

Projet de loi de finances pour 2025 (n° 324)
Mission « Justice » : « Justice et accès au droit »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis,
Mme Gabrielle Cathala

5 novembre 2024

PREMIÈRE PARTIE :
LES CRÉDITS DE LA JUSTICE ET DE L'ACCÈS AU DROIT POUR 2025

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*.

La justice française souffre d'un sous-investissement chronique depuis des décennies. Symptôme de la souffrance générée par le manque de moyens, une tribune publiée dans le journal *Le Monde* en novembre 2021 suite au suicide d'une juge placée ⁽¹⁾, signée par un collectif de juges, substituts et greffiers, dénonçait une justice maltraitante et une logique de rationalisation déshumanisante.

Peu de temps avant la publication de cette tribune étaient lancés les États généraux de la justice, sous la forme d'une consultation publique ouverte à tous les citoyens qui a donné lieu à plus d'un million de contributions individuelles ou collectives. Le constat dressé par le comité des États généraux, chargé de synthétiser ces contributions, est sans appel : « *les États généraux de la justice ont confirmé l'état de délabrement avancé dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui* ». Le comité recommande ainsi une réforme systémique de l'institution judiciaire et formule plusieurs propositions en ce sens.

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (LOPJ), qui prévoyait notamment la création de 10 000 postes supplémentaires d'ici 2027, était largement insuffisante au regard des besoins mais représentait une première étape

(1) C'est-à-dire qu'elle était envoyée dans différents tribunaux du Nord et du Pas-de-Calais en fonction des besoins, voir la tribune publiée le 23 novembre 2021 dans le journal *Le Monde* – « *L'appel de 3 000 magistrats et d'une centaine de greffiers : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout »* ».

pour sortir l'institution judiciaire de la « clochardisation » dénoncée par l'ancien garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas en 2016.

L'article 1^{er} de la LOPJ prévoyait ainsi que le budget du ministère de la Justice devait augmenter de 21,3 % entre 2022 et 2027, pour atteindre 10,8 milliards d'euros en 2027, hors compte d'affectation spéciale « Pensions » (ci-après « CAS Pensions »).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LA PÉRIODE 2023-2027 TELLE QUE PRÉVUE PAR LA LOPJ

<i>(en millions d'euros)</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère <i>(en crédits de paiement)</i>	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Source : LOPJ 2023-2027

Cette augmentation de crédits devait financer à la fois un plan de recrutement à hauteur de 10 000 postes supplémentaires, des investissements conséquents dans la transition numérique du ministère et de nouvelles places de prison.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE EN COURS : LA LOI DE FINANCES POUR 2024 LOIN D'ÊTRE RESPECTÉE

La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 prévoyait l'ouverture de 12 160 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10 084 millions d'euros en crédits de paiement (CP), hors crédits du CAS Pensions, **pour l'ensemble des programmes de la mission Justice, soit le montant programmé par la LOPJ 2023-2027 pour l'exercice 2024.**

**CRÉDITS OUVERTS EN LFI 2024 POUR LES QUATRE PROGRAMMES ANALYSÉS PAR LA
RAPPORTEURE (HORS CAS PENSIONS)**

<i>(en millions d'euros)</i>	LFI 2024	
	AE	CP
Justice judiciaire	4 753,95	4 544,01
Accès au droit et à la justice	736,23	736,23
Conduite et pilotage de la politique de la justice	768,28	747,09
Conseil supérieur de la magistrature	4,64	5,72
TOTAL	6 263,10	6 033,05

Source : réponses du secrétariat général du ministère de la Justice au questionnaire de la rapporteure

Le budget de la mission n'a toutefois pas été sanctuarisé lors des différents épisodes de régulation budgétaire, ce qui est source de nombreuses difficultés pour les juridictions.

1. Les mouvements de régulation budgétaire sur le budget de la mission Justice en 2024

Ces ouvertures de crédits ont été remises en cause quelques semaines seulement après la promulgation de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, le Gouvernement ayant annoncé l'annulation de 10 milliards d'euros de crédits pour l'exercice en cours, à laquelle a procédé le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits ⁽¹⁾. La mission *Justice* est concernée à hauteur de 327,9 millions d'euros (en AE=CP). Le tableau ci-dessous retrace les annulations de crédits prévues **pour les programmes suivis par la rapporteure**.

(1) à noter que l'article 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août relative aux lois de finances prévoit que le montant cumulé des crédits annulés par décret ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS ANNULÉS PAR LE DÉCRET DU 21 FÉVRIER 2024

	LFI 2024 (hors CAS Pensions)		Décret d'annulation du 21 février 2024	
	AE	CP	AE	CP
<i>(en millions d'euros)</i>				
Justice judiciaire	3 960,10	3 750,16	129,20	129,20
Accès au droit et à la justice	736,20	736,20	0	0
Conduite et pilotage de la politique de la justice	723,69	702,5	42,98	42,98
Conseil supérieur de la magistrature	4,05	5,13	0,2	0,2

Source : commission des lois à partir du décret du 21 février 2024

Le décret a donc annulé :

– 3,3 % en AE et 3,4 % en CP des crédits ouverts sur le programme 166 *Justice judiciaire* ;

– 5,9 % en AE et 6,1 % en CP des crédits ouverts sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* ;

– 4,9 % en AE et 3,9 % en CP des crédits ouverts sur le programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

En parallèle du décret d'annulation, le Gouvernement a procédé en février à un surgel de crédits de titre II (soit les crédits de personnel), au-delà de la seule réserve de précaution, pour un montant de 63,5 millions d'euros (en AE=CP).

À ces premières mesures se sont ajoutées celles intervenues à l'occasion du surgel décidé en juillet 2024, qui a porté uniquement sur les crédits hors titre II. Le tableau ci-dessous récapitule les mesures de régulation budgétaire intervenues en 2024 sur les quatre programmes de la mission *Justice*.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2024 SUR LES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION JUSTICE

	LFI 2024 (hors CAS Pensions)		Décret d'annulation du 21 février 2024		Réserve de précaution et surgels de février		Surgels de juillet 2024		Total annulations		% de la LFI 2024		
	(en millions)	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire		3 960,10	3 750,16	129,20	129,20	19,79	19,76	312,76	94	461,75	242,96	11,66%	6,48%
Accès au droit et à la justice		736,20	736,20	0	0	40,49	40,49	0	0	40,49	40,49	5,50%	5,50%
Conduite et pilotage de la politique de la justice		723,69	702,5	42,98	42,98	3,01	3,01	60,47	0	106,46	45,99	14,71%	6,55%
Conseil supérieur de la magistrature		4,05	5,13	0,2	0,2	0,21	0,21	0	0	0,41	0,41	10,12%	7,99%
TOTAL		5 424,04	5 193,99	172,38	172,38	63,5	63,47	373,23	94	609,11	329,85	11,23%	6,35%

Source : commission des lois à partir des documents transmis par le ministère de la Justice

Les conséquences de ces différentes mesures de régulation budgétaire sont significatives pour certains programmes : elles représentent ainsi 11,7 % des AE et 6,5 % des CP ouverts en LFI 2024 pour le programme *Justice judiciaire*, 14,7 % des AE et 6,5 % des CP ouverts pour le programme support *Conduite et pilotage de la politique de la justice* et 10,1 % des AE et 8 % des CP pour le programme *Conseil supérieur de la magistrature*.

Ces mouvements, qui sont, pour la rapporteure, un dévoiement inquiétant de l'autorisation budgétaire du Parlement, ont créé une réelle tension budgétaire dans les juridictions. Ils fragilisent le recrutement de 10 000 personnels supplémentaires et freineront la modernisation tant attendue de la Justice.

La secrétaire générale du ministère a transmis à la rapporteure les demandes de dégel formulées en septembre par le ministère, qui sont retracées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS ANNULÉS OU GELÉS ET DES DEMANDES DE DÉGEL FORMULÉES PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

	LFI 2024 (hors CAS Pensions)		Total des crédits annulés et gelés		Dégels demandés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>(en millions d'euros)</i>						
Justice judiciaire	3 960,10	3 750,16	461,75	242,96	312,78	94,00
Accès au droit et à la justice	736,20	736,20	40,49	40,49	33,19	33,14
Conduite et pilotage de la politique de la justice	723,69	702,5	106,46	45,99	0,00	0,00
Conseil supérieur de la magistrature	4,05	5,13	0,41	0,41	0,15	0,15

Source : commission des lois d'après les documents transmis par le ministère de la Justice

Ces dégelés sont indispensables, notamment pour les crédits d'aide juridictionnelle, qui est une dépense de guichet, par définition non pilotable. L'absence de dégel se traduirait mécaniquement par une hausse des charges à payer **et serait extrêmement dommageable pour le service public de la justice.**

2. La LOPJ 2023-2027 fragilisée dès la deuxième année de programmation

L'année 2024 constitue le deuxième exercice budgétaire de la LOPJ, loi qui a suscité beaucoup d'attentes au sein des juridictions. Ces différents mouvements de régulation budgétaire sont un signal extrêmement négatif adressé aux juridictions et suscitent beaucoup d'inquiétudes et de déception.

a. Le plan de 10 000 recrutements fragilisé

Ce plan de recrutement incluait la création de 1 500 postes de magistrats, 1 800 postes de greffiers et le recrutement de 1 100 attachés de justice supplémentaires.

CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2023-2027 PRÉVUES PAR LA LOPJ

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Créations nettes d'emplois	0	2 913	1 916	1 907	1 620	1 644

Source : rapport fait par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Le secrétariat général a transmis à la rapporteure l'évolution prévisionnelle des créations d'emplois prévues par la LOPJ, reproduite dans le tableau ci-dessous.

RYTHME ANNUEL DE CRÉATIONS D'EMPLOI DE MAGISTRATS, GREFFIERS ET ATTACHÉS DE JUSTICE PRÉVUS PAR LA LOPJ

	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Magistrats	199	327	343	315	316	1 500
Greffiers	98	108	320	302	272	1 100
Attachés de justice	443	350	307	190	200	1 490

Source : document transmis par le ministère de la Justice à la rapporteure

S'agissant du renfort des juridictions, quasiment un tiers des postes de magistrats créés viendrait en réalité combler les postes vacants (403 postes au 1^{er} janvier 2023 ⁽¹⁾). Le même raisonnement s'applique pour les greffiers, alors que 683 postes étaient vacants au 1^{er} janvier 2023. Une centaine de postes de magistrats serait par ailleurs fléchée pour les juridictions spécialisées (juridictions interrégionales spécialisées dans la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée et parquets à compétence nationale).

Le chiffre de 1 800 greffiers supplémentaires doit également être nuancé, puisque 700 de ces 1 800 postes proviennent d'un plan de requalification des adjoints administratifs faisant fonction de greffier dans le corps des greffiers, à raison de 233 agents par an en moyenne pendant trois ans (2024 à 2026).

L'ancien garde des Sceaux, Éric Dupond-Moretti, avait annoncé une première répartition des effectifs supplémentaires dans les cours d'appel et les tribunaux le 28 mars 2024, consultable sur le site du ministère de la Justice ⁽²⁾.

Bien que déjà largement en-deçà des besoins constatés dans les juridictions, la trajectoire des recrutements est déjà mise en péril par les annulations de crédits décidées en février 2024, le surgel des crédits intervenu en juillet 2024 et le présent projet de budget.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2023 de la mission « Justice », Cour des comptes, avril 2024.

(2) <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/e-dupond-moretti-annonce-repartition-renforts-deffectifs-chaque-juridiction>

La LFI pour 2023 prévoyait la création de 208 postes de magistrats, 575 personnels d'encadrement (dont 300 juristes assistants) et 191 postes de greffiers. Si l'objectif a été quasiment atteint s'agissant des magistrats (192 recrutements réalisés en 2023), l'exécution fait apparaître de réelles difficultés dans les métiers du greffe et du commandement, avec **un taux de réalisation de 51 % de la LFI** ⁽¹⁾. La Cour des comptes souligne ainsi dans sa note d'exécution budgétaire d'avril 2024 que cette sous-exécution « *traduit la difficulté à recruter et à fidéliser le personnel de greffe* » ⁽²⁾.

Selon les informations communiquées à la rapporteure par la direction des services judiciaires, le retard pris en 2023 sur le recrutement des greffiers était néanmoins en cours de rattrapage en 2024.

La LFI pour 2024 prévoyait la création de 1 274 emplois, dont 305 postes de magistrats, 513 personnels d'encadrement et 340 postes de greffiers.

Si les crédits alloués au recrutement des magistrats et des greffiers ont été préservés, les restrictions budgétaires ont directement impacté le recrutement des contractuels dans les juridictions. Des directives auraient ainsi été données aux chefs de cour de geler tous les recrutements en cours, notamment de juristes assistants, que ce soit pour des créations de poste ou pour remplacer des postes vacants.

Pour le programme 310, c'est un décalage des recrutements accordés au titre de l'exécution budgétaire 2024 qui a été décidé, afin d'assurer la soutenabilité du programme.

Enfin, le paiement des prestataires collaborateurs de justice (experts, traducteurs...) a été différé dans plusieurs cours d'appel, alors même qu'il est déjà délicat de les convaincre d'intervenir dans les procédures judiciaires.

b. Les efforts pour moderniser la Justice freinés par les mouvements de régulation budgétaire successifs

Au-delà des moyens humains, la rapporteure a pu constater, lors de ses travaux, que l'annulation et le gel des crédits en 2024 ont également eu des conséquences sur l'avancée des projets informatiques, mais aussi immobiliers, alors même que la LOPJ affichait là aussi des ambitions fortes.

Le rapport annexé à la LOPJ détaillait les projets numériques du ministère à horizon 2027 : il mentionnait ainsi « *une transformation numérique accélérée* », qui passerait notamment par une attention plus grande accordée aux principaux projets du ministère, comme la procédure pénale numérique (PPN) et le projet Portalis. Le rapport promettait également « *une politique immobilière à la hauteur*

(1) Rapport annuel de performances de la mission Justice, annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(2) NEB de la Cour des comptes précitée.

des enjeux du ministère de la justice », non seulement pour accueillir les nouveaux effectifs dans de bonnes conditions mais aussi pour accroître les capacités d'accueil du public.

Lors de son audition par la rapporteure, la secrétaire générale du ministère a mentionné le freinage de certains projets immobiliers, à commencer par la rénovation des bâtiments Cambon sur le site Vendôme. Les chefs de cour et les chefs de juridiction auditionnés ont eux aussi mentionné le report, voire l'annulation de certains projets d'aménagements.

Les crédits de fonctionnement courant des juridictions ont également été revus à la baisse, avec le gel ou l'annulation d'un ensemble de dépenses non-obligatoires (fournitures, matériels de bureau, papier...).

L'un des interlocuteurs de la rapporteure a souligné l'abandon de plusieurs chantiers informatiques, dont un relatif au traitement des failles de sécurité.

Ont également été signalés des reports de remboursement des frais de formation, voire l'annulation pure et simple de certaines formations organisées en fin d'année (notamment pour les personnels travaillant en outre-mer), alors même que la formation continue est une obligation pour les magistrats.

Enfin, sans qu'un lien direct avec les mouvements de régulation budgétaire ait pu être établi, la rapporteure déplore que l'École nationale de la magistrature ait suspendu les stages à l'international pour les auditeurs de justice, pour une durée non connue.

Recommandation n° 1 : rétablir l'intégralité des crédits annulés ou gelés sur la mission *Justice* lors de l'exécution budgétaire 2024.

Alors que le projet de budget pour 2025 aurait dû venir compenser les coups de rabot décidés en 2024, il n'en est rien.

II. UN BUDGET 2025 LARGEMENT INSUFFISANT AU REGARD DE L'ÉTAT DE LA JUSTICE

La LOPJ fixait le montant prévisionnel des crédits pour la mission *Justice* en 2025 à hauteur de 10 681 millions d'euros en crédits de paiements (hors crédits du CAS Pensions), **pour l'ensemble des programmes de la mission Justice** ⁽¹⁾.

Or, alors que le rabot budgétaire imposé à la mission *Justice* au cours de l'exécution budgétaire 2024 aurait nécessité une hausse de plus de 700 millions d'euros en 2025 pour retrouver la trajectoire fixée par la LOPJ, le PLF pour 2025 **ouvre des crédits à hauteur de 10 040 millions d'euros seulement**, soit un écart de près de 440 millions d'euros avec la trajectoire établie par la LOPJ.

(1) Soit les quatre programmes dans le périmètre du présent rapport et les deux programmes hors périmètre du présent rapport (Protection judiciaire de la jeunesse et Administration pénitentiaire).

Le tableau ci-dessous retrace les crédits ouverts par la LFI pour 2024 et les crédits prévus par le PLF pour 2025 pour chaque programme de la mission *Justice*, incluant les crédits du CAS Pensions. Pour pouvoir être comparés à la LOPJ, sont également rappelés les montants hors CAS Pensions.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2024 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

	LFI 2024		PLF pour 2025		Variation 2024/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	4 753,95	4 544,01	4 584,62	4 567,11	-3,6%	0,5%
Accès au droit et à la justice	736,23	736,23	798,13	798,13	8,4%	8,4%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	768,28	747,09	640,50	704,57	-16,6%	-5,7%
Conseil supérieur de la magistrature	4,64	5,72	4,83	5,91	4,1%	3,3%
Sous-total des programmes analysés par la rapporteure	6 263,10	6 033,05	6 028,08	6 075,72	-3,8%	0,7%
<i>Administration pénitentiaire</i>	6 814,00	5 003,00	4 739,61	5 242,41	-30,4%	4,8%
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	1 160,80	1 125,90	1 160,64	1 140,96	0,0%	1,3%
TOTAL Mission	14 237,90	12 161,95	11 928,33	12 459,09	-16,2%	2,4%
TOTAL Mission hors crédits du CAS Pensions	12 159,85	10 083,95	9 709,83	10 240,93	/	/

Source : projet annuel de performances de la mission Justice pour le projet de loi de finances pour 2025

La rapporteure déplore l'insuffisance de ces crédits alors même que le dernier rapport de la CEPEJ est édifiant et soulignait le retard de la France en matière de financement de son système judiciaire et de personnels judiciaires par rapport à ses voisins européens.

La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Créée le 18 septembre 2002 par le comité des ministres du conseil de l'Europe, la CEPEJ contribue à l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les États membres.

Elle a présenté, le 16 octobre 2024, un rapport de comparaison des systèmes judiciaires portant sur des données de 2022, collectées dans 44 États membres et deux États observateurs. Cette étude permet de situer le système français dans l'environnement judiciaire européen. Malgré une progression globale de la France dans les indicateurs depuis le dernier cycle d'évaluation de la CEPEJ (2020-2022), un décalage important demeure avec les pays qui lui sont comparables.

Le budget exécuté du système judiciaire français s'établit ainsi à 77,2 euros par habitant en 2022. C'est certes 4,7 euros de plus qu'en 2020, mais la France continue de se situer non seulement sous la moyenne européenne (85,4 euros), mais largement derrière l'Espagne (96,8 euros), l'Italie (100,6 euros) et l'Allemagne (136,1 euros).

En termes d'effectifs, la France accuse un décrochage par rapport à la plupart des pays évalués **puisqu'elle compte 11,3 juges professionnels et 3,2 procureurs pour 100 000 habitants, contre respectivement 21,9 et 12,2 pour la moyenne européenne.** Ce manque de moyens humains concerne également le personnel non-juge présent dans les tribunaux, dont le nombre est très inférieur à la médiane européenne (37,3 contre 57,9 pour 100 000 habitants). Le ministère public français dénote particulièrement avec 13,6 euros exécutés par habitant, soit cinq euros de moins que la moyenne du conseil de l'Europe et moitié moins que l'Italie.

Moins nombreux pour 100 000 habitants, les procureurs français figurent toutefois parmi les plus sollicités avec davantage d'attributions (12 distinctes contre 8 pour l'Italie par exemple) et une charge de 6,4 affaires criminelles pour 100 habitants, alors que la médiane européenne s'établit à 2,3.

Finalement, si la rémunération brute annuelle des magistrats du parquet en entrée de carrière en France (48 000 euros environ) est proche de la moyenne européenne (44 000 euros), celle des magistrats du siège est inférieure d'environ 15 000 euros à la moyenne européenne.

La rapporteure, au cours de ses travaux, a visité le tribunal de Pontoise, qui connaît une hausse continue de son activité juridictionnelle, révélatrice de ce que vivent l'ensemble des juridictions en France.

Le tribunal judiciaire de Pontoise

Compétent pour la totalité du département du Val-d'Oise et ses 1,2 million d'habitants, à l'exception de l'enclave de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle (du ressort du tribunal de Bobigny), le tribunal judiciaire de Pontoise est organisé en sept pôles et cinq services : un pôle juridictionnel civil, un pôle pénal, un pôle des urgences, un pôle social, un pôle de la famille, un pôle de proximité et un pôle des mineurs.

En termes d'effectifs réels, il compte 69 magistrats du siège (dont 4 magistrats placés), 29 magistrats du parquet, 20 juristes-assistants, et 283 fonctionnaires dont 39 travaillent pour les quatre tribunaux de proximité du département (à Pontoise, Gonesse, Montmorency et Sannois). Quinze nouveaux magistrats, onze du siège et quatre parquetiers, ont vocation à rejoindre le tribunal judiciaire à l'horizon 2027, dans le cadre du « plan d'action pour la Justice » présenté en janvier 2023 par le garde des Sceaux.

L'activité du tribunal de Pontoise est globalement en hausse. Ainsi, en matière civile, le volume d'affaires sociales s'est accru de 32 % depuis l'année dernière. En matière pénale, la croissance soutenue du nombre d'affaires de violences intrafamiliales et les violences urbaines de l'été 2023 ont entraîné, entre autres causes, une hausse de 23 % des affaires poursuivables.

À la suite du décret n° 2023-1077 du 23 novembre 2023 instituant des pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales au sein des juridictions, le tribunal judiciaire de Pontoise, précurseur en la matière, a transformé un comité de pilotage dédié à ces affaires en « pôle VIF ». Ce pôle rassemble deux magistrats coordonnateurs et 23 membres représentant tous les acteurs de la chaîne judiciaire (magistrats du siège et du parquet, directeurs de greffes, greffiers, personnel administratif, juristes-assistants).

Dénué de pouvoir juridictionnel, le « pôle VIF » est le lieu du pilotage et de la coordination de la politique de lutte contre les violences conjugales et les violences faites aux enfants au sein du tribunal. Depuis plusieurs années, **le flux de ces affaires marque une nette augmentation : il a progressé de 130 % entre 2021 et 2023** (passant de 1 766 à 4 056 procédures).

La mise en place du « pôle VIF » a également donné lieu à la réalisation d'un état des lieux de l'accompagnement des victimes au sein de la juridiction. Celui-ci repose largement sur des associations d'aide aux victimes : le centre d'information sur les droits des femmes et des familles du Val d'Oise (CIDFF 95) tient ainsi une double permanence au tribunal (les bureaux d'aide aux victimes et de protection des victimes). Le tissu associatif est aussi directement mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs de bracelets antirapportement (BAR) et des téléphones grave danger (TGD), pour lesquels la juridiction de Pontoise a fait figure de site pilote.

Pôle emblématique de la juridiction de Pontoise, qui couvre l'un des territoires les plus jeunes de France, le tribunal des enfants est composé de dix cabinets, réunissant chacun un greffier et un juge. L'activité juridictionnelle du « pôle mineurs » se partage entre les dossiers d'assistance éducative et la justice pénale des mineurs, **avec respectivement 273 dossiers et 74 dossiers pour chacune de ces deux matières en moyenne par cabinet.** Entre 2021 et 2023, le nombre d'affaires d'assistance éducative en cours a augmenté de 17 %. En matière de justice pénale des mineurs, **c'est une hausse de 85 % du nombre de dossiers en stock qui a été constatée** (cette dernière résultant notamment de la mise en œuvre du code de justice pénale des mineurs à compter de septembre 2021).

L'indépendance de la justice n'est pas performative : il ne suffit pas de la déclarer pour qu'elle existe. L'indépendance est intrinsèquement liée aux moyens budgétaires qui sont alloués aux juridictions, à l'aide juridictionnelle et aux permanences d'accès au droit. Au regard de ce principe, le budget 2025 ne donne pas à la justice les moyens financiers de son indépendance.

A. POUR LE PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE, DES CRÉDITS QUI SONT LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES BESOINS DES JURIDICTIONS

Le programme 166 est composé de sept actions. Il comprend notamment le financement des effectifs du ministère de la Justice, les crédits versés à l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale des greffes (ENG), mais aussi les montants pour couvrir les frais de justice, soit les frais engagés pendant les procédures judiciaires par les magistrats et les personnes agissant sous leur contrôle.

Il représente 36,7 % des crédits de paiements de la mission *Justice* (CAS Pensions inclus).

Les crédits du programme s'élèvent dans le PLF pour 2025 à 4 585 millions d'euros en AE et 4 567 millions d'euros en CP, soit **une diminution de 3,6 % des AE et une augmentation de 0,5 % des CP par rapport à la LFI pour 2024.**

Le tableau ci-dessous illustre la répartition des crédits par action, ainsi que l'évolution de ces crédits par rapport à ceux ouverts par la LFI pour 2024.

RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS SUR LE PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE PAR ACTION EN LFI 2024 ET DANS LE PLF POUR 2025

	LFI 2024		PLF pour 2025		Variation 2024/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>(en millions)</i>						
Traitement et jugement des contentieux civils	1 289,8	1 289,8	1 332,0	1 332,0	3,3%	3,3%
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 528,3	1 528,3	1 593,0	1 593,0	4,2%	4,2%
Cassation	78,6	78,6	79,1	79,1	0,6%	0,6%
Enregistrement des décisions judiciaires	13,0	13,0	12,6	12,6	-3,1%	-3,1%
Soutien	1 632,0	1 422,1	1 343,8	1 326,3	-17,7%	-6,7%
Formation	196,3	196,3	209,9	209,9	6,9%	6,9%
Support à l'accès au droit et à la justice	15,9	15,9	14,2	14,2	-10,7%	-
TOTAL	4 753,9	4 544,0	4 584,6	4 567,1	-3,6%	0,5%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice pour le projet de loi de finances pour 2025

1. Des recrutements insuffisants qui vont aggraver la situation déjà difficile dans les juridictions

Les crédits de titre II du programme *Justice judiciaire* s'établissent à 2 198 millions d'euros (hors CAS Pensions), soit une augmentation de 0,2 % par rapport à la LFI pour 2024.

a. Des recrutements insuffisants

Cette augmentation finance la création de 270 emplois supplémentaires : 125 magistrats et 145 greffiers. En l'état, selon le projet annuel de performances de la mission, il n'est pas prévu de créer de postes de juristes assistants ou d'attachés de justice supplémentaires.

Il manque également les crédits nécessaires pour financer la création de 218 postes de magistrats, 175 postes de greffiers et 307 attachés de justice et respecter ainsi la trajectoire établie par la LOPJ.

Promulgué il y a à peine un an, le plan de recrutements établi par la LOPJ est donc rendu caduc par ce projet de budget. En effet, le retard pris en 2025 en matière de recrutements ne pourra pas être rattrapé sur les futurs exercices budgétaires, à moins de renoncer à toute sélectivité aux différents concours de magistrats et de greffiers.

Le Gouvernement aurait l'intention de déposer un amendement afin de rehausser les crédits de la mission Justice. Ce procédé de dépôt tardif nuit à la lisibilité des débats. À l'heure de publier ce rapport, cet amendement n'avait pas été déposé, ce que la rapporteure déplore.

Il est en effet impératif de renforcer les juridictions, qui se sont organisées pour accueillir les effectifs supplémentaires et qui ne comprendront pas ce retour en arrière. Quant au justiciable, il sera le premier à souffrir de cette nouvelle dégradation du service public de la justice.

La rapporteure a donc déposé en commission des Lois plusieurs amendements visant à allouer les crédits nécessaires au programme 166 *Justice judiciaire* pour recruter les effectifs manquants par rapport à la trajectoire établie par la LOPJ.

Recommandation n° 2 : allouer les crédits suffisants au programme *Justice judiciaire* pour recruter 218 magistrats, 175 greffiers et 307 attachés de justice supplémentaires et respecter ainsi la LOPJ.

b. Alors que la situation dans les juridictions est déjà critique

Comme l'a constaté la rapporteure dans le cadre de ses travaux, la situation dans les juridictions est critique. Les augmentations de budget depuis 2020 ont été largement insuffisantes pour rattraper des décennies de sous-investissement, en témoignent les délais d'audiencement et de traitement des procédures.

Quelques éléments illustrent cet état de fait :

- le délai de traitement des affaires ayant fait l'objet d'une instruction : 51,7 mois, contre 48,5 mois en 2022 ;
- des délais d'audiencement pour des dossiers de divorce qui peuvent être supérieurs à un an ;
- dans certaines juridictions, il faut 18 mois pour obtenir une décision d juge aux affaires familiales ;
- le délai moyen d'instruction d'une affaire est de 35,4 mois ;
- l'allongement de la durée de la procédure en appel est significatif, avec parfois plus de deux ans d'attente pour les dossiers correctionnels dont les prévenus sont libres.

Revenir sur les recrutements annoncés aurait d'importantes conséquences dans les juridictions, avec un ralentissement des délais de traitement et une augmentation des stocks de procédures. Outre la dégradation des conditions de travail du personnel judiciaire, la rapporteure déplore les répercussions sur le justiciable, qui souffrira de procédures encore plus longues.

● **La France ne se donne pas les moyens de lutter contre la criminalité du haut du spectre : l'exemple de l'instruction et du parquet national financier**

Que ce soit en matière de justice du quotidien ou en matière de criminalité organisée, la France n'est ainsi pas à la hauteur de ses ambitions. L'évolution des effectifs de juges d'instruction et celle des effectifs du parquet national financier (PNF) illustrent le manque de moyens affectés à la criminalité du haut du spectre.

Ainsi, les travaux conduits ont conclu à une charge de travail des magistrats évaluée à 72 dossiers en cours pour un cabinet, en moyenne. Le compte n'y est pas du tout : ainsi, à Nanterre, l'indicateur est à 122 dossiers par cabinet.

Le tableau ci-dessous retrace les effectifs réels de juge d'instruction depuis 2020.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DE JUGE D'INSTRUCTION DEPUIS 2020

	2020	2021	2022	2023	2024
Juge d'instruction	542	538	550	557	562

Source : réponses de la direction des services judiciaires au questionnaire transmis par la rapporteure

Le nombre de juge d'instruction a augmenté de 3,6 % entre 2020 et 2024, tandis que le nombre de procédures augmentait en moyenne de 2 % par an. Alors que les délais d'instruction s'allongent, la rapporteure propose donc de relever de 8 % le nombre de juges d'instruction en procédant à la création de 50 postes supplémentaires.

Recommandation n° 3 : créer 50 postes supplémentaires de juge d'instruction.

Le même constat peut être tiré s'agissant du PNF, qui est spécialisé en matière de grande délinquance économique et financière.

Le Parquet national financier (PNF), un parquet spécialisé pour améliorer la lutte contre la délinquance économique

À partir de 2013, plusieurs réformes sont mises en œuvre pour adapter le dispositif français de lutte contre la fraude fiscale et la corruption aux évolutions de la délinquance économique et financière. La loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier installe le procureur de la République financier à la tête d'un parquet national financier (PNF). Promulguée le même jour, la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale durcit le régime répressif de la fraude fiscale, renforce les capacités de contrôle de l'administration fiscale et détermine les compétences du procureur de la République financier. À cette occasion, les 36 juridictions régionales spécialisées (les « pôles économiques et financiers » créés en 1975) sont supprimées et leurs compétences transférées aux huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), créées en 2004.

Juridiction nationale, le PNF est une institution autonome placée auprès du tribunal judiciaire de Paris, sous autorité du procureur général de Paris. Sa compétence est notamment encadrée par les articles 705 et 705-1 du code de procédure pénale, qui énumèrent les délits pour lesquels le PNF dispose d'une compétence concurrente avec d'autres parquets (notamment les JIRS). Ce champ de compétence s'étend essentiellement aux affaires de grande complexité, qu'il s'agisse : d'atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, etc.), d'atteintes aux finances publiques (notamment la fraude fiscale), d'atteintes à la transparence des marchés financiers pour lesquelles il dispose d'une compétence exclusive et, depuis la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, ou d'atteintes au libre jeu de la concurrence. Le PNF connaît des affaires qui nécessitent une approche globale, centralisée et spécialisée, qui peuvent avoir d'importantes répercussions sociales ou qui intègrent une dimension internationale. Comme évoqué dans la circulaire du 31 janvier 2014 de politique pénale relative au procureur de la République financier, la création d'une juridiction nationale spécialisée vise à accroître l'efficacité du parquet dans la répression de la fraude de grande complexité et de haute technicité.

Le PNF centralise les compétences et les moyens, et s'appuie notamment sur les investigations des services spécialisés de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI). Il coopère à la fois avec les administrations publiques nationales (services spécialisés de la police nationale et de la gendarmerie, Cour des Comptes, Tracfin, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, etc.) et internationales.

Les dix années d'existence du PNF

En une décennie, l'activité du PNF a considérablement progressé avec 781 procédures en cours en janvier 2024 ⁽¹⁾ contre 211 en 2014. En 2023, les dossiers concernaient en majorité des atteintes à la probité (47 %) et des atteintes aux finances publiques (44 %) ⁽²⁾. Ils provenaient à 40 % de la transmission d'une autorité publique (administration fiscale, Autorité des marchés financiers, autorités étrangères, etc.), à 21 % du dessaisissement d'un parquet, 12 % avaient été initiées par des magistrats du PNF et 27 % venaient d'autres sources de saisine ⁽³⁾. Les dossiers traités par le PNF ont conduit à la condamnation de plus de 500 personnes morales et physiques depuis sa création (dont 111 en 2023), et le versement de plus de 12 milliards d'euros au Trésor public.

Le PNF était composé, lors de sa création en 2014, de 7 magistrats, pour traiter 211 procédures, soit une moyenne de 30,1 procédures par magistrat.

Il compte actuellement 20 magistrats du parquet, dont 18 sont opérationnels pour traiter les dossiers, de 9 assistants spécialisés, 2 juristes-assistants, 1 assistant de justice, 1 directrice des services de greffe, 1 chef de cabinet, 8 greffiers et 7 agents.

Le PNF a traité 772 procédures en 2023, ce qui représente 42,9 dossiers par magistrat. La progression du nombre de parquetiers est donc loin de suffire au regard de l'évolution du nombre de procédures. La rapporteure entend alerter sur cette situation, alors même que les dossiers suivis par le PNF sont par nature très complexes et avec de forts enjeux financiers.

Il importe, dans le même temps, de renforcer les effectifs de la 32^{ème} chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Paris chargée de juger les dossiers suivis par le PNF : les délais d'audiencement ont en effet beaucoup augmenté depuis 2014 pour atteindre désormais 18 mois.

Interrogée par la rapporteure, la direction des services judiciaires a indiqué qu'elle étudiait les possibilités de renforcer les effectifs du PNF dans les prochaines années.

Il est urgent que la France alloue les moyens adéquats à la lutte contre la fraude fiscale et à la corruption, qui fragilise le contrat social et occasionne des pertes massives de recettes fiscales pour l'État chaque année. La rapporteure propose donc d'augmenter les crédits alloués à la justice judiciaire pour recruter 13 magistrats supplémentaires affectés au PNF, pour arriver à une moyenne de 25 procédures par magistrat.

(1) *Discours de rentrée 2024 de M. Jean-François Bohnert, procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris, audience solennelle du 23 janvier 2024.*

(2) *Ibid*

(3) *Synthèse annuelle du PNF, 2023.*

Recommandation n° 4 : allouer 780 000 euros supplémentaires pour recruter 13 magistrats supplémentaires et renforcer ainsi le parquet national financier.

● **Le manque d’attractivité des métiers de greffe**

Comme développé *supra*, l’exécution de la LFI pour 2023 illustre les difficultés de recrutement dans le corps des greffiers. La Cour des comptes rappelle ainsi que 288 postes ont été non pourvus lors des concours de l’année 2023, dont 48 suite à des renoncations ⁽¹⁾.

Suite à un mouvement social des personnels de greffe débuté en juillet 2023, un protocole d’accord a été signé le 26 octobre 2023 avec trois organisations syndicales (UNSA services judiciaires, CFDT-Interco et GO Justice). Ce protocole prévoit plusieurs mesures :

- une revalorisation indiciaire à compter du 1^{er} novembre 2023 ;
- une revalorisation statutaire de la grille des greffiers à compter du 1^{er} mars 2024 ;
- la simplification de l’examen professionnel pour l’accès au grade de greffier principal, qui devrait intervenir pour les épreuves tenues en 2025 ;
- un plan de requalification 2024-2026 des adjoints administratifs faisant fonction de greffiers ;
- la création d’un corps de greffiers de catégorie A, le cadre greffier : cela devrait concerner à terme 3 200 greffiers, soit 25 % du corps. Ils seront formés à l’ENG. La création d’un corps de catégorie A est encore en cours de mise en œuvre.

Selon les informations données à la rapporteure, seuls 15,5 % des candidats inscrits se sont présentés au concours en 2024, ce qui montre que l’attractivité du métier constitue une préoccupation, malgré les efforts engagés par la direction des services judiciaires pour y répondre.

Ainsi, si la rapporteure salue ces premières avancées, elle considère que ce ne sont que des premières étapes : l’attractivité passe par l’amélioration des conditions de travail, le recrutement de moyens humains et la revalorisation indemnitaire.

a. Le manque d’outil pour mesurer la charge de travail des magistrats

Malgré des travaux engagés depuis plusieurs années, aucun outil d’évaluation de la charge de travail des magistrats n’a encore été formellement

(1) Note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission Justice 2023, Cour des comptes, avril 2024.

formalisé, ce qui crée un manque de visibilité quant à la répartition des ressources par juridiction.

La Cour des comptes, dans un rapport d'octobre 2021 ⁽¹⁾, rappelait la nécessité pour le ministère de la Justice de « *se doter d'outils formalisés permettant une meilleure connaissance de l'activité des juridictions ainsi qu'une meilleure allocation des effectifs à leur profit* ».

La conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires avait, en 2022, élaboré son propre référentiel, basé sur l'activité de la justice en 2021. Ils estimaient alors qu'il manquait 1 500 magistrats du siège dans les juridictions de première instance, soit 35,5 % des effectifs ⁽²⁾.

Un groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats a été initié en 2019 par la direction des services judiciaires. Composé de représentants des conférences des chefs de cour et de juridiction et de représentants des organisations syndicales et professionnelles, il avait pour objectif de définir le besoin national de magistrats, par fonctions juridictionnelles et contentieux de première instance, et en appel.

La réunion conclusive du groupe de travail s'est tenue le 11 juillet dernier. Néanmoins, la direction des services judiciaires a indiqué vouloir poursuivre le travail pour intégrer l'apport de l'équipe autour du magistrat dans l'outil de calcul.

Les résultats du référentiel n'ont pas été officiellement communiqués à la rapporteure, mais les chiffres dont la rapporteure a eu connaissance font état de la nécessité de **doubler les effectifs de magistrats**. L'Union syndicale des magistrats indique ainsi, dans un communiqué daté du 11 juillet 2024 ⁽³⁾, que pour certaines fonctions, il serait nécessaire de doubler voire tripler le nombre de magistrats. **Les chiffres de recrutement présentés dans le présent projet de budget sont d'autant plus incompréhensibles** au regard des besoins mis en évidence par ce référentiel.

2. La problématique de sous-budgétisation des frais de justice

Les frais de justice représentent les dépenses engagées par les magistrats et les personnes agissant sous leur direction ou leur contrôle au cours de procédures judiciaires, comme les officiers de police judiciaire.

Les frais de justice au titre de la justice civile sont budgétés sur l'action 1 *Traitement et jugement des contentieux civils* à hauteur de 59,9 millions d'euros pour 2025. L'action 2 *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires*

(1) Cour des comptes, « Améliorer la gestion du service public de la justice », dans *Les enjeux structurels pour la France, octobre 2021*.

(2) « Les présidents de tribunaux estiment qu'il faudrait 35 % de juges en plus », article dans *Le Monde* daté du 16 février 2022.

(3) Communiqué de presse du 11 juillet 2024 – « Charge de travail des magistrats : la DSJ acte les référentiels mais en repousse la mise en œuvre », Union syndicale des magistrats.

pénales porte, elle, outre les crédits qui financent la mise en œuvre de la politique pénale, le budget alloué aux frais de justice pénale.

Le montant alloué aux frais de justice pénale représente 92 % de l'enveloppe globale des frais de justice. Ces frais comprennent notamment les honoraires versés aux différents collaborateurs (experts, huissiers de justice, administrateurs *ad hoc*, personnes chargées des enquêtes sociales ou de personnalité...).

Une enveloppe de 682,8 millions d'euros est prévue dans le présent projet de budget pour les frais de justice pénale, portant l'enveloppe globale à **742,7 millions d'euros**, soit une augmentation de 8,6 % par rapport à la LFI pour 2024.

L'enveloppe dédiée aux frais de justice est en constante augmentation : entre 2017 et 2021, la consommation des crédits a augmenté de 23,7 %. **Un nouveau plan de maîtrise des frais de justice a été décidé en 2024**, centré sur les quatre segments de frais de justice représentant plus de 50 % de la dépense en 2023 : les analyses et expertises médicales, l'interprétariat-traduction, les interceptions judiciaires et le gardiennage de véhicules.

Cependant, si un effort de sincérité budgétaire avait été consenti en 2021, l'enveloppe dédiée aux frais de justice est régulièrement sous-estimée. La Cour des comptes constatait ainsi en 2024 ⁽¹⁾ que l'insuffisance des crédits alloués aux frais de justice avait nécessité d'importants mouvements de fongibilité en cours d'exécution, pour financer la hausse de 55 millions d'euros par rapport à la programmation. Elle note que cela entraîne un report de charges élevé sur l'exercice budgétaire suivant et souligne que cette situation « *révèle une insuffisance structurelle de la dotation des frais de justice programmée* ».

En 2024, le montant ouvert pour les frais de justice était fixé à 674,3 millions d'euros en AE et CP. Ce montant est inférieur aux crédits qui ont été exécutés au titre des frais de justice en 2023, soit 715,9 millions d'euros.

Le montant présenté dans le présent de budget est en réalité une augmentation de 3,9 % des crédits par rapport à l'exécution constatée en 2023, ce qui paraît peu au regard de l'augmentation des frais de justice entre 2022 et 2023 (+ 10,4 %).

Cette sous-estimation du montant des frais de justice pose problème : elle entraîne des mouvements en cours de gestion irrespectueux de l'enveloppe budgétaire votée par le Parlement et elle fragilise les partenaires du système judiciaire qui peuvent être payés avec retard.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Justice 2023, Cour des comptes, avril 2024.

3. Les actions support

L'action 6 *Soutien* comprend notamment les crédits de fonctionnement des cours d'appel ainsi que les crédits d'investissement pour la réalisation et l'entretien des bâtiments judiciaires. Les autorisations d'engagement connaissent une diminution de 17,7 % pour s'établir à 1 343,8 millions d'euros. Les crédits de paiement connaissent, eux, une baisse de 6,7 % pour s'établir à 1 326,3 millions d'euros.

Une partie importante de la diminution est supportée par la dotation au titre des dépenses d'investissement immobilier des services judiciaires, dont les AE diminuent de 62,3 % et les CP de 25,8 %, sans que cette diminution ne soit expliquée. **Aucune mention n'est faite de la programmation immobilière 2023-2027**, alors que celle-ci bénéficiait de 138,15 millions d'euros en AE et de 41,2 millions d'euros en CP en LFI pour 2024.

L'action 7 *Formation* couvre les dépenses liées à la formation continue ainsi que les crédits alloués à l'école nationale de la magistrature (ENM) et à l'ENG. Le montant des crédits s'établit à 209,9 millions d'euros en 2025, soit une augmentation de 6,9 % par rapport à 2024.

La subvention pour charges de service public versée à l'ENM s'établit en 2025 à 49 millions d'euros, soit une augmentation de 3 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en 2024. Cette hausse correspond aux demandes formulées par l'école pour être en mesure d'assurer l'accueil des nouvelles promotions. Selon les informations transmises à la rapporteure par le ministère, le nombre de postes offerts pour les trois concours d'accès à l'ENM en 2025 devrait être fixé à 345, et à 170 pour le nombre de postes ouverts au titre du concours professionnel.

B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS AU PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT MALGRÉ LES BESOINS

Le programme 101 porte notamment les crédits dédiés à l'aide aux victimes et à l'aide juridictionnelle.

Il est doté pour 2025 de 798,2 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 8,4 % par rapport à 2024. Cette augmentation correspond, pour l'essentiel, à la budgétisation du fonds de financement des dossiers impécunieux. **À périmètre constant, les crédits augmentent seulement de 0,6 %.**

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des crédits par action du programme 101, tels qu'ouverts en LFI pour 2024 et proposés dans le présent projet de budget.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 PAR ACTION EN LFI 2024 ET EN PLF 2025

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>(en milliers)</i>						
Aide juridictionnelle	658,5	658,5	661,0	661,0	0,4%	0,4%
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	16,1	16,1	14,5	14,5	-9,9%	-9,9%
Aide aux victimes	46,5	46,5	51,0	51,0	9,7%	9,7%
Médiation et espaces de rencontres	15,1	15,1	14,2	14,2	-6,0%	-6,0%
Indemnisation des avoués	0,0	0,0	3,5	3,5	/	/
Subvention au fonds de financement des dossiers impécunieux	0,0	0,0	54,0	54,0	/	/
TOTAL	736,2	736,2	798,2	798,2	8,4%	8,4%
<i>Total périmètre constant</i>	/	/	740,7	740,7	0,6%	0,6%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

Deux nouvelles actions ont été créées au sein du programme pour 2025 :

– l'action 5 *Indemnisation des avoués* porte les crédits de la subvention d'équilibre de 3,5 millions d'euros versée par le ministère au fonds d'indemnisation de la profession des avoués (FIDA) ;

– l'action 6 *Subvention au fonds de financement des dossiers impécunieux*, dotée de 54 millions d'euros, accueille les crédits versés au fonds de financement des dossiers impécunieux, alimenté auparavant par une taxe instituée par l'article L. 663-3 du code de commerce, dont le produit sera dorénavant affecté au budget général.

1. Des crédits d'aide juridictionnelle insuffisants pour couvrir une amélioration de la rétribution des avocats

L'action 1 *Aide juridictionnelle* représente 82,8 % des crédits du programme. Elle est dotée de 661 millions d'euros en AE et CP pour 2025, soit une hausse de 0,4 % par rapport à 2024.

Cette enveloppe est répartie de la manière suivante :

– 615,4 millions d'euros de rétributions des avocats, dont 505,8 millions d'euros pour les interventions des avocats devant une juridiction ou lors d'un divorce par consentement mutuel sous seing privé. Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle a augmenté de 3 % entre 2019 et 2023. Pour 2025, le

nombre prévisionnel d'admissions est estimé à 1 178 951, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à la prévision 2024 ;

– 23,4 millions d'euros pour rétribuer les autres auxiliaires de justice, soit une diminution de 0,9 million d'euros par rapport à 2024. Le projet annuel de performances souligne un risque de sous-financement ;

– 22,1 millions d'euros au titre de la contractualisation locale avec les barreaux : lorsqu'un barreau conclut une convention avec un tribunal en s'engageant sur la qualité de la défense et la présence d'un avocat dans un certain nombre de procédures, une dotation complémentaire lui est versée ;

– 0,1 million d'euros versés à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) pour améliorer les outils de gestion de l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle est accordée sous condition de ressources. La rétribution des avocats est calculée à partir d'une unité de valeur : à chaque procédure est associé un niveau d'unité de valeur (UV). L'UV est fixée aujourd'hui à 36 euros. Il est admis que le montant de l'UV correspond à une demi-heure de travail. La dernière revalorisation de l'unité de valeur était prévue à l'article 188 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, avec un passage de 34 à 36 euros. Rien n'est prévu dans le présent projet sur le périmètre ou le montant de l'UV de l'aide juridictionnelle.

Pourtant, des travaux récents convergent sur la nécessité de rehausser le montant de l'UV. En 2020, le cabinet KPMG, sollicité par la conférence des bâtonniers et le barreau de Paris, a produit un rapport sur le coût horaire pour un avocat. Il constate que le nombre d'heures indemnisées est généralement inférieur au nombre d'heures déclarées par les avocats sur les dossiers d'aide juridictionnelle. Il souligne également qu'avec un coût horaire estimé à 115 euros, l'avocat travaille forcément à perte sur un dossier d'aide juridictionnelle, rémunéré environ 72 euros de l'heure.

Le rapport d'information rendu en juillet 2019 par les députés M. Gosselin et Mme Moutchou sur l'aide juridictionnelle recommandait de « *garantir une revalorisation régulière de la rétribution des avocats prenant en compte l'évolution des contentieux et des frais de fonctionnement des avocats* »⁽¹⁾. Aucun mécanisme de réévaluation n'a été mis en place à ce jour.

La mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par Dominique Perben, a rendu un rapport en juillet 2020⁽²⁾ qui préconisait de revaloriser l'unité de valeur pour la fixer à 40 euros. Le Conseil national des

(1) *Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'aide juridictionnelle, présenté par M. Gosselin et Mme Moutchou, députés, juillet 2019.*

(2) *Rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, mission présidée par Dominique Perben, remis au garde des Sceaux en juillet 2020.*

barreaux, lors de son assemblée générale du 4 mars 2024, a approuvé un rapport présentant les revendications des avocats en matière d'aide juridictionnelle, dans lequel il sollicite une revalorisation du montant de l'unité de valeur à 42,20 euros.

La rapporteure, au vu de ces différents éléments, suggère d'augmenter le budget de l'aide juridictionnelle à hauteur de 425 millions d'euros pour fixer l'UV à 60 euros, comme le demande la profession. À défaut, elle proposera une augmentation à hauteur de 77,5 millions d'euros pour fixer l'UV à 42,20 euros.

Recommandation n° 5 : augmenter l'unité de valeur qui sert de base au calcul de l'aide juridictionnelle pour la fixer à 42,20 euros, soit un budget de 77,5 millions d'euros.

2. Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

L'action 2 *Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* finance les 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les quatre conseils de l'accès au droit (CAD) et les 3 029 points-justice. Les crédits alloués à l'action diminuent de 9,9 % en AE et CP pour s'établir à 14,5 millions d'euros.

Cette baisse s'explique par une évolution moins forte du nombre de points-justice dans le réseau France Services : alors que la cible était fixée à 1 331 implantations en 2024, l'objectif a été revu à la baisse. Pour 2025, la prévision s'établit à 933 points-justice sur l'ensemble du territoire.

La diminution peut également s'expliquer par une moindre contribution du ministère de la Justice au programme France Services (0,38 million d'euros en 2025 contre 1,98 million d'euros en 2024), en raison de l'arrivée de nouveaux opérateurs modifiant la clé de répartition.

3. L'augmentation des crédits de la politique d'aide aux victimes fortement alimentée par la hausse du nombre de téléphones grave danger (TGD)

L'action 3 *Aide aux victimes* finance les crédits alloués aux associations d'aide aux victimes, ainsi que le dispositif de protection des victimes, le téléphone grave danger (TGD). La seconde partie de cet avis étant consacrée aux violences intrafamiliales et à la justice des mineurs, le dispositif des TGD y sera développé plus longuement.

Les crédits alloués à l'action 3 s'établissent à 51 millions d'euros en AE et CP, **ce qui représente une augmentation de 9,7 % par rapport à 2024** (soit une hausse de 4,5 millions d'euros). Outre les associations d'aide aux victimes, l'action finance l'équipement des salles d'audition des unités d'accueil pédiatrique enfants en danger (UAPED) dans les hôpitaux, mais aussi la mise en œuvre de mesures de justice restaurative.

Une grande partie de la hausse des crédits vient financer la progression du nombre de TGD déployés sur le territoire : hors accompagnement, 11,5 millions d'euros sont prévus dans le budget 2025, contre 9,2 millions d'euros dans celui de 2024. Le ministère anticipe une hausse des besoins à hauteur de 15 %. Alors qu'au 4 octobre 2024, 6 410 TGD étaient déployés sur le territoire, ce nombre pourrait atteindre 7 100 en 2025.

Chaque TGD accordé mobilise une association, qui est chargée d'accompagner la victime lors de la remise et pendant toute la durée de la mesure : il est donc fondamental de prévoir, pour chaque TGD, les crédits nécessaires pour financer cet accompagnement (chiffré autour de 1 000 euros par le ministère de la Justice).

L'action ne prévoit en revanche aucun crédit pour compenser l'élargissement aux associations d'aide aux victimes de la prime dite « Ségur », prévu par l'arrêté du 5 août 2024 portant extension d'un accord conclu dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif. Plusieurs associations ont alerté la rapporteure sur les conséquences de cet élargissement à portée rétroactive pour 2024, dont elles n'avaient pas eu préalablement connaissance, et dont elles n'ont pas eu la possibilité d'anticiper la charge financière.

Alors que les associations concernées, comme par exemple les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), sont des partenaires essentiels de l'État dans la mise en œuvre de la politique publique d'aide aux victimes, il n'a pas été tenu compte des répercussions budgétaires d'un tel élargissement. La rapporteure alerte sur le risque **de fragilisation du réseau d'associations locales, qui est réel, et qui doit être pris en compte par le ministère de la Justice.**

Recommandation n° 6 : prévoir les crédits nécessaires pour prendre en charge le coût pour les associations d'aide aux victimes de l'élargissement de la prime « Ségur ».

4. La diminution des crédits de l'action 4 s'explique par le choix fait de financer les espaces de rencontre au détriment de la médiation

L'action 4 *Médiation et espaces de rencontre* finance le réseau d'associations locales qui animent les espaces de rencontre et œuvrent dans le domaine de la médiation. **Ses crédits diminuent de 6 % pour s'établir à 14,2 millions d'euros en 2025.** Dans le détail, les crédits pour les associations locales de médiation familiale diminuent de 17,7 % et ceux dédiés aux associations locales gérant un espace de rencontre augmentent de 6 %.

Cette coupe budgétaire apparaît en contradiction avec les objectifs affichés de développement de la médiation. Le projet annuel de performances annexé au PLF fait d'ailleurs état d'une progression de 4,2 % du nombre d'entretiens et de réunions de médiation familiale entre 2011 et 2023.

Selon les chiffres de celui-ci, les situations de violences conjugales ont représenté, en 2023, près de 40 % de l'activité des espaces de rencontre. **S'il est donc essentiel que les crédits de ces structures soient préservés, la rapporteure déplore le procédé consistant à dépouiller la médiation pour alimenter les espaces de rencontre.**

C. LE PROGRAMME 310 CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE SUBIT DE PLEIN FOUET LA BAISSSE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère, le programme 310 est un programme support, qui porte les crédits nécessaires à l'accompagnement des directions pour la mise en œuvre des politiques transversales.

Il est composé de sept actions, incluant l'informatique ministérielle, les politiques de ressources humaines transversales et la gestion de l'administration centrale.

Les crédits du programme tels que prévus par le présent projet de budget s'établissent à 640,5 millions d'euros en AE et 703,9 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 16,6 % des AE et 5,8 % des CP.

Le tableau ci-dessous retrace par actions les ouvertures de crédits proposés dans le présent PLF.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 310 PAR ACTION EN LFI 2024 ET PLF 2025

<i>(en millions)</i>	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
État-major	11,2	11,2	12,0	12,0	7,1%	7,1%
Activité normative	31,9	31,9	34,4	34,4	7,8%	7,8%
Évaluation, contrôle, études et recherche	25,4	25,0	25,1	25,3	-1,2%	1,2%
Gestion de l'administration centrale	219,8	222,8	192,9	214,2	-12,2%	-3,9%
Développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires	39,0	56,3	36,6	54,7	-6,2%	-2,8%
Action informatique ministérielle	371,9	330,7	266,4	290,2	-28,4%	-12,2%
Politiques RH transversales	69,1	69,1	73,1	73,1	5,8%	5,8%
TOTAL	768,3	747,0	640,5	703,9	-16,6%	-5,8%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

Alors que les crédits du programme 310 ont déjà été significativement réduits lors de l'exécution budgétaire 2024 (- 14,7 % des AE et - 6,6 % des CP ouvertes en loi de finances pour 2024), ils sont en nette diminution en prévision pour 2025, obérant ainsi les capacités du ministère de la Justice à soutenir les juridictions et à poursuivre ses investissements, notamment en matière informatique. De même, aucune création d'emploi n'est prévue sur le programme pour l'an prochain.

Trois actions sont particulièrement touchées.

L'action 4 *Gestion de l'administration centrale* porte les crédits nécessaires au fonctionnement des services de l'administration centrale et des délégations interrégionales du secrétariat général. Elle comprend également les subventions pour charges de service public et les subventions pour charges d'investissement de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

L'action voit ses crédits diminuer de 12,2 % en AE et 3,9 % en CP : cette diminution s'explique notamment par l'annulation ou le report de projets immobiliers de réhabilitation importants, la priorité étant donnée aux travaux de sécurisation des sites centraux et à la maintenance des bâtiments. Les dotations versées aux deux opérateurs (AGRASC et APIJ) sont stabilisées à un niveau identique à celui de la LFI pour 2024, à hauteur respectivement de 12,2 millions et 18 millions d'euros.

L'action 5 *Développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires* voit, elle, ses crédits rabotés à hauteur de 6,2 % s'agissant des AE et de 2,8 % s'agissant des CP. Le projet annuel de performances mentionne une mesure de transfert qui expliquerait cette diminution, sans plus de précision.

Enfin, les crédits de l'action 9 *Action informatique ministérielle (hors titre II)* diminuent de 32,8 % en AE et de 13,5 % en CP : cette diminution forte aura des conséquences sur l'ensemble des projets informatiques conduits par le ministère, en en retardant la mise en œuvre ou en obligeant à en revoir à la baisse les ambitions. Le projet annuel de performances ne permet pas d'identifier les projets informatiques concernés, les crédits prévus pour chaque projet en 2025 n'étant pas renseignés : cela pose de réels problèmes quant à l'information du Parlement sur la répartition des crédits soumis à son vote.

Il est néanmoins certain que cette diminution des AE obère les investissements pour l'avenir alors que le monde judiciaire travaille avec des logiciels anciens et inadaptés aux enjeux qui sont les siens.

Si la rapporteure comprend la priorité donnée aux juridictions, elle alerte sur l'effet néfaste et les conséquences de ces économies de court terme alors même que la justice n'est encore qu'au milieu du gué s'agissant de la rénovation de son parc immobilier et de la transformation numérique de ses procédures.

D. LE BUDGET DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE STABLE MALGRÉ LA HAUSSE DE SON ACTIVITÉ

Le programme 305 regroupe les crédits qui lui sont alloués pour couvrir ses coûts de fonctionnement et ses dépenses de personnel, soit 4,8 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.

CRÉDITS ALLOUÉS AU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE EN LFI 2024 ET DANS LE PLF POUR 2025

	LFI pour 2024		PLF pour 2025		Évolution 2024/2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Conseil supérieur de la magistrature	4 638 029	5 720 822	4 832 456	5 915 249	4,2%	3,4%

Source : projet annuel de performances de la mission Justice

Cela représente une augmentation des crédits de paiement de 3,4 % par rapport à la LFI pour 2024.

Les dépenses de personnel, qui représentent 60,6 % des crédits de paiement ouverts sur le programme, couvrent à la fois la rémunération des 22 membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et celle des effectifs du secrétariat général (24 ETP).

L'activité du CSM demeure soutenue. Depuis 2008, il peut être saisi directement par tout justiciable qui estime qu'un magistrat n'a pas eu un comportement adapté à l'occasion d'une procédure judiciaire qui concerne le dit justiciable. Comme l'indique le projet annuel de performances, le nombre de plaintes ne cesse d'augmenter (+ 41,5 % entre 2022 et 2023), ce qui mobilise fortement les services du Conseil.

Le CSM est également chargé d'élaborer une charte de déontologie des magistrats, mission confiée par la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire.

Alors que le budget CSM a été lui aussi soumis à des annulations et des gels de crédits en 2024 (à hauteur de 10,2 % des AE et de 8 % des CP ouvertes en LFI 2024), les crédits pour 2025 ne sont pas suffisants pour permettre au Conseil d'assurer ses missions dans de bonnes conditions. Celui-ci avait chiffré ses besoins en ressources humaines à quatre ETP supplémentaires. Or, le présent PLF ne prévoit aucune augmentation du plafond d'emplois du programme, fixé à 24 ETP. La rapporteure propose donc d'y remédier.

Recommandation n° 7 : abonder les crédits du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature* à hauteur de 267 000 euros pour financer quatre postes supplémentaires.