



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**  
**« JUSTICE »**

**et**

**Articles 44 à 44 *ter* rattachés**

**Examen par la commission des finances mardi 15 novembre 2022**

**Rapporteur spécial :**

**M. Antoine LEFÈVRE**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » EN 2023</b>	
<b>I. LES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION « JUSTICE » CONNAISSENT UNE NOUVELLE HAUSSE EN 2023, D'UNE AMPLEUR TOUJOURS TRÈS ÉLEVÉE .....</b>	<b>14</b>
A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS EN 2023 DANS LA CONTINUITÉ DE CELLES OBSERVÉES DEPUIS 2021.....	15
1. <i>Les crédits progressent au même niveau inédit que celui constaté en 2021 et en 2022 .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Une progression des crédits demandés qui concerne tous les programmes et toutes les dépenses .....</i>	<i>16</i>
a) <i>Un dynamisme des dépenses en titre 2 et hors titre 2.....</i>	<i>18</i>
(1) <i>La création de 2 253 emplois en 2023 .....</i>	<i>18</i>
(2) <i>Les dépenses hors titre 2.....</i>	<i>19</i>
b) <i>L'importance des frais de justice et leurs facteurs d'évolution justifient une attention particulière .....</i>	<i>20</i>
B. UNE PROGRAMMATION QUI DOIT, TOUT EN INTÉGRANT L'INFLATION, PRÉPARER LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION.....	23
1. <i>Un budget qui resterait très dynamique à moyen terme, même en tenant compte de l'inflation .....</i>	<i>23</i>
a) <i>Le triennal 2023-2025 pose les bases d'un budget dynamique à moyen terme .....</i>	<i>23</i>
b) <i>La nécessité de tenir compte de l'inflation pour apprécier le niveau des crédits .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Un budget qui doit poser les premiers jalons de la future loi de programmation des moyens de la justice.....</i>	<i>25</i>
<b>II. SI ELLE EST IMPÉRATIVE, L'AUGMENTATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA JUSTICE NE PEUT FAIRE L'ÉCONOMIE D'UNE RÉFLEXION SUR LES PROGRÈS À ACCOMPLIR EN MATIÈRE DE GESTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS .....</b>	<b>25</b>
A. SOUTENIR LES MOYENS D'UN SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE « EN CRISE MAJEURE » .....	26
1. <i>Les États généraux de la Justice, un constat sévère sur l'état du service public de la justice .....</i>	<i>26</i>
2. <i>La France, en retard par rapport à ses principaux partenaires européens .....</i>	<i>27</i>
B. LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION DEVRA INTÉGRER DAVANTAGE DE DISPOSITIFS D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE LA GESTION DES CRÉDITS .....	29
1. <i>Une loi de programmation pour donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Une loi de programmation qui ne pourra faire l'économie d'un renforcement des dispositifs de gestion, de suivi et d'évaluation .....</i>	<i>30</i>

**SECONDE PARTIE**  
**LA MISSION « JUSTICE » EN 2023 : ENTRE POURSUITE DES CHANTIERS**  
**ENGAGÉS ET PRÉPARATION DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION**

<b>I. LES FONCTIONS SUPPORT, UN ENJEU ABSOLUMENT CRUCIAL POUR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>34</b>
<b>A. PARVENIR À CONCRÉTISER L'AMBITION DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE EN PASSANT D'UN PLAN DE RATTRAPAGE À UN PLAN DE MODERNISATION .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Un premier plan de transformation numérique de la justice dont les objectifs n'ont pas été pleinement atteints.....</i>	36
a) Sur l'axe 1 « équipements », des objectifs quasiment tous atteints .....	36
b) Sur l'axe 2 « applications », des objectifs toujours en cours .....	37
c) Sur l'axe 3 « soutien aux utilisateurs », des insuffisances marquées.....	39
2. <i>Un deuxième plan de transformation numérique qui doit absolument répondre aux écueils du premier.....</i>	40
a) Inclure l'ensemble des usagers .....	40
b) Faire du numérique un élément de réforme à part entière.....	41
c) Décloisonner (enfin) les applications.....	42
d) Disposer des effectifs et des moyens adéquats.....	43
<b>B. PROFESSIONNALISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, AU-DELÀ DE L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS.....</b>	<b>43</b>
1. <i>Des effectifs en forte hausse pour pallier des années de sous-dotations .....</i>	44
a) La création de 10 000 postes d'ici 2027.....	44
b) Une hausse des effectifs qui ne peut plus faire l'impasse sur une mesure objective de l'activité.....	45
c) Une interrogation sur le vivier de recrutement .....	46
2. <i>Au-delà des questions d'effectifs, des enjeux de revalorisation et de statut .....</i>	47
a) De nombreuses mesures statutaires et indemnitaires .....	47
b) La nécessité de revaloriser certains métiers.....	49
<b>C. POURSUIVRE LES CHANTIERS IMMOBILIERS ENGAGÉS CES DERNIÈRES ANNÉES .....</b>	<b>51</b>
1. <i>L'administration pénitentiaire, mener de front le plan « 15 000 places » et ses autres opérations immobilières .....</i>	51
2. <i>Les juridictions, poursuivre le plan de rénovation .....</i>	54
3. <i>La protection judiciaire de la jeunesse, un plan de construction de centres qui demeure difficile à mettre pleinement en œuvre.....</i>	55
<b>D. CONCILIER RÉGIONALISATION DES MISSIONS SUPPORT ET ÉQUIPES DE PROXIMITÉ.....</b>	<b>56</b>
<b>II. SUIVRE ET ÉVALUER LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE LA JUSTICE.....</b>	<b>57</b>
<b>A. QUELLE TRADUCTION BUDGÉTAIRE POUR LES RÉFORMES ADOPTÉES CES DERNIÈRES ANNÉES ? .....</b>	<b>57</b>
1. <i>Concrétiser la priorité donnée à la justice de proximité.....</i>	57
2. <i>Donner une nouvelle impulsion aux peines alternatives et à la réinsertion .....</i>	59
3. <i>Traduire les dispositions du code de justice pénale des mineurs .....</i>	60

B. GARANTIR L'ACCÈS AU DROIT ET LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES .....	62
1. Une hausse des crédits demandés au titre de l'aide juridictionnelle, dans la continuité des exercices précédents .....	63
2. Un renforcement des moyens alloués à l'aide aux victimes.....	66

LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION.....	67
---	----

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....	69
-------------------------------------	----

• <b>ARTICLE 44 Prolongation et extension de l'expérimentation rendant obligatoire une tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales...</b>	69
• <b>ARTICLE 44 bis (nouveau) Recouvrement par l'État des sommes engagées au titre de l'aide juridictionnelle.....</b>	74
• <b>ARTICLE 44 ter (nouveau) Prolongement de la dérogation au principe du placement en cellule individuelle .....</b>	80

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	85
-------------------------------------	----



## L'ESSENTIEL

### I. EN 2023, UNE NOUVELLE HAUSSE TRÈS DYNAMIQUE DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION « JUSTICE »

Pour 2023, les crédits demandés sur la mission « Justice » s'élèvent à **12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **11,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente **une baisse de 2 % des AE et une hausse de 7,7 % des CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, à périmètre constant. Cette augmentation s'inscrit dans la continuité des deux exercices budgétaires précédents, marqués par une hausse d'une ampleur similaire, de l'ordre de 8 % en crédits de paiement.

#### Évolution des crédits de la mission « Justice » par programme

(en millions d'euros)

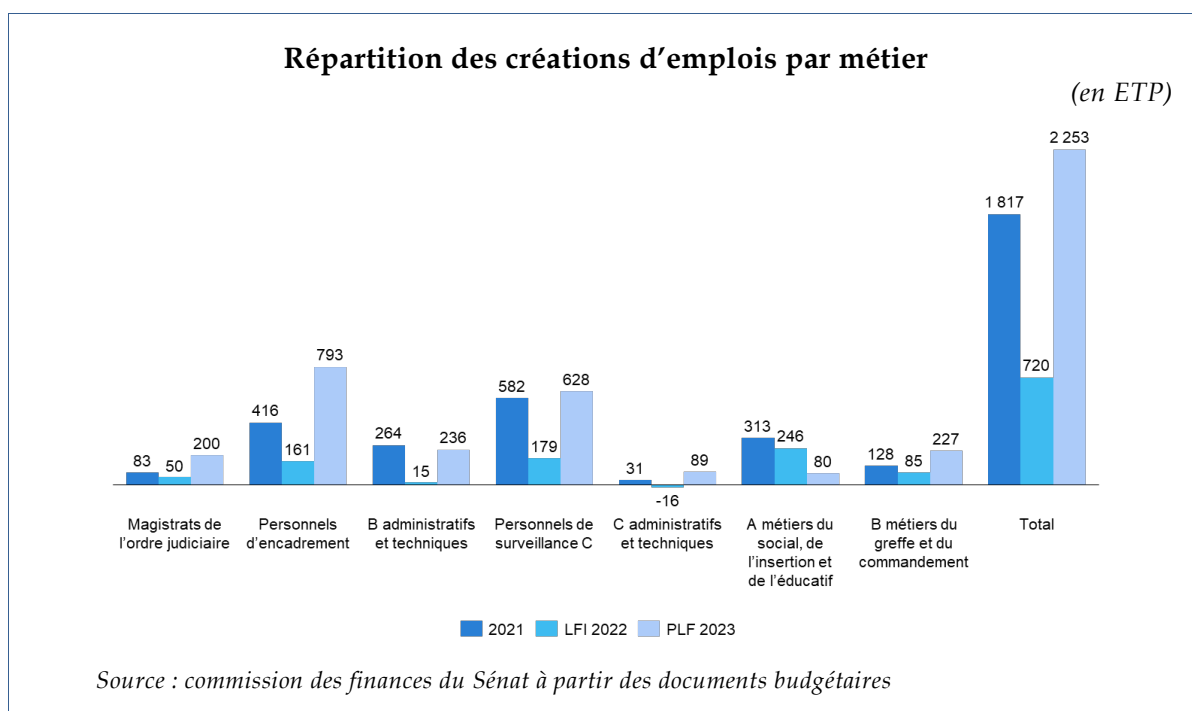
		Exécution 2021	LFI 2022 (format 2023)	LFI 2023	Évolution 2023/2022	Évolution en volume
Accès au droit et à la justice [P101]	AE	601,3	680,0	712,5	4,8 %	32,45
	CP	601,8	680,0	712,5	4,8 %	32,45
Administration pénitentiaire [P107]	AE	4 337,5	6 544,7	5 409,9	- 17,3 %	- 1134,83
	CP	4 138,0	4 584,0	4 927,4	7,5 %	343,38
Justice judiciaire [P166]	AE	3 830,2	3 920,8	4 516,4	15,2 %	595,52
	CP	3 681,4	3 849,1	4 148,8	7,8 %	299,72
Protection judiciaire de la jeunesse [P182]	AE	923,7	992,3	1 103,7	11,2 %	111,36
	CP	915,2	984,8	1 087,3	10,4 %	102,44
Conduite et pilotage de la politique de la justice [P310]	AE	507,2	616,9	764,5	23,9 %	147,55
	CP	529,9	636,1	682,5	7,3 %	46,36
Conseil supérieur de la magistrature [P335]	AE	3,5	13,8	4,1	- 70,5 %	- 9,75
	CP	4,4	5,3	5,0	- 5,5 %	- 0,29
Total	AE	<b>10 203,4</b>	<b>12 768,7</b>	<b>12 511,0</b>	<b>- 2,0 %</b>	<b>- 257,7</b>
	CP	<b>9 870,7</b>	<b>10 739,3</b>	<b>11 563,4</b>	<b>7,7 %</b>	<b>824,06</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits de paiement de la mission s'élèveraient à **9,6 milliards d'euros en 2023**, soit 1,2 milliard d'euros de plus que le montant prévu pour l'année 2022 dans la loi de programmation pour la période 2018-2022.

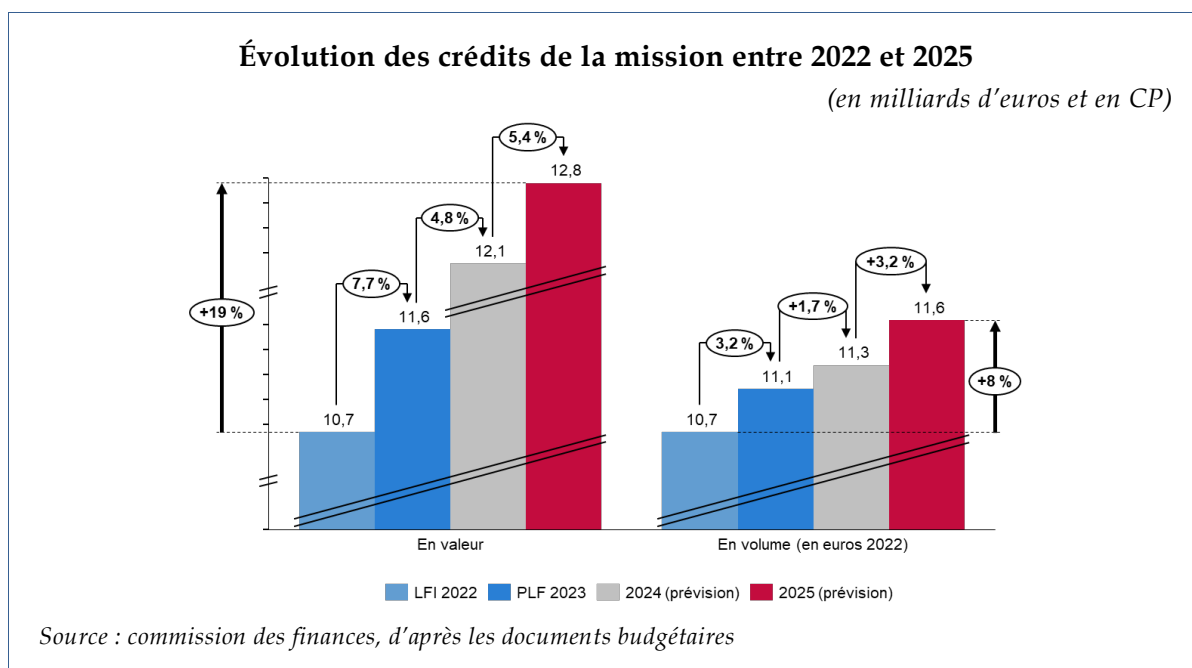
Trois priorités sont énoncées par le ministère de la justice : le **renforcement des effectifs** de magistrats et de personnels de justice, la **mise à niveau numérique** des juridictions et des procédures et la **poursuite de la mise en œuvre du plan pénitentiaire** prévoyant la création de 15 000 places de prison. De manière générale, l'ensemble des dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) comme hors titre 2 augmentent.

Le **schéma d'emploi est particulièrement dynamique**, avec la création de 2 253 équivalents temps plein (ETP) en 2023, représentant la première tranche des 10 016 emplois qui seraient créés d'ici 2027.



À moyen terme, d'après les premières prévisions sur le triennal, le **budget de la justice continuerait d'augmenter, bien que la dynamique ralentirait**, avec une hausse des CP de 4,8 % en prévision pour 2024 et de 5,4 % en 2025. **Le ralentissement serait d'autant plus fort qu'il serait tenu compte de l'inflation**, même si toutes les dépenses de la mission ne sont pas affectées de la même façon. Certains postes, tels que les frais de justice ou l'aide juridictionnelle, comprennent des tarifs forfaitaires, tandis que d'autres sont plus sensibles à l'évolution des prix, tel que l'immobilier ou, dans une moindre mesure, l'informatique.





Au regard des défis auxquels le ministère de la justice doit répondre et du manque critique de ses moyens, budgétaires comme humains, la hausse des crédits demandés en 2023 doit être soutenue. Les États généraux de la Justice, dont les travaux ont été quasi-unanimement salués par les responsables de programme et par les parties prenantes, ont dressé un **constat sévère sur l'état du service public de la justice en France**. Face à la « crise majeure » qu'il traverse, **le choix de recourir à des « rustines » pour « colmater les brèches dans un contexte de sous-dotation » a fait son temps** et ne saurait répondre à « l'incompréhension des justiciables, [au] découragement des professionnels de justice et [aux] tensions avec les avocats »<sup>1</sup>.

## II. D'IMPORTANTES CHANTIERS À MENER POUR REMÉDIER À LA « CRISE MAJEURE » QUE TRAVERSE LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

### A. UNE FUTURE LOI DE PROGRAMMATION QUI DEVRA RENFORCER LE SUIVI DES DÉPENSES ET L'ÉVALUATION DES MOYENS ENGAGÉS

La hausse tendancielle et dynamique des crédits de la mission de justice ne doit pas consister en un blanc-seing donné au Gouvernement : il est plus que temps que la programmation des crédits s'accompagne d'un **solide processus d'évaluation**. La future loi de programmation ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur **l'amélioration de la gestion et sur la construction d'indicateurs de suivi fiables**. Pour citer Jean-Marc Sauvé,

<sup>1</sup> [Synthèse](#) des États généraux de la Justice.

président du comité des États généraux de la Justice, le ministère se trouve depuis trop longtemps « *dans l'incapacité de relever les défis d'une gestion rigoureuse* ». Cette situation doit changer, sans quoi la hausse des moyens n'aura que peu d'effets sur l'amélioration du service public de la justice.

L'**article 44** rattaché à la mission en est une illustration : il est proposé d'étendre et de prolonger de deux ans une expérimentation en vigueur depuis six ans déjà – le recours obligatoire à la médiation préalable pour certaines affaires familiales – pour que le ministère puisse (enfin) disposer des données pertinentes pour **évaluer ses effets et l'opportunité de la pérenniser**.

## **B. LES FONCTIONS SUPPORT, UN ENJEU ABSOLUMENT CRUCIAL POUR AMÉLIORER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE**

### **1. Parvenir à concrétiser l'ambition du plan de transformation du numérique**

Un deuxième plan de transformation numérique (PTN) devrait succéder au premier PTN, sur lequel la commission des finances du Sénat avait demandé une enquête à la Cour des comptes. Cette dernière avait rappelé dans ses travaux le **retard du ministère de la justice** sur la question du numérique, alors qu'il est au cœur du quotidien de ses agents : les applications sont souvent vétustes, cloisonnées et peu stables.

Pour parvenir à **passer d'un plan de rattrapage à un véritable plan de modernisation** du ministère de la justice, le rapporteur spécial estime que le deuxième PTN devra satisfaire plusieurs impératifs : prendre en compte les **besoins des usagers** et des professionnels du droit ; bénéficier des **moyens budgétaires** et des **compétences** adéquats ; **décloisonner** les systèmes d'information de la justice, que ce soit entre ses différentes administrations ou vis-à-vis des autres professionnels du droit (avocats) et des autres ministères. La mise en œuvre de ce plan devra également s'accompagner de la mise en place d'équipes d'informaticiens de proximité, par exemple au sein des juridictions.

### **2. Professionnaliser la gestion des ressources humaines**

Le pilotage des ressources humaines du ministère de la justice ne peut se résumer à la seule **augmentation des effectifs**. En effet, si la création de 10 000 emplois d'ici 2027, dont 1 500 magistrats et 1 500 greffiers, est jugée indispensable pour éviter un effacement de l'institution judiciaire, elle soulève plusieurs interrogations. La principale porte sur la **capacité du ministère à assurer ces recrutements** à qualité de formation constante, alors que les viviers de disponibilité se tarissent et que plusieurs métiers souffrent d'un profond déficit d'attractivité.

Le deuxième enjeu a trait à la nécessité de **revaloriser les métiers et les carrières**. Pour ce faire, le ministère a eu tendance à largement s'appuyer sur des **mesures statutaires et indemnitaires**. La plus importante, et qui prendra effet au 1<sup>er</sup> octobre 2023, est la **revalorisation du traitement brut des magistrats judiciaires de 1 000 euros en moyenne**, pour un coût de 128 millions d'euros en année pleine. Le rapporteur spécial partage le constat que si cette revalorisation constitue un premier signal positif pour la convergence indemnitaire, notamment vis-à-vis des magistrats de l'ordre administratif, le seul traitement des aspects financiers ne suffira pas à restaurer l'attractivité du service public de la justice.

### **3. Achever les programmes immobiliers lancés sur le précédent quinquennat**

Les dépenses immobilières du ministère de la justice s'élèveraient à **3,5 milliards d'euros sur la période 2023-2025**, dont la majorité au titre du programme de construction de 15 000 places de prison supplémentaires, lancé en 2018. Si ce programme a connu d'importants retards, 1 958 places nettes devraient être livrées en 2023, alors que l'administration pénitentiaire poursuit également en parallèle ses deux plans de sécurisation et de rénovation des établissements pénitenciers. Le rapporteur spécial rappelle ici qu'**une politique pénitentiaire ne peut se résumer à de la construction** - ce n'est pas comme cela que la France parviendra à lever la dérogation au principe d'encellulement individuel, prolongée jusqu'en 2027 par l'**article 44 ter**.

Les retards constatés sur ces programmes se traduiront très probablement par un **renchérissement de leurs coûts**, alors que le prix des matériaux et matériels de construction a fortement augmenté depuis 2021. Ces retards ne sont pas seulement le fait du ministère. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est ainsi confrontée à d'importants délais dans l'exécution de son plan de construction de 20 **centres éducatifs fermés**, la principale difficulté ayant trait à la **disponibilité du foncier**.

#### **C. SUIVRE LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES ET DES GRANDES PRIORITÉS DE LA JUSTICE**

##### **Exemple 1 : la réinsertion des détenus**

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire comprend plusieurs dispositions visant à favoriser le recours aux peines alternatives ou à renforcer les droits sociaux des détenus. **Les crédits alloués au financement des alternatives à l'incarcération**, et notamment les mesures de surveillance électronique et les placements extérieurs, augmenteraient ainsi de 30 % en 2023, pour atteindre **53,4 millions d'euros**,

tandis que les équipes dédiées à la surveillance électronique bénéficieraient d'un **renforcement de 27 emplois**.

Quant à la **formation professionnelle** des détenus, primordiale dans le cadre de la réinsertion, elle reste très insuffisante, avec un taux moyen de personnes détenues ayant bénéficié d'une formation en 2021 de 8,4 %. **Les divergences sont très fortes entre les régions** : le taux moyen en Île-de-France, le plus bas, est de 3 %, celui des Hauts-de-France, le plus élevé, de 17 %.

### **Exemple 2 : l'accès au droit**

90 % des crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice » sont alloués à l'aide juridictionnelle, soit un montant de **641 millions d'euros en 2023**. L'**article 44 bis rattaché à la mission** vise à parachever le **volet « recouvrement »** de la réforme engagée en 2021 sur l'aide juridictionnelle et l'aide à l'intervention de l'avocat commis ou désigné d'office. Ce dernier peut demander à percevoir cette rétribution avant toute appréciation de l'éligibilité de la personne bénéficiaire de la présence de l'avocat, ce qui suppose un **recouvrement a posteriori performant**, dont l'efficacité dépendra au final des évolutions qui seront apportées au nouveau **système d'information dédié à l'aide juridictionnelle**.

L'unité de valeur, qui sert à calculer la rétribution des avocats, a été revalorisée à 36 euros en loi de finances pour 2022. Elle reste toutefois encore inférieure aux frais que peuvent réellement engager les avocats sur certaines procédures.

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 22 % des réponses à son questionnaire budgétaire.*

## **PREMIÈRE PARTIE UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » EN 2023**

La mission « Justice » comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice. Elle est composée de **six programmes**, qui recoupent en partie les différentes directions « métier » du ministère de la justice :

- **le programme 166 « Justice judiciaire »**, qui regroupe les crédits relatifs aux juridictions judiciaires ;

- **le programme 107 « Administration pénitentiaire »**, relatif au service public pénitentiaire ;

- **le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »**, piloté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), qui est chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs ;

- **le programme 101 « Accès au droit et à la justice »**, mis en œuvre par le secrétariat général du ministère de la justice et qui comprend notamment les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle ;

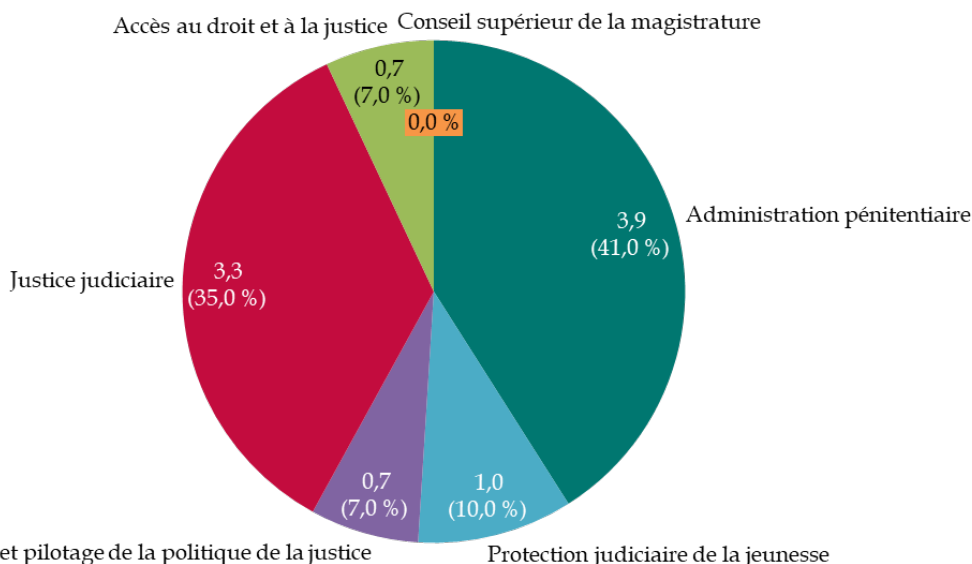
- **le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »**, placé sous la responsabilité du secrétariat général du ministère de la justice et qui regroupe les moyens de l'état-major, du secrétariat général, des directions législatives, de l'inspection générale de la justice, des délégations interrégionales du secrétariat général et des opérateurs de la mission, ainsi que les crédits alloués aux politiques transversales telles que l'informatique et la gestion des ressources humaines ;

- **le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » (CSM)** qui porte les crédits nécessaires à l'activité du CSM.

À noter, la mission « Justice » ne comprend pas les crédits relatifs à la justice administrative, qui sont retracés dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**Répartition des crédits de la mission « Justice » par programme en 2023,  
hors contribution au CAS « Pensions »**

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances, d'après les données publiées dans les documents budgétaires

La nouvelle hausse des crédits demandés sur la mission « Justice » en 2023 s'inscrit dans un contexte marqué par les **États généraux de la Justice**, par la **préparation de la future loi de programmation** de la justice et par **l'inflation**.

**I. LES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LA MISSION « JUSTICE »  
CONNAISSENT UNE NOUVELLE HAUSSE EN 2023, D'UNE  
AMPLEUR TOUJOURS TRÈS ÉLEVÉE**

La mission « Justice » représenterait **3,2 % des crédits du budget général de l'État alloués aux dépenses des ministères<sup>1</sup>** en 2023, contre 3,19 % en 2022. Avec une hausse de 7,7 %, **ses crédits de paiement progresseraient légèrement plus vite que ceux du budget général de l'État (+ 7,2 %), y compris sur le seul périmètre des ministères (+ 7,1 %).**

<sup>1</sup> Budget général retraité des engagements financiers de l'État, des régimes sociaux et de retraite, des relations avec collectivités territoriales et des remboursements et dégrèvements.

**A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS EN 2023 DANS LA CONTINUITÉ DE CELLES OBSERVÉES DEPUIS 2021**

**1. Les crédits progressent au même niveau inédit que celui constaté en 2021 et en 2022**

Pour 2023, les crédits demandés sur la mission « Justice » s'élèvent à **12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **11,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente **une baisse de 2 % des AE et une hausse de 7,7 % des CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, à périmètre constant

**Évolution des crédits de la mission « Justice » par programme**

(en millions d'euros et en %)

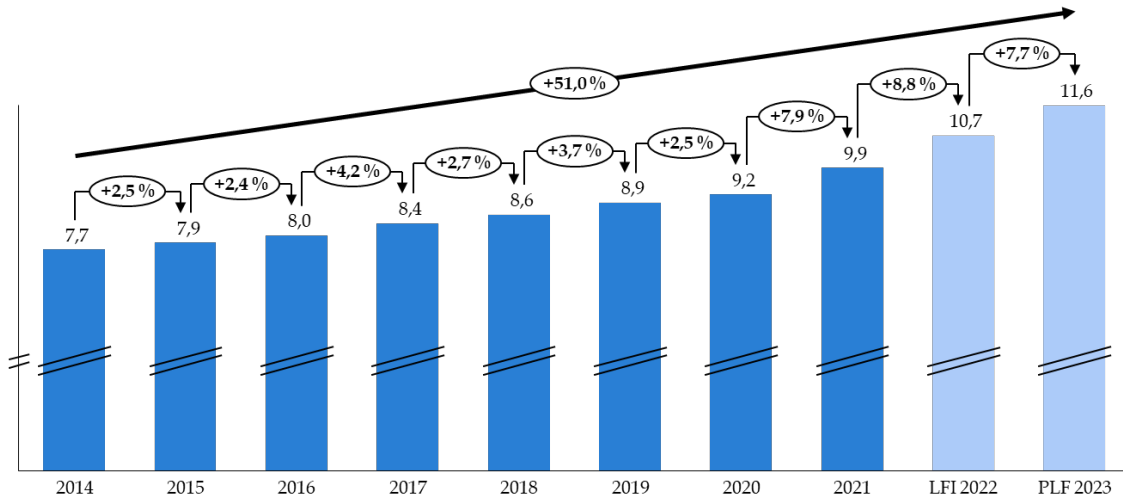
		Exécution 2021	LFI 2022 (format 2023)	LFI 2023	Évolution 2023/2022	Évolution en volume
Accès au droit et à la justice [P101]	AE	601,3	680,0	712,5	4,8 %	32,45
	CP	601,8	680,0	712,5	4,8 %	32,45
Administration pénitentiaire [P107]	AE	4 337,5	6 544,7	5 409,9	- 17,3 %	- 1134,83
	CP	4 138,0	4 584,0	4 927,4	7,5 %	343,38
Justice judiciaire [P166]	AE	3 830,2	3 920,8	4 516,4	15,2 %	595,52
	CP	3 681,4	3 849,1	4 148,8	7,8 %	299,72
Protection judiciaire de la jeunesse [P182]	AE	923,7	992,3	1 103,7	11,2 %	111,36
	CP	915,2	984,8	1 087,3	10,4 %	102,44
Conduite et pilotage de la politique de la justice [P310]	AE	507,2	616,9	764,5	23,9 %	147,55
	CP	529,9	636,1	682,5	7,3 %	46,36
Conseil supérieur de la magistrature [P335]	AE	3,5	13,8	4,1	- 70,5 %	- 9,75
	CP	4,4	5,3	5,0	- 5,5 %	- 0,29
Total	AE	10 203,4	12 768,7	12 511,0	- 2,0 %	- 257,7
	CP	9 870,7	10 739,3	11 563,4	7,7 %	824,06

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La prévision pour 2023 s'inscrit dans la continuité des deux exercices budgétaires précédents, marqués par une hausse d'une ampleur similaire, de l'ordre de 8 % en crédits de paiement.

### Évolution des crédits de la mission « Justice » ces dix dernières années

(en milliards d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

**Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits de la mission « Justice » s'élèveraient à 9,6 milliards d'euros en 2023, soit 710 millions d'euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2022 et 1,2 milliard d'euros de plus que le montant prévu pour l'année 2022 dans la loi de programmation 2018-2022, à périmètre constant.**

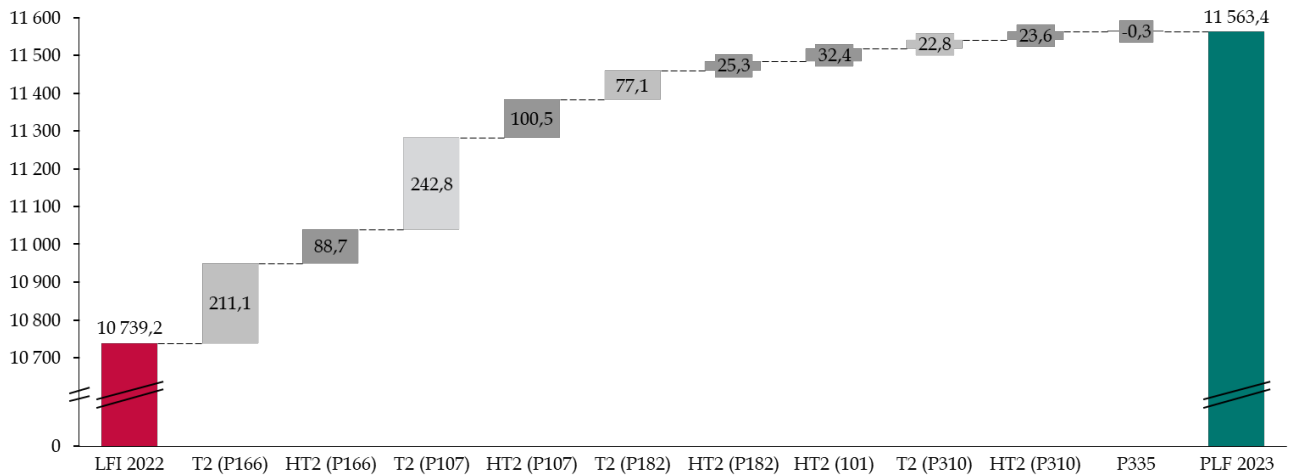
#### **2. Une progression des crédits demandés qui concerne tous les programmes et toutes les dépenses**

Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire a indiqué que ce budget permettait « d'intégrer toutes les avancées constatées en 2022 et de les poursuivre ». Un constat similaire peut être fait pour l'ensemble des programmes « métier », avec une progression des dépenses de titre 2 (dépenses de personnel) comme hors titre 2.



### Contribution des programmes de la mission « Justice » à la hausse des crédits demandés en 2023, à périmètre constant

(en millions d'euros, en CP)



P 166 : Justice judiciaire

P 107 : Administration pénitentiaire

P 182 : Protection judiciaire de la jeunesse

P 101 : Accès au droit et à la justice

P 310 : Conduite et pilotage de la politique de la justice

P 335 : Conseil supérieur de la magistrature

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le ministère justifie la hausse des crédits demandés sur la mission par trois priorités : le renforcement des effectifs de magistrats et de personnels de justice, la mise à niveau numérique des juridictions et des procédures et la poursuite de la mise en œuvre du plan pénitentiaire prévoyant la création de 15 000 places de prison.

a) Un dynamisme des dépenses en titre 2 et hors titre 2

**Évolution des crédits demandés sur la mission « Justice »  
en 2023 par titre, à périmètre constant**

(en millions d'euros et en CP)

		Exécution 2021	LFI 2022 (format 2023)	LFI 2023	Évolution 2023/2022	Évolution en volume
<b>Titre 2 - Dépenses de personnel</b>	AE	5 903,40	6 125,7	6 679,7	9,0 %	554,03
	CP	5 903,40	6 125,7	6 679,7	9,0 %	554,03
<b>Titre 3 - Dépenses de fonctionnement</b>	AE	2 155,0	4 141,2	3 223,7	- 22,2 %	- 917,54
	CP	2 424,6	2 519,7	2 713,7	7,7 %	194
<b>Titre 5 - Dépenses d'investissement</b>	AE	1 249,5	1 511,2	1 573,6	4,1 %	62,34
	CP	651,2	1 103,5	1 136,0	2,9 %	32,54
<b>Titre 6 - Dépenses d'intervention</b>	AE	895,5	990,3	1 034,0	4,4 %	43,65
	CP	891,5	990,3	1 034,0	4,4 %	43,65
<b>Total</b>	AE	<b>10 203,3</b>	<b>12 768,5</b>	<b>12 511,0</b>	<b>- 2,0 %</b>	<b>- 257,7</b>
	CP	<b>9 870,7</b>	<b>10 739,2</b>	<b>11 563,4</b>	<b>7,7 %</b>	<b>824,1</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

(1) La création de 2 253 emplois en 2023

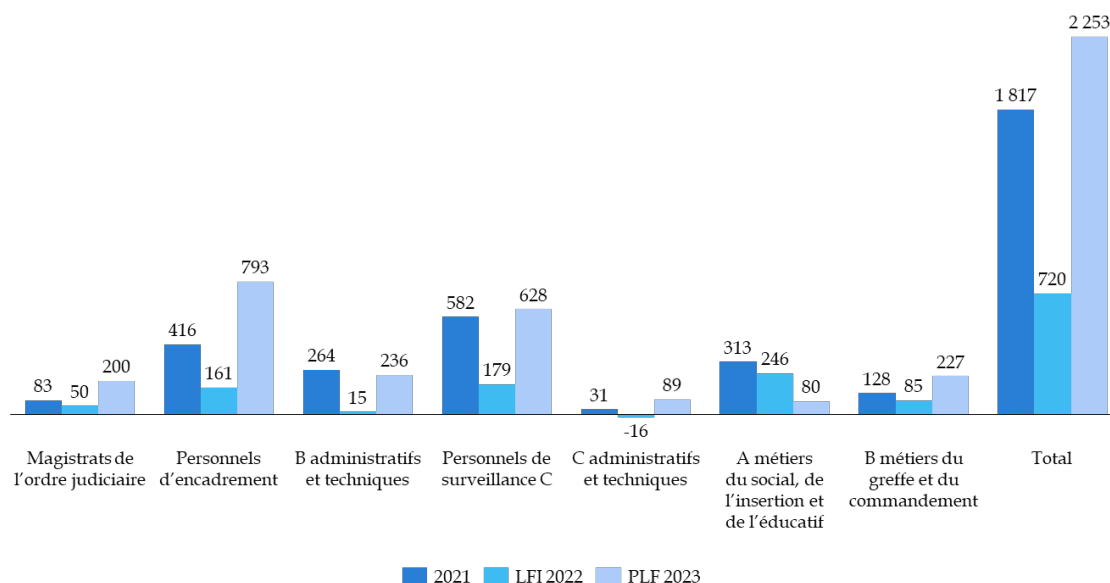
La forte hausse des dépenses de personnel, à hauteur de 9 % entre 2023 et 2022, s'explique tant par la **création de 2 253 équivalents temps plein (ETP)** en 2023 que par la mise en œuvre de mesures statutaires et indemnitaires (cf. *infra*). Le coût de ces dernières serait **de 110,9 millions d'euros en 2023**, soit un cinquième de l'augmentation des dépenses de personnel constatée entre 2022 et 2023.

Les 2 253 ETP se répartissent de la façon suivante entre les programmes : **1 220 emplois pour la justice judiciaire** (programme 166), **809 emplois pour l'administration pénitentiaire** (programme 107), **132 emplois pour le secrétariat général du ministère de la justice** (programme 310) et **92 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse** (programme 182), principalement pour renforcer le potentiel d'insertion des jeunes accueillis.

Sur ces emplois, 200 magistrats de l'ordre judiciaire et 191 greffiers seraient recrutés, deux métiers fortement sous tension et pour lesquels des recrutements étaient demandés de longue date par la direction des services judiciaires.

## Répartition des créations d'emplois par métier

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La chute des créations de poste en 2022 doit être relativisée par le rattachement en gestion du recrutement de 85 surveillants pénitentiaires et par le **recrutement anticipé de 605 ETP**, correspondant à la pérennisation de 500 contractuels du volet civil de la justice de proximité et de 105 emplois au titre de la lutte contre les violences intrafamiliales<sup>1</sup>. Ces recrutements, bien qu'effectués en 2022, **contribuent au schéma d'emplois de + 10 016 ETP pour la mission « Justice » sur la période 2023-2027**. La hausse du plafond d'emplois correspondante est inscrite dans le cadre de l'article 7 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 (PLFR 2).

Le plafond d'emplois de la mission « Justice » s'élèverait ainsi à **92 061 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** en 2023, en hausse de 1 394 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 (+ 1,5 %) mais de **seulement 703 ETPT par rapport au plafond révisé en PLFR 2**. Un ajustement pourrait donc être prévu par le Gouvernement sur le plafond 2023. Le taux de vacance sous plafond demeure quant à lui faible, de l'ordre de quelques points de pourcentage, indiquant un respect des schémas d'emplois.

### (2) Les dépenses hors titre 2

Les crédits demandés en 2023 sur les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention augmenteraient moins vite que le total de la mission. Ils s'élèveraient à **4,9 milliards d'euros** en CP, soit 42,2 % des

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

crédits de la mission, en **hausse de 270,2 millions d'euros (+ 5,9 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2022<sup>1</sup>**.

Cette augmentation résulterait essentiellement :

- **des dépenses informatiques**, que ce soit pour la maintenance des applicatifs existants ou pour l'acquisition et le renouvellement du matériel ;

- **des dépenses immobilières**, qu'elles relèvent d'opérations de construction, de rénovation, d'entretien, d'aménagement des bureaux ou de gestion des locaux (par exemple les consommations énergétiques) ;

- **des réformes engagées ces dernières années** et visant notamment à développer le statut du travailleur détenu, à développer les places en structures d'hébergement et en milieu ouvert pour prendre en charge les mineurs ou encore à mieux former les personnels.

*b) L'importance des frais de justice et leurs facteurs d'évolution justifient une attention particulière*

Les crédits alloués aux **frais de justice**, qui relèvent des dépenses de fonctionnement, font chaque année l'objet d'une attention spécifique. Les frais de justice représentent en effet un peu moins de **60 % des dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire »** et sont intrinsèquement liés à l'activité des magistrats.

L'essentiel des frais de justice constitue en effet une dépense engagée par les officiers de police judiciaire (OPJ) et par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires. Elle concerne principalement les expertises génétiques et médicales mais aussi financières, informatiques ou balistiques, ou encore le recours aux auxiliaires ou collaborateurs de la justice (huissiers, traducteurs, interprètes, délégués du procureur, etc.). **La part des frais de justice pénale représente 91,1 % des frais de justice totaux en 2021**. Elle tend à augmenter, tandis que les frais de justice relatifs aux actions civiles et commerciales diminuent depuis 2015.

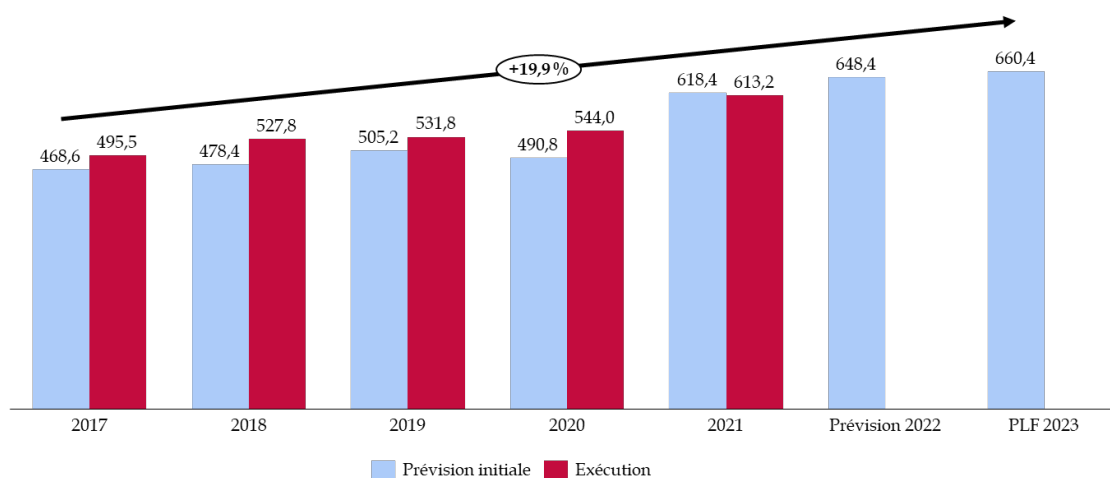
En 2023, les frais de justice s'élèveraient à **660 millions d'euros en AE et en CP**, contre 648 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2022, soit une évolution maîtrisée de + 1,9 %. Ce montant pourrait être, à l'instar des années précédentes, revu à la hausse, alors qu'il augmenterait déjà de près de **170 millions d'euros en trois ans**.

---

<sup>1</sup> À périmètre constant.

## Évolution des frais de justice depuis 2017

(en millions d'euros, AE=CP)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le **difficile pilotage des frais de justice** provient d'une part de leur dynamisme, et, d'autre part, de leur manque de prévisibilité et de l'importance des charges à payer qui se sont accumulées au cours des années. **Il a toutefois tendance à s'améliorer.** Le rétablissement du **délaï de forclusion d'un an** pour déposer les mémoires de frais de justice à compter de l'achèvement de la mission<sup>1</sup> doit par exemple permettre d'améliorer la prévision budgétaire. Il explique également une partie de la hausse des frais de justice constatée en 2021 et en 2022, avec un « effet volume » lié au traitement des dossiers proches de l'échéance.

En 2023, la hausse des crédits alloués aux frais de justice ralentirait. Elle permettrait néanmoins de revaloriser les expertises psychologiques et psychiatriques, dans un contexte toujours marqué par une attrition du vivier d'experts, du fait de tarifs peu attractifs.

Lors de son audition, **la direction des services judiciaires (DSJ) a indiqué que la recherche d'une maîtrise de l'évolution des frais de justice n'était pas incompatible avec le respect du principe de l'indépendance juridictionnelle**, notamment en menant des actions de sensibilisation des magistrats, tout en incluant les officiers de police judiciaire (OPJ). Un **plan d'actions national de maîtrise des frais de justice** a été diffusé à la suite d'un séminaire des chefs de cour au mois de septembre 2021. Il s'articule autour de trois axes : l'animation du réseau, la sensibilisation des acteurs et le renforcement de la maîtrise de certains segments de frais de justice (gardiennage des véhicules placés sous scellés, scellés biologiques, interprétariat traducteur, expertises numériques, etc.).

<sup>1</sup> Article 236 de la [loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

La DSJ s'est par exemple rapprochée des services régionaux administratifs (SAR) pour **envisager le recrutement en interne d'interprètes sur les langues les plus fréquentes**, au lieu de recourir à des prestataires externes. Selon les termes utilisés par le directeur adjoint, une telle évaluation relève de la recherche, même sur les frais de justice, « *d'une optimisation et d'une plus grande efficacité de la dépense publique* »<sup>1</sup>.

En tout état de cause, le développement de techniques d'enquête de plus en plus sophistiquées et coûteuses, ainsi que la masse croissante de données à exploiter, **laissent peu de marges de manœuvre pour une éventuelle réduction de ces frais**.

En 2021, la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale a atteint **471 euros**, soit 97 euros de plus qu'en 2019 et 51 euros de plus qu'en 2020. Cette hausse s'expliquait principalement par la reprise de l'activité en sortie de crise sanitaire, le déploiement des enquêtes sociales et le renforcement de la justice de proximité, ainsi qu'une intensification de la lutte anti-terroriste. **La prévision actualisée pour 2022 s'élève à 441 euros de dépense moyenne**.

Le Gouvernement avait annoncé l'année dernière vouloir atteindre un **objectif de dépense moyenne de 330 euros en 2023**, ce qui supposait **une diminution très ambitieuse par rapport à la dynamique constatée ces dernières années**. Il comptait pour ce faire s'appuyer :

- sur la montée en charge de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) avec la mise en œuvre effective de la géolocalisation ;

- sur le déploiement en 2022 d'un logiciel contribuant à la maîtrise des dépenses de traduction ;

- sur les initiatives pour mieux maîtriser ces dépenses, en lien avec les chefs de cour.

**Le rapporteur spécial avait fait part de son scepticisme quant à l'atteinte de cet objectif**. Les données actualisées dont il dispose confirment ses doutes : **le Gouvernement a révisé la cible pour 2023 à hauteur de 501 euros de dépense moyenne de frais de justice par affaire pénale**, marquant donc une très forte croissance, même par rapport à ce qui devait être un point haut en 2021.

Par exemple, si le **déploiement de la PNIJ a bien généré des économies sur les frais de géolocalisation par dossier**, à hauteur de 68 millions d'euros depuis 2021, **ces économies sont partiellement contrebalancées par un effet volume** lié à la plus grande facilité d'accès aux réquisitions numériques et aux interceptions judiciaires par les enquêteurs<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du directeur adjoint des services judiciaires par le rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

## B. UNE PROGRAMMATION QUI DOIT, TOUT EN INTÉGRANT L'INFLATION, PRÉPARER LA PROCHAINE LOI DE PROGRAMMATION

Il est impératif d'inscrire la trajectoire des crédits et des emplois de la mission « Justice » dans la durée, par l'intermédiaire d'une loi de programmation.

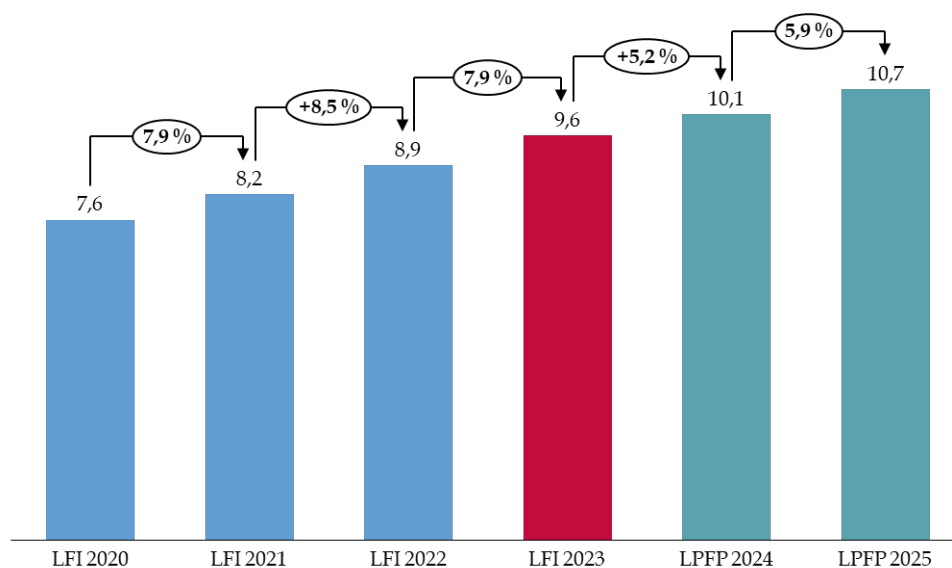
### 1. Un budget qui resterait très dynamique à moyen terme, même en tenant compte de l'inflation

a) *Le triennal 2023-2025 pose les bases d'un budget dynamique à moyen terme*

À moyen terme, et d'après les données transmises dans les documents annexés au projet de loi de finances, le budget de la Justice continuerait d'augmenter, bien que la dynamique ralentirait, **avec une hausse des CP de 5,2 % en prévision pour 2024 et de 5,9 % en 2025<sup>1</sup>**, hors contribution au CAS « Pensions ».

#### Évolution prévisionnelle des crédits de la mission « Justice », hors contribution au CAS « Pension »

(en milliards d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

<sup>1</sup> Triennal inscrit dans le projet annuel de performance de la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2023 et plafonds inscrits à l'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027.

Trois éléments appellent toutefois à la plus grande précaution dans l'appréciation de ce triennal : la future loi de programmation pourrait revoir ces prévisions à la hausse, les priorités pourraient être révisées au cours du quinquennat et l'inflation pourrait évoluer par rapport aux hypothèses retenues dans le cadre de l'élaboration du triennal 2023-2025.

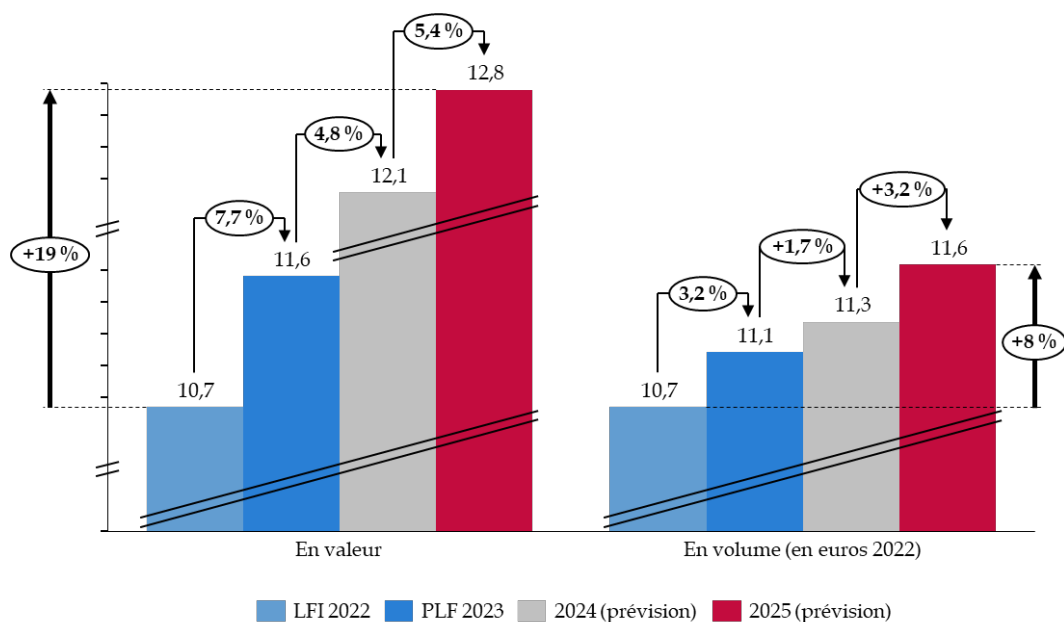
Il n'en demeure pas moins que **cette trajectoire est positive** et doit permettre à l'ensemble des responsables de programme et au ministère de **remédier aux défaillances constatées dans le cadre des États généraux de la Justice** d'une part, et, d'autre part, **de poursuivre et d'enfin achever les réformes, projets et transformations engagés ces dernières années.**

*b) La nécessité de tenir compte de l'inflation pour apprécier le niveau des crédits*

Après plusieurs années d'inflation basse voire proche de zéro, le nouveau contexte macroéconomique, avec des niveaux d'inflation inédits depuis le début de l'année 2022, oblige à **intégrer ce facteur dans l'analyse de la programmation**. En euros constants (*euros de 2022*), l'augmentation des crédits de la mission « Justice » est légèrement moins forte en 2023, de l'ordre de 3,2 %, contre 7,7 % en valeur. De même, **sur le triennal 2023-2025**, en l'état actuel de la programmation, **les crédits alloués à la mission « Justice » augmenteraient certes de 19 % en valeur, mais de 8 % en volume.**

### Évolution des crédits de la mission entre 2022 et 2025

(en milliards d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires



Il convient toutefois de tenir compte du fait que **l'inflation n'affecte pas de la même façon les différents programmes et dépenses**. Si elle se traduit par un rehaussement des coûts des matériaux et des fluides pour tout ce qui concerne les budgets immobiliers, son effet sur les dépenses de personnel dépend des mesures indemnitaires envisagées par le Gouvernement. Elle a également un impact limité sur les frais de justice ou sur l'aide juridictionnelle, avec des tarifs de rétribution fixes pour les avocats.

## **2. Un budget qui doit poser les premiers jalons de la future loi de programmation des moyens de la justice**

Les prévisions données sur le triennal 2023-2025, certes à titre indicatif, indiquent que les directions du ministère de la justice et du budget ont travaillé sur une **nouvelle trajectoire pour la justice**. Cette trajectoire doit intégrer **deux contraintes** :

- la prise en compte de l'inflation, alors que les hypothèses sous-jacentes pourraient être révisées selon l'évolution du contexte macroéconomique ;

- l'impératif de répondre aux engagements du garde des sceaux, tant sur la hausse des effectifs, avec un schéma d'emplois de plus de 10 000 ETP annoncé sur le prochain quinquennat, que sur les grands projets lancés ces dernières années (revalorisation des métiers, engagement de grands programmes immobiliers, déploiement du plan de transformation numérique de la justice).

## **II. SI ELLE EST IMPÉRATIVE, L'AUGMENTATION DES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA JUSTICE NE PEUT FAIRE L'ÉCONOMIE D'UNE RÉFLEXION SUR LES PROGRÈS À ACCOMPLIR EN MATIÈRE DE GESTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS**

L'année 2023 doit être considérée comme une « **année de transition** » pour le budget de la justice : la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>1</sup> a pris fin l'année dernière, un nouveau projet de loi devrait être présenté au début de l'année 2023.

Si la hausse tendancielle et dynamique des crédits alloués à la justice doit être poursuivie et tenue, le rapporteur spécial estime toutefois qu'**elle ne doit pas consister en un blanc-seing donné au ministère et au Gouvernement**. Il est plus que temps que la programmation des crédits s'accompagne d'un solide processus d'évaluation : la future loi de

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

programmation ne pourra faire l'économie d'une **réflexion sur l'amélioration de la gestion et sur la construction d'indicateurs de suivi fiables**. Le ministère de la justice s'est trop longtemps retrouvé, pour citer Jean-Marc Sauvé, président du comité des États généraux de la Justice, « *dans l'incapacité de relever les défis d'une gestion rigoureuse* »<sup>1</sup>. Cette situation doit changer, sans quoi **la hausse des moyens n'aura que peu de répercussions sur l'amélioration du service public de la justice**.

**A. SOUTENIR LES MOYENS D'UN SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE « EN CRISE MAJEURE »<sup>2</sup>**

**1. Les États généraux de la Justice, un constat sévère sur l'état du service public de la justice**

Les États généraux de la Justice ont été **lancés le 18 octobre 2021** par le président de la République. Après deux mois dédiés aux consultations, en ligne et sur le terrain, des **ateliers thématiques** ont été conduits avec les professionnels, pour formuler des propositions. En parallèle, deux **ateliers dits « délibératifs »** ont été organisés avec des citoyens pour approfondir certains sujets jugés « sources de débat ». Les recommandations ont été évaluées et restituées au début de l'année 2022, avant que **le comité des États généraux de la Justice ne donne son avis, à la fin du mois de février 2022**.

**Les 12 membres du comité des États généraux de la Justice**

Jean-Marc SAUVÉ - Président du comité des États généraux de la Justice, Vice-président du Conseil d'État (2006-2018)

Chantal ARENS - Première présidente de la Cour de cassation

Yaël BRAUN-PIVET - Présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale

François-Noël BUFFET - Président de la commission des lois au Sénat

Bénédicte FAUVARQUE-COSSON - Conseillère d'État

Jérôme GAVAUDAN - Président du Conseil national des barreaux

Christophe JAMIN - Professeur des Universités à Sciences Po

Henri LECLERC - Président d'honneur de la Ligue des droits de l'Homme

François MOLINS - Procureur général près la Cour de cassation

Yves SAINT-GEOURS - Membre du Conseil supérieur de la magistrature

Linos-Alexandre SICILIANOS - Juge à la Cour européenne des droits de l'homme (2011-2021)

Christian VIGOUROUX - Haut-fonctionnaire, déontologue

<sup>1</sup> Audition de Jean-Marc Sauvé par le rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Pour reprendre une expression citée dans la [synthèse](#) des États généraux de la Justice.

Le président Jean-Marc Sauvé a réitéré en audition le constat du comité des États généraux, à savoir celui d'une **crise grave de la justice**. Cette dernière traverse selon lui une double crise : une crise universelle, qui frappe d'autres pays et qui est celle d'une défiance de plus en plus grande envers la justice, et **une crise nationale, celle du service public de la justice**. Si cette crise était longtemps restée largement dissimulée, la crise sanitaire a agi comme un révélateur des dysfonctionnements de la justice.

Selon le comité, l'une des deux explications derrière cette défaillance de la politique publique de la justice, en plus de la succession de réformes ponctuelles, réside dans **une grave insuffisance des moyens**, qu'ils soient humains ou budgétaires, par exemple pour mettre en place une véritable stratégie numérique. Le comité précise néanmoins que tout ne saurait procéder d'une hausse des moyens et qu'**une réforme systémique de la justice doit être conduite**. Le choix de recourir à des « rustines » pour « *colmater les brèches dans un contexte de sous-dotation* » a fait son temps et ne saurait répondre à « *l'incompréhension des justiciables, [au] découragement des professionnels de justice et [aux] tensions avec les avocats* »<sup>1</sup>.

De l'avis de l'ensemble des personnes entendues par le rapporteur spécial, le rapport du comité des États généraux de la Justice a permis « **d'objectiver un constat** » unanime sur le service public de la justice. Ce constat ne peut qu'être partagé, le ministère ayant accumulé un important retard ces dernières décennies, en particulier quand la France se compare à ses voisins européens.

## **2. La France, en retard par rapport à ses principaux partenaires européens**

Comme le rappelle chaque année le rapporteur spécial, **la hausse des moyens budgétaires du ministère de la justice est pleinement justifiée au regard du retard de la France par rapport à ses voisins européens**.

---

<sup>1</sup> [Synthèse](#) des États généraux de la Justice.

**Comparatif des moyens alloués par la France et plusieurs pays  
du Conseil de l'Europe à leur système judiciaire en 2020**

Indicateur	France	Allemagne	Italie	Espagne	Médiane - Conseil de l'Europe
<b>Budget alloué au système judiciaire par habitant (en euros)</b>	72,5	140,7	82,2	87,9	64,5
<b>Budget alloué au système judiciaire par rapport au PIB (en %)</b>	0,21 (stable)	0,35 (en hausse)	0,30 (en hausse)	0,37 (stable)	0,30 (en hausse)
<b>Magistrats professionnels pour 100 000 habitants</b>	11,16	17,6	11,86	11,24	17,60
<b>Personnels non magistrats pour 100 000 habitants</b>	35,7	56,13	35,76	102,69	56,13

Source : « *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la Cepej* », édition 2022 (données 2020)<sup>1</sup>

La poursuite d'un effort budgétaire significatif apparaît d'autant plus nécessaire que **les indicateurs de performance de la mission font état de l'ampleur de la tâche pour rendre une justice de qualité**. La commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej) du Conseil de l'Europe<sup>2</sup> a également relevé une baisse de l'efficacité des tribunaux français en 2020. Or la crise sanitaire ne peut constituer le seul facteur d'explication, puisque d'autres pays ont quant à eux réussi à améliorer l'efficacité de leur système judiciaire durant cette période, tels que l'Espagne par exemple.

À titre d'exemple, **les délais moyens de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes, peinent à être réduits**. En 2021, ils s'élèvent à 19,1 mois pour la Cour de cassation, 17,5 mois pour les cours d'appel, et 13,8 mois pour les tribunaux judiciaires. Certains contentieux particulièrement éprouvants pour les justiciables, tels que les contentieux de divorce ou encore les conseils de prud'hommes, affichent des délais encore supérieurs, s'élevant respectivement à 24,8 et 18,1 mois en 2021. Si la crise sanitaire en 2020 a contribué à ralentir le fonctionnement des juridictions, les cibles fixées pour 2022 et 2023 ne permettraient guère que de revenir aux délais constatés en 2019.

<sup>1</sup> La commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej) du Conseil de l'Europe publie ses données tous les deux ans.

<sup>2</sup> Source : « *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la Cepej* », édition 2022 (données 2020).

Le constat est similaire pour le **délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle**, d'environ 49,4 mois en 2021 pour les juridictions hors Cour de cassation.

**B. LA FUTURE LOI DE PROGRAMMATION DEVRA INTÉGRER DAVANTAGE DE DISPOSITIFS D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE LA GESTION DES CRÉDITS**

Ainsi, alors que **la justice ploie**, il est primordial de soutenir le renforcement de ses moyens, en contrepartie de progrès en termes de gestion, de suivi et d'évaluation.

**1. Une loi de programmation pour donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs**

Les représentants de l'Union syndicale de la magistrature et du syndicat de la magistrature ont expliqué en audition que, sur le terrain, les magistrats et professionnels en juridiction avaient encore du mal à percevoir les effets de la hausse très significative des crédits depuis deux ans. Ils ont également insisté, à l'instar des responsables de programme, sur le **besoin de visibilité à moyen et long terme concernant tant les emplois que les crédits pour les dépenses d'immobilier ou d'informatique**.

Une loi de programmation a pour mérite à cet égard de donner une base de discussion pour apprécier les efforts du ministère. Par définition, et au regard du principe constitutionnel d'annualité du budget, les cibles qu'elle fixe peuvent être ajustées et dépassées, soit pour tenir compte des faits intervenus en cours de gestion, soit pour intégrer de nouvelles priorités. Ainsi, sur la période 2018-2022, les crédits alloués à la mission « Justice », hors contribution au CAS « Pensions », s'élèveraient à 38,7 milliards d'euros, contre 38,2 milliards d'euros initialement prévus dans la loi de programmation.

D'après les informations transmises en audition, **un nouveau projet de loi de programmation serait envisagé au premier semestre de l'année 2023**. Il est à cet égard opportun que le Gouvernement n'ait pas fait le choix de précipiter l'examen de ce projet au début de l'année 2022, ce qui aurait à la fois été peu appréciable à l'approche des élections législatives et présidentielles et peu constructif en l'absence de toute possibilité d'intégrer les conclusions des États généraux de la Justice.

## 2. Une loi de programmation qui ne pourra faire l'économie d'un renforcement des dispositifs de gestion, de suivi et d'évaluation

Telle que la conçoit le rapporteur spécial, une loi de programmation ne consiste pas simplement en la définition d'indicateurs de performance et de lignes de crédits et d'emplois. Elle doit être l'occasion pour le ministère concerné de **s'interroger sur le sens des politiques publiques qu'il mène, sur la qualité du service public qu'il soutient et sur sa propre gestion des moyens, budgétaires comme humains**. Il est difficilement envisageable de concevoir la poursuite d'une trajectoire budgétaire aussi dynamique que celle envisagée pour la justice sans évaluation de l'efficacité de la dépense publique ainsi engagée.

En gestion, des progrès ont été accomplis sur la période 2018-2022. Par exemple, l'augmentation des restes à payer ne résulte plus de sous-dotations initiales mais de retard sur les projets engagés.

Des efforts doivent en effet encore être menés pour **effectivement consommer les crédits informatiques et immobiliers ouverts en loi de finances**. La direction du budget a expliqué en audition que, s'il avait été tenu compte des importants retards sur ces deux postes, le volume des crédits ouverts en 2021 et en 2022 aurait été bien inférieur à celui inscrit dans la loi de programmation des moyens de la justice. D'ailleurs, **une grande partie de la hausse de ces budgets en 2023 s'explique par un effet de rattrapage, pour essayer de combler les retards des années précédentes**.

Dans sa communication sur le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice, remis à la demande de la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>, la Cour des comptes expliquait ainsi avoir rencontré d'importantes difficultés pour reconstituer les dépenses exécutées au titre du PTN. Ce constat traduit « *l'insuffisance du suivi budgétaire des projets et du plan dans son ensemble* » alors que le ministère ne semble pas non plus pouvoir totalement maîtriser la comptabilisation des logiciels produits en interne<sup>2</sup>.

Plus généralement sur les projets informatiques, la Cour des comptes notait que « *la difficulté du ministère à fiabiliser l'évaluation des besoins et le suivi budgétaire crée des situations d'impasse où l'ensemble des actions prévues dans les projets ne sont pas intégrées aux prévisions de crédits* ». C'est ainsi que le coût de généralisation du « portail détenu », avec l'installation de tablettes dans toutes les cellules de certaines maisons d'arrêt, est passé de 22 millions d'euros à 55 millions d'euros en prévisionnel, les frais de sécurisation n'ayant par exemple pas été intégrés dans le coût initial.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat - « [Améliorer le fonctionnement de la justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice](#) » (janvier 2022).

<sup>2</sup> Ibid.

Certains projets n'ont par ailleurs été accompagnés d'aucun indicateur **pour mesurer les dépassements**, conduisant de fait à ce que les dérapages de coûts ne soient constatés qu'*a posteriori*. C'est seulement à la fin de l'année 2020 que le service numérique (SNUM) du ministère a mis en place un outil de comptabilité analytique pour suivre le coût des projets.

En matière de suivi et d'évaluation ensuite, il existe une vraie difficulté sur la remontée des informations. D'après la direction du budget, les informations existent, les outils statistiques ont été mis en place, mais ils ne sont pas pleinement exploités pour construire et améliorer le service public de la justice. Par exemple, les juges n'ont pas forcément connaissance de la valeur financière de leurs dossiers, faute de disposer des données pertinentes sur les saisies opérées par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc).

Ainsi, **alors que le ministère produit beaucoup de données, il ne se montre pas encore pleinement capable de les utiliser pour piloter son activité**. Cette insuffisance est également dommageable **au regard de l'évaluation des politiques publiques** : il ne faut pas craindre, même sur un sujet régalién, de procéder à des évaluations incluant une **dimension économique**.

Un exemple est celui de la comparaison du coût complet de la journée de détention – 114,78 euros en 2021 – par rapport au coût complet des aménagements de peine – 12,79 euros pour un bracelet électronique, 49,62 euros pour un placement extérieur avec facturation, 112,47 euros pour un centre de semi-liberté. Ce constat ne veut pas dire qu'il faut moins emprisonner, mais invite à prendre en compte cette dimension pour apprécier la politique pénale française et évaluer les choix opérés par le législateur en la matière. Les données économiques permettent de disposer d'un nouvel angle d'approche, à condition qu'elles puissent être rapprochées d'un objectif de politique publique, à savoir, notamment, la prévention de la récidive.

Dans un ministère longtemps aussi sous-administré que celui de la justice<sup>1</sup>, c'est au secrétariat général de se construire un rôle plus important dans le pilotage et dans l'évaluation. Une fois les données collectées, l'enjeu est celui de la diffusion d'une **culture de l'exploitation des données**, qui permettra en retour aux magistrats et aux personnels non magistrats de mieux comprendre l'objectif des processus de collecte d'informations.

Les indicateurs de performance ne sont pas suffisants s'ils ne sont pas accompagnés d'évaluations plus qualitatives sur le service public de la justice. Par exemple, ce qui est vraiment attendu de la politique publique en matière de justice des mineurs, c'est bien leur protection et leur réinsertion, de même pour les adultes avec la prévention de la récidive.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre un constat du comité des États généraux de la justice pratiquement partagé par l'ensemble des personnes entendues par le rapporteur spécial.

Or il n'existe pas d'évaluations permettant de **faire le lien entre les actions des différents services et métiers du ministère et ces grands objectifs de politique publique**, en dépit d'efforts en ce sens. La sous-direction de la statistique du secrétariat général a ainsi conduit une étude sur le phénomène de réitération des jeunes majeurs, mais elle ne permet pas de faire le lien avec l'action des services de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'administration pénitentiaire. L'application « Parcours » est aujourd'hui incapable de fournir des données sur le parcours complet des mineurs pris en charge.

Comme le relève le groupe de travail « justice pénitentiaire et de réinsertion » des États généraux de la Justice, *« l'absence d'interopérabilité réelle entre les systèmes d'information « justice » fait qu'il est impossible pour le ministère d'évaluer en toute rigueur certaines réformes, en particulier de mesurer leurs impacts sur la trajectoire des personnes mises en cause par la justice à travers l'application de méthodes quantitatives scientifiquement éprouvées. »*<sup>1</sup> Le rapporteur spécial considère que le Parlement, mais aussi les magistrats et les justiciables seraient en droit de disposer de telles évaluations, alors que la justice, civile comme pénale, fait régulièrement l'objet de réformes.

---

<sup>1</sup> États généraux de la Justice. [Groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion.](#)



## SECONDE PARTIE

### LA MISSION « JUSTICE » EN 2023 : ENTRE POURSUITE DES CHANTIERS ENGAGÉS ET PRÉPARATION DE LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION

Si les programmes portés par la mission « Justice » correspondent chacun à l'un des « métiers » du ministère – qu'il s'agisse de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire, de la protection de la jeunesse, de l'accès au droit ou du secrétariat général – ils sont traversés de problématiques communes, dont seule la résolution pourra contribuer, en parallèle de réformes de fond, à **améliorer le service public de la justice**.

Le rapporteur spécial est convaincu que l'institution judiciaire ne sortira pas de sa crise majeure si elle ne s'interroge pas sur ses fonctions support et si elle ne s'assure pas que tout concourt au bon exercice de ses missions « métier ». La gestion des sujets informatique, immobilier et ressources humaines apparaît primordiale dans ce contexte, afin de faire en sorte que, sur le terrain, les personnels et les professionnels de la justice ressentent enfin les effets des hausses budgétaires et puissent pleinement mettre en œuvre les grands axes de la politique publique de la justice.

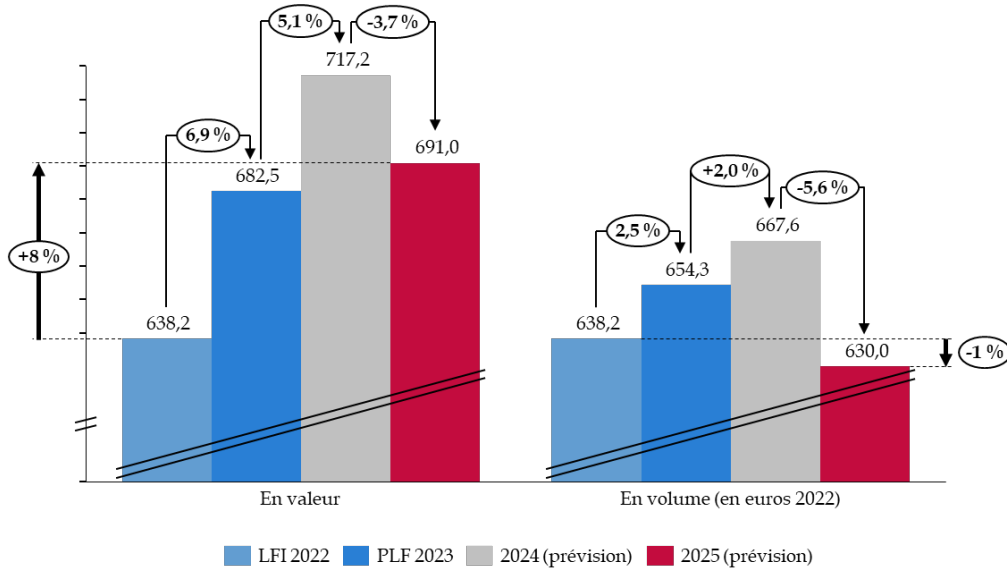
Dans ce contexte, **le secrétariat général du ministère de la justice a un rôle fondamental à jouer pour enfin « conduire et piloter la politique de la justice »<sup>1</sup>**, dans le respect absolu bien entendu de l'indépendance des magistrats. Il dispose pour ce faire d'un **budget plutôt dynamique entre 2022 et 2023**, bien que l'évolution des crédits à moyen terme soit plus mesurée et **pas encore garantie**.

---

<sup>1</sup> Pour reprendre l'intitulé du programme 310, placé sous la responsabilité du secrétariat général.

### Évolution des crédits du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

## I. LES FONCTIONS SUPPORT, UN ENJEU ABSOLUMENT CRUCIAL POUR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Alors que la hausse de près de 8 % des crédits demandés sur la mission « Justice » doit répondre à un **triple enjeu informatique, immobilier et de ressources humaines**, il est proposé d'analyser chacun de ces trois aspects. Il est notamment possible de s'interroger sur **l'adéquation entre, d'une part, les ambitions affichées par le ministère et, d'autre part, les moyens déployés**, les avancées obtenues et le ressenti des personnels.

Surtout, **les problématiques sont généralement partagées** par les administrations et les directions « métiers » : c'est l'organisation très décentralisée de la justice qui a pu conduire à renforcer certaines de ses difficultés. Il ne faut pas tirer un trait net entre, d'une part, ce qui relèverait des **fonctions métiers** des personnels de la justice judiciaire, de la protection de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire et, d'autre part, ce qui relèverait des **fonctions support, qui doivent participer au bon exercice des missions de l'ensemble des personnels de la justice**. Cet aspect a malheureusement été trop souvent négligé par le Gouvernement.

**A. PARVENIR À CONCRÉTISER L'AMBITION DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE EN PASSANT D'UN PLAN DE RATTRAPAGE À UN PLAN DE MODERNISATION**

Les crédits demandés en 2023 pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » s'élèvent à **764,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **682,5 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **une hausse de 23,9 % en AE et de 7,3 % en CP par rapport à 2022, après une hausse également très significative entre 2021 et 2022, de l'ordre de 33,6 % en AE et 19,3 % en CP**. C'est principalement sur ce programme que reposent les dépenses informatiques du ministère.

**314,7 millions d'euros seraient ainsi ouverts en 2023 sur l'action 09 « Action informatique ministérielle » du programme 310**. Sur cette enveloppe, 195 millions d'euros seraient consacrés aux investissements informatiques, dans le cadre du plan de transformation numérique de la justice, soit quatre millions d'euros de plus qu'en 2022.

L'augmentation totale des crédits informatiques atteindrait 5,6 %, en 2023. Si elle est bien moindre que celle constatée entre 2021 et 2022 (+ 30 %), elle traduit néanmoins **une stabilisation des crédits à un niveau inédit**. C'est d'autant plus primordial que ce budget doit permettre au secrétariat général du ministère de la justice de finaliser le premier plan de transformation numérique (PTN) de la justice et de lancer le deuxième PTN, qui reprendrait certains des objectifs inclus dans le premier PTN tout en en portant de nouveaux.

Dans le cadre de ce deuxième PTN, le rapporteur spécial considère que **le ministère de la justice se doit d'être ambitieux**. Être ambitieux ne peut se résumer au développement de nouveaux applicatifs, cela implique un vrai changement d'approche. **Si le premier PTN était avant tout un plan de rattrapage du ministère de la justice en matière numérique par rapport à d'autres services publics, le deuxième PTN doit être celui de la modernisation du ministère**.

Le comité des États généraux de la Justice insiste ainsi sur la nécessité de **refonder la stratégie numérique** : elle doit conduire à **une redéfinition de la maîtrise d'ouvrage**, à une **montée en puissance du numérique au secrétariat général** et dans les directions métiers et à une plus **grande interopérabilité des applicatifs**. Les systèmes d'information ne peuvent plus fonctionner de manière cloisonnée, faute de quoi aucune des innovations ne pourra se traduire par un véritable renforcement de la qualité du service public de la justice et par un gain de temps pour les professionnels.

Il convient de rappeler ici qu'en comparaison européenne **la France est 20<sup>e</sup> sur 27 dans l'Union européenne pour l'utilisation du numérique par les juridictions en 2021**, 20<sup>e</sup> sur 27 également pour la mise à disposition d'outils d'échanges numériques sécurisés entre les juridictions et les services de police, les notaires, l'administration pénitentiaire et les avocats<sup>1</sup>.

### **1. Un premier plan de transformation numérique de la justice dont les objectifs n'ont pas été pleinement atteints**

Pour rappel, le **plan de transformation numérique (PTN)**, doté initialement de **530 millions d'euros**, est divisé en trois axes, progressivement mis en œuvre :

- l'axe 1 est relatif à l'adaptation du socle technique et des outils de travail ;
- l'axe 2 concentre les évolutions des applications ;
- l'axe 3 traite du soutien aux utilisateurs.

En application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la mise en œuvre du PTN. Le rapporteur spécial invite ainsi à se reporter à cette communication et à ses propres conclusions sur les travaux de la Cour<sup>2</sup> pour davantage de détails sur les constats et les propositions énoncés dans ce cadre. Certains seront succinctement repris pour **analyser la programmation des crédits informatiques au titre de l'année 2023**.

#### *a) Sur l'axe 1 « équipements », des objectifs quasiment tous atteints*

Lors de son audition, le secrétaire général adjoint du ministère de la justice a rappelé que **des progrès considérables avaient été réalisés sur l'axe 1 à la faveur de la crise sanitaire**, notamment grâce au déploiement rapide des unités portables, des outils de visioconférences et des « *virtual private network* » (VPN), permettant aujourd'hui d'afficher un taux d'équipement de 100 % des agents du ministère ayant des fonctions télétravaillables. 53 000 ordinateurs ont ainsi été acquis et attribués, contre 7 500 en 2017, et 16 000 d'entre eux ont pu être renouvelés en 2022<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, [Communication sur le tableau de bord 2022 de la justice](#) (19 mai 2022).

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances. [Rapport n° 402](#) (2021-2022) - 26 janvier 2022, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2<sup>o</sup> de la LOLF, sur le plan de transformation numérique de la justice.

<sup>3</sup> D'après les informations figurant dans le [rapport du groupe de travail « numérique »](#) des États généraux de la Justice.

Surtout, ce travail sur les équipements s'est accompagné d'une première **résorption de la dette technologique en matière de mise à niveau des infrastructures**. En effet, une fois tous les agents équipés, le ministère a réalisé soit que les débits n'étaient pas suffisants pour que tous puissent se connecter à distance et accéder aux outils informatiques, soit que l'offre *wi-fi* était insuffisante sur place. Si 200 sites étaient équipés de la fibre optique en 2017, un millier l'était au début de l'année 2022 et les 1 500 sites du ministère de la justice le sont tous désormais<sup>1</sup>.

En termes d'infrastructures, la priorité sera donnée dans le deuxième PTN aux centres de stockage des données (*datacenters*), afin de renforcer leur sécurité. L'un des six axes du deuxième PTN concerne ainsi la maîtrise des enjeux de sécurité, résilience et souveraineté numérique<sup>2</sup>.

Une prochaine étape, en cours de déploiement, sera également la généralisation de l'équipement de tablettes ou de *smartphones* pour les surveillants pénitenciers. Un même smartphone pourrait servir de dispositif d'alarme, d'émetteur-récepteur et de téléphone ainsi que remplacer l'ordinateur fixe pour l'acquittement du contrôle des barreaux. Pour les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, s'ils disposent désormais tous d'un ordinateur, contre un équipement pour deux à trois personnes auparavant, la prochaine étape concerne la mise à disposition de téléphones mobiles. Un autre axe du deuxième PTN a en effet trait à la poursuite de l'adaptation de l'environnement de travail au télétravail et aux besoins de mobilité.

*b) Sur l'axe 2 « applications »<sup>3</sup>, des objectifs toujours en cours*

**Si des avancées ont été réalisées ces deux dernières années sur l'axe 2** avec, entre autres résultats notables, le déploiement de la procédure pénale numérique (PPN), la mise en service du bracelet anti-rapprochement ainsi que celle de « PARCOURS », permettant le suivi des mineurs placés sous-main de justice, ou encore l'intégration du code de la justice pénale des mineurs dans le logiciel « Cassiopée », **d'importants progrès demeurent en matière de développement des applications numériques du ministère de la justice.**

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises lors de l'audition du secrétaire général adjoint du ministère de la justice.

<sup>2</sup> Il s'agit par ailleurs de l'une des recommandations de la Cour des comptes dans le cadre de sa communication à la commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre du plan de transformation numérique de la justice.

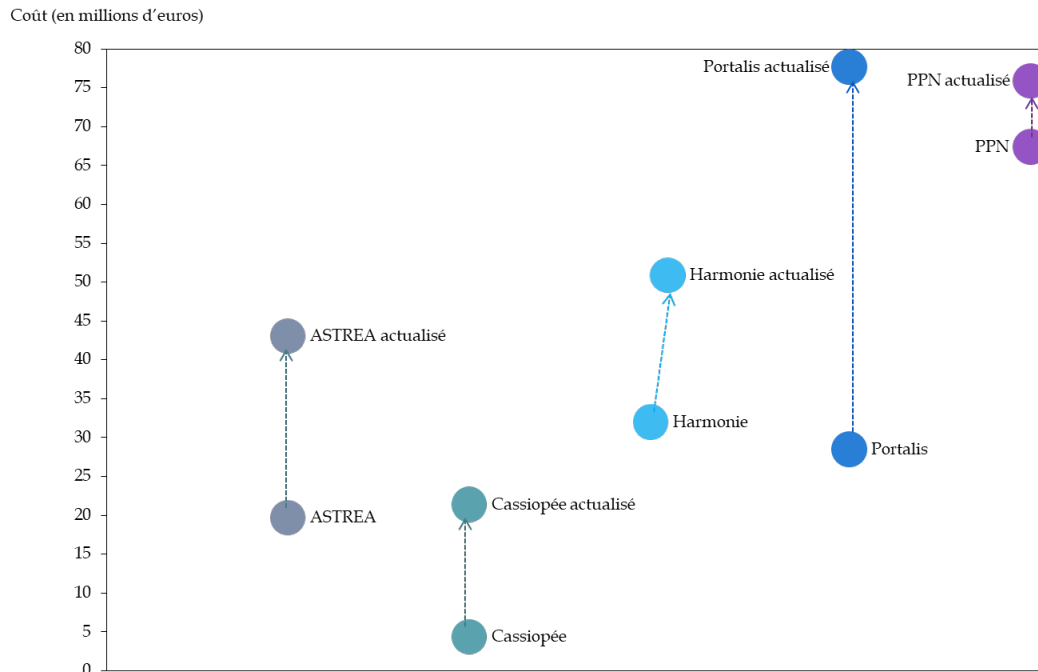
<sup>3</sup> Pour une description plus détaillée de ces applications, le rapporteur spécial invite à se reporter à l'annexe n° 18 du [rapport général n° 163](#) (2021-2022) de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021, sur la mission « Justice » dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Le deuxième PTN ne pourra faire l'impasse sur la question du cloisonnement des applications, de leurs dysfonctionnements qui obligent à de multiples ressaisies de données et de la prise en compte des besoins des utilisateurs du service public de la justice. Il devra également porter les crédits nécessaires à la fin du déploiement des applications prévues dans le premier PTN : par exemple, dans le cadre de la PPN, plus de 81 % des procédures pénales devraient être dématérialisées d'ici la fin de l'année 2023.

Il apparaît également opportun que le ministère se soit doté de l'outil Mareva, proposé par la direction interministérielle du numérique (Dinum), pour **vérifier le respect des étapes opérationnelles des projets et détecter les dérives calendaires et budgétaires**. Il est en effet **primordial de disposer de mécanismes d'alerte et de redressement en cours de gestion**, alors que rares sont les projets à tenir leurs délais et leur coût initiaux. Certains projets, au gré notamment d'ajouts successifs, connaissent d'importants dépassements de près de trois ou quatre fois leur montant et leur calendrier, sans qu'ils ne soient pleinement justifiés dans les documents budgétaires. Assurer ce suivi relève des mesures de bonne gestion qui devraient être défendues dans le cadre du prochain PTN.

## Exemples de dépassements de coûts constatés sur plusieurs projets informatiques de grande ampleur

(en millions d'euros)



ASTREA : dématérialisation du casier judiciaire

Cassiopée : outil sentenciel pour les juges et les greffiers

Harmonie : système d'information de gestion des ressources humaines (paye des agents du ministère)

Portalis : dématérialisation de la chaîne civile

PPN : procédure pénale numérique

Source : commission des finances, d'après les données transmises dans les documents budgétaires, dans le questionnaire budgétaire et dans la communication de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du plan de transformation numérique de la justice

### c) Sur l'axe 3 « soutien aux utilisateurs », des insuffisances marquées

Le soutien aux utilisateurs est un axe sur lequel, du propre aveu du secrétariat général, peu de progrès ont été accomplis. Le ministère a trop peu investi sur cet axe par rapport aux deux autres, conduisant de fait aujourd'hui à d'importantes difficultés et à une certaine méfiance des personnels quant aux développements informatiques à venir. C'est un point d'amélioration essentiel dans le cadre du deuxième PTN.

## 2. Un deuxième plan de transformation numérique qui doit absolument répondre aux écueils du premier

Le rapporteur spécial ne peut qu'inviter le ministère de la justice à s'appuyer sur les recommandations de la Cour des comptes et du comité des États généraux de la Justice pour la mise en œuvre du deuxième PTN, et ce pour **éviter les écueils constatés lors du déploiement du premier PTN**. Le numérique est absolument primordial pour la justice : **sa pleine effectivité ne peut être assurée qu'à la condition de répondre à plusieurs impératifs**.

### a) Inclure l'ensemble des usagers

Si le portage administratif du déploiement du PTN est assuré par le secrétariat général, il convient de rappeler l'importance **d'inclure l'ensemble des utilisateurs finaux** des logiciels développés, tels que les magistrats, les greffiers, ou encore les justiciables et les avocats.

Il est en effet difficile d'attendre des utilisateurs du service public de la justice qu'ils s'emparent pleinement des outils numériques si ces derniers n'ont pas été conçus avec eux ou en prenant en compte leurs besoins et leurs contraintes. Le groupe de travail « numérique » des États généraux de la Justice a retracé dans son rapport les contributions reçues de la part des magistrats ou des greffiers et témoignant d'un véritable malaise par rapport à des outils parfois anciens, complexes et sources de perte de temps<sup>1</sup>. C'est pour cette raison que, parmi les sept priorités énoncées par le groupe de travail, figurent le fait de « **simplifier l'environnement de travail numérique des agents** » et de « **demander à chaque projet et produit de clarifier, mesurer et vérifier avec les utilisateurs la valeur qu'apportent les applications** », deux recommandations auxquelles ne peut que souscrire le rapporteur spécial et qu'il défend depuis plusieurs années.

Si cela peut sembler aller de soi, l'une des recommandations les plus importantes de la Cour des comptes dans le cadre de sa communication précitée porte sur la nécessité **d'évaluer a posteriori les projets informatiques pour vérifier que les résultats obtenus sont conformes aux objectifs** et, le cas échéant, identifier les actions restant à réaliser, même s'il s'agit de réglages fins.

---

<sup>1</sup> États généraux de la Justice. [Rapport du groupe de travail « numérique »](#).



Cette recommandation est pour partie reprise dans le cadre du deuxième PTN, avec deux axes dédiés respectivement :

- à l'accompagnement et au soutien des utilisateurs agents et justiciables, bénéficiaires du numérique ;

- à la mise en œuvre d'un nouveau mode de développement des produits numériques tournés vers les besoins métiers des utilisateurs.

*b) Faire du numérique un élément de réforme à part entière*

**La prise en compte du numérique dès la conception des réformes** est un point sur lequel a beaucoup insisté le secrétariat général du ministère de la justice, reprenant de fait une conclusion des États généraux<sup>1</sup>. En effet, à défaut de prendre le numérique en compte dès le départ, le ministère s'expose à ce que la mise en œuvre de la réforme connaisse des retards, voire des échecs, source de découragement au sein des administrations et des juridictions.

**Le système d'information développé pour l'aide juridictionnelle (SIAJ) est le premier véritable exemple d'utilisation du numérique comme outil de transformation d'une politique publique du ministère de la justice.** Si les critères de l'aide juridictionnelle ont été révisés pour s'appuyer sur le revenu fiscal de référence, c'est parce que la DGFIP a mis à disposition une interface de programmation d'application (API<sup>2</sup>) permettant d'accéder à ces données et de pouvoir traiter ensuite plus rapidement les dossiers d'admission à l'aide juridictionnelle.

Le numérique peut aussi venir s'inscrire dans un **plan d'actions plus large**, par exemple **l'amélioration des relations avec les détenus pour l'administration pénitentiaire**. Une expérimentation est en cours dans trois maisons d'arrêt pour mettre à disposition, dans les cellules, des tablettes fixes et entièrement sécurisées permettant aux détenus de consulter leur dossier, de saisir leurs demandes (ex. formation, travail) ou d'automatiser la gestion des bons de cantine. Cette expérimentation porte ses fruits en matière d'amélioration des relations entre personnes détenues et surveillants pénitenciers.

---

<sup>1</sup> [Synthèse](#) des États généraux de la Justice.

<sup>2</sup> Selon la définition de la CNIL, une API est une interface logicielle qui permet de connecter un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données et des fonctionnalités.

c) *Décloisonner (enfin) les applications*

**La vétusté des outils informatiques et leur cloisonnement nuit à l'efficacité du traitement des contentieux et, de manière plus générale, au service public de la justice.** Les applicatifs métiers des juges pour enfants ne sont par exemple pas interopérables avec ceux des juges aux affaires familiales, et ceux des juges aux affaires familiales ne sont pas accessibles à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

En audition, Jean-Marc Sauvé, président du comité des États généraux de la Justice, a insisté sur la nécessité de revoir la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques et **de redéfinir un plan stratégique fondé sur l'interopérabilité des applicatifs**. Les différents services se sont retrouvés à développer de nombreuses applications déconcentrées parce que les applicatifs centraux ne se concrétisaient pas : cet écueil doit être comblé, en mettant à disposition des moyens adéquats et en redonnant toute sa place au secrétariat général du ministère.

Le rapporteur spécial avait néanmoins relevé, dans les suites à donner à la communication de la Cour des comptes, que des **premiers efforts avaient été faits pour enclencher une culture plus transversale de la fonction informatique**, sous l'égide en effet du secrétariat général de la justice, à même de disposer d'une vision plus globale sur les besoins de chacune des directions. Cet effort doit être étendu aux partenaires de la justice. Ainsi que le recommande le groupe de travail « numérique » des États généraux de la Justice : *« la justice ne commence ni ne s'arrête aux portes du ministère [...]. Des partenaires interviennent avant, pendant et après le processus judiciaire, et le ministère gagnerait à renforcer les liens numériques qu'il tisse avec eux. »*<sup>1</sup>

Ces impératifs semblent *a minima* avoir été **pris en compte dans le cadre de l'élaboration du deuxième PTN**. Ainsi, deux des six nouveaux axes concerneront, d'une part, la gouvernance des données avec une **meilleure interopérabilité entre les applications du ministère** et, d'autre part, la mise en œuvre d'un **système d'information davantage communiquant avec l'écosystème des partenaires de la justice**.

Décloisonner enfin, c'est aussi s'inspirer des bonnes pratiques extérieures. Le secrétariat général de la justice pourrait par exemple apprendre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de ses applications par la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui a conduit avec succès le projet de prélèvement à la source<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> États généraux de la Justice. [Rapport du groupe de travail « numérique »](#).

<sup>2</sup> Le rapporteur spécial reprend ici l'une des propositions énoncées en audition par Jean-Marc Sauvé, président du comité des États généraux de la justice.

*d) Disposer des effectifs et des moyens adéquats*

Sur les crédits, le rapporteur spécial a rappelé précédemment l'impératif d'améliorer les outils de suivi et de gestion dans le cadre de la prochaine loi de programmation des moyens de la justice : il ne peut qu'être regretté à cet égard que la Cour des comptes, dans sa communication précitée, ait dû admettre **ne pas être en mesure d'évaluer précisément le coût global du premier PTN, ni de retracer l'ensemble des applications développées en interne**. Elle estime toutefois que 470 millions d'euros avaient été engagés, soit 13 % de moins que l'enveloppe initialement prévue.

**Disposer des crédits adéquats, ce n'est toutefois pas simplement ouvrir des crédits en loi de finances, c'est aussi pouvoir en assurer le suivi et pouvoir les consommer, sur des dépenses d'investissement comme de fonctionnement**. Les données transmises dans le cadre des documents budgétaires doivent être fiables : la recommandation n° 1 de la Cour des comptes porte sur la nécessité de déterminer précisément, dans le cadre du prochain cycle d'investissement en matière de systèmes d'information, ce qui relève de crédits exceptionnels et ce qui relève du tendanciel.

Le renforcement des emplois dédiés à la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) contribue à **l'internalisation**, au sein du ministère de la justice, de la maîtrise d'œuvre et de la gestion de ses applicatifs et systèmes d'information. Ce processus apparaît particulièrement précieux pour faciliter l'appropriation de ces nouveaux outils. Pour rappel, en 2020, les ressources internes ne représentaient que 9 % des effectifs requis pour les projets dont le coût dépasse cinq millions d'euros : c'est bien trop faible et **totalelement contreproductif pour s'assurer de la maîtrise des projets**.

Le recrutement d'emplois supplémentaires sur le numérique s'inscrit dans **un contexte de forte concurrence du secteur privé pour ces compétences**, dont il faut tenir compte afin de pouvoir fidéliser et stabiliser les effectifs d'une année sur l'autre. Pour ces recrutements, le secrétariat général peut s'appuyer sur les grilles dérogatoires mises en place par la Dinum pour faciliter le recrutement de ces compétences rares et spécialisées.

**B. PROFESSIONNALISER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, AU-DELÀ DE L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS**

La professionnalisation de la gestion des ressources humaines, pour reprendre l'une des recommandations du comité des États généraux de la Justice, doit conduire non seulement à renforcer les effectifs au bon endroit, mais aussi à mieux piloter les ressources humaines. Elle constitue l'une des pistes visant à remédier au « *constat d'un manque criant de moyens humains*,

*matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires. »<sup>1</sup>*

## **1. Des effectifs en forte hausse pour pallier des années de sous-dotations**

### *a) La création de 10 000 postes d'ici 2027*

Le ministère de la Justice a annoncé **un schéma d'emploi de + 10 016 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2023-2027**, avec une première tranche de 2 253 ETP en 2023. La future loi de programmation devrait permettre de **donner davantage de visibilité sur la répartition de ces recrutements sur la période**, répondant ainsi aux demandes des responsables de programme et des personnels.

200 magistrats seraient recrutés en 2023 : comme le relevait l'une des personnes auditionnées, à ce rythme annuel, il ne faudrait plus que 50 ans à la France pour atteindre la médiane des États membres du Conseil de l'Europe pour le nombre de magistrats professionnels pour 100 000 habitants, contre deux siècles au rythme des années précédentes.

Pour ce qui concerne le périmètre de la justice judiciaire, ces 200 magistrats seraient accompagnés de 191 greffiers, d'une centaine de techniciens informatiques de proximité, de 300 juristes assistants et de 20 assistants spécialisés en matière environnementale et économique et financière.

Plus globalement, sur les 10 000 emplois supplémentaires prévus à l'échelle du quinquennat, 1 500 seraient des magistrats, 1 500 des greffiers et au moins 2 000 relèveraient des personnels techniques et administratifs. Les greffiers constituent un rouage absolument essentiel : certains témoignages entendus en audition font état de délais de frappe de jugements pouvant aller jusqu'à un an. Ils ne pourront supporter à long terme une extension de leurs tâches administratives qui les éloignerait de leur cœur de métier : des emplois spécifiques doivent être créés à cette fin.

La **constitution d'une équipe** autour du magistrat apparaît également essentielle pour alléger sa charge de travail et pour qu'il puisse se concentrer sur son métier premier. Elle implique le recrutement suffisant de greffiers et de juristes assistants, ce qui ne peut se faire sans une réflexion sur leurs statuts et sur la valorisation de ses métiers. Cette réflexion est essentielle, ainsi que le relève la Cepej, *« l'existence, aux côtés des juges, d'un personnel compétent exerçant des fonctions bien définies et doté d'un statut reconnu est une condition essentielle au fonctionnement efficace des systèmes judiciaires »*<sup>2</sup>. Un rapport sur ce sujet a été remis à l'été au garde des sceaux par

---

<sup>1</sup> [Synthèse](#) des États généraux de la Justice.

<sup>2</sup> [Partie 1](#) du rapport de la Cepej publié en 2020, sur les données 2018.

Dominique Lottin, magistrate, ex-membre du Conseil constitutionnel (2017-2022).

*b) Une hausse des effectifs qui ne peut plus faire l'impasse sur une mesure objective de l'activité*

Réitérant un constat posé à de nombreuses reprises ces dernières années, le rapporteur spécial souligne que **l'évaluation des besoins en effectifs des juridictions reste à construire**. Les besoins annuels d'effectifs en juridiction reposent sur le calcul d'un effectif théorique, recensé dans la circulaire annuelle de localisation des effectifs (CLE), qui fait l'objet de négociations entre la direction des services judiciaires et les chefs de cours et de juridictions<sup>1</sup>. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes « *les deux parties savent que les plafonds d'emplois alloués ne permettent jamais d'atteindre ces plafonds théoriques* », ce qui génère un taux de vacance. De plus, « *alors que les missions accomplies par la plupart des fonctionnaires affectés dans les juridictions sont comptabilisées de façon détaillée dans OUTILGREE, aucun outil spécifique n'a été mis en œuvre pour appréhender la charge de travail des magistrats et évaluer les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions* ».

Le résultat est celui d'une forte disparité entre l'évolution de l'activité des juridictions et la répartition des moyens. Ainsi, dans les juridictions de première instance du ressort de la cour d'appel de Poitiers et d'Amiens, on compte 4,96 et 6,71 magistrats pour 100 000 habitants, contre 8,23 à Aix-en-Provence, 7,18 à Limoges ou 9,55 à Paris. De même, les magistrats du parquet ont reçu chacun en moyenne 1 114 plaintes en première instance dans le ressort de la cour d'appel de Poitiers, 836 dans celle d'Amiens, mais 818 à Aix-en-Provence, 769 à Limoges et 630 à Paris<sup>2</sup>. Le constat est similaire pour les greffiers, avec un nombre de procédures qui peut varier du simple au double. **Si ces critères quantitatifs ne peuvent seuls constituer les paramètres d'une répartition des ressources entre les juridictions, ils peuvent mettre en exergue des déséquilibres.**

Des travaux ont certes été engagés en 2019 pour essayer de construire un référentiel d'activité plus objectif, mais ils n'ont pas encore abouti. Initialement prévus pour la fin de l'année 2022, ils devraient s'achever à compter du deuxième semestre 2023, à partir de l'expérimentation menée dans plusieurs juridictions.

---

<sup>1</sup> Pour une information plus détaillée, le lecteur est invité à reporter au rapport de la Cour des comptes « [Approche méthodologique des coûts de la justice – enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires](#) », décembre 2018, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> L'ensemble des données par cour d'appel est disponible dans le [rapport](#) du groupe de travail des États généraux de la justice sur le pilotage des organisations.

Lors de son audition, Jean-Marc Sauvé a insisté sur le fait que la professionnalisation de la gestion des ressources humaines passait indubitablement par la construction d'un référentiel d'activité objectif. C'est en effet **ce référentiel qui doit permettre de répartir les ressources d'une manière prévisible et équitable, en fonction de la charge de travail des juridictions.**

Pour ce faire, et c'est le sens de l'une des propositions du groupe de travail en charge du pilotage des organisations, les systèmes d'information et les nouvelles applications métiers doivent simplifier et homogénéiser la saisie et la remontée des données d'activité des juridictions, pour en garantir la qualité et faciliter leur exploitation. De nouveau, la question des fonctions support se trouve inévitablement liée à celle de l'amélioration du service public de la justice<sup>1</sup>, alors que cela fait déjà près de 30 ans que des travaux sont régulièrement conduits par différents acteurs du monde de la justice pour tenter de faire aboutir ce référentiel d'évaluation<sup>2</sup>.

Selon les représentants syndicaux, les chefs de cour ont estimé qu'il leur manquait 5 000 magistrats pour pallier leurs besoins, le ministère prévoyant d'en recruter 1 500 d'ici 2027. Interrogé sur ce chiffre, Jean-Marc Sauvé a estimé qu'il s'agissait d'un **compromis entre le nombre minimal de recrutements nécessaires pour éviter un écroulement de l'institution judiciaire et le nombre maximal de recrutements pouvant être effectués à qualité de formation constante.**

*c) Une interrogation sur le vivier de recrutement*

Il existe une **crainte partagée sur la capacité des directions et du ministère à procéder aux recrutements envisagés.** Concernant par exemple l' cole nationale de la magistrature (ENM), se pose d'ores et déjà la question du nombre de places et d'un immobilier peu adapté à une forte hausse du nombre d'élèves. L'ENM accueillera 380 auditeurs de justice en 2023, un contingent inédit, avec une partie des classes accueillie dans des bâtiments modulaires. Ces élèves ne seront d'ailleurs pas opérationnels et prêts à être affectés en juridictions avant un an au mieux.

De même, la création des juristes assistants en 2017, si elle a pu remédier à certaines difficultés en allégeant les tâches des magistrats, ne peut pas être exclusivement conçue comme une voie d'accès à la magistrature. Le nombre de places réservées aux juristes assistants au concours de l'ENM se réduit, tous n'ont pas une formation antérieure suffisante et tous n'aspirent pas non plus à devenir magistrats.

---

<sup>1</sup>  tats généraux de la Justice, groupe de travail consacré au [pilotage des organisations](#).

<sup>2</sup> *Ibid.* Se reporter au 1.2 pour davantage de détails sur cet historique.

## **2. Au-delà des questions d'effectifs, des enjeux de revalorisation et de statut**

### *a) De nombreuses mesures statutaires et indemnitaires*

Au sein du ministère de la justice, du fait de la spécificité et de la diversité des métiers, de multiples grilles coexistent. Toute revalorisation du traitement de certains agents suppose donc la mise en œuvre de mesures catégorielles ciblées, expliquant que ces dernières soient nombreuses chaque année. Il y en aurait une trentaine en 2023, tenant tant à la fusion des grades qu'au recalage d'échelonnement indiciaire ou encore au versement de primes spécifiques liées aux lieux d'affectation (par exemple la prime « Antilles » pour les services judiciaires). Le coût des mesures statutaires s'élèverait à 9,4 millions d'euros, celui des mesures indemnitaires à 74,6 millions d'euros et celui de l'extension en année pleine des mesures de revalorisation décidées en 2022 à 26,9 millions d'euros, soit un total de **110,9 millions d'euros**.

Outre cette stratification indemnitaire, qui mériterait sans doute d'être clarifiée, il faut souligner que, sur le plan de l'attractivité des métiers, **les agents du ministère de la justice disposent d'une grille de rémunération en moyenne moins favorable que celles des autres ministères**, à emploi et à compétence équivalents. Un axe global de rattrapage, au-delà de mesures catégorielles ciblées sur certains emplois, pourrait donc consister en un **alignement progressif** de ces grilles. C'était d'ailleurs l'un des points défendus par le Gouvernement dans la réforme de la fonction publique, mais qui tarde encore à se matérialiser pour les agents du ministère.

La principale mesure catégorielle annoncée par le ministère de la justice pour l'année 2023 concerne **la hausse de 1 000 euros brut du traitement des magistrats**, par le biais de la prime modulable.

### La prime modulable des magistrats

Créée par le décret du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire, la prime modulable est l'une des deux composantes, avec la prime forfaitaire, de l'indemnité destinée à rémunérer l'importance et la valeur des services rendus et à tenir compte des sujétions afférentes à l'exercice de leurs fonctions par les magistrats. Elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut et versée mensuellement.

Elle peut être allouée aux magistrats de l'ordre judiciaire exerçant leurs fonctions en juridiction, à l'inspection générale de la justice et à l'École nationale des greffes. N'y sont en revanche pas éligibles les magistrats exerçant à la Cour de cassation, à l'exception de ceux exerçant les fonctions de premier président d'une cour d'appel, de président du tribunal judiciaire de Paris, de procureur de la République près ce tribunal, de procureur de la République financier près ce tribunal et de procureur de la République antiterroriste près ce tribunal.

Si la prime forfaitaire est attribuée à raison de la fonction exercée, la prime modulable est attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, notamment en tenant compte des attributions spécifiques qui lui ont été confiées et du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats.

Source : décret n°2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire

Tout au long de ses travaux, le rapporteur spécial a cherché à disposer de davantage d'informations sur la portée concrète de cette revalorisation et sur ses modalités, mais il semblerait que les services du ministère aient été pris de court par l'annonce du ministre. C'est d'ailleurs peut-être l'une des raisons qui explique que la mesure ne prenne effet qu'au 1<sup>er</sup> octobre 2023, laissant ouvert un espace de concertation. L'autre raison tient sans nul doute au **coût du dispositif**, de 28 millions d'euros en 2023 mais de **112 millions d'euros en année pleine**.

Un point est certain, c'est que cette revalorisation se justifie par la nécessité de commencer à **combler une divergence indemnitaire, et donc d'attractivité, de plus en plus forte entre les magistrats de l'ordre judiciaire et les magistrats de l'ordre administratif**, avec un très fort différentiel de rémunération en début de carrière. Pour parvenir à réaliser cet objectif, la hausse moyenne des 1 000 euros doit tendre à privilégier, dans sa répartition, les magistrats en début de carrière. Le ministère envisagerait effectivement d'échelonner cette revalorisation de 800 euros à 1 200 euros, en privilégiant les jeunes carrières. Pour autant, l'effort de 1 000 euros ne suffira pas à assurer une **convergence indemnitaire**, d'autant que les magistrats de l'ordre administratif bénéficient désormais de la grille de rémunération du nouveau corps des administrateurs de l'État, ce qui privilégie les jeunes carrières.



Le rapporteur spécial partage également la piste suggérée par les représentants du syndicat de la magistrature, qui souhaiteraient que soit aussi revalorisé le traitement des magistrats en « début de carrière » mais disposant d'une expérience professionnelle antérieure. Remédier à la faiblesse de la valorisation de cette expérience permettrait d'apporter une nouvelle réponse au déficit d'attractivité de la magistrature.

Les auditeurs de justice (ENM) devraient eux aussi bénéficier d'une revalorisation indemnitaire puisque leur indemnité de scolarité serait alignée au 1<sup>er</sup> octobre 2023 sur celle des étudiants de l'Institut national du service public (INSP).

Il convient enfin de souligner que, dans le cadre du budget 2023, les greffiers devraient voir leur traitement augmenter de 150 euros en moyenne par mois.

*b) La nécessité de revaloriser certains métiers*

Les responsables de programme entendus en audition ont indiqué **que leurs métiers souffraient d'un déficit d'attractivité**, sans même parler du déficit d'attractivité de certaines juridictions ou départements. Si ce déficit est pour partie commun à celui constaté sur le périmètre global de la fonction publique, il se trouve accentué sur certains métiers du ministère de la justice, soumis à **d'importantes contraintes**. Plus généralement, il est clair pour le rapporteur spécial que la question n'est pas seulement celle de la rémunération des personnels, mais aussi celle de leurs conditions de travail et du sens de leurs missions.

Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire a par exemple souhaité insister sur les deux défis majeurs auxquels son administration devra répondre ces prochaines années. Si le premier concerne la surpopulation carcérale (cf. *infra*), **le deuxième a trait au recrutement des personnels nécessaires, que ce soit pour couvrir l'ouverture de 15 000 places supplémentaires en prison ou pour assurer les nouvelles missions confiées à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP)**. Parmi ces missions peuvent notamment être citées la prise en charge des détenus en milieu ouvert, les extractions judiciaires, la mise en place d'équipes régionales d'intervention et de sécurité et d'équipes cynotechniques ou encore la montée en charge du service de renseignement pénitencier. Ainsi, sur les 809 emplois créés en 2023 sur le programme 107 « Administration pénitentiaire », 409 emplois viendraient doter les nouveaux établissements pénitentiaires du programme 15 000 places et 320 emplois permettraient à la direction de faire face à ces nouvelles missions.

Or, force est de constater que **ces métiers ne sont pas forcément les plus attractifs** : 30 % des emplois offerts aux concours de surveillants en 2022 n'ont pas été pourvus. Les métiers de l'administration pénitentiaire ne sont pas valorisés à la hauteur de leur utilité sociale et de leur participation à l'accomplissement d'une mission primordiale du service public de la justice.

C'est pour cette raison que la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) porte une **réforme statutaire** pour retrouver de l'attractivité, et qui passerait notamment par un reclassement des surveillants en catégorie B. Les surveillants sont en effet l'un des derniers métiers techniques de la sphère justice-intérieur à relever de la catégorie C. 2022 a déjà vu la **fusion des grades de surveillant et de brigadier**<sup>1</sup>, ainsi qu'une **révision des indices de rémunération en début et en fin de carrière** : entre 2017 et 2022, la rémunération d'un surveillant pénitentiaire en début de carrière a augmenté de 200 euros nets par mois, tout comme celle des jeunes brigadiers.

La DAP entend également renforcer sa campagne de communication ainsi que diversifier ses voies de recrutement, par exemple en employant des adjoints aux surveillants, qui pourraient prétendre à horizon cinq ans à une reclassification en surveillant.

D'autres métiers ont pu bénéficier de programmes de revalorisation, à l'instar du **Ségur de la santé** pour les agents du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. En année pleine, ces mesures de revalorisation représentent un montant de 18,5 millions d'euros.

Pour autant, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse estime qu'elle doit encore renforcer ses efforts pour trouver des solutions aux **problématiques de recrutement et de fidélisation des effectifs**. Elle travaille ainsi sur une nouvelle stratégie de communication, sur la refonte de sa doctrine pour l'emploi d'agents contractuels – avec toutes les difficultés que cela peut soulever en matière de conditions d'accueil et de pérennité des postes – ou encore sur l'amélioration des conditions de travail.

Il est donc clair que **la professionnalisation de la gestion des ressources humaines**, qui va au-delà du renforcement des effectifs et de leur recrutement, **suppose une revalorisation des métiers en tension**, parfois trop peu valorisés au regard des missions essentielles accomplies par les personnels. C'est un chantier que le ministère de la justice doit accompagner à une échelle plus centrale, et ce afin d'éviter que chaque direction ne soit obligée de trouver ses propres « rustines » pour répondre à ces problématiques.

---

<sup>1</sup> Il a été procédé à la fusion des deux premiers grades du corps d'encadrement et d'application, à savoir les grades de surveillant et de surveillant principal (1<sup>er</sup> grade), et du grade de surveillant brigadier (2<sup>e</sup> grade). Le grade unique est désormais dénommé « surveillant et surveillant brigadier ».

### **C. POURSUIVRE LES CHANTIERS IMMOBILIERS ENGAGÉS CES DERNIÈRES ANNÉES**

Au regard de la nature même des métiers de la justice, articulés autour des juridictions, des établissements et centres pénitenciers ou destinés aux mineurs, l'immobilier est un aspect essentiel pour apprécier la programmation des crédits demandés sur la mission « Justice ». Les montants mobilisés seraient particulièrement élevés, puisque **3,5 milliards d'euros seraient alloués aux dépenses immobilières du ministère de la justice entre 2023 et 2025.**

Là-encore, **c'est un domaine dans lequel le ministère de la justice ne s'est pas montré exemplaire en gestion.** Ainsi, une partie des crédits initialement fléchés pour le plan de construction de 15 000 places de prison supplémentaires (plan « 15 000 places ») a par le passé été redéployée à d'autres fins, en raison des aléas de la construction des nouveaux sites. En 2022, ce sont plus de 430 millions d'euros de crédits immobiliers qui ont été mobilisés au profit d'autres lignes budgétaires de la mission.

Les retards pris dans la mise en œuvre des investissements immobiliers de la mission sont reflétés par la prépondérance de ceux-ci dans les restes à payer de la mission. Estimés à **près de 10,6 milliards d'euros pour la fin de l'année 2022**, ces restes à payer sont composés à 93 % de crédits liés à des opérations immobilières, principalement répartis entre les programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire ».

À l'échelle de la mission, c'est **l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)** qui supervise les opérations de grande ampleur, de construction comme de rénovation, qui excèdent le cadre des opérations d'entretien du propriétaire. Les **directions régionales du secrétariat général** gèrent également directement des projets de plusieurs dizaines de millions d'euros et supervisent la mise en œuvre d'actions dites « à gains rapides », destinées à être mises en œuvre rapidement et source d'importantes économies d'énergie.

#### **1. L'administration pénitentiaire, mener de front le plan « 15 000 places » et ses autres opérations immobilières**

Les crédits immobiliers demandés sur la mission « Justice » s'élèvent à **953 millions d'euros en 2023**, dont **651 millions d'euros pour le seul plan de 15 000 places** de détention supplémentaires d'ici à 2027. Il s'agit désormais d'une urgence au regard de l'évolution du nombre de personnes écrouées<sup>1</sup> (88 176 au 1<sup>er</sup> juillet 2022).

---

<sup>1</sup> Une personne écrouée n'est pas forcément détenue dans un établissement pénitencier. Elle peut être hébergée hors des murs des centres de détention, par exemple lorsque sa peine a été aménagée en placement sous surveillance électronique.

Le deuxième défi mentionné par le directeur de l'administration pénitentiaire lors de son audition, en plus des ressources humaines, est en effet celui de **l'augmentation extrêmement importante et rapide du nombre de détenus**. Au début du mois de novembre, plus de 73 000 personnes étaient détenues en France, un nombre parmi les plus élevés en Europe.

Le taux de personnes détenues en France pour 100 000 habitants est proche de la médiane européenne. Cette dernière s'établissait à 101,8 au 31 janvier 2021<sup>1</sup> : le taux français apparaît légèrement plus bas en 2021 (91,8) mais il est dû aux mesures adoptées dans le cadre de la crise sanitaire, avec un rattrapage depuis. Entre 2015 et 2020, le taux a ainsi oscillé entre 104 et 114,5 personnes détenues pour 100 000 habitants. La France dispose du sixième plus haut taux de surpopulation carcérale en maisons d'arrêt, juste derrière la Turquie, Chypre, la Belgique, la Roumanie et l'Italie. La médiane européenne est à 85,4 %, le taux français à 103,5 %.

**Si le plan de construction de 15 000 places supplémentaires doit apporter une première réponse** – en portant le nombre de places opérationnelles de 60 702 à 75 000 – **la crainte est qu'il ne suffise pas au regard de l'augmentation très dynamique du nombre de personnes détenues**, d'autant que les dernières places ne seront livrées qu'en 2027. Déjà, l'an dernier, le rapporteur spécial regrettait que le déploiement du **plan « 15 000 places » ne s'accompagne pas d'une réflexion plus prospective sur le pilotage de la politique carcérale en France** et partageait la préoccupation de nombreux acteurs qui craignaient que la création de ces places ne constitue au final qu'un **« appel d'air » sur la population carcérale**.

Ce constat est pour partie repris par le comité des États généraux de la Justice qui rappelle, dans la synthèse de ses travaux, qu'une *« réponse fondée uniquement sur la détention par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires ne peut constituer une réponse adéquate »*<sup>2</sup>. Le comité est par ailleurs favorable à la mise en place d'un **mécanisme de régulation de la population carcérale** par la définition, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un seuil d'alerte et d'un seuil de criticité. Un tel mécanisme suppose toutefois d'importants travaux préparatoires pour définir ces seuils.

Il n'en demeure pas moins que le plan « 15 000 places » trouve enfin ses premières traductions : **10 ouvertures sont programmées pour l'année 2023** – dont trois centres pénitenciers et sept structures d'accompagnement vers la sortie – ce qui correspond à **1 958 places nettes supplémentaires**. 11 établissements, sur la cinquantaine d'opérations engagées, seront livrés au 31 décembre 2022, pour 2 441 places nettes créées. **24 établissements seraient enfin opérationnels d'ici 2024**, ce qui signifie que

---

<sup>1</sup> Selon les données réunies par le Conseil de l'Europe et publiées dans le cadre de ses [statistiques pénales annuelles pour l'année 2021](#) (5 avril 2022).

<sup>2</sup> [Synthèse des États généraux de la Justice](#).

la majorité des places supplémentaires seront plutôt disponibles sur la fin de la période 2018-2027.

À l'instar de la quasi-totalité des programmes immobiliers de l'État, celui du plan « 15 000 places » a dû faire face à un **allongement des délais d'approvisionnement et à la pénurie de certains matériels et matériaux**, en raison de la crise sanitaire et du contexte international. Ces tensions conduisent également à un **rehaussement du coût des opérations**, d'autant plus en cas de retard dans l'engagement des travaux.

Il convient enfin de préciser que le plan « 15 000 places » ne peut à lui seul résumer l'action immobilière de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) même s'il en consomme la majorité des crédits. La DAP dispose ainsi d'une **enveloppe inédite de 142 millions d'euros dédiés à la maintenance et à l'entretien des bâtiments**. Ce montant, plus élevé que la moyenne de 110 millions d'euros par an sur la période 2018-2022, est salué par le rapporteur spécial : la sous-dotation de cette action jusqu'en 2016 (40 à 60 millions d'euros) n'a conduit qu'à **accroître la vétusté des établissements pénitenciers**, au détriment des conditions de vie des détenus, des relations avec les surveillants pénitentiaires et, *in fine*, de l'État, condamné à plusieurs reprises du fait de conditions de détention indignes. Or, les bâtiments se dégradent d'autant plus vite en situation de surpopulation carcérale et d'insuffisance, jusqu'à récemment, des moyens consacrés à leur maintenance.

La répartition de cette enveloppe fait l'objet d'un **dialogue de gestion avec les directions régionales pour s'assurer que l'intégralité des crédits puisse bien être consommée** : cela suppose de disposer des compétences nécessaires pour engager les projets mais également de procéder à des arbitrages entre les établissements en état de fonctionner mais nécessitant une rénovation et les établissements dans un état déplorable qui ont besoin d'une restructuration complète, au risque d'épuiser l'enveloppe disponible.

La DAP poursuit également le déploiement de son **plan de sécurisation des établissements pénitenciers**, partie intégrante du nouveau plan de lutte contre les violences et qui bénéficierait de 114 millions d'euros en 2023. 16 structures parmi les plus sensibles sont désormais équipées de dispositifs de brouillage : l'enveloppe allouée en 2023 devrait permettre de poursuivre le brouillage des communications illicites, la sécurisation des domaines (par exemple pour éviter les projectiles ou pour installer des systèmes de vidéo-surveillance aux abords des centres de détention), l'installation de portiques à ondes millimétriques pour éviter les fouilles systématiques et la lutte anti-drones.

## 2. Les juridictions, poursuivre le plan de rénovation

Si environ deux tiers des crédits immobiliers de la mission « Justice » sont alloués à l'administration pénitentiaire en 2023, la direction des services judiciaires bénéficie également d'un budget immobilier conséquent au regard de son parc. Le réseau immobilier de la justice judiciaire est en effet dense. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, les juridictions de l'ordre judiciaire comprennent la Cour de cassation, 36 cours d'appel, le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon, 164 tribunaux judiciaires, 125 tribunaux de proximité, 134 tribunaux de commerce, 210 conseils de prud'hommes et 6 tribunaux de travail.

Interrogée en audition, la direction des services judiciaires s'est montrée satisfaite de ses crédits immobiliers en 2023, qui lui permettent :

- de répondre à la hausse des prix de l'énergie et des petites opérations de maintenance et d'entretien ;
- d'accompagner la hausse des effectifs avec des prises à bail suffisantes. Il faut tout de même relever qu'il pourrait y avoir un décalage entre l'arrivée des effectifs supplémentaires et les ajustements immobiliers, mécaniquement lié à la lourdeur de ces opérations ;
- de poursuivre un programme de rénovation.

**501,8 millions d'euros sont ainsi demandés en autorisations d'engagement (AE) et 269 millions d'euros en crédits de paiement (CP).** La direction des services judiciaires dispose désormais d'une **programmation sur ces 10 prochaines années**, qui prévoient notamment **deux projets de construction et de rénovation de très grande ampleur à Lille et pour le palais de justice de l'île de la Cité** (43 % des engagements). Ces opérations sont confiées à l'APIJ et représentent en 2023 219,7 millions d'euros en AE et 52 millions d'euros en CP.

4 autres opérations sont en phase travaux en 2023, dont une concerne la mise aux normes des bâtiments existants à Bobigny, pour un montant de 30 millions d'euros, auquel s'ajoute la construction d'un nouveau pôle pénal (142 millions d'euros). Dans le cadre du quinquennal 2023-2027, 16 opérations seraient actuellement en phase d'étude et de mise en œuvre. Identifiés à la suite des schémas directeurs menés par les départements immobiliers, les sites présentent des besoins particulièrement importants de restructuration, d'extension ou de relogement. Il s'agit par exemple des sites d'Ajaccio, de Bordeaux, de Paris ou encore de Verdun.

Le principal enjeu pour la direction est de **trouver un bon équilibre entre les projets les plus coûteux et les projets de moindre ampleur mais absolument nécessaires pour rénover les bâtiments ou ajuster la surface des locaux** : les premiers ne doivent pas « aspirer » l'ensemble des crédits programmés au détriment des seconds.

La justice judiciaire a également pu bénéficier ces deux dernières années de **crédits du Plan de Relance pour la rénovation des bâtiments publics, avec 118 projets labellisés à hauteur de 86 millions d'euros**, dont 32 millions d'euros pour le seul palais de justice de l'île de la Cité et 29 millions d'euros pour Nanterre.

### **3. La protection judiciaire de la jeunesse, un plan de construction de centres qui demeure difficile à mettre pleinement en œuvre**

La progression des opérations immobilières est en revanche plus heurtée pour ce qui relève du périmètre de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

Certes, le tendancier de dépenses est positif, avec 45,9 millions d'euros en CP demandés au titre des dépenses de l'occupant et, surtout, **33,7 millions d'euros demandés pour les dépenses du propriétaire** (en CP), un montant trois fois supérieur à celui qui était encore alloué à la DPJJ il y a quelques années. Plus de **100 opérations sont d'ailleurs en cours, principalement de rénovation**, après d'importants délais au lancement liés au partage des tâches avec le secrétariat général du ministère.

En revanche, le plan de livraison de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) connaît d'importants retards et obstacles. **3 ont été livrés, sur les 20 prévus au total** et destinés à accueillir des mineurs de 13 à 18 ans multi-réitérant, multirécidivistes<sup>1</sup> ou ayant commis des faits d'une particulière gravité. 5 doivent être créés dans le service public et 15 dans le secteur associatif habilité.

**La principale difficulté a trait à la disponibilité du foncier** : les riverains peuvent s'opposer à la construction du centre ou le foncier mis à disposition peut ne pas être parfaitement constructible et nécessiter d'importants travaux, qui renchérissent le coût total du projet. **Pour 5 CEF, la DPJJ ne dispose d'aucun terrain**, avec un refus catégorique des élus locaux. Pour 10 autres opérations, **les autorisations sont encore en cours de traitement** alors même qu'il peut s'écouler un délai de 12 à 18 mois entre le dépôt du permis de construire et le début de la phase des travaux. Ce sont autant de facteurs qui vont retarder la livraison des CEF, au détriment de l'accompagnement et de la prise en charge des mineurs.

La politique immobilière volontariste de la DPJJ se heurte donc à des contraintes sur lesquelles elle ne peut pas agir seule. Le dialogue doit se poursuivre avec les élus locaux notamment, et avec l'appui du ministère.

---

<sup>1</sup> La récidive suppose la commission d'une nouvelle infraction d'une certaine gravité et dans un certain délai. La réitération désigne la commission d'une nouvelle infraction après avoir déjà été condamné, mais sans pour autant que cette nouvelle infraction ne relève des cas visés par la notion de « récidive » dans le code pénal.

#### D. CONCILIER RÉGIONALISATION DES MISSIONS SUPPORT ET ÉQUIPES DE PROXIMITÉ

Il apparaît clairement que **le pilotage des fonctions support doit être renforcé et davantage centralisé**. Pour autant, il y a trop souvent une tendance à opposer schématiquement centralisation et proximité, alors que les deux sont conciliables, puisqu'au service d'enjeux différents.

Il est ainsi tout à fait envisageable d'**asseoir un peu plus le rôle du secrétariat général de la justice**, y compris dans les directions régionales, dans la gestion des ressources humaines ainsi que des projets informatiques et immobiliers, et de **mettre en place des équipes de proximité dans les juridictions**. Il est inconcevable que des magistrats se retrouvent encore bloqués pendant plusieurs heures car ils ne disposent pas d'informaticiens en juridiction pour les dépanner et qu'ils doivent signaler leur problème au service régional.

L'une des propositions du groupe de travail « numérique » des États généraux de la Justice a d'ailleurs trait à la création d'une « **véritable chaîne de soutien informatique au profit des acteurs de la justice** »<sup>1</sup>. Cette chaîne aurait vocation à renforcer l'efficacité de la prise en charge des incidents en juridiction, alors que les outils numériques du ministère ne sont pas suffisamment stables et qu'ils sont fréquemment affectés par des ralentissements ou par des pannes. La direction du budget a également confié en audition qu'elle souhaiterait que cette question soit intégrée au schéma informatique du ministère de la justice, pour disposer d'une carte des fonctions support et de leur répartition.

Au-delà de cette assistance, le rôle de ces équipes serait tout aussi primordial pour **s'assurer que les applicatifs qu'envisage de développer le secrétariat général répondent bien aux besoins des personnels**. Là encore, il n'est pas normal que le déploiement de certaines applications se soit traduit par un accroissement de la charge de travail des magistrats, avec par exemple la ressaisie complète de certains dossiers, des doublons dans les procédures ou encore des incohérences. Or, l'adhésion des personnels est l'une des conditions *sine qua none* de la réussite du plan de transformation numérique de la justice.

Il en va de **même pour l'immobilier**. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) doit disposer de relais auprès des personnels de la justice et des professionnels du monde de la justice au sens large, en incluant par exemple les avocats. La rénovation d'un tribunal judiciaire ne peut simplement conduire à réduire la surface par magistrat en mutualisant les salles de réunion, elle doit tenir compte de la fréquence plus ou moins grande des auditions menées par les magistrats selon leur domaine d'exercice. Un autre exemple frappant a été donné en audition, celui de la

---

<sup>1</sup> États généraux de la Justice. [Rapport du groupe de travail « numérique »](#).



renovation d'un tribunal ayant conduit à ne prévoir initialement que deux places réservées aux convois de l'administration pénitentiaire pour les extractions judiciaires.

Le débat plus profond, mais qui excède le cadre de ce rapport budgétaire, est bien *in fine* celui de la divergence entre la carte judiciaire, la carte administrative et la carte de gestion budgétaire<sup>1</sup>.

## II. SUIVRE ET ÉVALUER LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE LA JUSTICE

Après avoir présenté les enjeux du ministère de la justice en matière de fonctions support, absolument essentielles pour que les personnels soient en capacité d'assurer pleinement leurs missions, le rapporteur spécial a souhaité terminer son examen de la mission « Justice » en s'intéressant aux politiques justement mises en œuvre par ces personnels. Deux angles ont été retenus : **la traduction budgétaire des réformes intervenues ces deux dernières années** en matière judiciaire et **l'accès au droit**, un axe essentiel du service public de la justice, à destination de tous.

### A. QUELLE TRADUCTION BUDGÉTAIRE POUR LES RÉFORMES ADOPTÉES CES DERNIÈRES ANNÉES ?

Les réformes adoptées par le Parlement ces dernières années – justice de proximité<sup>2</sup>, confiance dans l'institution judiciaire<sup>3</sup>, réforme du code de justice pénale des mineurs<sup>4</sup> – nécessitent **d'importants ajustements budgétaires, qui peinent encore parfois à trouver leur traduction**. Il ne s'agit donc pas ici de porter une appréciation au fond sur le contenu de ces réformes, mais d'évaluer leurs effets sur la programmation des crédits et des emplois.

#### 1. Concrétiser la priorité donnée à la justice de proximité

**Une partie du renforcement des emplois obtenus depuis 2021 et à venir sur la période 2023-2027 (+ 10 016 ETP) se fonde sur la mise en place des volets pénal et civil de la justice de proximité**. En 2021, cela a conduit la direction des services judiciaires à saturer son plafond d'emplois, avec un dépassement à hauteur de 224 ETPT (0,6 %).

---

<sup>1</sup> Pour davantage de détails sur ces enjeux, le rapporteur spécial renvoie aux travaux des États généraux de la Justice consacrés au [pilotage des organisations](#).

<sup>2</sup> [Loi n° 2021-401](#) du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.

<sup>3</sup> [Loi n° 2021-1729](#) du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>4</sup> [Loi n° 2021-218](#) du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

Le rapporteur spécial a bien pris acte du recrutement de 500 ETP, organisé de manière quelque peu précipitée en 2021 pour renforcer la justice de proximité, et de leur pérennisation en 2022. Il convient toutefois de rappeler **que ces recrutements ont pour l'essentiel été réalisés sous la forme de contrats de projet, plus souples et plus rapides à conclure**. Or le recrutement de contractuels ne saurait masquer les besoins d'emplois pérennes, nécessaires au bon fonctionnement de la justice.

Plusieurs des personnes entendues en audition ont par ailleurs fait état de leurs craintes **quant aux effets de ces recrutements sur le vivier de magistrats et de greffiers**, dès lors que certains contractuels auraient pu prétendre aux voies de recrutement plus traditionnelles que sont l'ENM ou l'école nationale des greffiers. Le même constat peut être fait pour les emplois créés sur le périmètre de l'administration pénitentiaire dans le cadre du renforcement de la justice de proximité : 100 emplois de **conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation contractuels** ont été créés à la fin de l'année 2020.

Cette inquiétude se justifie d'autant plus que, d'après les informations transmises au rapporteur spécial, l'un des objectifs de la direction des services judiciaires est bien de **poursuivre et d'accélérer le recrutement de magistrats à titre temporaire (504 en 2021) et de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles (297 en 2021)** pour pallier les exigences de la mise en œuvre du réseau de la justice de proximité<sup>1</sup>. L'ensemble des « vacataires » du ministère de la justice sont rémunérés, pour un coût total de 45 millions d'euros en 2021<sup>2</sup>.

Les documents budgétaires font également état d'un renforcement du recrutement des délégués du procureur, dans l'objectif de « *permettre un déplacement plus fréquent dans les quelques 2 000 enceintes de proximité (tribunaux de proximité, maison de justice et points-justice)* ». Aucune information plus précise n'a été obtenue sur le rôle de ces délégués, dans un contexte de surcharge des magistrats.

Outre cette question des emplois, la mise en œuvre des orientations relatives à la justice de proximité a également des **impacts budgétaires, qui demeurent visibles en 2023, quoique d'une ampleur plus limitée que les hausses d'effectifs** :

- 13,8 millions d'euros seraient consacrés au financement des actions de justice de proximité relevant de la **protection judiciaire de la jeunesse**. Il s'agit par exemple du financement des associations mettant en œuvre des stages en tant que mesures alternatives aux poursuites décidées à l'encontre des jeunes délinquants ;

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

<sup>2</sup> La catégorie des vacataires, outre les magistrats précités, recouvrent également 172 magistrats honoraires non juridictionnels, 1 323 assistants de justice, 254 réservistes de juridictions, 676 réservistes de la police nationale et 85 réservistes de l'administration pénitentiaire.

- 14,7 millions d'euros seraient alloués à l'action 02 « **Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité** » du programme 101, en hausse de 2,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. À noter que cette action, qui sert de soutien au réseau **des conseils départementaux de l'accès au droit**, précède la loi relative à la justice de proximité, mais fait l'objet d'un renforcement d'autant plus bienvenu depuis 2022 que certains conseils bénéficient de très peu de moyens et ne sont plus totalement en mesure d'assurer leurs missions. Les conseils sont en outre chargés d'animer le réseau judiciaire de proximité des 148 **maisons de justice et du droit**.

Le portage budgétaire de l'action judiciaire de proximité est quant à lui difficilement dissociable des crédits alloués plus largement à la justice judiciaire (programme 166) et aux 125 tribunaux de proximité.

## **2. Donner une nouvelle impulsion aux peines alternatives et à la réinsertion**

Parmi la liste des nombreuses dispositions de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, sont retenues ici celles qui ont un impact sur **l'administration pénitentiaire**. Plusieurs mesures ont en effet été adoptées pour limiter la détention provisoire pendant l'instruction ou dans l'attente d'un jugement, favoriser le recours au bracelet électronique ou au bracelet anti-rapprochement (avec une libération sous contrainte de plein droit dans certains cas, cf. *supra*) ou encore renforcer les droits sociaux des détenus.

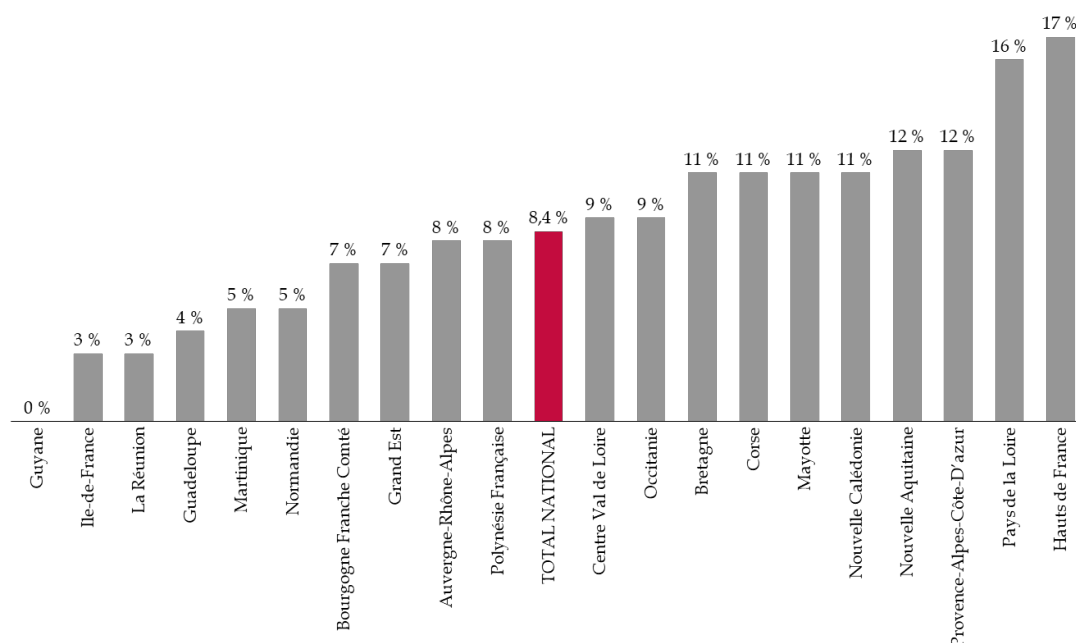
Ainsi, il est opportun de relever que si l'augmentation des crédits demandés en 2023 concerne l'ensemble des programmes et des dépenses de la mission « Justice », elle est particulièrement élevée pour le **financement des alternatives à l'incarcération**, et notamment les mesures de surveillance électronique et les placements extérieurs, qui atteindrait 53,4 millions d'euros (+ 30 %). Les équipes dédiées à la surveillance électronique bénéficieraient par ailleurs d'un renforcement de 27 emplois.

Le directeur de l'administration pénitentiaire a rappelé en audition qu'il fallait en effet préparer l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de la libération sous contrainte de plein droit pour les personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans et pour lesquelles le reliquat de peine est inférieur à trois mois, à la condition qu'elles disposent d'un hébergement. Environ **3 500 à 4 000 détenus pourraient être concernés**, ce qui permettrait également de desserrer la contrainte sur la surpopulation carcérale.

Concernant la réinsertion, le rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé à la **formation professionnelle des détenus**, étape préalable incontournable dans un parcours de réinsertion. Or, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dépendent sur ce point fortement des régions, compétentes en matière de formation.

Une convention cadre a ainsi été conclue entre la DAP et Régions de France. Si le partenariat général est de qualité, il n'en reste pas moins que le taux d'accès à la formation professionnelle est extrêmement hétérogène sur le territoire, variant de 3 % en Île-de-France à 17 % dans les Hauts-de-France.

### Taux de personnes détenues ayant bénéficié d'une formation en 2021



Source : commission des finances, d'après les réponses de la direction de l'administration pénitentiaire au questionnaire du rapporteur spécial

La DAP a convenu que les programmes de formation professionnelle à destination des personnes détenues avaient parfois eu du mal à redémarrer après la crise sanitaire. Ils supposent également une très forte volonté politique pour perdurer.

### 3. Traduire les dispositions du code de justice pénale des mineurs

Après **une hausse de 4,6 % entre 2021 et 2022**, soit un niveau significativement inférieur à celui observé à l'échelle de la mission (9 %), les crédits demandés sur le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » connaissent à l'inverse **une augmentation plus dynamique en 2023, avec une hausse de 10,4 % en crédits de paiement, pour s'établir à 1,09 milliard d'euros.**

Dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur du **code de la justice pénale des mineurs** et par la mise en place du **nouveau plan stratégique de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**, la **sanctuarisation de ses moyens apparaît indispensable.**

### Les trois priorités de la DPJJ dans le cadre de son plan stratégique 2022-2027

La DPJJ énonce trois priorités dans le cadre de son nouveau plan stratégique :

1. continuer à renforcer la lisibilité, la diversité et la qualité de la mission judiciaire de la DPJJ, à partir notamment de la réforme de la justice pénale des mineurs. Trois plans d'actions seront mis en œuvre dans ce cadre : un **plan d'action sur le milieu ouvert**, un **plan d'action sur le placement** et un **plan d'action sur l'insertion** ;

2. conforter la crédibilité de l'action de la DPJJ par un accompagnement renforcé de ses professionnels et de ses partenaires du secteur associatif habilité, un pilotage réactif de l'activité, une allocation adaptée des moyens. Cet axe comprend la modernisation de la gestion de ses ressources humaines et du pilotage de son activité, avec le développement d'une **stratégie RH plus offensive** (communication sur les métiers, poursuivre la revalorisation salariale issue du Ségur, assouplir les modalités de recrutement) ;

3. conforter le rôle de la DPJJ dans les politiques judiciaires de la jeunesse (prévention et lutte contre la délinquance, protection de l'enfance) et dans le pilotage de la justice des mineurs.

*Source : réponses de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse au questionnaire du rapporteur spécial*

Le code de la justice pénale des mineurs, entré en vigueur le 30 septembre 2021, a procédé à la refonte de la procédure pénale applicable aux mineurs et créé la **procédure éducative judiciaire**, qui peut être assortie d'un module spécifique (réparation, santé, insertion, placement) et de mesures alternatives aux poursuites et de composition pénale. La DPJJ a donc dû s'adapter, tout en poursuivant ses missions traditionnelles.

Or il convient de rappeler que l'une des spécificités de la politique de protection judiciaire de la jeunesse réside dans le fait que **le secteur associatif en est un acteur incontournable**, ce qui implique une pérennisation des moyens qui lui sont alloués. Ainsi, en 2023, **289 millions d'euros** (AE et CP) sont dédiés aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur associatif habilité à la demande des magistrats, soit **près de 30 % des crédits du programme**, et **65 % des dépenses hors dépenses de personnel**. Sur les 1 242 établissements et services dont disposait la PJJ au 1<sup>er</sup> juin 2022, 228 sont en gestion directe et 1 014 sont habilités et contrôlés par le ministère de la justice, dont 258 financés exclusivement par l'État, et relèvent du secteur associatif.

Les crédits alloués au secteur associatif augmenteraient ainsi de 7,6 % en 2023 (+ 20,5 millions d'euros). Cette hausse est largement tirée par la masse salariale : l'hypothèse de budgétisation retient en effet une évolution de la masse salariale de 8,8 %, dont 7,1 % liés à la **mise en œuvre des revalorisations salariales annoncées lors de la conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social du 18 février 2022**<sup>1</sup>. À l'instar

<sup>1</sup> Dans le cadre du Ségur de la santé.

de ce que le rapporteur spécial a dit sur la gestion des ressources humaines précédemment, cette hausse se justifie au regard de la crise que traversent les professions des secteurs sociaux et para-sociaux, avec un déficit d'attractivité et une perte de sens.

La prévision budgétaire pour le secteur associatif habilité entend également tenir compte de l'inflation (hors énergie) et de l'évolution des dépenses d'énergie, évaluée à + 9,5 %.

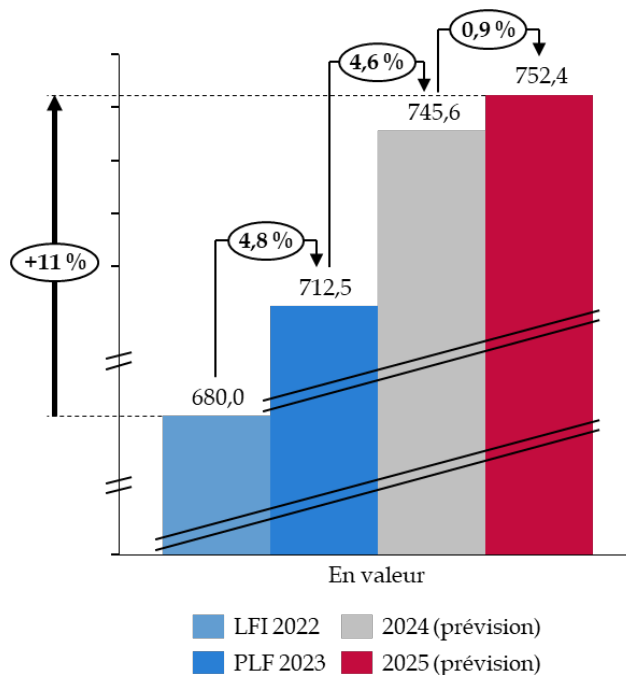
**Le secteur associatif habilité gère enfin davantage de places que le secteur public** : 408 places en centres éducatifs fermés contre 204 places dans le service public, 328 places en centres éducatifs renforcés contre 24 places dans le service public. Ses taux d'occupation sont également plus élevés sur les centres et sur les autres structures d'hébergement (ex. les lieux de vie et d'accueil).

### B. GARANTIR L'ACCÈS AU DROIT ET LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES

Le programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaîtrait, d'après les premiers éléments transmis sur la programmation à moyen terme, une hausse des crédits de près de 11 % entre 2022 et 2025.

#### Évolution des crédits du programme 101 entre 2022 et 2025

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Ces crédits sont peu sensibles à l'inflation. Ainsi, alors que les crédits dédiés à l'aide juridictionnelle représentent 90 % des crédits du programme – **641 millions d'euros** en 2023, en hausse de 26 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022 – l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle est fixée par le biais de l'unité de valeur, dont le montant est défini en loi de finances.

### **1. Une hausse des crédits demandés au titre de l'aide juridictionnelle, dans la continuité des exercices précédents**

Pour rappel, l'aide juridictionnelle a été profondément réformée dans le cadre de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, qui a conduit à simplifier les critères d'éligibilité, à harmoniser la manière dont les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) traitent les demandes d'admission formulées par les justiciables, à autoriser la formulation d'une demande d'aide juridictionnelle par la voie électronique et à faire évoluer l'organisation et l'implantation des BAJ (cf. *commentaire de l'article 44 bis*).

Depuis plusieurs exercices, les dépenses au titre de l'aide juridictionnelle ne cessent d'augmenter. Elles passeraient ainsi de **328 millions d'euros en 2014** à 641 millions d'euros en 2023, soit une hausse de près de **95 %**<sup>2</sup>. De même, dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022, ce sont **environ 18 millions d'euros qui sont ouverts en AE et en CP sur l'aide juridictionnelle**, principalement au titre des versements de droit aux justiciables concernés par les grands procès terroristes (procès du 13 novembre 2015 et de l'attentat de Nice). Cette réévaluation n'est pas surprenante, alors que près de 68 % des crédits de l'aide juridictionnelle avaient déjà été consommés au 18 août 2022<sup>3</sup>.

Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation importante, tels que :

- **les diverses réformes intervenues avant 2023 et dont les effets budgétaires sont progressifs** telles que la revalorisation de la rétribution des avocats, la révision de la rétribution de certains contentieux, l'extension de la présence obligatoire d'un avocat, par exemple lors de la garde à vue ou de l'audition libre d'un mineur ou de l'audience d'une personne faisant l'objet de soins sans consentement ;

- **l'accroissement du nombre et de la durée des gardes à vue ;**

- **le rattrapage de la sous-activité temporaire** des juridictions en 2020 en raison de la crise sanitaire ;

---

<sup>1</sup> Article 243 de la [loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial. Il convient de relever qu'avant 2020, le financement de l'aide juridictionnelle était assuré par des crédits budgétaires et extrabudgétaires affectées au Conseil national des barreaux (CNB).

<sup>3</sup> D'après les données transmises en réponse au questionnaire budgétaire.

- le nouveau relèvement à 36 euros<sup>1</sup> du montant de l'unité de valeur (UV) qui sert à calculer la rétribution des avocats ;

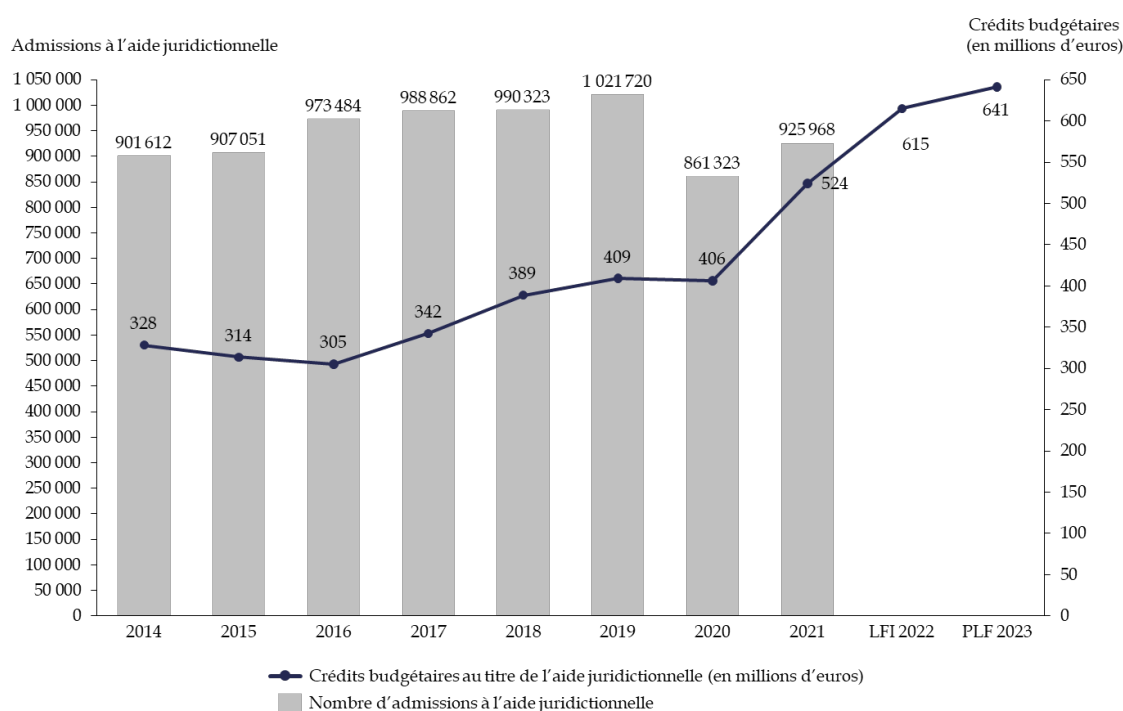
- l'assistance apportée à un grand nombre de parties civiles pour les procès d'assises qui font suite aux attentats de novembre 2015 et à l'attentat de Nice ;

- la revalorisation en 2023 des rétributions versées à ceux des auxiliaires autres qu'avocats dont les interventions sont tarifées.

En revanche, le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle a augmenté dans une moindre mesure sur la même période, de 11 % entre 2012 et 2019, avant un léger reflux. En 2021, il y a eu 925 968 admissions à l'aide juridictionnelle.

### Évolution des crédits budgétaires et du nombre d'admissions au titre de l'aide juridictionnelle

(en nombre et en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises dans le questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Article 188 de la [loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.



Le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle, qui sont instruites par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), tend à légèrement s'améliorer en 2021 par rapport à 2020. Alors que ce délai était en moyenne de **52,5 jours en 2020**, il a été ramené à **49,8 jours en 2021** et il serait ramené à **38 jours en 2022**, une cible que le rapporteur spécial juge ambitieuse, même si elle permettrait enfin de retrouver les délais constatés en 2019 (41,4 jours).

Alors que le nombre de demandes d'admission à l'aide juridictionnelle est considérable, **l'importance de la dématérialisation de ces procédures ne peut être que soulignée**. Or, force est de constater que celle-ci est toujours insuffisante puisque **seulement 5 % des demandes ont été déposées et traitées par voie dématérialisée en 2021** et que la cible s'établit à 15 % en 2022.

Pour autant, ce taux pourrait rapidement augmenter avec le développement et le déploiement du **système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ)**, destiné à remplacer l'application AJWIN, datée de plus de vingt ans. Une fois le déploiement de SIAJ définitif et dès lors qu'un nombre significatif de demandes sera fait en ligne, le secrétariat général du ministère de la justice indique que le délai cible de traitement sera ramené à **cinq jours, ce qui constituerait une avancée considérable pour les justiciables**.

D'après les informations transmises en audition, l'année 2023 devrait marquer la **fin du déploiement du SIAJ**, avec le raccordement de sites fortement pourvoyeurs de demandes d'aide juridictionnelle (environ 30 % des demandes)<sup>1</sup>.

Pour autant, en dépit de ces réformes successives, **l'évolution de l'aide juridictionnelle suscite encore des inquiétudes, en particulier parmi les avocats**. En audition, les représentants du Conseil national des barreaux (CNB) ont ainsi expliqué que **l'indemnisation des avocats demeure limitée au regard des frais engagés**, plus de 40 % d'entre eux travaillant à perte sur un dossier d'aide juridictionnelle relevant de la justice pénale.

Le comité des États généraux de la Justice<sup>2</sup> reprend une partie des revendications exprimées par le CNB, avec notamment la revalorisation de certains actes. Pour le rapporteur spécial, **une réflexion sur la revalorisation de l'unité de valeur devra s'accompagner d'un même travail sur la liste des prestations éligibles** à l'aide juridictionnelle, en conciliant à la fois la maîtrise des coûts et la garantie de l'accès au droit. En ce sens, le comité propose en parallèle un **renforcement du rôle de filtre exercé par les bureaux d'aide juridictionnelle**, ce qui correspond au sens des réformes adoptées par le Parlement ces dernières années en matière d'aide juridictionnelle.

---

<sup>1</sup> D'après les informations transmises en audition par le secrétariat général du ministère.

<sup>2</sup> [Synthèse](#) des États généraux de la Justice.

Le CNB a enfin regretté que les avocats n'aient pas été associés jusqu'au bout sur le projet du SIAJ, alors même que ce sont les premiers acteurs concernés par le traitement de ces demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle. C'est un autre exemple concret de l'impératif de **décloisonnement des applicatifs informatiques** : les avocats devraient pouvoir connaître le contenu du dossier et les données relatives au patrimoine et aux revenus des demandeurs. Le SIAJ devant pleinement se déployer en 2023, il conviendra d'être vigilant sur cette question à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances, mais le rapporteur spécial rappelle qu'il est normalement prévu, dans le cadre du PTN, que **le SIAJ soit ouvert aux avocats et aux acteurs de l'accompagnement d'ici 2024**.

## 2. Un renforcement des moyens alloués à l'aide aux victimes

**Les crédits dédiés à l'aide aux victimes font à nouveau l'objet d'une revalorisation dans le projet de loi de finances pour 2023**. En s'établissant à **43 millions d'euros**, ils augmentent de **6,7 %** par rapport à 2022 (40,3 millions d'euros).

Cette hausse, certes moins élevée que celle constatée entre 2021 et 2022 (+ 25,7 %), permet notamment d'augmenter **le financement des associations locales d'aide aux victimes**, de développer l'accueil des victimes, d'améliorer leur accompagnement et leur prise en charge pour les plus gravement traumatisées. C'est également par ce canal que sont financées les actions de soutien aux personnes victimes de violences conjugales (prise en charge, déploiement des téléphones grave danger).

## LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, a retenu l'amendement n° II-1906 de M. Philippe Pradal et de ses collègues membres du groupe Horizons et apparentés. Avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, cet amendement avait été examiné en séance publique : il avait reçu un **avis personnel de sagesse du rapporteur spécial** de la mission « Justice », Patrick Hetzel, ainsi qu'une **demande de retrait du Gouvernement**. Retiré puis repris par notre collègue député Ugo Bernalicis, il avait alors été **rejeté par l'Assemblée nationale**.

L'amendement **majoré d'1,5 million d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de l'action 3 « Aide aux victimes » du programme « Accès au droit et à la justice »** et mineure en conséquence d'1,5 million d'euros les AE et les CP de l'action 6 « Soutien » du programme 166 « Justice judiciaire ».

La majoration des crédits vise à soutenir le dispositif « Téléphone Grave Danger » (TGD). Au début du mois d'août 2022, 4 318 téléphones avaient été déployés. Accordé pour une période de six mois renouvelable, ce dispositif de téléassistance est destiné aux **personnes victimes de violences en cas de grave danger** (violences conjugales). Sur le premier semestre 2022 37 500 appels avaient été reçus, dont 1 200 avaient entraîné une intervention des forces de police. Le renforcement des crédits permettrait d'en déployer jusqu'à 6 000 en 2023, couvrant de fait les besoins exprimés par les juridictions, de l'ordre de 5 200 appareils<sup>1</sup>.

Le rapporteur spécial soutient le déploiement de ce dispositif et aurait souhaité que **le Gouvernement lève le gage** sur cet amendement qu'il a repris dans le cadre de l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Selon les informations fournies par le garde des Sceaux lors de l'examen de cet amendement à l'Assemblée nationale ([compte-rendu](#)).



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 44

#### **Prolongation et extension de l'expérimentation rendant obligatoire une tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales**

Le présent article propose de proroger de deux ans l'expérimentation rendant obligatoire une tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales. Selon les informations transmises par le Gouvernement, cette prorogation s'accompagnerait d'une extension de l'expérimentation de 11 tribunaux judiciaires à 33 tribunaux supplémentaires.

Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit de « la prorogation de la dernière chance », alors que l'expérimentation dure déjà depuis six ans et que ses résultats ne sont pas encore concluants. L'extension de l'expérimentation doit permettre de disposer des données nécessaires pour procéder à son évaluation et se prononcer sur sa pérennisation, sous réserve, le cas échéant, d'y apporter des ajustements.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : L'EXPÉRIMENTATION DE LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE POUR CERTAINES AFFAIRES FAMILIALES A FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS EXTENSIONS**

L'article 7 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup> a renouvelé et étendu l'expérimentation<sup>2</sup> visant à rendre obligatoire la **tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales**, à peine d'irrecevabilité de la requête, un motif que le juge peut soulever d'office.

<sup>1</sup> [Loi n° 2016-1547](#) du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> Elle était prévue par l'article 15 de la [loi n° 2011-1862](#) du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Deux juridictions étaient concernées : Arras et Bordeaux.

Sont concernées par le recours obligatoire à la médiation préalable les décisions fixant les modalités de l'exercice de **l'autorité parentale** ou la **contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant** ainsi que les stipulations contenues dans les conventions parentales homologuées. Cette obligation ne s'applique toutefois pas :

- si la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention organisant les modalités d'exercice de l'autorité parentale et fixant la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant en application de l'article 373-2-7 du code civil ;

- si l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif légitime apprécié souverainement par le juge (éloignement géographique, parent détenu, maladie, etc.) ;

- si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant.

L'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire devait initialement durer jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la promulgation de la loi, c'est-à-dire **jusqu'au 31 décembre 2019**. Elle a déjà fait l'objet de **deux prorogations** :

- une prorogation d'un an en loi de finances pour 2020<sup>1</sup> ;

- une prorogation de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022, en loi de finances pour 2021<sup>2</sup>.

La liste des tribunaux de grande instance concernés par cette expérimentation est fixée par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. **11 tribunaux** sont aujourd'hui concernés, il s'agit de ceux de Bayonne, Bordeaux, Cherbourg-en-Cotentin, Évry, Montpellier, Nantes, Nîmes, Pontoise, Rennes, Saint-Denis de la Réunion et Tours<sup>3</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION DE MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE POUR CERTAINES AFFAIRES FAMILIALES**

Le présent article modifie le premier alinéa de l'article 7 de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle afin de proroger l'expérimentation rendant obligatoire une tentative de médiation préalable pour certaines affaires familiales jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant la promulgation de la loi, c'est-à-dire **jusqu'au 31 décembre 2024**.

---

<sup>1</sup> Article 242 de la [loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Article 237 de la [loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

<sup>3</sup> [Arrêté du 16 mars 2017](#) désignant les juridictions habilitées à expérimenter la tentative de médiation préalable obligatoire à la saisine du juge en matière familiale.

### III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Gouvernement, dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, a retenu un **amendement de coordination** de notre collègue député Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la mission « Justice ».

Cet amendement de coordination tire les conséquences de la création des tribunaux judiciaires, issus de la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance.

### IV. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UNE PROLONGATION ET UNE EXTENSION « DE LA DERNIÈRE CHANCE »

#### A. UNE INTERROGATION SUR LES MODALITÉS DE FINANCEMENT

D'après les informations transmises par le Gouvernement, la prorogation de l'expérimentation de tentative de médiation familiale préalable obligatoire doit s'accompagner de **son extension à de nouveaux tribunaux judiciaires**. La crise sanitaire aurait en effet empêché son extension en 2020 et en 2021. L'expérimentation couvrirait désormais tous les tribunaux du ressort des cours d'appel comptant déjà une ou plusieurs juridictions expérimentales, à l'exception de celles de Paris, Versailles et de Saint-Denis de la Réunion. **33 nouvelles juridictions** seraient concernées, portant à **44** le nombre de tribunaux judiciaires expérimentant la tentative de médiation familiale préalable obligatoire.

L'extension et la prorogation de cette expérimentation seraient financées dans les conditions actuellement prévues pour les 11 juridictions précitées : **le dispositif serait pris en charge aux deux tiers par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à un tiers par l'État**. Avec une extension à 44 juridictions, cela représente un coût en année pleine de **2,87 millions d'euros pour l'État** - au titre du versement des subventions aux associations de médiation familiale participant à l'expérimentation<sup>1</sup> - et de **4,9 millions d'euros pour la CNAF**. La prestation de service versée par la CNAF correspond à 75 % d'un équivalent temps plein de médiateur familial, le reste étant à la charge du ministère de la justice.

---

<sup>1</sup> Subvention portée sur l'action 4 « Médiation familiale et espaces de rencontre » du programme 101 « Accès au droit et à la justice ».

À défaut de la reconduite de ces modalités de financement, et pour maintenir un coût constant en cas de refus de la CNAF de financer l'extension de l'expérimentation, le périmètre serait ramené à 24 juridictions au total. Le Gouvernement s'est donc engagé à proroger et à étendre l'expérimentation **sans véritablement savoir quel serait son périmètre et si l'ensemble des coûts seraient couverts**, la CNAF n'ayant toujours pas donné son accord. L'extension aurait donc pu être davantage préparée, y compris vis-à-vis des juridictions.

#### **B. DISPOSER, ENFIN, DE DONNÉES POUR ÉVALUER LA PERTINENCE DE LA MÉDIATION FAMILIALE PRÉALABLE OBLIGATOIRE**

Plus de 178 000 nouvelles affaires relatives à l'exercice de l'autorité parentale, au droit de visite et à la fixation de la résidence habituelle de l'enfant, de la contribution à l'entretien de l'enfant ou de la pension alimentaire ont été enregistrées en 2019 par les tribunaux judiciaires. Dans les 11 juridictions participant à la première expérimentation, environ 40 % de ces requêtes entraînent dans le champ de l'expérimentation.

Le nombre de dossiers concernés par la médiation familiale préalable obligatoire pourrait donc s'élever à un peu plus de **19 000** si ce total est ramené aux 44 juridictions potentiellement concernées par la deuxième phase de l'expérimentation. À noter, il revient à chaque médiateur de fixer le montant de sa prestation, de l'ordre de 150 euros en moyenne, éligible à l'aide juridictionnelle.

Ce volume nécessiterait le **recrutement de 108 équivalents temps plein (ETP) de médiateurs familiaux** : en effet, en moyenne, 50 % des demandeurs décident de poursuivre la médiation après le premier entretien et deux entretiens de médiation supplémentaires sont en moyenne nécessaires pour chaque médiation poursuivie<sup>1</sup>. Or, le recours à la médiation familiale préalable obligatoire ne doit pas conduire à allonger à l'excès les délais pour les justiciables, mais bien à favoriser un mode alternatif de règlement. Si les **modes alternatifs de règlement des différends (MARD)** doivent être encouragés pour alléger l'office du juge, c'est seulement à la condition que les droits des justiciables soient garantis et préservés tout au long de la procédure.

---

<sup>1</sup> D'après les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article.



Par ailleurs, les résultats sont peu concluants sur un allègement effectif pour les juges des affaires familiales. Une étude du CNRS<sup>1</sup> conclut à de « *nombreuses contraintes pour un résultat peu évident* » : les tribunaux judiciaires font face à une contrainte de travail supplémentaire pour gérer les irrecevabilités, les médiateurs ne sont pas encore suffisamment nombreux, les avocats cherchent encore leur place, les justiciables ont parfois l'impression de subir la tentative de médiation préalable obligatoire, sans succès (30 % des médiations mènent à un accord).

En revanche, comme le note l'étude et comme le secrétariat général du ministère de la justice l'a confirmé en audition, les retours des juridictions sont positifs sur **l'apaisement global des conflits**, leur permettant de se recentrer sur leur cœur de métier, ainsi que sur la diffusion d'une culture de la médiation. Pour autant, le nombre de saisines des juges aux affaires familiales n'a pas baissé avec la médiation préalable obligatoire.

Le rapporteur spécial fera donc ici siens les mots d'une personne entendue en audition : **il s'agit d'une extension et d'une prolongation de la « dernière chance »**, alors que l'expérimentation dure déjà depuis six ans. Elle doit permettre au ministère de réunir suffisamment de données pertinentes pour pouvoir être en mesure de se prononcer sur l'opportunité de rendre définitivement obligatoire les tentatives de médiation préalable pour certaines affaires familiales, sous réserve, le cas échéant, d'y apporter des ajustements.

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> CNRS, [rapport final de recherche](#) sous la direction de Valérie Boussard, « L'évaluation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire. Quand médier n'est pas remédier », décembre 2020.

ARTICLE 44 bis (nouveau)

**Recouvrement par l'État des sommes engagées  
au titre de l'aide juridictionnelle**

Le présent article vise à parachever le volet « recouvrement » de la réforme de l'aide juridictionnelle engagée en 2020. Une partie de cette réforme a consisté à autoriser les avocats commis ou désignés d'office à demander une rétribution sans avoir déposé au préalable une demande d'aide juridictionnelle ou d'aide au titre de l'intervention d'un avocat dans des procédures non juridictionnelles.

Le présent article précise dans ce cadre que les bureaux d'aide juridictionnelle seront chargés de constater *a posteriori* l'éligibilité ou l'inéligibilité à l'une ou à l'autre de ses aides de la personne qui a bénéficié de l'intervention de l'avocat. En cas d'inéligibilité, les bureaux pourront initier une procédure de recouvrement.

Si le rapporteur spécial relève que les sommes attendues au titre de la mise en œuvre de cet article sont relativement faibles, de l'ordre d'un million d'euros selon le Gouvernement, et que leur pleine effectivité suppose d'apporter des modifications au système d'information dédié à l'aide juridictionnelle, il considère néanmoins qu'il s'agit d'une étape essentielle dans la mise en œuvre de la réforme de l'aide juridictionnelle.

Le rapporteur spécial propose ainsi d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'AIDE JURIDICTIONNELLE A FAIT  
L'OBJET D'UNE IMPORTANTE RÉFORME DE SES MODALITÉS  
D'OCTROI ET DE VERSEMENT**

**A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UN DISPOSITIF INSTAURÉ EN 1991 POUR  
GARANTIR L'ACCÈS DE TOUS AU DROIT ET À LA JUSTICE**

Créé par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique<sup>1</sup>, l'aide juridictionnelle permet de garantir l'accès à la justice aux personnes disposant de faibles ressources. Aux termes de l'article 2 de cette loi, cette aide bénéficie « aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice ».

Aux termes de l'article 40 de la loi de 1991, l'aide juridictionnelle couvre tous les « frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie » : le bénéficiaire de cette aide est dispensé du paiement et de l'avance des frais, qui sont versés par l'État aux avocats et aux autres professionnels du droit.

<sup>1</sup> [Loi n° 91-647](#) du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Les articles 27 à 39-1 de la loi de 1991 fixent le cadre de la rétribution des avocats et professionnels de l'aide juridique. S'agissant des avocats, l'État affecte chaque année à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation repose sur, d'une part, le nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, le produit d'un coefficient variant en fonction du type de procédure traitée et d'une unité de valeur de référence (UV). **Le montant de l'UV est fixé en loi de finances et s'élève, depuis la loi de finances pour 2022<sup>1</sup>, à 36 euros.**

## **B. UNE RÉVISION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DES MODALITÉS DE VERSEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

### **1. La loi de finances pour 2020 a conduit à réviser les critères et les modalités d'octroi de l'aide juridictionnelle**

L'article 243 de la loi de finances pour 2020<sup>2</sup> a porté la première partie de la réforme de l'aide juridictionnelle, qui devait entrer en vigueur au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

#### *a) Une réforme des conditions de ressources pour bénéficier de l'aide*

S'agissant des **conditions de ressources permettant de bénéficier de l'aide juridictionnelle**, l'article 4 de la loi de 1991 prévoit désormais que :

- les **plafonds annuels d'éligibilité** des personnes physiques à l'aide juridictionnelle sont **fixés par décret en Conseil d'État** ;

- le **caractère insuffisant des ressources** des personnes physiques est apprécié en tenant compte du **revenu fiscal de référence** ou, à défaut, des **ressources imposables dont les modalités de calcul** sont définies par décret ; de la **valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier même non productifs de revenus**<sup>3</sup> et de la **composition du foyer fiscal** ;

- les « *biens qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources auquel s'appliquent les plafonds d'éligibilité* ».

L'article 70 de la loi précitée prévoit que le décret en Conseil d'État fixe le « *montant des plafonds ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable* ».

---

<sup>1</sup> Article 188 de la [loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>2</sup> Article 243 de la [loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>3</sup> Tel que modifié par l'article 234 de la [loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

*b) La réorganisation des bureaux d'aide juridictionnelle et la possibilité de demander en ligne l'aide juridictionnelle*

L'article 13 de la loi de 1991, tel que modifié par l'article 243 de la loi de finances pour 2020, prévoit que le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) est établi « *au siège des juridictions dont la liste et le ressort en cette matière sont définis par décret* » et précise que le demandeur peut déposer ou adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile, auprès d'un agent de greffe d'une juridiction de l'ordre judiciaire **ou par voie électronique**.

Cette mesure a été décidée dans le cadre du **déploiement progressif du système d'information pour l'aide juridictionnelle (SIAJ)**, qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année 2023. Simultanément un nouveau modèle de formulaire de demande d'aide juridictionnelle a été diffusé afin de simplifier et de clarifier le document rempli par les demandeurs et de fondre les formulaires destinés aux justiciables et aux avocats, dans la perspective du déploiement du SIAJ.

L'article 13 de la loi de 1991 précise que s'il y a lieu, le bureau comporte, **outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises** :

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;
- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ;
- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État.

L'article 50 de la loi régissant les conditions de retrait de l'AJ a également été réécrit en y ajoutant un cas de retrait de l'AJ, « *lorsque les éléments extérieurs du train de vie du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle apparaissent manifestement incompatibles avec le montant des ressources annuelles pris en compte pour apprécier son éligibilité* ».

**2. La loi de finances pour 2021 a modifié les modalités de versement de l'aide juridictionnelle lorsque l'avocat est commis ou désigné d'office**

L'article 234 de la loi de finances pour 2021<sup>1</sup> a créé un nouvel article 19-1 au sein de la loi de 1991 relative à l'aide juridique prévoyant que, par exception, **l'avocat commis ou désigné d'office a droit à une rétribution** s'il intervient dans les procédures spécifiquement précisées par l'article, en première instance ou en appel, **y compris si la personne assistée ne remplit**

---

<sup>1</sup> Article 234 de la [loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

pas les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat.

L'article 19-1 de la loi de 1991 dispose également que **la personne qui a bénéficié de l'intervention d'un avocat commis ou désigné d'office pour ces procédures et qui n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle ou à l'aide à l'intervention de l'avocat est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État**. Le recouvrement des sommes dues à l'État a lieu comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Cet article entendait répondre au constat réitéré de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice d'**un contrôle *a minima*, voire d'une absence de contrôle du respect des conditions de ressources des dossiers d'aide juridictionnelle pour les avocats désignés d'office**. Le rapport des inspections, remis au mois de mai 2018, préconisait donc de « *définir, dans les textes régissant l'aide juridictionnelle, un périmètre limité de la commission d'office ouvrant droit à l'aide juridictionnelle sans examen préalable de la situation du justiciable* ».

## **II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : POURSUIVRE LA RÉFORME ENTAMÉE SUR LE RECOUVREMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE INDÛMENT VERSÉE**

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Il procède à une nouvelle modification de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Le **1° du présent article** modifie ainsi l'article 13 de la loi de 1991, relatif à l'organisation des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ). Tout en gardant la précédente fonction des BAJ, à savoir se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle, le **a) du 1°** en ajoute une nouvelle, celle de « *constater l'éligibilité ou l'inéligibilité à l'aide juridictionnelle ou à l'aide à l'intervention de l'avocat de la personne qui a bénéficié de l'intervention d'un avocat dans les conditions prévues à l'article 19-1* », c'est-à-dire de l'aide ou de l'assistance d'un avocat commis ou désigné d'office.

Le **d) du 1°** du présent article permet de préciser que **chacune des sections pouvant composer le BAJ est également chargée de la même mission**, à savoir « *constater l'éligibilité ou l'inéligibilité des personnes ayant bénéficié de l'intervention d'un avocat dans les conditions prévues à l'article 19-1.* »

Le **2° du présent article** modifie en conséquence l'article 21 de la loi de 1991 pour prévoir que le BAJ puisse recueillir tous renseignements permettant non seulement d'apprécier l'éligibilité de l'intéressé à l'aide juridictionnelle, mais également son éligibilité à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

Le **3° du présent article** procède à l'abrogation des articles 64, 64-1, 64-1-1, 64-1-2 et 64-3 de la loi de 1991, relatifs à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles. Cette abrogation relève d'une **mesure de simplification du droit** :

- les dispositions de l'article 64-1-1 sont reprises au sein de l'article 19-1 tel que modifié par le présent article ;

- les dispositions des articles 64, 64-1, 64-1-2 et 64-3 sont relatives aux procédures non juridictionnelles pour lesquelles l'avocat commis d'office peut être rétribué par l'aide à l'intervention. Or ces procédures sont listées à l'article 11-2, auquel renvoie l'article 19-1.

Enfin, le **b) du 5°** du présent article complète le 9° de l'article 70 de la loi de 1991 afin de **renvoyer à un décret en Conseil d'État la fixation des dispositions particulières applicables au recouvrement des sommes exposées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.**

Les *b)* et *c)* du 1° ainsi que le 4° et le *a)* du 5° du présent article portent des mesures de coordination.

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : CONCILIER L'IMPÉRATIF DE GARANTIR L'ACCÈS AU DROIT ET LA NÉCESSITÉ POUR L'ÉTAT DE RECOUVRER LES SOMMES INDÛMENT ENGAGÉES**

Le dispositif proposé par le présent article vise à **parachever le volet « recouvrement » de la réforme engagée en 2021 sur la rétribution des avocats commis ou désignés d'office.** Ces derniers peuvent en effet demander à percevoir la contribution de l'État sans avoir déposé au préalable une demande d'aide juridictionnelle ou d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles. La rétribution est alors automatiquement versée.

Il reviendra désormais aux bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), à qui le présent article confie une compétence nouvelle en la matière, de constater *a posteriori* l'éligibilité ou l'inéligibilité de la personne représentée à l'une ou à l'autre de ces aides. Sur ce fondement, les BAJ pourront ensuite **initier la procédure de recouvrement des sommes engagées par l'État pour rétribuer l'avocat commis ou désigné d'office alors que le bénéficiaire est inéligible à l'aide.** Le dispositif ne soulève à cet égard pas de difficulté

majeure : il s'agit de concilier à la fois l'accès au droit, y compris pour les personnes accompagnées par un avocat d'office, et la nécessité pour l'État de recouvrer les sommes indûment engagées.

En 2021, ce sont 57 076 interventions d'avocat qui ont été rétribuées au titre de l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991, c'est-à-dire de manière automatique. Le Gouvernement estime que les précisions apportées par le présent article sur les compétences des BAJ permettront de **recouvrer environ un million d'euros chaque année**. Ce montant peut de prime abord apparaître relativement limité au regard des 641 millions d'euros demandés sur le budget 2023 pour l'aide juridictionnelle.

C'est d'autant plus le cas que le montant des sommes effectivement recouvrées par l'État dépendra de la capacité des BAJ à disposer de **données précises pour identifier le bénéficiaire et pour pouvoir lui adresser les titres de recouvrement**. Interrogé à ce sujet par le rapporteur spécial, le ministère de la justice a indiqué que la mise en œuvre de ce recouvrement par les BAJ, appuyée sur une vérification de l'éligibilité *a posteriori*, devra s'accompagner de **travaux informatiques** pour être pleinement efficace. Une nouvelle fonctionnalité devra ainsi être intégrée au système d'information pour l'aide juridictionnelle (SIAJ) : les BAJ pourront alors, par le biais du SIAJ, **échanger plus facilement avec les caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) et la direction générale des finances publique (DGFIP)** pour réunir les données nécessaires au recouvrement.

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 44 ter (nouveau)*

**Prolongement de la dérogation  
au principe du placement en cellule individuelle**

Le présent article prolonge jusqu'au 31 décembre 2027 la possibilité de déroger au principe d'encellulement individuel des personnes détenues en maison d'arrêt, en application de l'article L. 213-4 du code pénitentiaire. Si cette prorogation est nécessaire, elle n'en demeure pas moins un aveu des retards concédés par le Gouvernement en matière de politique pénitentiaire, cette dernière ne pouvant se résumer à la seule construction de places de détention supplémentaires.

L'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire prévoit, en parallèle de ce moratoire, une demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l'encellulement individuel. Ce rapport, remis au troisième trimestre 2022, devait en particulier comprendre une information budgétaire et financière relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

Par coordination avec le prolongement du moratoire, le rapporteur spécial propose que le Gouvernement remette au Parlement deux nouveaux rapports en 2025 et en 2027, ce qui lui permettra de prendre connaissance à intervalle régulier de la progression des programmes immobiliers pénitentiaires et de leurs effets concrets sur l'atteinte de l'objectif d'encellulement individuel.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉROGATION AU PRINCIPE DE  
PLACEMENT EN CELLULE INDIVIDUELLE**

Aux termes de l'article L. 213-3 du code pénitentiaire, **les personnes condamnées et placées en maisons d'arrêt sont soumises à un encellulement individuel de jour et de nuit.** Toutefois, l'article L. 213-4 du même code dispose qu'il peut être **dérogé à ce principe** de placement en cellule individuelle lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application.



L'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire<sup>1</sup>, qui a repris les dispositions de l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>2</sup>, prévoit que **l'article L. 213-4, et donc la dérogation au principe d'encellulement individuel, ne sont en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2022**. Ce moratoire, qui devait initialement prendre fin en 2014, a été une première fois prolongé jusqu'en 2019, puis jusqu'en 2022 par l'article 90 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice<sup>3</sup>, qui a modifié l'article 100 de la loi du 24 novembre 2009.

L'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 prévoit également que le Gouvernement remette au Parlement, au troisième trimestre de l'année 2022, **un rapport sur l'encellulement individuel**, « *qui comprend, en particulier, une information budgétaire et financière relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la loi du 24 novembre 2009 et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.* »

## **II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PROLONGER LA DÉROGATION AU PRINCIPE DU PLACEMENT EN CELLULE INDIVIDUELLE**

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

Il modifie l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire afin de **décaler la date d'abrogation des dispositions de l'article L. 213-4 du code pénitentiaire du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2027**.

Concrètement, lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permettront pas son application, il pourra être dérogé jusqu'en 2027 au principe de placement en cellule individuelle des personnes détenues en maisons d'arrêt.

---

<sup>1</sup> [Ordonnance n° 2022-478](#) du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire

<sup>2</sup> [Loi n° 2009-1436](#) du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

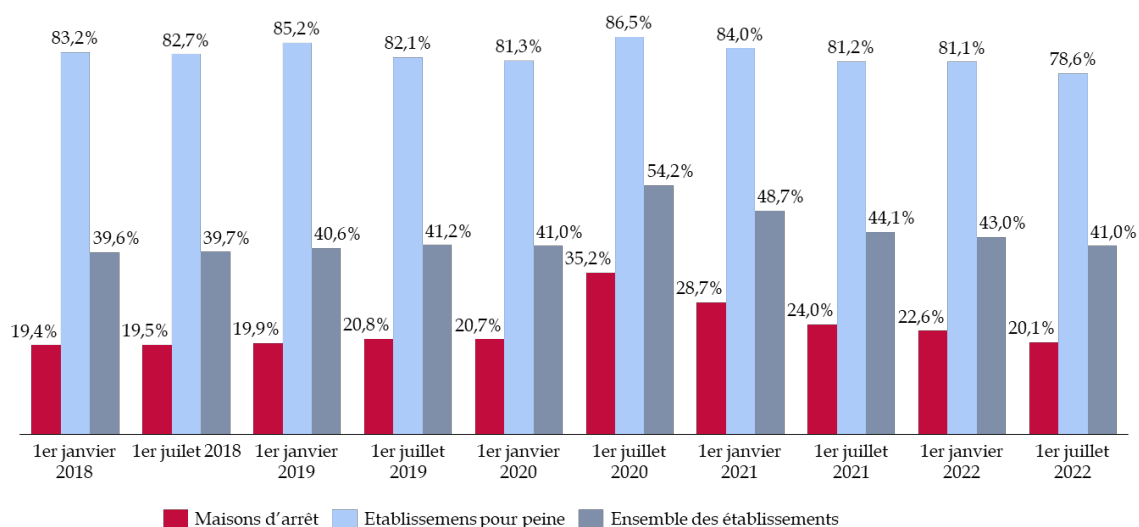
<sup>3</sup> [Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

### III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UNE PROLONGATION MALHEUREUSEMENT NÉCESSAIRE AU REGARD DU MANQUE DE PLACES EN DÉTENTION

Le rapporteur spécial estime que **cette prorogation de la dérogation au principe d'encellulement individuel était malheureusement attendue** au regard de la très forte augmentation de la population carcérale depuis la sortie de la crise sanitaire et de la faiblesse relative, en comparaison, de la création de places nettes supplémentaires en maisons d'arrêt. Il renvoie ici à son rapport budgétaire pour les données ayant trait à la mise en œuvre du plan de 15 000 places de prison supplémentaires d'ici 2027 et à l'évolution du nombre de personnes détenues.

Le taux d'encellulement individuel s'élevait à 20 % seulement au 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>1</sup> alors que, faut-il le rappeler, ce principe a été consacré dès une loi pénale de 1875, sans n'avoir jamais été respecté depuis.

#### Évolution du taux d'encellulement individuel depuis 2018



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La date fixée dans le cadre de la loi pénitentiaire de 2009 puis dans l'ordonnance du 30 mars 2022 était **bien trop ambitieuse** au regard des **retards accumulés par la France**. Si la prorogation du moratoire est donc **nécessaire**, elle n'est bien entendu absolument pas souhaitable sur le fond. La Défenseure des droits a ainsi rappelé dans un avis adressé à l'Assemblée nationale que la persistance de la surpopulation carcérale était la « première cause des atteintes aux droits des détenus »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [Avis du Défenseur des droits n° 21-13](#), 30 septembre 2021.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Proroger la dérogation au principe de placement en cellule individuelle permet également de **limiter le coût prévisible pour l'État du contentieux indemnitaire lié au non-respect du principe d'encellulement individuel**<sup>1</sup>. C'était d'ailleurs l'un des arguments avancés par le secrétariat général du Gouvernement<sup>2</sup> en 2014 pour justifier l'inscription de la première prorogation de la dérogation en loi de finances rectificative<sup>3</sup>.

En effet, même si, pour le rapporteur spécial, le lien de cet article avec le domaine des lois de finances tel que défini par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>4</sup> apparaissait relativement tenu de prime abord, le Conseil constitutionnel a par le passé admis que cette disposition pouvait figurer dans une loi de finances<sup>5</sup>. Le Gouvernement avait en outre affirmé en 2014 que refuser ce moratoire aurait conduit à obliger le Gouvernement et le Parlement à modifier la programmation immobilière et à ouvrir des autorisations d'engagement supplémentaires sur la mission « Justice ». Ce raisonnement « en cascade » illustre le fait que le lien entre la disposition et le domaine des lois de finances est plutôt indirect.

Néanmoins, par coordination avec cette prorogation et pour améliorer l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques au sens de l'article 34 de la LOLF, le rapporteur spécial propose d'**adopter un amendement visant à demander au Gouvernement de remettre au Parlement en 2025 et en 2027 le rapport prévu à l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022**. Les données contenues dans ce rapport permettront au Parlement de prendre connaissance à intervalle régulier de l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires et de leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

Il est en effet à craindre, au regard des dynamiques actuelles, que la France ne puisse pas lever le moratoire en 2027, au détriment des détenus, des personnels pénitentiaires et du service public de la justice dans son ensemble. Comme l'a rappelé le directeur de l'administration pénitentiaire en audition, **on ne construit pas une politique pénitentiaire et d'insertion sur des conditions de détention impropres et humiliantes**.

**Proposition du rapporteur spécial : le rapporteur spécial propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> *Sans que cela n'empêche bien sûr de contentieux sur le fondement de conditions indignes de détention.*

<sup>2</sup> *Observations du Gouvernement sur la saisine du Conseil constitutionnel de recours dirigés contre la loi de finances rectificative pour 2014 par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.*

<sup>3</sup> Article 106 de la [loi n° 2014-1655](#) du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>4</sup> [Loi organique n° 2001-692](#) du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, [décision n° 2014-708](#) DC du 29 décembre 2014.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **États généraux de la Justice**

- M. Jean-Marc SAUVÉ, président du comité, Vice-président du Conseil d'État (2006-2018)

### **Secrétariat général du ministère de la Justice**

- M. Philippe CLERGEOT, directeur, secrétaire général adjoint ;
- M. Jean-Yves HERMOSO, chef du service des finances et des achats ;
- Mme Anne-Florence CANTON, cheffe du service du numérique ;
- M. Philippe CAILLOL, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

### **Direction des services judiciaires (DSJ)**

- M. Roland de LESQUEN, directeur des services judiciaires adjoint.

### **Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)**

- M. Laurent RIDEL, directeur.

### **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**

- M. Ludovic FOURCROY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens.

### **Direction du budget (DB)**

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur de la 8<sup>e</sup> sous-direction.

### **Conseil national des barreaux (CNB)**

- M. Jérôme GAVAUDAN, président ;
- Mme Bénédicte MAST, présidente de la commission Accès au droit ;
- M. Charles RENARD, chargé de mission Affaires publiques ;
- M. Jacques-Édouard BRIAND, conseiller budgétaire.

**Syndicat de la magistrature**

- M. Nils MONSARRAT, secrétaire national ;
- Mme Nelly BERTRAND, secrétaire permanente.

**Union Syndicale des Magistrats (USM)**

- Mme Cécile MAMELIN, vice-présidente ;
- M. Thierry GRIFFET, chargé de mission au bureau national.