



...le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « JUSTICE »

PROGRAMMES « JUSTICE JUDICIAIRE », « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE », « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE » ET « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »

La commission des lois, qui exprime depuis plusieurs années sa vive préoccupation face à l'état de la justice en France, constate à nouveau la hausse sensible des crédits de la mission « Justice » pour 2023.

En particulier, les **crédits alloués aux juridictions judiciaires augmenteraient de 300 millions d'euros** par rapport à 2022, notamment pour financer la **création de 1 220 emplois nets**, mais aussi renforcer le budget de fonctionnement courant des juridictions, investir dans l'immobilier judiciaire et donner une dotation plus sincère aux frais de justice.

Cette augmentation importante du nombre de titulaires, mais aussi de contractuels qui ont vocation à prendre une place de plus en plus importante, devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Elle appelle selon la commission **une réorganisation de la gestion des ressources humaines des juridictions, qui devrait désormais reposer sur une évaluation sincère des besoins et la modélisation de « l'équipe autour du magistrat »**. Ces réformes que le Sénat appelle de ses vœux depuis de nombreuses années devraient enfin aboutir sur des bases solides à la faveur d'un travail engagé par la Chancellerie et du **rapport de Dominique Lottin sur « La structuration des équipes juridictionnelles pluridisciplinaires »**.

Après 431,7 millions d'euros de dépenses engagées sur 2018-2022 au titre du premier **plan de transformation numérique, l'action informatique** du ministère de la justice constitue toujours l'une de ses **priorités**, alors que des **difficultés structurelles** sont toujours constatées sur le terrain malgré ces efforts. Les projets phares comme PORTALIS et la procédure pénale numérique (PPN) doivent être menés à bien en prenant davantage en compte les processus métiers comme le revendique désormais la Chancellerie.

Conséquence de la **revalorisation de la rétribution des avocats** au titre de l'aide juridictionnelle (AJ) consentie les années passées, le projet de budget pour 2023 augmente de près de 26 millions d'euros à ce titre, **sans toutefois proposer de nouvelle augmentation de l'UV. Quant à l'article 44 bis** introduit à l'Assemblée nationale, il permet opportunément aux bureaux d'aide juridictionnelle de **recouvrer auprès d'un demandeur finalement non éligible les sommes qui lui ont été versées en urgence sans vérification a priori dans certains contentieux**.

Enfin, les crédits alloués à **l'accès au droit** et à **l'aide aux victimes** augmentent eux aussi, mais de manière toutefois moins significative qu'en 2022. L'**article 44** propose de **prolonger de deux nouvelles années l'expérimentation prévoyant une tentative de médiation familiale préalable obligatoire** dans certains litiges. Il sera grand temps ensuite d'en faire un bilan avant une éventuelle généralisation, cette mesure ayant été votée il y a plus de six ans.

Tout en appelant le ministère de la justice à veiller à la bonne exécution du budget voté par le Parlement, la commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

1. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » DANS UN CONTEXTE DE DÉFIANCE ENVERS L'INSTITUTION JUDICIAIRE

Le projet de budget pour 2023 intervient alors que des **concertations sont en cours sur la mise en oeuvre des préconisations issues du rapport du comité des États généraux de la justice**, présidé par Jean-Marc Sauvé et remis au Président de la République le 8 juillet dernier. Ces États généraux s'inscrivaient dans un **contexte de crise de l'institution**, alors que plus de 7 000 magistrats avaient signé une tribune le 7 décembre 2021 dénonçant leurs conditions de travail en réaction au suicide dramatique de l'une de leurs collègues, suivie d'une grève inédite dans la profession le 15 décembre de la même année.

Le **malaise dans la justice** est une réalité incontestable. La **perte de confiance des citoyens dans son action** aussi, comme l'avait montré l'**Agora de la justice** organisé par le Sénat le 27 septembre 2021. Comme l'indiquait l'enquête que la commission des lois avait fait réaliser pour l'occasion, 53 % des citoyens n'ont plus confiance dans la justice.

Dans ce contexte difficile, **l'effort de rattrapage des moyens alloués au service public de la justice devrait se poursuivre en 2023**, ce qui mérite d'être salué : les crédits de paiement augmenteraient de **7,7 %** à périmètre constant. Hors charges de pensions, ils s'élèveraient à 9,58 milliards d'euros en 2023, en hausse de 8 % par rapport à 2022, soit 712 millions d'euros supplémentaires. Entre 2020 et 2023, le **budget de la justice aura ainsi augmenté de près de 2 milliards d'euros** hors charges de pension, ce qui représente une hausse d'environ 26 %.

Évolution des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit (en euros, à périmètre courant)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
166 - Justice judiciaire	3 920 840 359	4 516 356 450	+15,19 %	3 849 089 892	4 148 805 671	+7,79 %
101 - Accès au droit et à la justice	680 032 697	712 482 275	+4,77 %	680 032 697	712 482 275	+4,77 %
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	619 002 773	764 462 906	+23,5 %	638 200 492	682 463 430	+6,94 %
335 - Conseil supérieur de la magistrature	13 825 182	4 082 297	-70,47 %	5 263 300	4 974 238	-5,49 %
Total des programmes suivis dans cet avis	5 233 701 011	5 997 383 928	+14,59 %	5 172 586 381	5 548 725 614	+7,27 %
Total des crédits de la mission « Justice »	12 770 735 263	12 510 993 647	+2,03 %	10 741 447 680	11 563 403 289	+7,65 %
Part des crédits de la mission affectés aux juridictions judiciaires	30,7 %	36,1%		35,8 %	35,9 %	

Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

Il faut toutefois noter le **décrochage** de plus en plus marqué **de la part du budget alloué aux juridictions judiciaires** qui ne représente plus que 36 % du budget total de la justice (contre presque 40 % en 2018), **au profit notamment de l'administration pénitentiaire** qui en représente désormais 43 % (contre 40 % en 2018).

Il convient également de relever que **le montant des crédits de la mission « Justice » effectivement consommés s'écarte chaque année**, dans des proportions plus importantes que la moyenne des missions du budget général, **du montant inscrit en loi de finances initiale (LFI)**. En **2021**, le **taux d'exécution du budget s'établissait à 98,39 %**, soit près 132 millions d'euros non consommés, hors charges de pension, ce qui cache toutefois **des disparités**. En **matière d'investissement, le taux d'exécution chute en effet à 68 % en 2021** avec près de 311 millions d'euros non consommés par rapport aux crédits votés (80 millions d'euros pour les juridictions, 115 pour l'administration pénitentiaire et 112 pour le pilotage de l'informatique notamment).

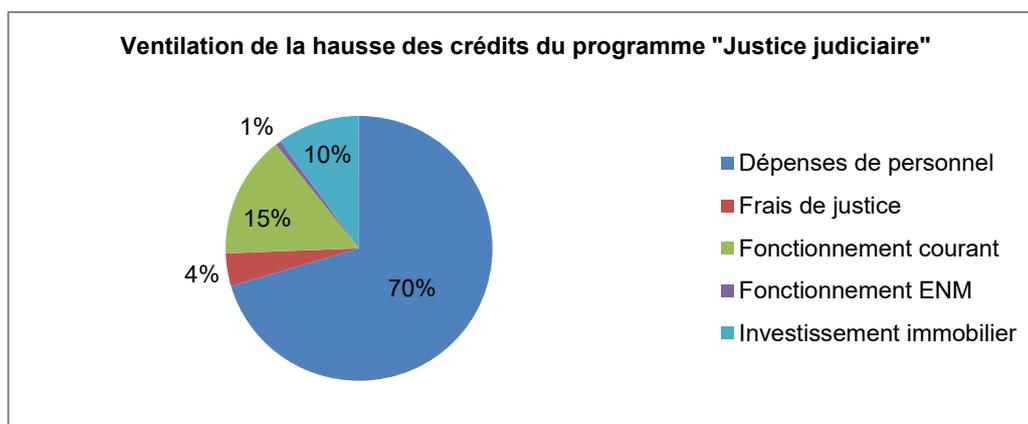
En 2022, après l'annulation par voie réglementaire de près de 11 millions d'euros de crédits¹, puis l'ouverture de 119 millions d'euros par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, **le second projet de loi de finances rectificative (LFR) prévoit d'annuler quelque 161 millions d'euros de crédits de paiement (CP) pour l'ensemble de la mission**, soit environ 1,5 % du total, dont près de 49,9 millions d'euros pour les juridictions.

Si la révision à la baisse des crédits alloués à l'administration pénitentiaire, notamment en investissement, s'explique par les difficultés à trouver du foncier pour la construction de nouveaux établissements, le **rabotage en cours d'exercice des crédits dédiés à l'immobilier de la justice judiciaire ou à l'informatique se justifie moins**.

2. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DU BUDGET QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES

A. UNE HAUSSE IMPORTANTE DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS QUI CONCERNE TOUS LES POSTES DE DÉPENSE

La hausse des crédits destinés aux juridictions, inscrits au programme 166 « *Justice judiciaire* » du projet de loi de finances pour 2023, **est plus importante qu'en 2022** : les crédits augmenteraient de près de **300 millions d'euros**, pour atteindre 4,14 milliards d'euros (+ 7,8 % contre + 3,4 % en 2022). Hors charges de pensions, cette hausse équivaut à 9 %.



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

¹ Décret n° 2022-934 du 27 juin 2022 portant transfert de crédits.

Il s'agit, pour la majeure partie, de **financer la hausse des dépenses de personnel** liée aux créations de postes et mesures catégorielles.

Les **dépenses de fonctionnement** augmenteraient également, qu'il s'agisse des frais de justice (+ 12 millions d'euros soit un montant total de 660 millions d'euros) ou du fonctionnement courant des juridictions avec 44,7 millions d'euros supplémentaires (+15 %).

La **dynamique des frais de justice** – + 33 % entre 2017 et 2023 – **reste constante**, s'expliquant notamment par une augmentation de la dépense moyenne par affaire pénale : 501 euros prévus en 2023 contre 368 euros en 2018. Les rapporteuses saluent une **plus grande sincérité dans la prévision des dépenses dont témoigne l'exécution quasi-totale des crédits en 2021** : pour la première fois depuis presque dix ans, ce poste n'aura pas été sous-doté en loi de finances initiale. Elles regrettent toutefois que la mise en œuvre de la **plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) n'ait pas permis de faire toutes les économies escomptées**. Alors que les prévisions d'économie s'élevaient à 70 millions d'euros annuels¹, le ministère estime en avoir réalisé seulement 54 millions entre 2018 et 2022.

L'**investissement dans l'immobilier judiciaire**, dont les juridictions ont cruellement besoin, bénéficierait également d'une **augmentation de 12,5 %** pour atteindre plus de 269 millions d'euros. La programmation retenue cible les situations les plus critiques parmi lesquelles le tribunal judiciaire de Bobigny (30 millions en 2023 et 142 millions au total) ou celui de Mamoudzou (étude préalable de restructuration du tribunal finalisée).

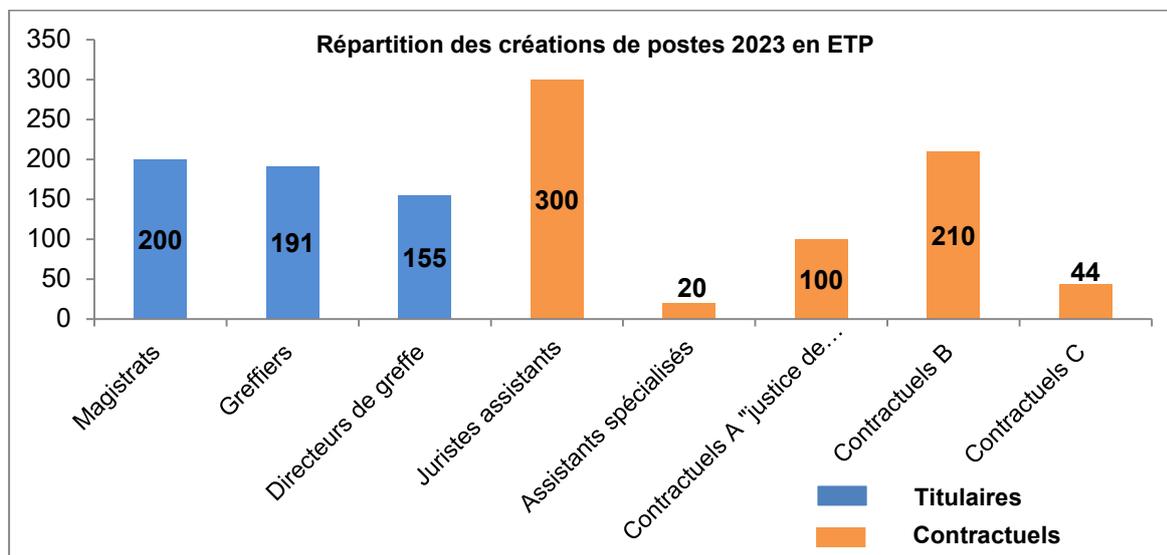
B. UN RENFORCEMENT BIENVENU DES MOYENS HUMAINS QUI DOIT ALLER DE PAIR AVEC UNE RÉORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Un effort notable de renforcement des effectifs en juridiction et de l'attractivité des fonctions de justice

Le projet de budget pour 2023 met davantage l'accent cette année sur le renforcement des effectifs des juridictions : il prévoit la création de 1 220 postes nets contre seulement 40 en 2022. **Il s'agit de 546 postes de titulaires** dont 200 de magistrats, 191 de greffiers et 155 de directeurs de greffe. À titre de comparaison, seulement 50 emplois de magistrats, 47 de greffiers et 50 de directeurs de greffe avaient été créés en 2022 - compensés par la suppression d'emplois de catégories C.

Création de postes de titulaires (en ETP)	
Magistrats	200
Greffiers	191
Directeurs des services de greffe judiciaires	155
Création de postes de contractuels (en ETP)	
Juristes assistants	300
Assistants spécialisés	20
Attachés et contractuels A « justice de proximité »	100
Contractuels B administratifs et techniques	210
Contractuels C administratifs et techniques	44
Sous-total titulaires	546
Sous-total contractuels	674
Total	1 220

¹ Avis n° 146 (2019-2020) d'Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi finances pour 2020 (<http://www.senat.fr/rap/a19-146-8/a19-146-8.html>)



Source : réponse des services de la Chancellerie au questionnaire des rapporteures

Le ministère de la justice poursuit, en 2023, sa politique de recrutement de contractuels et propose de créer 674 postes dont 300 de juristes assistants, 100 de contractuels de catégorie A, 110 de catégorie B et 100 de techniciens de proximité.

S'y ajoute la **pérennisation de 695 postes** en 2022. Les juridictions comptent, au 1^{er} septembre 2022, **2 218 contractuels** qui occupent une place de plus en plus importante¹. D'après le ministère de la justice, ils représentent 12,1 % des effectifs de magistrats (s'agissant des 1 041 juristes assistants et assistants spécialisés) et 5,1 % des effectifs de fonctionnaires de greffe (s'agissant des 1 177 autres contractuels).

Cette dynamique devrait se **poursuivre dans les prochaines années** puisque le garde des Sceaux a annoncé la création sur cinq ans de 1 500 postes de magistrats, 1 500 de greffiers et 2 000 de juristes assistants. Pour atteindre ces objectifs particulièrement ambitieux, les services du ministère de la justice visent la **formation de 500 auditeurs de justice et 1 000 greffiers par an**, ce qui implique **d'importants aménagements** – concours, locaux, enseignants – à **l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale des greffes**, où les formations durent respectivement trente-et-un et dix-huit mois.

Outre ce renfort en moyens humains, le projet de loi de finances pour 2023 propose une **revalorisation indemnitaire des magistrats judiciaires de 1 000 euros bruts en moyenne par mois**, dans un but de convergence avec les magistrats administratifs et financiers avec lesquels l'écart de rémunération s'établit selon la Chancellerie à hauteur de 1 300 euros par mois en début de carrière. Le **coût** de cette mesure qui entrerait en vigueur au 1^{er} octobre 2023 serait de 29,2 millions d'euros pour la première année, puis **111,65 millions d'euros en année pleine**. Si les rapporteures saluent la volonté de **renforcer l'attractivité financière des fonctions de magistrat**, elles relèvent que les primes sont attribuées proportionnellement à l'ancienneté, ce qui tendrait à nuancer cet apport pour les magistrats en début de carrière.

Pour les fonctionnaires de **greffe**, le ministère de la justice fait valoir un **effort de 37 millions d'euros entre 2021 et 2023** de revalorisation indiciaire ou indemnitaire, équivalant à 165 euros bruts mensuels en moyenne pour les greffiers et 250 pour les directeurs de services de greffe judiciaires.

¹ Ce chiffre ne comprend pas les assistants de justice qui sont en général étudiants mais peuvent représenter un nombre conséquent de personnes, plutôt en diminution (1 323 en 2021 contre 1 643 en 2017).

2. Une nouvelle évaluation des besoins en juridiction qui doit maintenant aboutir, tout comme la réflexion sur « l'équipe du magistrat »

Cette augmentation massive des effectifs doit impérativement s'accompagner d'une **politique solide en matière de ressources humaines**, voire d'un changement total de paradigme avec une déconcentration, au plus près du terrain, des décisions, tout en établissant une doctrine nationale permettant aux acteurs de ne pas se sentir isolés.

Les **besoins des juridictions doivent tout d'abord être mieux évalués et mis à jour** en fonction des évolutions législatives ou des flux de contentieux. Les effectifs théoriques retracés dans la circulaire annuelle de localisation des emplois restent aujourd'hui fondés sur une **évaluation très imparfaite des besoins**. De surcroît, les vacances de postes des magistrats¹, qui étaient devenues résiduelles en 2021, atteignent 3,52 % en 2022, ce qui n'est pas bon signe. **La situation reste encore plus préoccupante dans les greffes, où l'on observait encore un taux de vacance de 7 %.**

Le garde des Sceaux a indiqué que **les travaux sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats**, que la commission des lois du Sénat appelle de ses vœux depuis son rapport d'information « *Cinq ans pour sauver la Justice !* » d'avril 2017, devraient aboutir en fin d'année. Pour les greffiers, OUTILGREF permet d'évaluer la charge de travail des greffiers mais comporte de nombreuses lacunes : il ne prend par exemple pas en compte le stock d'affaires ni le travail administratif. Cet outil de pilotage devrait donc être amélioré.

Il importe également de **moderniser les méthodes de travail du magistrat en créant des équipes** pour lui permettre de se concentrer sur son office, revaloriser le rôle des greffiers et donner un avenir aux contractuels. **Encore faut-il que les missions de chacun soient clarifiées** au sein de cette « équipe », tant il devient difficile de s'y retrouver entre les assistants de justice, les juristes assistants, les contractuels A « *justice de proximité* », les assistants spécialisés...

Le **rapport rendu au garde des Sceaux** en septembre dernier par **Dominique Lottin sur « La structuration des équipes juridictionnelles pluridisciplinaires »** pourrait **permettre d'engager enfin ce changement sur des bases plus concrètes.**

Les principaux éléments du rapport de Dominique Lottin sur « La structuration des équipes juridictionnelles pluridisciplinaires »

Dans un contexte de massification des contentieux et de complexification des procédures, le rapport fait le constat d'un besoin de travail en équipe reconnu mais d'une mise en œuvre qui percute les statuts et les organisations, notamment du fait d'une organisation administrative chaotique qui nuit à l'efficacité.

Le rapport propose de définir une doctrine nationale d'emploi pour chacun des membres de la communauté de travail ainsi qu'une modélisation concrète des équipes, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- une répartition plus « *affirmée* » entre les fonctions confiées aux greffiers et celles dévolues aux assistants juridictionnels (nouveau nom de l'assistant de justice, qui pourrait aussi être « *juriste judiciaire* ») ;
- un statut de contractuel de longue durée pour les assistants de magistrats, ouvert aux étudiants mais aussi à de jeunes professionnels ou des fonctionnaires en détachement, notamment les greffiers ;
- une professionnalisation de la gestion administrative des contractuels leur assurant la reconnaissance des acquis professionnels et une perspective d'avenir ;

¹ Différence entre l'effectif théorique fixé dans la circulaire de localisation des emplois et l'effectif réel de la juridiction.

- la création d'un service régionalisé de documentation et d'étude au service des juridictions et en lien avec la Cour de cassation, notamment dans la perspective de l'*open data* des décisions de justice ;

- enfin, une organisation mixte inspirée des juridictions européennes qui combine une mutualisation du travail des assistants de magistrats répartis dans des « *pools juridiques* » pour le traitement de contentieux de basse intensité et une affectation par pôle et service de la juridiction pour les contentieux plus complexes ou techniques.

En tout état de cause, selon le rapport, « *il faut trouver les moyens que le juge ne délègue par purement et simplement son office et qu'il reste maître tout à la fois de la ou des décisions à prendre et de sa motivation* »¹.

Source : rapport et audition de Dominique Lottin

Toutefois, ce sujet **n'est pas consensuel** car la **coexistence** de fonctionnaires de greffe recrutés par concours, souvent hautement qualifiés et garants de l'authentification de la procédure, et d'agents contractuels qui, pour certains d'entre eux, aspirent à une intégration directe dans la magistrature au terme de leur contrat, **créé des tensions importantes en juridiction**. Les greffiers sont, d'ailleurs, soumis à l'autorité hiérarchique du directeur du greffe et non des magistrats auxquels ils apportent, le cas échéant, leur concours, contrairement aux contractuels de catégorie A récemment recrutés.

C. DANS CE CONTEXTE, DES JURIDICTIONS QUI RESTENT EN DIFFICULTÉ DANS LA GESTION DES DÉLAIS ET DES STOCKS D'AFFAIRES

Le délai de traitement des affaires est toujours trop long. En **matière civile**, il est passé de 11,4 mois en 2019 à 13,7 mois en 2021 (tribunaux judiciaires), la prévision de 13 mois pour 2023 n'augurant pas d'une nette amélioration. Le contentieux du divorce demeure par exemple extrêmement long, avec un délai moyen de 24,3 mois en 2021. Plus inquiétant, la **proportion importante de tribunaux judiciaires dépassant d'au moins 15 %** le délai moyen de traitement national : celle-ci est encore de 53 % en 2021 et la cible de 25 % pour 2023 est peu réaliste.

Conséquence de ces délais, le **stock d'affaires des tribunaux judiciaires a vieilli, passant de 13 à 18 mois en dix ans**. Lors de son audition devant la commission des lois, le garde des Sceaux a fait valoir, notamment grâce aux contractuels qu'il avait appelé des « *sucres rapides* », une baisse globale de ce stock de 13 % entre 2021 et 2022. Ces efforts doivent être poursuivis.

En **matière pénale**, le délai de jugement des crimes augmente à nouveau pour atteindre presque 50 mois en 2021 (49,4) pour obtenir une décision en première instance, ce qui est particulièrement inquiétant.

3. UN EFFORT DE RATTRAPAGE SUR LE NUMÉRIQUE QUI SE POURSUIT, MÊME SI LES DIFFICULTÉS PERDURENT SUR LE TERRAIN

Sur la période **2018-2022**, outre la **création de 263 emplois**, près de 82 % des crédits d'investissement prévus au titre du **premier plan de transformation numérique (PTN) du ministère** auront été dépensés, soit près de **431,7 millions d'euros**.

Pour 2023, les crédits de paiement dédiés à **l'informatique du ministère** de la justice s'élèveraient à 314 millions d'euros, contre 294,6 millions à périmètre constant en 2022, soit **6,8 % d'augmentation**.

¹ Page 42 du rapport.

Ces crédits sont principalement destinés à financer le nouveau **plan de transformation numérique 2023-2027 à hauteur de 195 millions d'euros en 2023**, comme indiqué par le garde des Sceaux lors de son audition par la commission des lois.

L'effort sur les infrastructures sera ainsi poursuivi de même que le développement des logiciels et applicatifs métiers. Le ministère a revu ses méthodes et priorités pour mettre en œuvre une gestion de projet plus efficace.

Malgré ces efforts, on constate toujours des **dysfonctionnements structurels** sur le terrain où le numérique est souvent décrit comme lent et erratique.

Le **projet PORTALIS**, qui a notamment vocation à remplacer neuf applicatifs métiers au civil, a connu d'importantes difficultés de gestion. Priorité est donnée désormais aux applicatifs métiers et non plus au service à destination du justiciable. Pour autant, le projet est toujours en phase d'expérimentation – certes élargie – dans les conseils de prud'hommes, où il devrait être généralisé au premier semestre 2023 ; il n'est toutefois toujours pas déployé dans les cabinets des juges aux affaires familiales alors que cela était annoncé pour 2022.

La **refonte de CASSIOPEE** – bureau d'ordre en matière pénale – dont l'**obsolescence est régulièrement dénoncée** par les organisations syndicales de greffiers et magistrats, constitue également un sujet de réflexion pour le ministère, qui se borne à ce stade à renforcer la sécurisation de son infrastructure.

Le **projet PPN** (procédure pénale numérique) a semble-t-il mieux pris en compte les processus métiers en phase projet et est jugé opérationnel par le ministère dans les 160 juridictions où elle se déploie sur les « petits X » - c'est-à-dire les classements sans suite : l'objectif est d'en automatiser l'enregistrement pour permettre aux greffiers de se concentrer sur d'autres tâches à plus forte valeur ajoutée. La PPN est également en cours d'expérimentation pour la filière correctionnelle dans 50 juridictions où des gains en efficacité sont attendus compte tenu de la surcharge bien connue des audiences correctionnelles.

Les rapporteuses soulignent, enfin, pour éviter de reproduire les erreurs du passé, la nécessité d'**anticiper dès à présent les conséquences techniques et informatiques de la mise en œuvre des conclusions des États généraux de la justice**.

4. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET À L'AIDE AUX VICTIMES

A. UNE POURSUITE DU FINANCEMENT DE L'AUGMENTATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE OBTENUE LES ANNÉES PASSÉES

Le budget de l'**aide juridictionnelle** s'élèverait à **641 millions d'euros en 2023**, soit une **hausse de 25,9 millions d'euros à périmètre constant, après une augmentation de 52,7 millions d'euros** en 2022.

Cette augmentation vise à **poursuivre le financement de l'augmentation de la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle consentie en 2021 et 2022** (augmentation de l'unité de valeur – UV – de 32 à 36 euros et refonte du barème pénal).

Leur **coût en année pleine** est estimé à 51,4 millions d'euros pour l'UV et 25,7 millions d'euros pour le barème, soit environ 77,1 millions d'euros à terme. Ces réformes nécessiteront probablement de **nouveaux abondements à l'avenir**, car elles ne produisent pleinement leurs effets qu'au terme de plusieurs années, à mesure de la clôture des contentieux ouverts à partir de l'application du nouveau tarif.

Cette revalorisation de l'UV demeure toutefois **inférieure au montant de 40 euros** recommandé par le rapport de la mission présidée par Dominique Perben¹, que les représentants de la profession d'avocat estiment désormais plus juste de **relever à 42,2 euros** compte tenu de l'inflation.

Quant à l'**article 44 bis du projet de loi**, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, il a pour objet de **faciliter le recouvrement de l'aide juridictionnelle (AJ) versée par l'État à des personnes finalement non éligibles**. Depuis la réforme de l'aide juridictionnelle intervenue dans la loi de finances pour 2021, le dispositif de « *l'AJ garantie* » figurant à l'article 19-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, permet dans certains contentieux de verser l'AJ à l'avocat lorsqu'il est commis ou désigné d'office sans vérifier *a priori* l'éligibilité du demandeur. La modification proposée vise à conférer aux bureaux d'aide juridictionnelle compétence pour constater l'inéligibilité du demandeur *a posteriori* et recouvrer contre lui les sommes versées.

Les rapporteuses estiment qu'il s'agit là d'un **corollaire logique**, bien que le Gouvernement eût pu l'intégrer dans le projet de loi initial pour en donner une évaluation plus précise.

B. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ACCÈS AU DROIT ET À L'AIDE AUX VICTIMES

Les rapporteurs ont relevé l'augmentation de **19,6 % par rapport à 2022** des crédits alloués aux **structures de proximité visant à faciliter l'accès au droit** (pour atteindre 14,3 millions d'euros), ainsi que celle de 6,8 % du budget de **l'aide aux victimes** qui s'élèverait à **43 millions d'euros**. Ces augmentations sont moindres qu'en 2022 où elles s'élevaient respectivement à 29,6 et 25,7 %.

Les victimes de violences conjugales représentent plus de 40 % des personnes prises en charge par les associations d'aide aux victimes. Le budget pour 2023 permettrait ainsi de financer 5 000 « *téléphones grave danger* » (TGD)² ; en août 2022, 4 318 TGD sont déployés.

C. UNE NOUVELLE PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA TENTATIVE DE MÉDIATION FAMILIALE PRÉALABLE OBLIGATOIRE VOTÉE EN 2016

L'article 44 du projet de loi propose de **prolonger de deux nouvelles années ce dispositif voté dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle**. Il est difficile de tirer un bilan objectif de cette expérimentation qui a lieu dans **onze tribunaux judiciaires sur un nombre limité de contentieux**³ : le ministère a indiqué aux rapporteuses qu'elle n'a pas conduit à une diminution réelle des saisines du juge aux affaires familiales. L'extension de cette expérimentation à 33 nouveaux tribunaux judiciaires dépendra du financement des caisses d'allocations familiales, toujours incertain, alors qu'il représente 75 % du montant total.

Les rapporteuses estiment qu'il sera grand temps ensuite de faire un réel bilan de ce dispositif avant une éventuelle généralisation, cette mesure ayant été votée il y a plus de six ans.

¹ Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, présidée par M. Dominique Perben, rapport remis au garde des Sceaux en juillet 2020. Il est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/remise-du-rapport-relatif-a-lavenir-de-la-profession-davocat-33454.html>

² Un amendement (n° II-1906) considéré comme adopté par l'Assemblée nationale majeure d'1,5 million d'euros les crédits de paiement de l'aide aux victimes (au détriment de l'action soutien du programme 166) pour déployer 1 000 « *téléphones grave danger* » supplémentaires.

³ Les justiciables désirant faire modifier une décision judiciaire ou une disposition contenue dans une convention homologuée fixant les modalités de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien de l'enfant mineur ou devenu majeur, doivent préalablement effectuer une tentative de médiation familiale avant de déposer leur requête, à peine d'irrecevabilité.

Au bénéfice de ces observations, la commission des lois, lors de sa réunion du mercredi 16 novembre 2022, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « *Justice judiciaire* », « *Accès au droit et à la justice* », « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* » et « *Conseil supérieur de la magistrature* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

La mission « *Justice* » sera examinée en séance publique le 25 novembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance de la mission « Justice », annexé au projet de loi de finances pour 2023**

(<https://www.budget.gouv.fr/index.php/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/projet-de-loi-de-finances/budget-general/justice>)

- **Agora de la Justice**

(https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/202109/agora_de_la_justice.html)

- **Rapport des États généraux de la justice**

(<http://www.justice.gouv.fr/etats-generaux-de-la-justice-13010/>)

- **Rapport de Dominique Lottin sur « La structuration des équipes juridictionnelles pluridisciplinaires »**

(https://cgt-justice.fr/wp-content/uploads/2022/10/dsj_rapport_lottin_structuration_des_equipes.pdf)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(App. Les Républicains)
de la Seine-Maritime



Dominique Vérien

Rapporteuse

Sénatrice
(Union Centriste)
de l'Yonne

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23 37

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>