



...le projet de loi de finances pour 2024

## 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 »

Quelques semaines après l'examen de la loi d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ) pour 2023-2027, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit des **crédits en hausse et conformes à la programmation** ainsi adoptée par le Parlement. Pour les programmes formant le périmètre de l'avis, cette hausse atteint 4,37 % en autorisations d'engagement et 8,66 % en crédits de paiement.

La commission des lois a néanmoins **appelé à la plus grande vigilance sur l'efficacité de la dépense** : alors que la performance budgétaire du ministère de la justice paraît perfectible, **la hausse des crédits ainsi ouverts doit porter des résultats concrets, au bénéfice des justiciables comme des personnels.**

La commission a au surplus relevé plusieurs **points de vigilance.**

Les **efforts de recrutement** prévus dans le cadre de la LOPJ 2023-2027 doivent, d'une part, s'accompagner d'un **suivi précis de la qualité du recrutement et de la répartition de ces personnels.** La situation des personnels de greffe appelle notamment à une particulière vigilance.

D'autre part, la **transformation numérique** de la justice judiciaire doit être poursuivie en améliorant la priorisation de ses objectifs. Enfin, **l'immobilier judiciaire** doit faire l'objet d'une attention renouvelée dans le contexte de recrutements massifs.

Sous ces réserves, et après avoir entendu le garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti, la commission 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 2024.

## 1. UNE HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS, DONT LA PERFORMANCE DOIT ÊTRE MIEUX GARANTIE

### A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE », CONFORME À LA PROGRAMMATION 2023-2027

Poursuivant l'accélération de l'augmentation de ses moyens, le budget de la justice connaîtrait ainsi une **nouvelle augmentation, de l'ordre de 13,2 % (CAS « Pensions » inclus), en autorisations d'engagement (AE).** Particulièrement soutenue s'agissant des programmes 107 « Administration pénitentiaire » et 182 « Protection judiciaire de la jeunesse », cette **hausse est plus modérée sur le périmètre du présent avis budgétaire et atteint 4,37 % en AE et 8,66 % en crédits de paiement (CP).** Il en résulte néanmoins une **légère croissance du budget alloué aux juridictions judiciaires**, passant de 36 % en 2023 (contre 43 % au profit de l'administration pénitentiaire) à 38 % (contre 42 % pour l'administration pénitentiaire) en 2024.

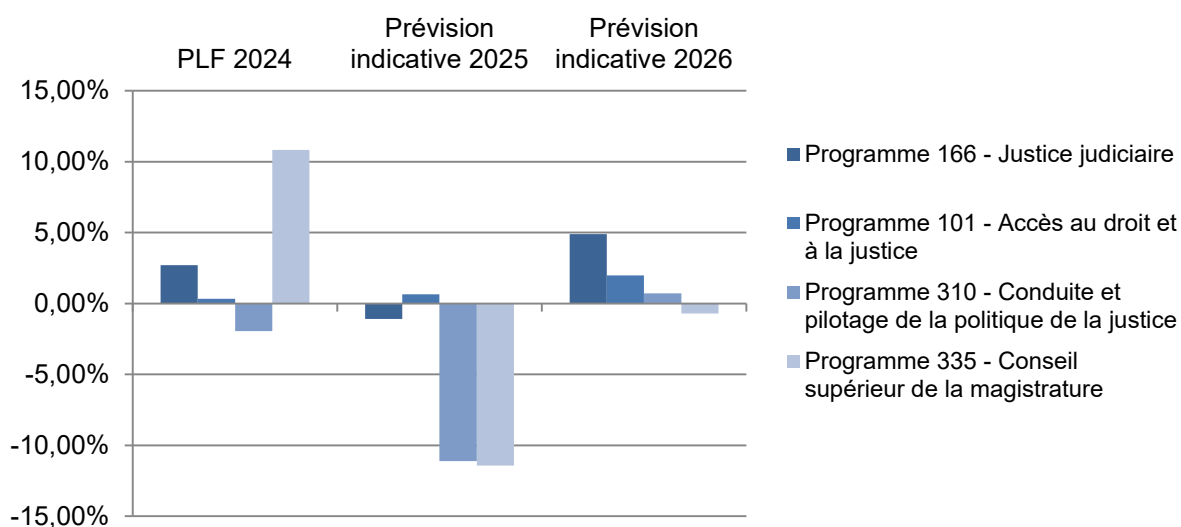
## Évolution des crédits en AE et CP entre la loi de finances initiale pour 2023 et le projet de loi de finances pour 2024

Programme	LFI 2023		PLF 2024		Évolution 2023-2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	4 516 356 450	4 148 805 671	4 753 946 619	4 544 008 245	+5,26 %	+9,53 %
Accès au droit et à la justice	713 982 275	713 982 275	734 234 297	734 234 297	+2,84 %	+2,84 %
Conduite et pilotage de la politique de la justice	764 462 906	682 463 430	768 281 245	747 085 247	+0,50 %	+9,47 %
Conseil supérieur de la magistrature	4 082 297	4 974 238	4 638 029	5 720 822	+13,61 %	+15,01 %
<b>Total</b>	<b>5 998 883 928</b>	<b>5 550 225 614</b>	<b>6 261 100 190</b>	<b>6 031 048 611</b>	<b>+4,37 %</b>	<b>+8,66 %</b>

*Source : commission des lois, d'après les documents budgétaires*

Portée par la croissance du programme 166 « Justice judiciaire » qui, pour 2024, représenterait 75,93 % en AE et 75,34 % en CP des crédits formant le périmètre de l'avis budgétaire, cette **hausse doit néanmoins être relativisée, en particulier en prévision des exercices 2025 et 2026, au regard de l'inflation anticipée** par le Gouvernement dans le cadre de son rapport économique, social et financier<sup>1</sup>.

### Évolution annuelle des programmes (en AE) après prise en compte de l'inflation prévisionnelle



*Source : commission des lois, d'après documents budgétaires*

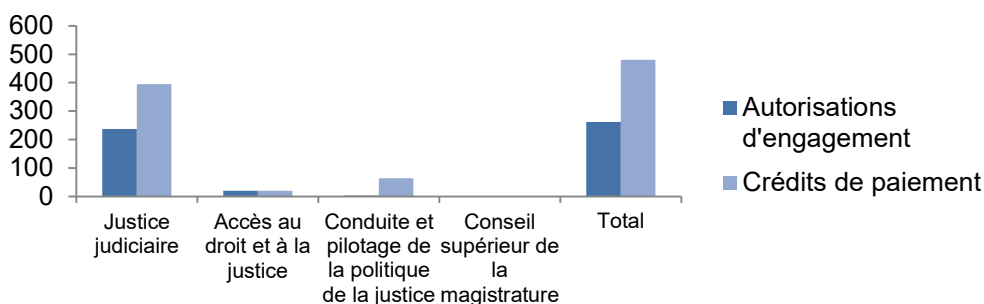
Si l'impact anticipé de l'inflation pourrait donc modérer la hausse prévisionnelle des crédits, celle-ci demeure bienvenue et s'avère **conforme aux engagements pris par le Gouvernement** dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour 2023-2027 adoptée par le Parlement en octobre 2023 : les CP alloués à la mission, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » atteignent ainsi **10 082 millions d'euros, soit un million d'euros de plus que prévu dans le cadre de la LOPJ pour 2023-2027**.

<sup>1</sup> L'impact de l'inflation sur les projections budgétaires pour 2024, 2025 et 2026 a ainsi été approché par le déflateur du PIB publié par la direction générale du Trésor, soit 2,5, 1,8 et 1,6 respectivement pour chacun des trois exercices.

## B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS CONCENTRÉE SUR LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE » ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'essentiel de la progression de la mission est due au programme « Justice judiciaire ».

### Évolution de chacun des programmes pour 2024 (en millions d'euros)



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

En premier lieu, le programme 166 « Justice judiciaire » connaît une hausse de **237,6 millions d'euros en AE et de 395,2 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 5,26 % et 9,53 %**. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des crédits pour le traitement et le jugement des **contentieux civils** (action n° 1) et la conduite de la politique pénale et le jugement des **affaires pénales** (action n° 2) qui représentent **79,1 % de cette hausse des crédits**. Ceux-ci seront principalement alloués aux **dépenses de personnel** : les crédits alloués au titre 2 dans ce programme augmentent ainsi de 241,4 millions d'euros en AE.

En deuxième lieu, le programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaît une **augmentation de 2,84 % tant en AE qu'en CP**. Cette hausse, de l'ordre de 20,3 millions d'euros, est essentiellement portée par celle des **crédits alloués au financement de l'aide juridictionnelle, de l'ordre de 16 millions d'euros**.

En troisième lieu, la **légère hausse** en AE du programme 310 - de l'ordre de 3,8 millions d'euros, soit 0,5 % - traduit des **évolutions contrastées**. D'une part, l'action « gestion de l'administration centrale » connaît une **nette diminution de ses crédits en AE, d'environ 10,52 %**. Elle est notamment due à une **diminution drastique des dépenses immobilières d'investissement des sites alloués à la Chancellerie**, passant de 57,2 millions d'euros en AE en 2023 à 3,4 millions d'euros en AE provisionnés pour 2024. D'autre part, deux actions connaissent une **nette hausse de leurs crédits** : l'**action informatique ministérielle**, regroupant les crédits alloués aux divers chantiers informatiques engagés par la Chancellerie, augmentant en 2024 en AE de 3,06 %, pour atteindre 371,9 millions d'euros ; l'**action sociale**, les crédits en AE prévus pour cette action étant en hausse de 13 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

Enfin, le programme 355 « Conseil supérieur de la magistrature » connaîtrait une **légère hausse de ses moyens**, en lien avec les décisions affectant l'ensemble des magistrats sur le plan catégoriel. Par ailleurs, un ajustement de ses moyens humains (suppression de deux emplois de catégorie C au profit de deux emplois de catégorie A et B) ainsi qu'une hausse de ses dépenses d'équipement expliquent cette légère hausse, de l'ordre de 13,6 %.

## C. UNE PERFORMANCE BUDGÉTAIRE À MIEUX GARANTIR

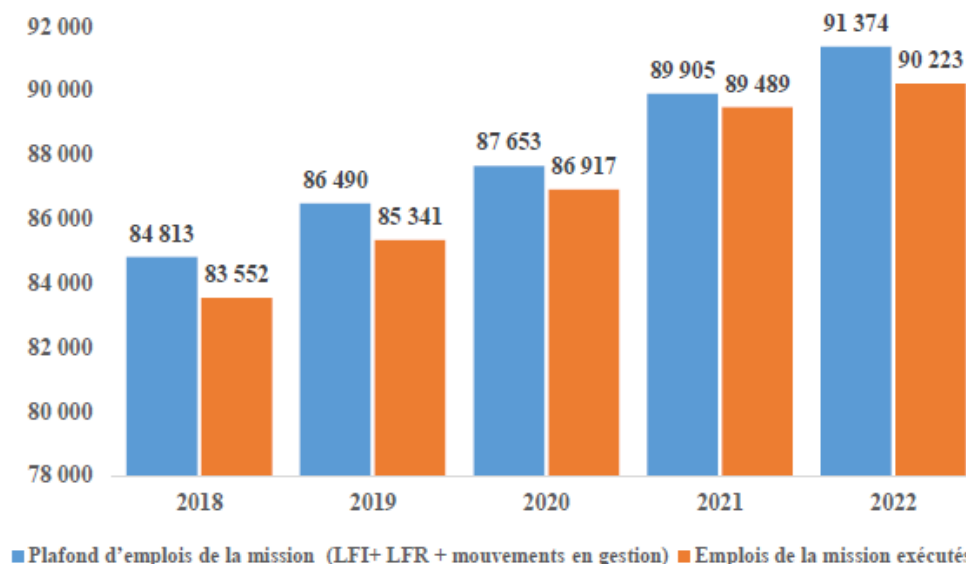
À la hausse des crédits doit correspondre une **nécessaire amélioration de la qualité et de l'efficacité de la dépense associée**. Alors que les pouvoirs publics consentent un **conséquent mais nécessaire effort budgétaire** au profit de la justice judiciaire, il convient de s'assurer que celui-ci **porte les fruits attendus**. Or force est de reconnaître qu'en la matière la Chancellerie est confrontée à plusieurs difficultés, qui doivent la conduire à se doter d'une **capacité budgétaire et statistique renforcée**.

En premier lieu, **la performance sur certains indicateurs** apparaît insuffisante. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2022<sup>1</sup>, **le délai moyen de traitement des procédures civiles hors procédures courtes se dégrade tendanciellement**, au niveau des cours d'appel comme des tribunaux judiciaires. Il n'est au demeurant pas possible d'analyser la progression prévisionnelle de cet indicateur, celui-ci n'ayant pas été retenu dans le projet annuel de performances, au profit de la proportion d'affaires civiles – et pénales – terminées en moins de douze mois en première instance. Les rapporteures s'interrogent sur la pertinence d'un tel changement, **qui nuit très sérieusement au suivi par le Parlement** et nos concitoyens de la performance du ministère de la justice en la matière.

En deuxième lieu et de façon plus générale, **les indicateurs de performance ou de contexte choisis par la Chancellerie paraissent largement perfectibles**. Il en va ainsi, en matière pénale, du nombre d'affaires traitées au niveau des cours d'appel, pour lesquelles « *dans un contexte de déploiement du logiciel Cassiopée au niveau des cours d'appel il n'a pas été possible de consolider une donnée fiable pour les chambres des appels correctionnels pour 2022* », **ce qui ne permet pas de connaître le taux de cassation** des décisions pénales rendues en appel, indicateur pourtant essentiel pour juger de la qualité de la justice rendue. Au surplus, les rapporteures s'associent à l'appréciation, formulée par la Cour des comptes, d'un **indicateur de contexte relatif à la récidive<sup>2</sup> très imparfait sur le plan méthodologique** et s'étonnent que malgré les recommandations formulées par la Cour cet indicateur n'ait connu aucune modification dans le PAP 2024.<sup>3</sup>

En dernier lieu, la performance de la dépense paraît insuffisante au regard de la **sous-exécution chronique des crédits ouverts, tant en AE qu'en CP**. Si le taux d'exécution en 2022, de 99,37 %, est satisfaisant, il était particulièrement médiocre en 2021, atteignant seulement 84,5 %<sup>4</sup>. Cette sous-exécution est notamment la **difficulté de la Chancellerie d'atteindre son plafond d'emplois**.

#### Plafond d'emplois et exécution en ETPT pour la mission



Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Analyse de l'exécution budgétaire pour 2022, mission "Justice" », avril 2023.

<sup>2</sup> À l'exemple de l'indicateur du délai moyen de traitement des procédures civiles hors procédures courtes, celui-ci avait été introduit dans le PAP 2021, supprimé du PAP 2022, puis réintroduit dans le PAP 2023 à la demande de la Cour des comptes.

<sup>3</sup> Note d'exécution budgétaire précitée, p. 40 : « Les choix méthodologiques opérés (notamment le cantonnement à la seule récidive légale et non à la réitération, et la période d'examen de deux ans au lieu de la période usuelle de cinq ans) conduisent cependant à produire des résultats [de l'ordre de 10 %] très différents de ceux de la direction de l'administration pénitentiaire et du service statistique ministériel, généralement de l'ordre de 40 % . »

<sup>4</sup> Voir la note d'exécution budgétaire précitée.

Comme le relève la Cour dans la note d'exécution précitée, « *alors que le ministère a bénéficié d'un effort important en termes de créations de postes depuis 2018, il n'est pas parvenu à réaliser les recrutements correspondants, de sorte qu'il présente de manière persistante une sous-exécution de son plafond d'emplois* ». Une telle incapacité chronique est d'autant plus inquiétante que la **bonne réalisation des recrutements programmés dans le cadre de la LOPJ pour 2023-2027 constitue la clé de voûte de cette programmation**.

## 2. MALGRÉ UNE HAUSSE DES MOYENS ALLOUÉS À LA JUSTICE PLUSIEURS POINTS DE VIGILANCE

### A. UN EFFORT DE RECRUTEMENT AMBITIEUX, DONT LA QUALITÉ ET LA RÉPARTITION MÉRITENT UN SUIVI ATTENTIF

#### 1. Une politique de recrutement et d'attractivité ambitieuse pour les magistrats

Conformément à la trajectoire fixée dans le cadre de la LOPJ pour 2023-2027, la création nette de 1 500 emplois de magistrats impliquera **un effort de recrutement ambitieux de l'ordre de 3 169 magistrats sur le quinquennat**.

#### Planification du nombre et de la nature des recrutements de magistrats de 2023 à 2027

Année	Recrutements concours d'accès à l'ENM	Recrutements d'auditeurs au titre de l'art. 18-1 de l'OS	Total recrutements par l'auditorat	Avant l'entrée en vigueur de la loi organique			Après l'entrée en vigueur de la loi organique			Total des recrutements hors auditorat	Total
				Intégration directe art 22/23	Détachements entrants	Concours complémentaire	Détachements entrants et intégration à titre provisoire	Concours professionnel			
2023	285	95	380	47	20	76	-	-	143	523	
2024	353	117	470	49	-	100	58	-	207	677	
2025	353	117	470	-	-	100	117	-	217	687	
2026	465	-	465	-	-	-	80	100	180	645	
2027	457	-	457	-	-	-	20	160	180	637	
Total 2023-2027	1913	329	2242	96	20	276	275	260	927	3169	

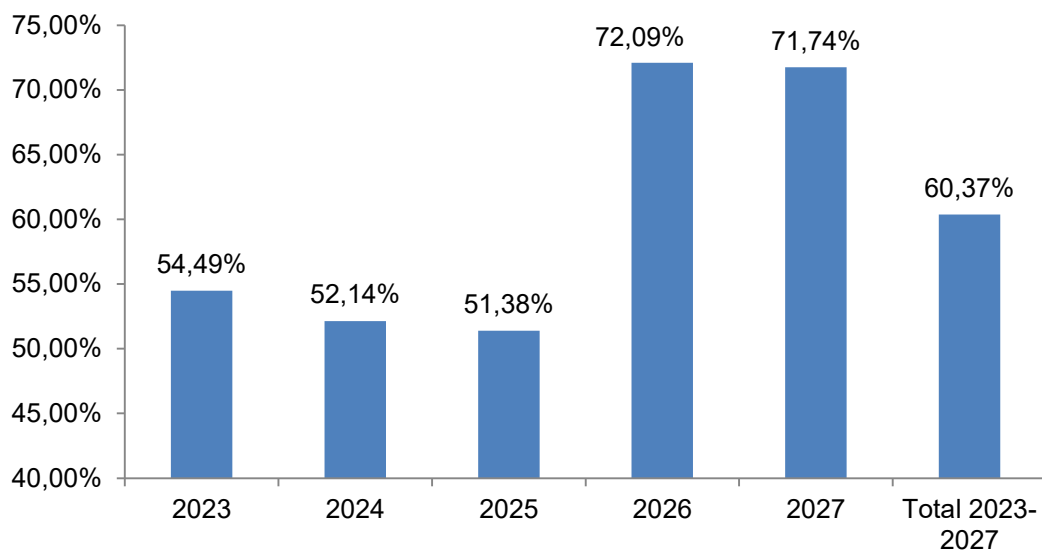
Source : réponses au questionnaire budgétaire

Cet effort suppose un **renforcement très significatif des capacités d'accueil de l'École nationale de la magistrature (ENM)** alors que la promotion des auditeurs de justice pour 2023, constituée de 380 membres, est d'ores et déjà la plus importante de l'histoire de l'École. L'École verrait ainsi ses **effectifs renforcés en 2024** à hauteur de 33 équivalents temps plein (ETP). Un **second site** serait par ailleurs inauguré, dans le cadre d'une prise à bail, dès 2024 pour accueillir les nouveaux auditeurs.

Malgré ce renforcement, **le recrutement des nouveaux magistrats devrait porter davantage sur des candidats ayant déjà une expérience professionnelle**, s'appuyant sur les dispositions adoptées dans le cadre de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire. Ainsi, **la part des auditeurs de justice dans le total des recrutements, de l'ordre de 72,66 % en 2023, devrait atteindre un étiage en 2025 à 68,41 %**. Les recrutements par concours à l'auditorat représenteront ainsi une part nettement plus faible du total des recrutements jusqu'en 2025, avant de connaître une hausse à partir de 2026, comme le montre le graphique ci-dessous.



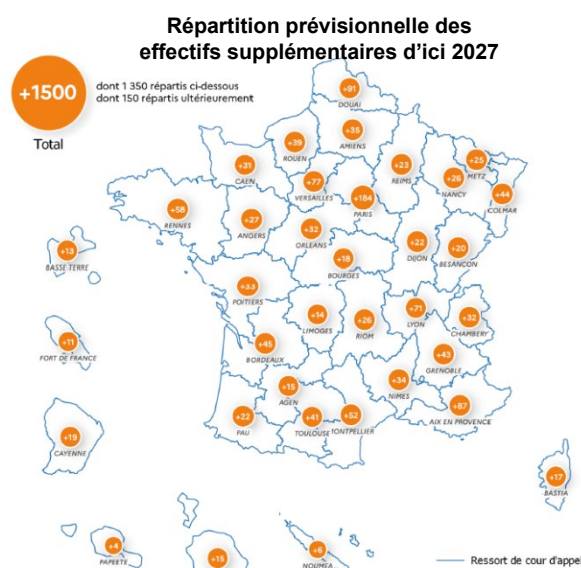
## Part des recrutements par les concours d'auditeur de justice dans le total des recrutements



Source : commission des lois à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Condition *sine qua non* d'une politique de recrutement réussie, **l'attractivité de la fonction de magistrat a été très nettement renforcée**, en particulier par la revalorisation indemnitaire survenue au mois d'octobre 2023. Comme le précise le projet annuel de performance du programme 166, cette revalorisation indemnitaire, fondée sur un régime défini par le décret n° 2023-768 du 12 août 2023 et un arrêté du même jour, qui avait pour objectif de **combler le décalage entre la rémunération des magistrats judiciaires et administratifs, devrait coûter en année pleine 108,46 millions d'euros**.

Ce recrutement, qui se traduira par la création d'un peu plus de 1 000 postes de magistrats – **400 postes environ étant vacants au 1er janvier 2023** selon la direction des services judiciaires – a déjà fait l'objet d'une **première répartition à l'issue d'un dialogue de gestion à l'échelle des cours d'appel**. Ce dialogue doit désormais être décliné au plus vite à l'échelle des juridictions, afin de donner une visibilité aux chefs de juridiction dans les moyens dont ils disposent. Les rapporteuses appellent à cet égard la Chancellerie à la **finalisation rapide de l'outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats, dont les résultats pour la première instance sont attendus de longue date**.



## 2. Le nécessaire renforcement du recrutement des greffiers

### a) Un effort de recrutement ambitieux, à la hauteur des attentes fixées par le Sénat

Conformément à la volonté de la commission des lois et du Sénat, le recrutement quinquennal de greffiers – initialement fixé à 1 500 – a été revu à la hausse pour atteindre **1 800 personnels de greffe, un effort indispensable** au regard du ratio entre magistrats et greffiers en juridiction, généralement de 1,2 greffier pour 1 magistrat.

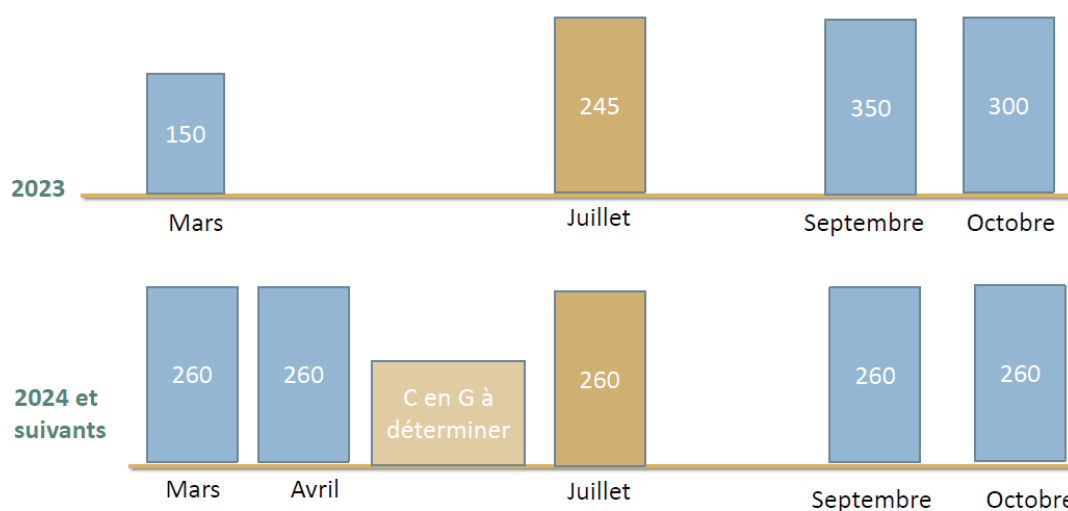
Si ce recrutement entérine la place des personnels de greffe aux côtés des magistrats en juridiction, il impliquera une **mise sous tension du processus de recrutement, au sein de l'École nationale des greffes (ENG) comme en juridiction**.

### La formation des personnels de greffe

Une fois admis au concours<sup>1</sup>, les personnels de greffe sont formés à l'École nationale des greffes (ENG) à Dijon. S'agissant des directeurs de services de greffe, la formation est d'une durée de 18 mois et alterne enseignements théoriques et stages de mise en application. S'agissant des greffiers, la formation est d'une durée de 12 mois (troisième concours) ou 18 mois (concours interne et externe) et comprend un stage de découverte, un temps de scolarité à l'ENG, des stages pratiques en juridictions, des stages d'approfondissement hors poste et un stage de mise en situation professionnelle sur poste.

Comme la commission a pu le constater lors d'un déplacement à l'ENG le 16 novembre dernier, cette dernière devrait **adapter son cycle de formation**, y compris par l'ouverture d'un second concours, afin d'accueillir davantage d'élèves.

### Répartition prévisionnelle de la formation par l'ENG des directeurs de greffe (en jaune) et des greffiers (en bleu) ainsi que la requalification de personnels de catégorie C en greffiers (en jaune pâle) sur l'année civile



Source : École nationale des greffes

#### b) Des mesures catégorielles bienvenues, qui doivent s'accompagner d'une réflexion sur la profession

L'année 2023 a été marquée par l'expression d'un **vif mécontentement des personnels de greffe**. Un mouvement social d'ampleur a ainsi eu lieu dans la profession à partir de juillet 2023, faisant écho aux constats déjà dressés lors des états généraux de la justice.

<sup>1</sup> Le recrutement des directeurs des services de greffe judiciaire, corps de catégorie A, s'opère principalement par voie de concours, le concours externe étant ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme de niveau bac+3 ou d'une qualification reconnue équivalente. La profession de greffier des services judiciaires est accessible par trois voies : le concours externe, qui exige d'être titulaire d'un bac+2 minimum ; le concours interne, qui exige d'être fonctionnaire ou agent public depuis au moins quatre ans ; le troisième concours, pour lequel les candidats doivent justifier de l'exercice pendant une durée de quatre ans d'un ou plusieurs mandats ou d'une ou plusieurs activités professionnelles exercées dans le domaine juridique et d'un niveau comparable à celles des greffiers des services judiciaires. Néanmoins, comme le relève le rapport des états généraux de la justice, « près de huit admis aux concours entre 2008 et 2017 sur dix étaient en réalité titulaires d'un diplôme au moins égal à Bac+3. »

### Les états généraux de la justice ont déjà dressé l'inventaire des difficultés des personnels de greffe

Dans le sillage du constat d'une « *justice au bord de la rupture* », le rapport issu des états généraux de la justice avait, dès avril 2022, fait état de la nécessité de « *revaloriser le statut et la formation des greffiers pour renforcer l'attractivité des fonctions dans un contexte de recrutements indispensables* ».

Le rapport relevait en particulier que, malgré « *l'exigence de qualification au recrutement, la prééminence des surdiplômés parmi les admis du concours externe et la diminution des entrants par concours interne [qui] concourent à faire des greffiers un corps de plus en plus diplômé* », et que « *les greffiers sont moins bien rémunérés que les membres des autres professions et corps de fonctionnaires de catégorie B des ministères, puisqu'ils perçoivent une rémunération nette globale (primes et indemnités comprises) de 13 % inférieure à la moyenne* ». Par ailleurs, « *la question de la capacité d'accueil de l'ENG et de l'attractivité des fonctions de greffe se pose dès maintenant et va se poser avec acuité dans les prochaines années au regard des recrutements massifs qui sont envisagés et nécessaires.* » Le rapport relevait enfin à cet égard comme « *particulièrement sensible le problème de la forte rotation des effectifs, surtout en début de carrière, et de l'absentéisme dans les corps des greffes* », notant qu'y contribuent « *outre les questions financières, l'écart entre les affectations géographiques et les vœux, une motivation défailante, des conditions de travail souvent médiocres et une insuffisance de l'encadrement.* »

Ce mouvement a débouché sur la **signature le 13 juillet 2023** par le directeur des services judiciaires et les quatre organisations syndicales représentatives des fonctionnaires des services judiciaires d'un **accord de méthode** relatif à la négociation d'un protocole d'accord sur la revalorisation des métiers de greffe, aboutissant à la **conclusion d'un accord, signé par trois des quatre organisations, le 26 octobre 2023**.

Cet accord s'articule autour des éléments suivants :

- une **revalorisation indiciaire** d'une enveloppe de 11,8 millions d'euros, « *dès la fin de l'année 2023* », s'ajoutant à la revalorisation indemnitaire déjà effective depuis juillet 2023 ;
- la **modification début 2024 de la grille statutaire** des greffiers dans le but « *d'accélérer leur déroulement de carrière* » ;
- la **création d'un corps de débouché de catégorie A**, comptant près de 25 % du corps (3 200 greffiers) ;
- la **requalification des adjoints administratifs** faisant fonction de greffiers, ayant vocation à bénéficier à 700 adjoints administratifs sur trois ans ;
- la poursuite en 2024 des négociations sur la valorisation et l'évolution des fonctions de directeur des services de greffe.

Les organisations syndicales entendues par les rapporteuses ont généralement salué ces mesures, tout en relevant qu'elles **ne sauraient exonérer la Chancellerie d'une réflexion de long terme sur l'avenir d'une profession** qui exprime des inquiétudes légitimes quant à celui-ci.

D'une part, **le recrutement en juridiction d'un nombre important de contractuels**, dont 1 100 emplois d'attachés de justice à l'horizon 2025, renforts bienvenus pour pallier la pénurie de moyens, a pu conduire au **sentiment d'une déstructuration des équipes et à une indétermination relative des tâches accomplies par chacun**. Alors que « *l'équipe autour du magistrat* », dont le greffe constitue pour les rapporteuses une part essentielle, peine encore à se structurer, les personnels de greffe peuvent ressentir ce « *mille-feuilles de professions* » diverses, au statut parfois plus avantageux que le leur, comme **une menace pour l'avenir de leur cadre et de leur profession**.



D'autre part, la **situation du corps spécifique des directeurs de greffe doit faire l'objet d'une attention particulière**. De petite taille, ce corps pourrait se voir concurrencer, notamment par la création d'un corps de débouché de carrière catégorie A pour les greffiers, dotés à ce titre de missions d'encadrement.

Enfin, **les rapporteuses appellent à une réflexion prospective sur l'impact de l'intelligence artificielle générative sur les tâches des personnes de greffe**, dont certaines pourraient de ce fait devenir automatisables à brève échéance.

## **B. LA PERMANENCE PROBLÉMATIQUE DE DIFFICULTÉS CONNUES**

Si l'effort réalisé sur les moyens humains devrait permettre une amélioration concrète des conditions de travail des personnels comme du service rendu au justiciable, les rapporteuses ne peuvent que constater que **certaines difficultés demeurent irrésolues malgré la hausse des moyens**.

### **1. Le numérique : chantier sisyphéen de la Chancellerie**

La hausse bienvenue, de l'ordre de 3 %, hors titre 2, dévolus à l'informatique ministérielle, permettra d'atteindre **272,2 millions d'euros** en crédits de paiement. Le rattrapage entamé par le plan de transformation numérique pour 2018-2022 se poursuit donc dans le cadre d'une nouvelle **programmation pour 2023-2027**, dont les objectifs, au nombre de 9, sont rappelés dans le rapport annexé à la LOPJ 2023-2027. Il est d'ailleurs surprenant de constater que **ces axes sont réduits au nombre de 6 dans le PAP 2024**.

En toute hypothèse, **les rapporteuses appellent l'attention sur la nécessaire priorisation de tels objectifs, dont le nombre et la diversité ne doivent pas nuire à la poursuite de chantiers essentiels** tels que la mise en service ou la refonte d'applicatifs, dont Portalis, la procédure pénale numérique (PPN) et Cassiopée. À cet égard, la poursuite de l'objectif « zéro papier » à l'horizon 2027, parfois jugé irréaliste par certaines personnes auditionnées par les rapporteuses, ne doit pas mobiliser des ressources qui seraient mieux employées dans la conduite de la transformation numérique du ministère.

### **2. L'immobilier judiciaire : source de frustration persistante pour les personnels**

Alors que la **hausse des effectifs sur la période 2023-2027 devrait mettre les juridictions sous tension sur le plan immobilier**, les crédits de paiement dévolus aux investissements liés à la nouvelle programmation immobilière 2023-2027 connaissent une hausse bienvenue pour atteindre **138,15 millions d'euros**. Les rapporteuses relèvent avec satisfaction que **le montant alloué aux prises à bail, qui dénotent parfois un défaut de vision de long terme, diminue** en AE de 58,3 millions d'euros en 2023 à 15,6 millions d'euros en 2024.

Malgré cet effort, les rapporteuses ont constaté lors de leurs auditions que **l'immobilier judiciaire demeure une source de frustration pour les personnels**. D'une part, le **défaut d'anticipation de la Chancellerie** est régulièrement souligné. Ainsi, l'exemple du nouveau palais de justice de Lille, décrit comme déjà sous-dimensionné alors qu'il n'a pas encore été livré, apparaît particulièrement préoccupant. D'autre part, les personnes entendues par les rapporteuses ont relevé l'inadaptation de certains projets en raison **d'un défaut d'association des personnels concernés** en amont.

À cet égard, il est apparu lors des auditions que la **réhabilitation de l'immobilier judiciaire est encore très attendue par les personnels en juridiction**. Au demeurant, un tel effort permettrait au ministère d'atteindre ses objectifs en matière de transition énergétique, alors qu'il indique aujourd'hui que la performance énergétique prévisionnelle du parc occupé est susceptible d'être affectée par le réchauffement climatique et la suroccupation<sup>1</sup>.

Les rapporteuses appellent donc la Chancellerie à se doter d'une **stratégie cohérente en matière immobilière**, permettant l'association des usagers à la formulation des projets et l'adaptation de ces derniers aux recrutements en cours.

---

<sup>1</sup> Voir le PAP 2024, p. 233.

Au bénéfice de ces observations, la commission 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 2024.

La mission « *Justice* » sera examinée en séance publique le 11 décembre 2023.

## POUR EN SAVOIR +

- Cour des comptes, "L'aide juridictionnelle", rapport d'observations définitives, juillet 2023.



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Agnès Canayer**

Rapporteur pour avis

Sénateur  
(Les Républicains)  
de la Seine  
Maritime



**Dominique Vérien**

Rapporteuse pour avis

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/pjlf2024.html>