

Paris, le 22 novembre 2022,

BUDGET DE LA MISSION JUSTICE 2024 LE DIABLE SE NICHE DANS LES DÉTAILS

Pas de surprise côté Justice pour ce projet de loi de finances (PLF) 2024, qui vient d'être adopté à l'Assemblée nationale au 49-3 et qui s'inscrit dans la droite ligne des débats sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice fraîchement adoptée.

Si l'augmentation du budget de la Justice se poursuit - ce qui est plus que salubre - elle est moins spectaculaire que l'année dernière : +5,3 % (contre +7,8 % pour le PLF 2023), soit 10,08 milliards d'euros, hausse qu'il convient de nuancer puisque le PLF mise sur une inflation prévisionnelle de 2,6 % pour l'année 2024. Elle est également à nuancer au regard du budget consacré à d'autres missions, comme la mission sécurité (16,5 milliards).

Quant à la répartition du budget par programme au sein de la mission Justice, le point positif majeur réside dans le fait que cette année, la justice judiciaire n'a pas été oubliée au profit de l'administration pénitentiaire. Alors que le budget de cette dernière reste stable, il est en effet prévu une augmentation non-négligeable de 12 % du budget de la première (7,8 % en 2023), qui servira notamment à recruter 327 magistrats, 340 greffiers et 400 attachés de justice dans le courant de l'année 2024. De même, le programme conduite et pilotage, qui comporte notamment les crédits alloués à l'immobilier judiciaire, est à première vue très bien doté, puisqu'il est en hausse de 35 %.

Ces efforts, désormais prévus par la loi de programmation et d'orientation du ministère de la justice, suffiront-ils à « rattraper 30 ans d'abandon de la justice » - à supposer qu'ils soient maintenus jusqu'en 2027 ? Nous en doutons. Rappelons à cet égard qu'en s'appuyant sur le désormais célèbre [rapport de la CEPEJ](#), nous avons établi que pour atteindre la médiane européenne, la France devrait compter environ 19 500 magistrats. Et puis, il y a le budget, et ce que l'on en fait. Le récent [rapport du collectif Nos services publics](#), que nous vous invitons vivement à consulter, met en évidence que « *l'affectation des moyens de la justice sur des priorités affichées qui se multiplient, parfois sans corrélation évidente avec la gravité des préjudices causés à la société, contribuent à une*

mise sous pression des professionnels de la justice et de la sécurité et à une dégradation de la qualité du service public rendu ».

Première illustration de l'inadéquation entre les besoins des justiciables et le budget présenté : le budget alloué au programme accès au droit, ou encore au programme protection judiciaire de la jeunesse, qui affichent chacun une hausse à peine supérieure à l'inflation.

Plus généralement, la satisfaction de l'augmentation générale des moyens et des effectifs plie très vite devant l'analyse de la répartition des crédits, qui ne reflète en rien la conception de la justice défendue par le Syndicat de la magistrature. Ainsi, la hausse des crédits alloués à l'aide juridictionnelle est inférieure à l'inflation – ils sont donc en baisse, celle octroyée à l'aide aux victimes est décevante au regard des fortes attentes (4,4%) et l'enveloppe conséquente qui financera la revalorisation des magistrats est 4 fois plus grosse que celle dédiée à la revalorisation indiciaire et indemnitaire de la filière greffe, ce qui ne manque pas d'interroger dans le contexte actuel de mobilisation inédite des fonctionnaires, trop souvent sous-considérés. A l'inverse, de nombreux crédits sont alloués, dans divers programmes, dans la perspective des Jeux Olympiques 2024 et d'une prétendue augmentation de l'activité pénale, qui relève plus de l'incantation que de la prévision. Dans le même ordre d'idée, un des axes prioritaires en terme de politique et traitement des affaires pénales pour 2024 est *l'amplification* et la diversification de la réponse pénale. De même, encore et toujours, de nombreux crédits sont alloués à la construction de nouvelles places de prison, politique que l'on sait pourtant inefficace.

A cette frénésie pénale s'ajoute une vision quantitative de la justice au détriment d'une véritable réflexion sur la qualité du service rendu¹. A titre d'exemple, le Gouvernement se félicite de la proportion d'affaires pénales traitées en moins de 12 mois – ce qui est en apparence une avancée, alors que ce résultat est principalement obtenu « grâce » à l'utilisation massive de procédures de jugement rapide et/ou sans débat contradictoire (ordonnances pénales, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité), ou encore à la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs, dont on déplore l'impact négatif sur la prise en charge éducative. De la même manière, le Gouvernement compte pour les années à venir sur la généralisation des cours criminelles départementales pour résorber le stock démentiel d'affaires criminelles en attente de jugement, au seul motif que le temps nécessaire au jugement est moins important, sans s'interroger sur la dégradation de la qualité du jugement des crimes qui en découlera nécessairement.

Il convient de compléter cette première vue d'ensemble du budget Justice par une analyse plus approfondie, programme par programme.

1 Sur ce point, voir nos [observations sur le PLF 2023](#), pages 16 et suivantes

Table des matières

PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE.....	4
Recrutement des personnels du ministère de la justice : une logique de gestion de la pénurie.....	4
Rémunérations : les personnels de greffe et corps communs, grands perdants.....	8
La justice judiciaire vue sous un prisme répressif et quantitatif.....	9
Vers la fin de l'autonomie de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) ?.....	10
PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE.....	11
Des crédits substantiels, répondant à des besoins colossaux.....	11
Un système de consultation des magistrats à parfaire et aboutissant à des espaces ne correspondant pas aux besoins.....	13
Les principales revendications du Syndicat de la magistrature en matière immobilière.....	14
Les risques liés au prisme sécuritaire en matière immobilière.....	16
Numérique : une justice paralysée par des applicatifs défaillants.....	17
PROGRAMME ACCES AU DROIT.....	18
PROGRAMME CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE.....	21
PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	22
Une volonté de rapidité qui prend le pas sur la qualité de l'accompagnement.....	22
Des moyens humains et matériels essentiellement tournés vers le répressif.....	24
La protection judiciaire de la jeunesse, secteur public ou privé ?.....	26
PROGRAMME ADMINISTRATION PENITENTIAIRE.....	26
Des dépenses essentiellement absorbées par le tout carcéral.....	27
Une désincarnation de la prise en charge des personnes incarcérées.....	28
Des mesures insuffisantes pour améliorer la qualité du suivi en milieu ouvert et les alternatives à l'emprisonnement.....	29
Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires grâce un discours sécuritaire décomplexé.....	30

PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

Le budget proposé pour la mission 106 Justice judiciaire pour est en forte hausse : +12 %, soit 3,8 milliards d'euros. Cette augmentation permettra, notamment, de financer les nombreux recrutements annoncés et la revalorisation indemnitaire des magistrats. Si elle compense une absence de revalorisation antérieure problématique, ses modalités suscitent de nombreuses interrogations.

Recrutement des personnels du ministère de la justice : une logique de gestion de la pénurie

Les dépenses de personnel seront en hausse de 8,8 % par rapport à la LFI 2023, en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement, notamment au titre de la création de 1274 emplois supplémentaires. Dans le détail, cela correspond à l'évolution suivante :

■ ÉVOLUTION DES EMPLOIS

Catégorie d'emplois	(en ETP)						
	Sorties prévues	dont départs en retraite	Mois moyen des sorties	Entrées prévues	dont primo recrutements	Mois moyen des entrées	Schéma d'emploi
Magistrats de l'ordre judiciaire	514,00	259,00	6,50	819,00	677,00	3,50	+305,00
Personnels d'encadrement	436,00	63,00	5,03	949,00	883,00	6,77	+513,00
B administratifs et techniques	183,00	4,00	7,20	290,00	224,00	8,60	+107,00
C administratifs et techniques	1 226,00	409,00	7,03	1 235,00	784,00	7,13	+9,00
B métiers du greffe et du commandement	824,00	300,00	6,34	1 164,00	998,00	6,43	+340,00
Total	3 183,00	1 035,00		4 457,00	3 566,00		+1 274,00

Les services judiciaires ont bénéficié de 1 307 créations d'emplois au total, dont 1 274 ETP pour le programme et 33 ETP pour l'ENM, opérateur relevant du programme 166.

Nous l'avons déjà largement développé à plusieurs reprises, et notamment dans nos [observations relatives au PLF 2023](#)², le recrutement de 1500 magistrats à l'horizon 2027 ne permettra pas à la France de rattraper son retard colossal s'agissant du nombre de magistrats par habitant. Le [rapport de la CEPEJ de 2022](#) en témoigne, de même que notre dernière [enquête sur la charge de travail des magistrats](#), dont les résultats sont édifiants.

Les conséquences du manque cruel d'effectifs en juridiction ne sont pas des moindres et sont loins de s'être tariées depuis 2020 et les augmentations de budget « HISTORIQUES » attribuées à notre ministère. Les cas de suicides, tentatives de suicide et morts au travail se multiplient, tant chez les magistrats que chez les fonctionnaires de greffe et contractuels. Il est possible de citer pour exemple le cas de la magistrate de Nanterre, qui

2 Pages 3 et suivantes

a succombé en pleine audience à l'automne dernier, ou encore celui de la juge placée à la Cour d'appel de Douai qui a mis fin à ses jours à l'été 2021.

Ceci étant dit, reste entière la question de la manière dont seront alloués les effectifs de magistrats supplémentaires entre les juridictions. Une des principales difficultés, dénoncée plusieurs années par le Syndicat de la magistrature et rappelée par le rapport Sauvé, demeure celle de l'**évaluation des besoins réels en juridiction**.

A ce titre, plusieurs points sont à souligner.

Un premier changement notable est celui liée à la **circulaire de localisation des emplois** (CLE). Jusqu'alors, elle était établie annuellement par la direction des services judiciaires (DSJ) sur la base d'un dialogue de gestion entre elle et les chefs de cour, hors la présence des syndicats. Nous la critiquions en ce qu'elle ne correspondait nullement aux besoins réels des juridictions, mais aux postes budgétés. Afin de répondre à ces préoccupations et de fournir une vision prévisionnelle de la répartition des recrutements prévus à l'horizon 2027, la DSJ a renoncé à établir une CLE 2023 et a produit – sans le concours des organisations syndicales – un projet de répartition des nouveaux effectifs de magistrats, greffiers et attachés de justice entre les différentes cours d'appel en fonction de plusieurs indicateurs : des indicateurs d'activité (volume moyen d'affaires nouvelles, délai de traitement moyen des affaires) et des indicateurs territoriaux (taille, densité et évolution de la population, indicateurs économiques, part de la population dans le parc locatif social, ménages avec enfants de moins de 18 ans, délinquance du ressort, nombre d'avocats). Si cette nouvelle méthodologie de répartition a le mérite d'une plus grande transparence, d'une meilleure visibilité sur le long terme et tient compte de critères intéressants (évolution de la population par exemple), elle n'est pour autant pas exempte de critiques. En premier lieu, elle permet de mettre en évidence que les 1500 postes supplémentaires de magistrats budgétés jusqu'en 2027 comprennent en réalité les postes nécessaires pour combler la vacance de postes actuelle (environ 450), ainsi que 150 postes fléchés pour des contentieux particuliers (cold case, terrorisme...). Cela réduit donc à environ 900 le nombre réel de postes créés au sein des juridictions de droit commun. En second lieu, derrière le vernis technique et la souplesse accordée aux chefs de cour pour la répartition des nouveaux effectifs, de réelles difficultés persistent. Alors que le Syndicat de la magistrature sollicitait une pondération définie par consensus, le ministère de la Justice a préféré une pondération définie par l'intelligence artificielle. En outre, pour la répartition plus fine des effectifs entre les juridictions de la cour d'appel, la marge de manœuvre des chefs de cour est en réalité réduite quant à la répartition plus fine de ces effectifs : ils pourront en réalité négocier l'ordre d'arrivée et les spécialités de magistrats demandés au regard des services les plus en souffrance sur leur ressort. Il n'est ainsi pas impossible que les demandes de juges non spécialisés et de placés affluent, ce qui permettrait ensuite aux chefs de cour et de juridiction d'avoir plus de souplesse pour les affecter dans tel ou tel service en fonction des besoins. En plus de précariser la magistrature, dans la

continuité de la loi organique portant « modernisation » du corps judiciaire³, cela serait de nature à entretenir une approche de gestion de la pénurie, dans le but de colmater les brèches, plutôt que de répondre aux besoins réels, en créant des postes de juges « flexibles » et non spécialisés.

Ces inquiétudes peuvent être mises en relation avec le travail de création d'un **référentiel de la charge de travail des magistrats** actuellement en cours. Sous l'impulsion de la Cour des comptes, la Chancellerie a repris les travaux entamés il y a plus d'une décennie, travaux qui se sont intensifiés depuis 2021 et qui figurent comme objectif prioritaire du PAP 2024 du programme Justice judiciaire. Ils ont déjà permis, selon le PAP, l'élaboration de 21 référentiels pour les juridictions de première instance. Les travaux relatifs à l'activité des cours d'appel doivent quant à eux s'achever en 2024.

Si le Syndicat de la magistrature a pleinement participé à la réalisation de ces référentiels, vus comme un outil d'objectivation du manque cruel de magistrats en juridiction, il semble que ces derniers sont en réalité de nature à servir de nouvel outil de gestion de la pénurie : le PAP lui-même évoque que les remontées statistiques sur la base de ces référentiels permettront de répartir plus équitablement les effectifs. Or, ce glissement de conception a rétrospectivement un impact sur la manière dont ont été abordés ces groupes de travail et en fait perdre la pertinence. Nous avons en effet travaillé à partir de l'estimation des besoins réels – en temps – de chaque spécialité de magistrats pour réaliser l'ensemble de leurs missions, et non à partir du temps dont ils disposent actuellement, dans des conditions très dégradées. Les résultats sont d'ailleurs édifiants : ils aboutissent à des besoins très supérieurs par rapport ce qui est budgété (multiplication par deux du nombre de magistrats pour certaines fonctions). Or, les travaux sont utilisés en partant du réel : il sera demandé à chaque juridiction, par le biais du logiciel Outilmag en cours d'expérimentation – dans 5 cours d'appel jusqu'à fin 2023, pour un déploiement au niveau national selon un calendrier à définir – de faire remonter les statistiques correspondant à l'activité de leur juridiction, ce qui permettra ensuite « d'objectiver » lesquelles ont le plus besoin de renforts. Cela est d'autant plus problématique que les premiers retours de l'expérimentation sont mauvais. Il s'avère en effet extrêmement chronophage de renseigner le logiciel, dans la mesure où les catégories d'actes retenues pour l'élaboration des référentiels ne correspondent pas, pour certaines fonctions ou pour certaines tâches, à celles des logiciels déjà existants – comme Cassiopée – permettant d'extraire des statistiques. Une grande partie du travail doit donc se faire à la main. Par ailleurs, comme nous le craignons dès le commencement des travaux, cette utilisation des référentiels risque d'aboutir à un chronométrage des magistrats et de servir *in fine* d'indicateur de performance plus que d'outil d'objectivation des besoins.

Les deux autres difficultés essentielles résident dans le **choix de recruter massivement des attachés de justice** et dans les **acrobaties réalisées par le gouvernement pour recruter coûte que coûte les 1500 magistrats promis**.

3 Sur ce point, voir nos observations détaillées [ici](#), nos fiches synthétiques [ici](#) et notre contribution extérieure devant le Conseil constitutionnel [ici](#).

S'agissant des attachés de justice, le PLF 2024 n'est que la conséquence de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice récemment votée : il prévoit une augmentation des personnels d'encadrement, catégorie dans laquelle sont fictivement rattachés les juristes assistants et assistants spécialisés – futurs attachés de justice, qui n'ont en réalité pas de fonctions d'encadrement, à hauteur de 513 ETP. Sur les 949 entrées, 600 correspondent à ces contractuels. Nous avons pourtant émis de nombreuses réserves quant à la création de cette nouvelle catégorie de professionnels et quant à la conception de l'équipe autour du magistrat portée par le ministère⁴.

La question des recrutements massifs de magistrats est aussi à mettre en relation avec la réforme des voies de recrutements prévue par la loi organique relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire. En effet, les modes de recrutement actuels et les capacités d'accueil de l'ENM n'étant pas adaptés à un tel afflux de nouveaux magistrats à former, les modes de recrutement ont été réformés pour permettre l'arrivée rapide et massive de magistrats recrutés par les voies latérales, unifiées pour devenir un concours professionnel. Nos réserves portent sur la profonde modification de la composition du corps judiciaire qui se dessine pour pallier la pénurie et répondre à la commande politique : recruter fort donc vite, et ce quel qu'en soit le prix en terme de qualité de la formation⁵.

Enfin, il convient de souligner que l'augmentation massive de magistrats serait totalement inefficace sans augmentation massive de l'ensemble des personnels de catégorie B et C travaillant à leurs côtés. A ce titre, les magistrats sur le terrain nous font régulièrement état de services paralysés et sous tension en raison du déséquilibre entre le nombre de magistrats et le nombre de greffiers. Si le PLF prévoit des recrutements substantiels dans la catégorie des métiers du greffe et du commandement (+340 ETPT) et dans celle des B administratifs et techniques (+107 ETPT), l'augmentation est beaucoup moins nette s'agissant des catégories C (+9 ETPT seulement). Ces agents sont pourtant essentiels au bon fonctionnement des juridictions : ce sont eux qui, concrètement, assurent l'enregistrement des procédures, l'accueil des justiciables ou encore l'envoi de certains courriers. Les agents de catégorie C subissent de plein fouet le sous-effectif et la maltraitance institutionnelle. La rentrée de septembre 2023 a d'ailleurs été marquée par le suicide, dans les locaux du tribunal de Valenciennes d'un adjoint technique. La faiblesse de ces recrutements est pourtant accentuée par le fait que sont positionnés dans cette catégorie les recrutements provisoires (140 ETP qui prendront fin au plus tard le 31 décembre 2024) accordés à la DSJ dans la perspective des Jeux Olympiques.

4 Voir nos observations et fiches synthétiques sur les projets de lois justice précitées, ainsi que notre [enquête sur la politique RH du ministère](#).

5 Voir également nos observations et fiches techniques sur les projets de lois justice

Rémunérations : les personnels de greffe et corps communs, grands perdants

Dans la continuité de l'annonce surprise du garde des Sceaux sur RMC le 12 septembre 2022 de la revalorisation des magistrats et du PLF 2023 mettant en œuvre cette annonce à partir du mois d'octobre 2023, le PLF 2024 prévoit une enveloppe très conséquente destinée aux mesures catégorielles concernant les magistrats. 84,6 millions sont engagés, dont 3,21 millions consacrés à l'alignement du traitement des élèves de l'ENM vis-à-vis des élèves de l'INSP. Est également prévue la revalorisations des indemnités de stage des élèves de l'ENM, à hauteur de 1,87 millions.

Il est en premier lieu bien regrettable que l'augmentation ne soit pas aussi flamboyante pour les personnels de greffe et corps commun. Pour cette catégorie, l'enveloppe n'est en effet que de 16,25 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine des mesures engagées en 2023, outre 5,2 millions au titre des mesures nouvelles. C'est 4 fois moins que l'enveloppe globale réservée aux magistrats. Le signal est fort, alors que les greffiers se sont massivement mobilisés depuis le mois de juillet pour demander à être payés à la hauteur de la pénibilité et du caractère essentiel de leur travail.

S'agissant des magistrats, les craintes que nous avons émises à l'annonce de l'augmentation du traitement à hauteur de 1000 euros par mois par magistrat en moyenne ont été confirmées. Le [décret n° 2023-768 du 12 août 2023](#) relatif au régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire et l'[arrêté du même jour](#) en témoignent :

- une revalorisation qui creuse encore l'écart entre le traitement perçu durant la vie active et les pensions perçues à la retraite, étant donné que la partie indemnitaire n'est pas comptabilisée dans le calcul des pensions, ce qui est encore plus préjudiciable avec le recul de l'âge de départ à la retraite ;
- une revalorisation qui se traduit uniquement par une augmentation de la prime forfaitaire (qui correspond à chaque fonction) et de la prime modulable.

Le nouveau régime vient confirmer - si ce n'est renforcer, puisqu'il s'agit de montants plus importants - les écarts de considération entre un juge non spécialisé et un juge spécialisé notamment. Or, il est manifeste que ces différences indemnitaires ne sont pas toujours en concordance avec les sujétions attachées aux fonctions exercées et risquent d'accentuer la désaffection déjà constatée de certaines fonctions, notamment civiles.

Surtout, le nouveau régime augmente le poids de la prime modulable par rapport au traitement indiciaire. Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement le principe même de la prime modulable, et notamment les atteintes à l'indépendance résultant du système de ces primes distribuées sur des critères particulièrement flous et inégalitaires. Il s'agit en effet d'un moyen de pression entre les mains des chefs de cour, lesquels n'hésitent pas à les moduler, parfois fortement, pour récompenser les magistrats considérés comme « méritants » ou sanctionner celles et ceux qui déplaisent. Il est d'ailleurs courant que des collègues contestent le taux de leur prime modulable et obtiennent gain de cause. La prime modulable « nouveau cru » ne remédie à aucune de ces critiques : il ne s'agit plus d'un pourcentage, mais d'un montant annuel de référence fixé pour chaque grade et échelon, auquel les chefs de cour doivent appliquer un coefficient de 0 à 3, dans le respect d'une enveloppe globale par cour d'appel. Elle n'est plus appréciée uniquement en « *tenant compte de la contribution du magistrat au bon fonctionnement du service public de la justice* » mais désormais également « *de la*

manière de servir, et le cas échéant, des attributions spécifiques qui lui ont été confiées et du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats » (article 1 du décret n° 2023-768 du 12 août 2023). Les nouveaux critères, et notamment celui relatif « à la manière de servir » sont alarmants pour l'indépendance des magistrats. Ils augmentent le risque de pression des chefs de cour et questionnent sur la gestion de la vacance de poste. Ils incitent à récompenser les magistrats qui portent le manque d'effectifs sur leurs épaules en supportant une surcharge de travail et ainsi à entériner cette pratique en la valorisant, alors qu'il faudrait au contraire la faire disparaître.

Dernier volet de la réforme : les auditeurs et auditrices de justice ne sont pas logés à la même enseigne que les magistrats. Par un arrêté du 18 août 2023, leur indemnité de formation est portée de 321 à 568 euros (soit une augmentation d'environ 250 euros bruts par auditeur), ce qui a pour effet de les remettre au niveau des autres élèves stagiaires de la fonction publique. A cela s'ajoute la revalorisation de leurs indemnités de stage pour 2024, dont nous ne connaissons pas le détail. Si cette augmentation est bonne à prendre, il convient de préciser qu'en comparaison avec les magistrats en poste, les auditeurs de justice sont bien souvent dans une situation financière fragile. L'ENM étant la seule école du ministère de la justice qui ne prévoit pas d'hébergement pour ses élèves, il n'est pas rare que ces derniers doivent cumuler plusieurs loyers (celui de leur foyer familial, celui à Bordeaux, où les prix sont particulièrement élevés et parfois celui sur le lieu de stage). Même si cela peut paraître anecdotique, la robe de magistrat, outil de travail indispensable, n'est remboursée aux auditeurs qu'à hauteur de 500 euros environ, montant qui n'a pas été revalorisée depuis des décennies, alors même que la fourchette basse des prix d'une robe est actuellement autour de 800 euros. A cela s'accompagne, pour celles et ceux en situation de reconversion professionnelle et souvent chargés de famille, d'une baisse parfois substantielle de leur revenu mensuel.

Dans un contexte général d'abandon des services publics et d'uberisation du travail qui gagne peu à peu le secteur public, dont la précarisation des statuts ne cesse de progresser, critiquer la forte revalorisation indemnitaire des magistrats peut paraître indécent. Pourtant, il nous faut rappeler que cette revalorisation laisse injustement sur le bord de la route les agents les moins rémunérés de notre ministère et, même au sein de notre corps, les auditeurs et auditrices de justice qui auraient mérité d'être mieux considérés. Il nous faut aussi rappeler que cette hausse des primes ne saurait répondre au besoin profond d'amélioration de la qualité du service public de la justice et des conditions de travail dans les juridictions et réclamé par tous.

La justice judiciaire vue sous un prisme répressif et quantitatif

La primauté donnée à la réponse pénale n'est pas une nouveauté. Elle se vérifie tout au long du projet annuel de performance du programme justice judiciaire, et notamment au titre de la justification des dépenses par action. Alors que le contentieux civil représente 60 % des contentieux dans les tribunaux, l'action qui lui est relative n'a obtenu que 27,1 % des dépenses du programme pour 2024 (contre 31,1 % pour l'action 2 conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales). Quant à eux, les moyens prévus pour l'action civile hors titre 2 (concrètement, frais de justice et moyens de fonctionnement courant pour couvrir les menues dépenses des conciliateurs) diminuent de 4 % par rapport

à la LFI 2023. A l'inverse, l'action consacrée à la justice pénale concentre à elle seule 92 % de de la dotation globale en frais de justice.

Au sein même de cette action, les axes prioritaires sont les suivants : amplification et diversification de la réponse pénale ; amélioration de la mise à exécution des décisions pénales et maîtrise des frais de justice pénale. La dynamique de déflation pénale que nous appelons de nos vœux depuis des années n'est donc pas au programme. Par ailleurs, les objectifs liés aux frais de justice sont emblématiques à la fois de la primauté donnée à la quantité sur la qualité et du prisme répressif du gouvernement. Les frais de justice (frais de géolocalisation, analyses toxicologiques et génétiques, dépenses de la PNIJ, indemnisation de la détention provisoire, coût des enquêtes sociales) sont compris dans les crédits hors titre 2. L'augmentation de 3 % des dépenses à ce titre par rapport à la LFI 2023 servira prioritairement à la revalorisation des tarifs des commissaires de justice mais également des JO 2024 sur la réponse pénale (5 millions estimés en 2024) qui sera induite par le plan Zéro délinquance et la population internationale attendue pendant les JO, ce qui nécessite selon le gouvernement de prévoir une hausse des coûts de traduction et d'interprétariat. En revanche, pour le reste, un plan national de maîtrise des frais de justice sera mis en œuvre en 2024. S'il est vrai que les frais de justice engagés par affaire sont en forte augmentation, cela est lié à la hausse de certains frais qui sont nécessaires à une justice de qualité et au respect des droits des justiciables : interprétariat-traduction, enquêtes sociales rapides, mesures de contrôle judiciaire, analyse et expertises médicales. Dès lors, si une rationalisation des frais ne nous paraît pas en elle-même incohérente, elle ne doit pas empiéter sur les besoins des juridictions. A ce titre, le volet « sensibilisation des acteurs » du plan de maîtrise des frais de justice mis en place depuis 2021, alors que les professionnels sont déjà très fortement surveillés notamment par les parquets, ne peut qu'inquiéter sur les conséquences que cela pourrait avoir à l'avenir sur la qualité des enquêtes s'il s'agit en réalité de renoncer à certains actes.

Vers la fin de l'autonomie de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) ?

Le budget alloué à l'ENM n'est pas sans enjeu, puisque le maintien de son autonomie financière est un préalable nécessaire au maintien de son autonomie pédagogique.

Le PLF 2024 prévoit d'allouer 46 millions d'euros à l'ENM (+31 % par rapport à la LFI 2023), la totalité correspondant à la subvention pour charge de service public de 2024. Le gouvernement se targue d'une telle augmentation, qu'il explique par le recrutement supplémentaire de 33 ETPT et par la prise à bail ARCHIPEL pour assurer l'accueil des promotions renforcées dans les prochaines années.

Néanmoins, il convient de relever que, si l'augmentation de la subvention pour charge de service public a en effet été augmentée de manière conséquente entre 2023 et 2024, elle

avait été gelée, entre 2020 et 2022, à la somme de 33 198 000 euros, puis relevée légèrement entre 2022 et 2023. Ce gel avait contraint l'ENM à puiser dans son fonds de roulement. Depuis, ce dernier ne fait que baisser et rend désormais l'École presque totalement dépendante de la subvention pour charge de service public.

Or, elle va devoir faire face à la mise en oeuvre d'investissements lourds, en raison de l'augmentation du nombre d'auditeurs de justice. Elle a ainsi déjà dû investir dans la location et l'aménagement de nouveaux locaux (« projet ARCHIPEL »). Les 6 années de location en fonctionnement et en investissement et tous les travaux d'aménagement représentent un montant total de 5 millions d'euros. Elle doit également engager des travaux de rénovation des locaux existants ainsi que le déploiement du schéma numérique.

Pour faire face à l'ensemble de ces dépenses, l'ENM avait ainsi pour la première fois demandé au ministère de la Justice une subvention d'investissement qui lui a été refusée à la lecture du PLF 2024. La seule hausse de la subvention pour charge de service public à l'ENM de 11 millions d'euros ne répond nullement aux ambitions affichées de recruter plus et de continuer à proposer une formation de qualité, internationalement reconnue. Elle permettra peut-être de couvrir la hausse de la rémunération des auditeurs, des personnels de l'école et des frais engendrés par la location des nouveaux locaux. Mais que restera-t-il pour la formation des auditeurs de justice, des magistrats et des juges non professionnels formés par l'ENM ?

L'ENM va ainsi de nouveau devoir être contrainte de prélever sur son fonds de roulement qui sera ramené à un mois de fonctionnement, seuil inférieur aux ratios habituels des établissements publics. Le solde budgétaire de l'ENM au 31 décembre 2024 est ainsi déjà annoncé comme déficitaire.

Il ne peut être écarté le risque d'une baisse du budget alloué à la formation et ainsi une dégradation de la formation dispensée à l'ENM. Il a d'ailleurs déjà été demandé aux différents services de réfléchir à une baisse de leurs dépenses, notamment par une rationalisation de l'offre de formation.

Le Syndicat de la magistrature s'inquiète en conséquence de la situation de dépendance de l'ENM vis-à-vis de la subvention du ministère de la Justice pour maintenir l'équilibre de ses comptes, ce qui n'est pas sans risque sur l'indépendance pédagogique qui la caractérise et en fait sa renommée.

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE

Des crédits substantiels, répondant à des besoins colossaux

Pour ce programme, l'augmentation annoncée (362 M€ de crédits de paiement (CP) pour l'immobilier judiciaire, soit +35 % par rapport à 2023, pour assurer 3 constructions de palais, 15 restructurations-extensions et 2 réhabilitations, d'après le discours du garde des Sceaux) ne masque pas l'une des principales difficultés de ce programme 166, qui est la proportion des crédits absorbés par les contrats de partenariat public-privé avec, en premier lieu, la place du tribunal de Paris qui assèche chaque année le budget immobilier

des services judiciaires et empêche une maîtrise des coûts annuels incidents (plus de 50M€ de CP en 2023, soit près de 20 % des CP ; proportion inconnue pour 2024).

Si nous ne pouvons que constater le caractère substantiel de l'augmentation annoncée pour ce programme en 2024, qui doit évidemment être nuancée par l'inflation, il importe de souligner que les importants problèmes de place et de nombre de bureaux actuellement rencontrés vont mécaniquement s'accroître au regard des recrutements de personnels, notamment contractuels, amorcés par le ministère. Notre organisation syndicale avait ainsi été amenée l'an dernier à mener une enquête concernant ces personnels, qui avait démontré que nombre d'entre eux n'avaient pas de bureau ou, au mieux, avaient des bureaux mutualisés, ou au sous-sol⁶. Plus de la moitié d'entre eux avaient des bureaux collectifs en dehors du service où ils étaient affectés, ce qui nuit aux échanges avec les magistrats et contredit l'idée d'une équipe autour du magistrat. Cette difficulté ne concerne d'ailleurs pas uniquement les personnels contractuels et plusieurs chefs de juridiction contactés n'ont parfois aucune solution matérielle pour accueillir de façon satisfaisante les magistrats installés à la suite de création de postes.

La dynamique de créations de postes de magistrats et greffiers ayant, nous l'espérons, vocation à se poursuivre au regard des besoins immenses et non résorbés par la création des 1500 postes respectifs de magistrats et greffiers sur le quinquennat, il apparaît plus que jamais nécessaire d'adopter une nouvelle logique de pilotage – de long terme – concernant les constructions de palais, ce qui revient à privilégier des projets fonctionnels et modulables, et d'abandonner le fonctionnement actuel par prototypes figés, confiés à des architectes prestigieux, et dont l'inadaptation à l'évolution de la juridiction se révèle souvent dès la livraison (à l'image du palais de justice de Bordeaux, souvent cité sur ce point, ou des palais de justice de Lille et de Nancy, déjà trop petits eu égard au nombre de personnels prévisible, avant même la fin des travaux).

La création d'un poste de dépense concernant les prises à bail en lien avec l'évolution des effectifs est particulièrement révélatrice des défauts de pilotage à long terme de ce programme immobilier. Alors qu'en 2023, le besoin était déjà estimé à 58,3 M€ en autorisation d'engagement pour une première phase de prises à bail sur une durée de 6 ans – étant rappelé que les dépenses liées aux nombreux locaux supplémentaires utilisés par l'ENM l'ENM n'étaient pas incluses dans ces 58,3 M€ – l'année 2024 s'inscrit dans la continuité avec 48,06 M€ en autorisations d'engagement et 57,59 M€ en crédits de paiement (dont 13,8 M€ pour les seuls locaux du ministère site Olympe de Gouges). Nous pouvons légitimement craindre que ce poste de dépense grève durablement le budget de ce programme, contre toute rationalité économique au regard de la nécessaire pérennité des nouveaux recrutements.

6 Voir notre enquête sur la politique RH du ministère, précitée

Un système de consultation des magistrats à parfaire et aboutissant à des espaces ne correspondant pas aux besoins

Selon le type et l'ampleur du projet immobilier, les standards de consultation ne sont pas les mêmes, ce qui est principalement lié à l'intervention ou non de l'APIJ (qui intervient pour les projets les plus conséquents). Les autres instances de pilotage sont la délégation interrégionale du secrétariat général du ministère de la Justice ou encore les services administratifs régionaux au niveau des cours d'appel.

S'agissant des projets de moindre ampleur, pilotés par le secrétariat général du ministère ou par ses services déconcentrés, l'expression des besoins repose quasi-exclusivement sur les chefs de juridiction voire sur les chefs de cour, qui adoptent des pratiques de consultation assez inégales et rarement satisfaisantes (qu'il s'agisse de la consultation des personnels concernés ou des avocats et autres usagers du palais de justice). Le pilotage des projets immobiliers en dehors des constructions et restructurations repose d'ailleurs parfois sur l'initiative des chefs de juridiction eux-mêmes, qui formulent – par l'intermédiaire des chefs de cour d'appel – des demandes au département régional du secrétariat général. Cela condamne la programmation budgétaire à des logiques court-termistes, et fragilise donc l'ensemble de l'édifice programmatique puisque les chefs de juridiction et les chefs de cour ne restent pas assez longtemps pour assurer un suivi des projets, outre le fait que chacun souhaite parfois apporter sa marque personnelle au projet et modifier la priorisation des opérations immobilières antérieurement décidées.

S'agissant des projets pilotés par l'APIJ, dont les normes de consultation et de recueil de l'expression des besoins semblent pourtant les plus pertinentes *a priori*, la consultation se heurte à un véritable paradoxe : les avis sont recueillis mais sont souvent écartés car ne correspondent pas aux grands principes de programmation immobilière définis par l'APIJ elle-même voire même au niveau interministériel. Or, les magistrats ne sont, au sein de ces instances décisionnelles, pas représentés autrement que par trois membres de la haute hiérarchie judiciaire, par la secrétaire générale du ministère et par le directeur des services judiciaires (DSJ). À cette difficulté s'ajoute celle de l'absence d'interlocuteur clair pour les organisations syndicales puisque lorsque, dans le cadre du dialogue social, nous interrogeons le DSJ ou le secrétariat général sur l'étendue des difficultés soulevées par la conception de l'immobilier judiciaire, il nous est systématiquement répondu que cela relève de l'autre service ou plus généralement de l'APIJ.

Cette difficulté pourrait toutefois être surmontée si des magistrats élus, ou des organisations syndicales de magistrats et de greffiers rejoignaient le conseil d'administration de l'APIJ. De même, il nous semble essentiel que les avocats y soient également représentés, les avocats étant d'ailleurs souvent les mieux à même de pouvoir décrire le parcours d'un usager de l'immobilier judiciaire.

Sur ce point, notre organisation syndicale rejoint totalement les conclusions du rapport du 20 juin 2022 (annexé aux présentes) du *conseil consultatif conjoint de déontologie de la*

relation avocats-magistrats concernant l'architecture et l'immobilier, qui avait notamment relevé que la conception des nouveaux palais de justice, en particulier celui de Paris, était très largement critiquée pour « *sa segmentation des espaces et la raréfaction des relations entre magistrats, fonctionnaires de greffe et avocats qu'elle a provoquée* », alors même que cette segmentation des espaces relève précisément du système de normes (notamment de sécurité) imposé par l'APIJ, au même titre que les présupposés – auto-réalisateur – selon lesquels il y aurait une fatalité au développement des procédures sans audiences, à la multiplication des audiences de cabinet ou à juge unique, aux audiences en visio-conférence, ou encore plus généralement au développement du télétravail avec mutualisation des bureaux.

Les principales revendications du Syndicat de la magistrature en matière immobilière

La question de l'**emplacement** du cabinet du juge ne peut pas être détachée de la conception de l'office du juge : sur ce point, nous insistons sur l'attachement des magistrats à la collégialité, ainsi que sur la nécessité de maintenir autant que possible des lieux d'échanges informels ou de délibérations de service, ce qui implique, matériellement, un rapprochement des magistrats entre eux et entre les magistrats et l'ensemble de leurs collaborateurs dont les greffiers font bien évidemment partie.

Concernant la **configuration et la taille** du cabinet du juge, nous souhaitons alerter sur le risque d'une standardisation trop rigide de la distinction entre audience et audition, puisque les magistrats exerçant des fonctions de cabinet peuvent parfois être amenés à procéder à des auditions de plusieurs personnes en même temps, ou encore des audiences de cabinet, qui peuvent être incompatibles avec la taille de bureaux trop petits, sans pour autant que cela relève de la configuration de salle d'audience, avec le juge en surplomb et éloigné des justiciables. Cette réalité impose donc de maintenir une certaine souplesse en évitant de figer les catégories.

En toute hypothèse, sur la question de la taille du cabinet, notre organisation syndicale est favorable à l'abandon d'une logique hiérarchique (dans laquelle les plus grands bureaux sont attribués à titre honorifique aux plus hauts échelons), au profit d'une logique fonctionnelle (les magistrats dont les fonctions impliquent de recevoir du public en audition ou audience de cabinet doivent avoir un plus grand bureau et les magistrats d'un même service doivent pouvoir être dans la même aile et à proximité immédiate du greffe du service et des bureaux des juristes assistants et assistants de justice). C'est d'ailleurs cette nouvelle logique qui semble se dessiner dans les palais les plus récents mais nous sommes souvent encore très éloignés de l'objectif.

La question de la **création de salles d'audition** est autrement plus complexe. Nous avons conscience que les avis divergent au sein de la magistrature sur cette question de la création de salles d'auditions qui permettraient de séparer les espaces et d'éviter toute

circulation des justiciables et avocats au niveau des bureaux des magistrats. Nous militons de façon constante pour un décloisonnement des espaces et contre l'idée selon laquelle l'accès au cabinet du juge doit être entravé – y compris pour les avocats – par des badges, sas et couloirs sécurisés. Cette idée du cloisonnement total – qui est finalement très récente – répond certes à une revendication de confort de travail ou de sécurité portée par de nombreux collègues et fonctionnaires de greffe, mais reste minoritaire si l'on prend en considération les revendications de l'ensemble des professionnels de la justice et en particulier celles de la plupart des avocats. Ce prisme sécuritaire conduit finalement à renoncer à ce qu'un juge puisse croiser fortuitement un justiciable ou un avocat en dehors de l'espace ou du temps spécifiquement dédié aux audiences, ce qui favorise notamment la raréfaction des liens avocats-magistrats, entraînant une distanciation entre les deux professions et, par ruissellement, une déconnexion entre les magistrats et les justiciables. De même, certaines fonctions nécessitent ne serait ce que l'apparence d'accessibilité au juge. A titre d'exemple, le public en proie à des addictions et suivi par un juge de l'application des peines doit pouvoir rencontrer le juge en charge de son suivi quand il se présente, les précarités de ce type de public rendant compliquée la délivrance de convocations et donc mettant souvent à mal le principe même du suivi qu'est l'accompagnement d'un public en difficulté.

De la même façon, concernant les **salles d'audience**, les adaptations liées à la crise sanitaire ont malheureusement entraîné un phénomène d'acclimatation aux filtrages renforcés à l'entrée des palais de justice voire même à l'entrée des salles d'audience, rendant parfois purement virtuel le principe de publicité de la justice, alors qu'il s'agit d'un principe démocratique incontournable.

Une autre préoccupation de notre syndicat tient à la promotion, dans les nouveaux projets ou les restructurations, de l'indicateur du « taux d'occupation » des salles d'audience : il a effectivement pu être indiqué à des collègues chefs de juridiction que le taux d'occupation devait être d'au moins 70 % pour justifier la création ou le maintien d'une salle d'audience. Autrement dit, les magistrats seraient donc invités à se pencher très sérieusement sur la pratique de réservations de salles d'audience pour optimiser leur occupation, ce qui est contraire à l'imprévisibilité de la durée de certains débats et porte en germe un modèle de justice chronométrée que nous cherchons tous à éviter.

Le maintien ou la création de grandes salles d'audience permettant de recevoir du public est, certes, peu compatible avec les contraintes liées au coût du mètre carré en centre ville et, surtout, peu compatible avec la nécessité de favoriser une meilleure performance énergétique des bâtiments publics dont plusieurs sont chauffés, climatisés, voire même éclairés en continu, alors qu'ils sont vides. Néanmoins, il nous semble nécessaire de relever sur ce point que nous n'avons pour l'heure aucun moyen nous permettant d'objectiver les aberrations que nous constatons au quotidien, puisque les indicateurs de performance énergétique sont biaisés à la fois par l'absence de distinction entre les cours d'appel (qui reçoivent beaucoup moins de public et qui disposent de très grandes salles d'audience) et les tribunaux judiciaires, ou encore l'absence de distinction entre

constructions nouvelles et parc immobilier ancien, étant précisé qu'il existe une pratique consistant à décaler le plus tard possible la date d'allumage du chauffage pour pouvoir revendiquer une amélioration de la performance énergétique, au détriment des conditions de travail des personnels de justice, qui sont d'ailleurs conduits à adopter clandestinement des pratiques encore plus énergivores et polluantes pour être en mesure de travailler. Cet argument énergétique auquel nous sommes particulièrement sensibles doit être abordé d'urgence, et sous un autre angle que celui de l'espace. Mais en l'état, il ne nous semble pas pouvoir justifier à lui seul la rationalisation drastique de l'espace au sein des tribunaux judiciaires et les bouleversements qui se profilent sur la façon dont la justice y sera rendue.

Les risques liés au prisme sécuritaire en matière immobilière

Le prisme sécuritaire est devenu omniprésent et particulièrement écrasant dans toute réflexion touchant à l'immobilier judiciaire, disqualifiant d'emblée toute autre approche. Or, en dépit de cette situation, il doit être souligné que les mesures sécuritaires les plus courantes (portique à l'entrée, portes badgées, circuits différenciés) ne seront jamais suffisantes pour empêcher un attentat terroriste ou une prise d'otages telle que celle de Nantes en 1985. La recherche d'un niveau satisfaisant de sécurité pour les magistrats est infinie car elle est liée à un sentiment d'insécurité qui progresse aussi chez les magistrats malgré l'absence d'augmentation objective de l'insécurité. La magistrature n'est pas imperméable aux phénomènes qui traversent la société française sur ce point.

Concernant les boxes sécurisés au sein des salles d'audience, notre organisation syndicale milite de façon constante pour que ces boxes soient retirés. Pour reprendre les termes d'un communiqué que nous avons adopté conjointement avec plusieurs organisations d'avocats en avril 2018, nous estimons que ces cages entravent l'accès du justiciable à ses juges, et symbolisent une déshumanisation de la relation judiciaire. Elles constituent un obstacle à l'exercice des droits de la défense en empêchant la communication du prévenu ou de l'accusé avec son conseil pendant l'audience. Elles portent des atteintes graves à la dignité et à la présomption d'innocence en donnant à voir l'image d'une personne d'ores et déjà enfermée. D'initiative ou saisis par la défense, de nombreux magistrats ont usé de leur pouvoir juridictionnel et de police de l'audience pour faire comparaître les personnes à la barre, ce qui est parfois rendu extrêmement difficile en raison de la configuration des lieux ou du refus opposé par les forces de l'ordre. La quasi-généralisation des cages vitrées dans les nouveaux palais de justice est, pour notre organisation, inacceptable. Elle est également contraire aux termes de la directive 2016/343 du parlement européen et du conseil, qui devait être transposée dans notre ordre juridique avant le 1^{er} avril 2018 : *« Les autorités compétentes devraient s'abstenir de présenter les suspects ou les personnes poursuivies comme étant coupables, à l'audience ou en public, par le recours à des mesures de contrainte physique, telles que (...) boxes vitrés, cages et entraves de métal, à moins que le recours à de telles mesures ne soit nécessaire pour des raisons liées au cas d'espèce relatives soit à la sécurité, notamment pour empêcher les suspects ou les personnes poursuivies de nuire à eux-mêmes ou à*

autrui ou d'endommager tout bien, soit à la nécessité d'empêcher les suspects ou les personnes poursuivies de prendre la fuite ou d'entrer en relation avec des tiers, comme des témoins ou des victimes. ». Ainsi, a minima, la nécessité de ne recourir à ces cages que dans des circonstances exceptionnelles devrait-elle être pleinement consacrée dans notre ordre juridique afin d'éviter que cette question de principe qui touche à la dignité des personnes et aux droits de la défense ne reçoive une réponse différente selon les juridictions.

Numérique : une justice paralysée par des applicatifs défectueux

L'équipement des magistrats et greffiers en matériel informatique (et plus particulièrement ultra-portables, doubles écrans, etc.) n'est plus vraiment mis en cause, le taux de satisfaction augmente et un vrai progrès a effectivement été réalisé sur cette question, sous réserve de quelques récriminations récurrentes ou nouvelles concernant la rationalisation de l'accès aux imprimantes, parfaitement légitimes au regard de la nature de nos métiers qui repose encore largement sur le papier. L'instabilité du réseau intranet ou téléphonique a également fréquemment été dénoncée, ce qui est toutefois de moins en moins le cas compte tenu des travaux réalisés sur ce point.

Le cœur de l'insatisfaction en matière numérique tient désormais à la partie applicative, plutôt qu'à la partie équipement. La justice est devenue totalement dépendante, pour la génération de l'ensemble de la production de documents (convocations, ordonnances et jugements, procès-verbaux, etc.) de très nombreuses applications d'éditique souvent dénoncées pour leurs lenteurs, leur manque d'ergonomie, leur instabilité et surtout l'absence totale d'anticipation de l'entrée en vigueur des réformes législatives qui ont des répercussions sur les trames nationales d'écrits judiciaires. Ce problème est d'ailleurs un angle mort très fréquent des études d'impact établies par le ministère de la Justice lorsqu'il s'agit de projets de loi, alors qu'il a bien souvent un impact majeur sur la désorganisation des juridictions au moment de l'entrée en vigueur des textes. L'exemple de l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs (CJPM) en septembre 2021 est édifiant : alors que la procédure pénale concernant les mineurs a été entièrement réformée, et que l'entrée en vigueur du nouveau code a été reportée à plusieurs reprises, aucune trame de jugement n'était prête au sein des applicatifs (en l'espèce de Cassiopée, utilisé au pénal pour les majeurs comme pour les mineurs). Le travail des personnels de greffe s'en est trouvé particulièrement compliqué et ralenti, alors même que la mise en œuvre d'une réforme de cette ampleur est déjà en tant que telle difficile et chronophage pour les magistrats comme les greffiers.

Ce problème est connu du secrétariat général depuis longtemps, et certains projets numériques pourtant pertinents se heurtent finalement à l'idée selon laquelle il conviendrait d'abord de se concentrer sur les besoins les plus élémentaires. Le dernier plan de transformation numérique qui nous a été présenté l'hiver dernier semble néanmoins davantage que le précédent tenir compte de cet état de fait, qui avait aussi été

dénoncé par la Cour des comptes dans un rapport du 26 janvier 2022⁷, et dont nous partageons plusieurs des conclusions, évoquant des choix contestables dans les priorités et dans le suivi budgétaire.

Les prochaines évolutions souhaitables sur cette question devront également intégrer la volonté de plus en plus souvent exprimée par les agents du greffe de pouvoir bénéficier de possibilités de télétravailler sans que leur soit opposée une impossibilité matérielle liée à l'équipement informatique ou au fonctionnement des applications, ce qui accentue souvent le sentiment de déséquilibre avec la situation des magistrats dont nombreux travaillent à distance.

PROGRAMME ACCES AU DROIT

Avec 734,2 millions d'euros sur un budget global de 10,08 milliards d'euros, le programme accès au droit connaît une augmentation de 2,83 %, c'est-à-dire assez proche de la prévision – très optimiste et déjà contredite – d'une inflation à 2,6 %.

Et pourtant, ce programme – composé à 90 % du budget de l'aide juridictionnelle, et, pour le reste, de l'accès à la connaissance de ses droits, de l'aide aux victimes d'infractions pénales, de la médiation familiale et des espaces de rencontre parent(s) / enfant(s) – est particulièrement affecté par la mise en œuvre de certaines politiques pénales prioritaires et autres choix gouvernementaux. Cela avait ainsi pu justifier qu'il soit augmenté de 16 % en 2022 et de 4,7 % en 2023. Le ministère de la Justice reconnaît lui-même, dans la présentation stratégique du projet annuel de performance, qu'une augmentation du budget de l'aide juridictionnelle est rendue nécessaire par, notamment, « *la croissance du nombre de gardes à vue et d'auditions libres* » ou encore le « *développement de la politique de l'amiable* ».

Malheureusement, si le budget global du programme accès au droit progresse de façon minimale au regard de l'inflation prévisible, la partie relative à l'aide juridictionnelle progresse pour sa part uniquement de 2,5 % soit moins que l'inflation, ce qui, mis en perspective avec certaines augmentations budgétaires justifiées par les jeux olympiques et paralympiques de 2024, est particulièrement révélateur du caractère socialement injuste des priorités du ministère. Cette analyse est d'ailleurs renforcée par le choix des indicateurs de performances de ce programme « accès au droit ».

Ainsi, pour ce qui concerne **l'aide juridictionnelle**, dont le budget progressera moins que l'inflation, les seules « ambitions » du ministère sont les suivantes, ce qui confirme que le progrès de l'accès au droit n'est pas prévu pour 2024 :

- le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle ne doit pas augmenter ;

⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/point-detape-du-plan-de-transformation-numerique-du-ministere-de-la-justice>

- la part des demandes dématérialisées doit être quasiment multipliée par deux. Cela est pour le moins dissonant avec les récentes révélations du ministre sur le fait qu'il ne savait pas lui-même se servir d'un ordinateur ni envoyer un mail. C'est surtout en contradiction flagrante avec la réalité, puisqu'il est constant qu'une bonne partie des demandes d'aide juridictionnelle émanent de personnes en marge du numérique ;
- la part des dossiers traités en moins de 5 jours devra simplement être supérieure à 50 % en 2024, ce qui est donc l'inverse d'une ambition puisque cette part s'élevait déjà à 71,2 % en 2022 ;
- le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle (53,1 jours en 2022) devra passer sous la barre des 50 jours, ce qui est réaliste mais peu ambitieux pour une loi de finances « historique » pour le ministère de la Justice ;
- le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'état doit quasiment doubler (ce qui n'a pas grand chose à voir avec le progrès de l'accès au droit du point de vue de l'utilisateur).

Sur la question du recouvrement de l'aide juridictionnelle, une vigilance particulière devra être apportée au projet, annoncé par la Chancellerie, consistant à lancer le recouvrement auprès des justiciables des rétributions qui ont été versées aux avocats au titre du dispositif de l'aide juridictionnelle « garantie » créé par la loi de finances pour 2021, dans un certain nombre de contentieux ou de procédures judiciaires sans examen préalable des conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle (ordonnances de protection, soins psychiatriques sans consentement, comparutions immédiates, déferrements devant le juge d'instruction, assistance des mineurs en assistance éducative ou au pénal, etc.). En effet, même lorsque l'avocat est obligatoire et commis d'office, il n'est pas gratuit pour les personnes non éligibles à l'aide juridictionnelle, ce qui a tendance à être oublié voire négligé, par acclimatation à l'absence de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de ce dispositif. Cette situation de méconnaissance du coût de l'avocat intervenant dans le cadre d'une procédure avec aide juridictionnelle « garantie » est d'ailleurs renforcée par le fait que l'information des « bénéficiaires » sur le risque de recouvrement repose actuellement sur l'avocat lui-même, censé remplir une simple attestation sur l'honneur standardisée établie par le ministère, comportant la mention selon laquelle cette information sur le risque de recouvrement *« ne doit pas être délivrée aux personnes mineures [...], aux personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique des majeurs, faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement ou qui ne sont pas présentes à l'audience »*.

S'agissant de l'indicateur relatif à la **proportion de citoyens à moins de 30 minutes par voie routière d'un « point justice »** (censé passer de 97 % en 2023 à 97,5 % en 2024) et de celui relatif à la **proportion de citoyens à moins de 30 minutes par voie routière d'un lieu de rencontre parents-enfants (ou assimilé)**, ils présentent un objectif louable. Cependant il ne faut pas occulter que l'appellation désormais retenue de « point-justice » recouvre des réalités totalement différentes et qu'il n'est donc absolument pas démontré que les citoyens soient véritablement à moins de 30 minutes d'un lieu d'accès au droit

susceptible de répondre à leurs besoins (puisqu'ils sont inclus sous cette même appellation des points et relais d'accès au droit, des maisons de justice et du droit, des CDAD, des antennes de justice, dont certains sont assez spécialisés). De même, un accès en 30 minutes par voie routière peut être doublé, voire triplé, voire impossible en transports en commun dans certains territoires. Finalement, sous couvert d'améliorer la lisibilité, il est à craindre que cette nouvelle appellation serve en réalité à donner l'illusion d'une meilleure couverture géographique sans réelle évolution.

En résumé, le Syndicat de la magistrature alerte sur un point : l'accès au droit ne peut s'entendre seulement comme un moyen d'économiser du temps de juge ou de fonctionnaire de greffe, il est aussi un facteur de qualité de l'intervention judiciaire et de connaissance réelle des droits par les justiciables.

Enfin, concernant **l'aide aux victimes**, cette action qui finance notamment les crédits versés aux associations d'aide aux victimes et certains dispositifs de protection des victimes, représente 46,5 millions d'euros dans le PLF pour 2024, soit une hausse d'environ 8 % par rapport à la loi de finances pour 2023, ce qui ne peut qu'être salué, ainsi que l'indicateur choisi relatif au taux de prise en charge, même s'il aurait pu être complété par la prise en compte d'autres aspects essentiels. Quelques remontées de terrain illustrent effectivement encore sur ce point la réalité des besoins des juridictions, dont les réponses ne seront pas nécessairement budgétaires :

- dans certains ressorts, les associations d'aide aux victimes n'ont pas de permanence la nuit ou le week-end, ce qui exclut une prise en charge immédiate des victimes de faits commis à ces périodes (c'est-à-dire une grande partie des faits de violences intrafamiliales) ;
- les décisions de classement sans suite ne sont pas systématiquement expliquées, voire même notifiées, ce qui a pour effet de dégrader considérablement l'image de l'institution judiciaire et de dissuader de potentielles autres victimes de déposer plainte ;
- le recours massif aux procédures rapides de jugement (CRPC déferrement, comparutions immédiates) est d'une extrême violence pour les victimes, qui bien souvent arrivent seules à l'audience, en état de choc, sans avoir connaissance de leurs droits, qui ne leur sont pas souvent rappelés par le juge ;
- le développement des dispositifs de protection (BAR et TGD) ne doit pas se faire sans étude approfondie de leur impact sur les victimes, ni au détriment d'un réel accompagnement des victimes, que ces dispositifs ne garantissent aucunement ;
- l'évaluation approfondie de la situation des victimes (EVVI), est encore absente dans un nombre très important de dossiers traités à l'audience correctionnelle.

Le Syndicat de la magistrature souligne enfin l'importance toute particulière de l'action de prévention des associations d'aide aux victimes, qui doivent avant tout être soutenues en ce sens : c'est en sensibilisant dès le plus jeune âge aux mécanismes de la violence, aux rapports de domination en tous genres et aux addictions que les violences, notamment intrafamiliales, seront le mieux traitées.

PROGRAMME CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

Derrière le budget du CSM se cache un enjeu non négligeable : celui de l'indépendance de la justice. A cet égard, s'il est salutaire que depuis 2010, le principe d'autonomie budgétaire du CSM ait été posé, ce qui se traduit par un programme dédié, la « budgétisation par objectif » du Conseil, avec trajectoire pluriannuelle (budget élaboré sur 5 ans), est assez rigide et ainsi inadaptée à ses missions et ses évolutions récentes. Comme il n'est pas possible d'adapter son budget au cours d'une période de 5 ans, le CSM est susceptible de se retrouver en difficulté jusqu'à la fin de l'exercice si de nouveaux besoins en personnel ou en autres crédits se révèlent. Il ne peut plus, comme cela avait été rendu possible par la LOLF mais supprimé par une loi organique de 2021, reporter ses crédits non consommés à l'année N+1, ce qui permettrait une plus grande marge de manœuvre pour des projets nouveaux.

Autre observation s'agissant du projet annuel de performance propre au CSM : les indicateurs de « performance », déjà fortement critiqués pour les autres programmes, perdent tout leur sens ici, compte tenu des missions du CSM, dont le rôle est d'assister le Président de la République pour garantir l'indépendance de la Justice et, plus concrètement, d'assurer des missions s'agissant de la nomination de magistrats, de leur discipline, ou encore de donner des avis sollicités par le Président de la République ou le garde des Sceaux. En outre, le rattachement du programme propre au CSM à la mission Justice a pour effet de mettre symboliquement le CSM sous l'autorité du garde des Sceaux.

Afin d'assurer une véritable autonomie budgétaire au CSM, il pourrait par exemple être envisagé de le rattacher à la mission « pouvoirs publics », regroupant les crédits alloués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République, au Président de la République, à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Cela lui permettrait, en conséquence du principe de séparation des pouvoirs, de bénéficier de règles dérogatoires.

Par ailleurs, il convient de relever que, compte tenu de son petit budget, le CSM n'a aucun poids dans les négociations relatives au budget (pour 2024, il serait doté de 5,7 millions d'euros en crédits de paiement). L'enjeu est d'autant plus important que l'augmentation massive des recrutements jusqu'en 2027 va nécessairement avoir des conséquences sur l'activité du Conseil, de même que la réforme de la commission des requêtes récemment votée par loi organique – c'est en tout cas l'objectif. Cette intensification de la masse de travail du CSM pourrait justifier des séances plus fréquentes, ou une augmentation conséquente des personnels, ce qui a évidemment un coût. Or, le PLF 2024 prévoit un plafond d'emploi identique à 2023, fixé à seulement 24 ETPT au total. Dans le détail, deux ETPT correspondant à des emplois de catégorie C sont transformés en un emploi de catégorie A (qui occupera la fonction de chef de cabinet) et un emploi de catégorie B (un greffier affecté au service des nominations).

PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le budget de ce programme augmente de 3 % pour représenter une somme de 950 millions d'euros (M€) pour 2024. Cette augmentation est ainsi très faible en comparaison avec les années précédentes (5+10,3 % en 2023, +5,7 % en 2022), étant rappelé que l'inflation pour 2024 est prévue à 2,4 %. Dans le détail, si les crédits de rémunération augmentent de 4,2 %, ce dont on peut se réjouir, les crédits hors masse salariale sont eux proches de la stagnation pour l'année 2024.

L'allocation de moyens au sein de la DPJJ est annoncée comme poursuivant trois objectifs stratégiques : renforcer la lisibilité, la diversité et la qualité de sa mission judiciaire ; conforter la crédibilité de son action par un accompagnement renforcé de ses professionnels et partenaires, un pilotage réactif de l'activité, une allocation adaptée des moyens ; conforter le rôle de la PJJ dans les politiques judiciaires de la jeunesse et le pilotage de la justice des mineurs.

Pour autant, les objectifs du « projet annuel de performance » (PAP) sont inchangés, et se résument à la garantie d'une aide efficace à la décision de justice et l'amélioration de la qualité des prises en charge éducative, ainsi que l'optimisation des moyens humains, financiers et matériels. Ces objectifs se basent sur des indicateurs de performance inchangés qui pour la plupart interrogent.

Une volonté de rapidité qui prend le pas sur la qualité de l'accompagnement

L'objectif de garantir une aide à la décision efficace et d'améliorer la qualité des prises en charge éducatives repose d'abord sur les **délais moyens de prise en charge**. Si les résultats affichés pour 2022 sont bons (12,7 jours pour les mesures de milieu ouvert et 18,7 jours pour les mesures d'investigation), ils sont susceptibles de masquer une réalité bien plus complexe. L'indicateur est en effet imparfait à plusieurs égards. Il n'appréhende pas la fréquence des visites des services sociaux, ni même la continuité du suivi éducatif, qui peut être altérée, par exemple et même si le délai de prise en charge est bref, par la succession de plusieurs éducateurs successifs.

En outre, même l'éducateur référent de la mesure est désigné rapidement, il n'a pas nécessairement les moyens concrets de la mettre en œuvre immédiatement après le premier échange avec le mineur et sa famille, qui ne constitue pas, à lui seul, un accompagnement éducatif. Ainsi, les délais prévus dans le cadre du CJPM, et notamment celui de 10 jours à 3 mois avant l'audience sur la culpabilité, paraissent bien insuffisants pour qu'une réelle prise en charge éducative ait lieu, compte tenu des effectifs de milieu ouvert actuels. Cela est amplifié par le fait que le recours au logiciel PARCOURS est lié à une logique de la justification à l'acte impliquant que les services éducatifs passent de plus en plus de temps derrière leur écran à justifier de leur activité, plutôt que de travailler un suivi éducatif approfondi. Depuis la mise en œuvre du CJPM, nombreux sont les professionnels de la PJJ qui font part de la multiplication des rapports à rédiger à chaque étape de la procédure.

Par ailleurs, les délais moyens de prise en charge cachent une réalité diverse. Certaines mesures sont prises en charge en moins de 10 jours (MEJP, TIG), là où d'autres attendent plus de 20 jours afin qu'un éducateur soit désigné (réparation, stage de citoyenneté). Au delà des délais légaux, il est nécessaire que la réactivité éducative corresponde aux besoins du mineur suivi. A ce titre, alors que les délais moyens ont été fortement réduits concernant les mesures de milieu ouvert (21 jours en 2020, 12,7 jours en 2022), ils se sont allongés concernant les MJIE (16,7 jours en 2020, 18,7 jours en 2022).

Ces dernières devraient pourtant être prioritaires, dans la mesure où elles sont prononcées tant au pénal - dans les dossiers les plus graves ou complexes ou encore lorsque la situation du mineur préoccupe particulièrement - qu'au civil - pour évaluer le danger et le besoin de protection.

Deuxième indicateur retenu : le **taux d'inscription des jeunes suivis dans un dispositif d'insertion**. Alors qu'il était de seulement 59 % en 2022, la cible est fixée dès 2023 à 90 %. S'il est important que les jeunes suivis par la PJJ soient scolarisés ou préparent leur insertion, il convient néanmoins de ne pas se cantonner à ce seul indicateur, le taux d'inscription ne permettant pas de s'assurer du véritable ancrage du jeune dans la scolarité ou la formation concernée, ou encore de privilégier le maintien des jeunes en dispositif de droit commun. Le passage par des dispositifs propres à la PJJ peut parfois être nécessaire, mais doit être temporaire et utile dans la construction du parcours du jeune, ce qui implique que les contenus soient adaptés aux besoins et tournés vers le droit commun. Par ailleurs, le taux d'inscription des jeunes dans un dispositif d'insertion cache la réalité des nombreux jeunes qui bénéficient d'une inscription mais ne sont pas en mesure de s'impliquer dans le dispositif.

Ainsi, cet indicateur ne permet pas de mettre en évidence le besoin de moyens de milieu ouvert : pour une réelle insertion des jeunes suivis par la PJJ, il est nécessaire que les éducateurs de milieu ouvert puissent apporter un réel accompagnement, parfois quotidien, pour reprendre le rythme nécessaire à une telle insertion, le seul objectif de parvenir à une inscription n'étant en soi pas suffisant.

Si l'on ne peut que se réjouir du fait que « *la DPJJ [fasse] de l'insertion scolaire et professionnelle un axe majeur de sa politique éducative* », il est aussi important de rappeler que certains préalables sont nécessaires avant toute démarche d'insertion scolaire : l'accompagnement aux soins (addictions, soins physiques et psychiques), la stabilité du lieu de vie (errance de nombreux jeunes confiés à la PJJ), l'accès aux droits (papiers d'identité...). Ces éléments sont prioritaires et devraient faire l'objet d'un traitement spécifique, et non accessoire, dans le cadre du PAP.

Enfin, s'agissant de l'insertion, la DPJJ affirme s'inscrire directement dans deux politiques prioritaires du gouvernement (PPG) : le partenariat interministériel Justice/Armées (ouverture de parcours militaires aux jeunes) et l'insertion par la pratique sportive (JOP 2024). Cette annonce ne peut que nous préoccuper, en particulier concernant le partenariat Justice/Armées.

Dans une dynamique différente, l'indicateur sur la **durée des placements**, est présenté, à raison, comme un indicateur qualitatif. La DPJJ explique ainsi que : « *Une hausse de la part des placements terminés de 3 mois et plus est souhaitée car l'allongement de la durée de prise en charge participe mieux de la consolidation du projet éducatif et du*

parcours du jeune. Elle permet le développement de la relation éducative, la construction de son projet d'insertion et la préparation de sa sortie en lien avec son milieu familial et l'ensemble des acteurs ».

En effet, cette durée est actuellement trop courte pour que l'enfant ait pu construire un quelconque projet, et ce d'autant plus que cette courte durée moyenne est le reflet de placements interrompus prématurément pour des raisons diverses (fugues, incidents sur le lieu de placement). La DPJJ retient comme éléments explicatifs de la courte durée des placements : mainlevées anticipées par les magistrats (sans relever ce qui les explique), fragilités des établissements en terme de ressources humaines. La seule solution évoquée est celle d'un accueil temporaire, notamment pour prévenir la survenue des incidents.

Il est regrettable que, cette année encore, et alors même que l'indicateur révèle une évolution négative de la situation (56 % des placement en CEF ont duré 3 mois et plus en 2022, contre 61 % en 2021 ; 46 % des placement en UEHC ont duré 3 mois en plus en 2022, contre 49 % en 2021), la DPJJ ne s'interroge pas davantage sur les raisons qui conduisent à ces « échecs » de placement. Il apparaît de manière évidente que les conditions du début de placement, fréquemment ordonné dans le cadre d'un déferrement pour les CEF, donc sans aucune préparation, et parfois dans des établissements ne correspondant pas à la situation du mineur (trop éloigné, sans les dispositifs de soins appropriés à proximité, etc.), ne peuvent que majorer le risque de fugue et par conséquent de durée réduite du placement.

Présenter ainsi que la durée de placement doit être allongée, sans aller plus en profondeur sur ce qui fait défaut dans ces placements actuels, n'est donc pas satisfaisant, au surplus quand sont invoqués les états généraux du placement qui auraient « associé largement les acteurs de terrain » sans pour autant que les syndicats de magistrats, qui représentent pourtant les prescripteurs de placement, n'aient été contactés à leur sujet. Si certains des dispositifs envisagés pour remédier à la faible durée des placements sont intéressants (notamment relative diversification des types d'hébergements), force est de constater que leur mise en œuvre demeure très marginale et que la priorité reste à la construction de nouveaux CEF, comme développé ci-après.

Prôner le dogme de la rapidité, et notamment la politique du déferrement dans une quête d'absence de perte de temps et donc de gain d'efficacité, c'est aussi conduire à davantage de répression, et potentiellement d'emprisonnement.

Des moyens humains et matériels essentiellement tournés vers le répressif

Le dernier indicateur d'efficacité et d'amélioration des prises en charge, introduit lors du PAP 2023, est celui de la **proportion de jeunes en détention provisoire parmi les jeunes détenus**. Si la proportion totale des mineurs en détention provisoire parmi les mineurs détenus baisse (77 % en 2021, 63 % au premier semestre 2023), le taux de placement en détention provisoire ab initio (sans révocation d'une mesure de sureté), lui, augmente de manière préoccupante (de 66 % en 2019 à 75 % en 2022).

En tout état de cause, l'indicateur du taux de détention provisoire apporte un éclairage très restreint sur la réalité de l'enfermement des mineurs et même de l'utilisation de la détention provisoire pour les mineurs.

D'une part, cet indicateur permet de renseigner sur la proportion de mineurs en détention provisoire à un instant T, mais pas sur le flux de mineurs qui ont été placés en détention provisoire. En effet, un mineur placé en détention provisoire doit dans la plupart des cas être jugé dans le mois suivant, dans le cadre de l'audience unique. Ainsi, la baisse du nombre de mineurs qui sont en même temps en DP baisse s'explique notamment par la durée plus restreinte de la DP prévue par la loi. Cela ne donne aucune indication, en revanche, sur le nombre total de mineurs qui ont été placés en détention provisoire sur une période donnée. Ce chiffre serait pourtant plus pertinent pour analyser la mise en œuvre du CJPM et notamment l'utilisation faite de la DP.

De plus, l'indicateur montrant le ratio du nombre de mineurs en DP par rapport au nombre de mineurs détenus est nécessairement biaisée par le fait que ce ratio évolue non seulement en fonction du nombre de mineurs en détention provisoire, mais aussi en fonction du nombre de mineurs détenus dans le cadre de condamnations. Ainsi, la « cible » fixée à 55 % pour ce ratio pourrait être atteinte par une simple augmentation des mineurs détenus condamnés, ce qui ne serait absolument pas satisfaisant. Or, le CJPM est susceptible de conduire à davantage de condamnations à de la prison ferme. En effet, le délai d'un mois avant jugement est très court pour travailler et trouver une solution de placement adaptée, si le parcours éducatif antérieur du mineur, les liens souvent détériorés avec la famille, ne permettent pas un retour au domicile parental. Par ailleurs, le jugement rapide du mineur dans un temps proche des faits ne lui laisse pas le temps d'évoluer dans son positionnement vis-à-vis des faits ou de ses projets. Ces différents éléments peuvent ainsi conduire à davantage de peines d'emprisonnement ferme prononcées, sans même possibilité d'aménagement ab initio.

Il serait donc plus pertinent de retenir des indicateurs correspondant au nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées, ainsi qu'au nombre de décisions de placement en détention provisoire, et au nombre d'audiences uniques, afin d'évaluer de manière plus globale la question de l'emprisonnement des mineurs, ce qui permettrait d'orienter de manière plus pertinente les moyens visant à prévenir cet emprisonnement.

S'agissant du deuxième objectif, l'optimisation de l'emploi des moyens humains, financiers et matériels, le seul indicateur retenu est celui du **taux d'occupation et de prescription des établissements**. Cet indicateur doit être regardé avec prudence, le taux de prescription dépendant de divers facteurs et notamment de l'offre présente selon les territoires, les magistrats étant contraints de s'adapter aux structures existantes et devant faire avec les informations parcellaires qui leur sont transmises quant aux taux d'occupation. Ils ne peuvent placer un mineur dans une structure que s'il leur est indiqué qu'une place est libre.

Alors que l'indicateur révèle un taux de prescription en CEF à 91 % en 2022, l'**orientation majeure de la DPJJ vers les centres éducatifs fermés** se confirme à travers l'allocation des moyens. La création de 5 nouveaux CEF se poursuit. S'y ajoute la création d'un CEF public à Mayotte.

Le Syndicat de la magistrature maintient son opposition à la création de centres éducatifs fermés et dénonce le fait qu'un tel budget puisse y être consacré alors que la priorité devrait être mise sur les lieux de suivis des mineurs en milieu ouvert et la diversification des lieux d'hébergement éducatifs (et non pas coercitifs). Les CEF sont des structures dont le sens éducatif apparaît hautement relatif, les mineurs y étant placés uniquement

dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis probatoire donc un cadre contraint, une détention étant encourue dans l'hypothèse d'un non-respect de ce cadre.

Les CEF sont en outre très coûteux par rapport à d'autres types de placement et par rapport aux mesures de milieu ouvert. Le coût de journée budgétaire pour 2024 est de 503 euros dans un CEF, 421 euros dans un CER et 378 euros pour des hébergements collectifs (UEHC).

A ce titre, il convient de rappeler que dans son rapport « Prévenir la délinquance des mineurs – Eviter la récidive » (n°885 du 21 septembre 2022), une mission d'information du Sénat a donné comme recommandation n°10 de réorienter des budgets alloués à la création de nouveau CEF vers le financement de la mise en œuvre de mesures existantes.

Toutefois, la construction d'autres types de nouveaux établissements d'hébergement (CER ou UEHC) n'est pas prévue. Seuls sont budgétés – ce qui est nécessaire - des travaux de maintenance, de la restructuration et des reconstructions d'UEHC et de CER.

La protection judiciaire de la jeunesse, secteur public ou privé ?

Le projet annuel de performances 2024, dans la lignée des précédents, illustre l'orientation générale de la PJJ, qui se désengage peu à peu du secteur public tout en finançant abondamment le secteur associatif habilité (SAH).

En effet, pour des missions similaires, le PAP prévoit 2 fois plus de crédits pour le secteur associatif habilité que pour le secteur public. Très concrètement, cela correspond à 90 structures du secteur public, pour 111 structures d'hébergement du secteur associatif habilité, outre 42 services de réparation pénale et 99 services d'investigation éducative (SIE) du secteur associatif habilité.

On peine à expliquer cette primauté donnée au secteur associatif habilité par une logique d'efficacité économique, puisque les coûts sont bien souvent plus élevés pour le premier. Par exemple, une place en CEF coûte 503 € en SP pour 520 € en SAH.

Enfin, l'**évolution des emplois au sein de la PJJ** laisse entendre que la DPJJ compte continuer de fonctionner avec un nombre important de contractuels. Le schéma d'emploi s'établit à + 92 ETPT. Le nombre de « sorties » prévues est de 1512, dont 134 au titre des départs en retraite et 487 au titre des fins de contrats hors contrats infra-annuels, ce qui laisse entendre que 891 départs sont liés à des fins de contrats qui étaient infra-annuels. Les entrées prévues seraient aussi constituées majoritairement d'emplois contractuels, non pérennes et ne permettant pas une formation adéquate.

PROGRAMME ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le budget de ce programme s'élèverait pour 2024 à 3900 millions d'euros, soit une hausse de 0,8 par rapport à la LFI 2023. Si la hausse est donc nettement moins importante que l'année dernière (7% en 2023). Il faut ici préciser qu'elle s'élève en réalité à + 883 M€ en 4 ans, soit 4 fois plus que les moyens alloués à la PJJ par exemple. En

outre, le budget de l'administration pénitentiaire reste supérieur à celui alloué à la justice judiciaire. Ce qui pose difficulté dans cette disproportion est moins le fait que l'administration pénitentiaire bénéficie de crédits importants que la manière dont ils sont alloués : en faveur du tout carcéral, du tout sécuritaire et d'une prise en charge désincarnée des personnes condamnées.

Des dépenses essentiellement absorbées par le tout carcéral

L'absorption des crédits de l'administration pénitentiaire par le tout carcéral est visible dès la présentation des trois priorités de 2024 par le directeur de l'administration pénitentiaire (DAP) : la sécurité des personnels et structures, la réinsertion des personnes placées sous main de justice et l'amélioration des conditions de travail des personnels et prise en charge des personnes sous main de justice. Parmi ces items, un seul s'intéresse réellement au parcours des personnes dans et hors les murs.

Dans le détail, 518,7 millions d'euros (soit une baisse de 132 M€ par rapport à la LFI 2023) en crédits de paiement seront investis pour l'immobilier au titre du programme « 15 000 » et de l'amélioration de la maintenance du parc existant. Malgré le message affiché – celui d'un effort particulier en faveur de la justice judiciaire - l'objectif reste celui d'« une programmation immobilière sans précédent », qui se traduit par la création de 51 nouveaux établissements, dont la moitié opérationnels en 2024.

Le programme immobilier pénitentiaire poursuit ainsi en 2024 sa phase active avec la livraison de 4 nouveaux établissements (570 places) : la maison d'arrêt agrandie de Nîmes et les structures d'accompagnement vers la sortie de Toulon, Colmar et Noisy-le-Grand. Seront également livrées en 2024 les premières phases des opérations de Bordeaux-Gradignan, Basse-Terre et Baie-Mahault.

S'agissant des emplois créés, la prédominance du tout carcéral est patente dès lors que, sur les 450 emplois créés au total en 2023, près de la moitié seront liés à l'ouverture de nouveaux établissements. La répartition du plafond d'emploi par action montre également cette disproportion puisque 35 892 ETPT sont réservés à la garde et au contrôle des personnes placées sous main de justice, soit 7 fois plus que ceux réservés à l'accueil et l'accompagnement.

Le Syndicat de la magistrature dénonce – encore - le choix de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires pour mettre fin à la surpopulation carcérale et améliorer la prise en charge des personnes sous main de justice. La construction de nouvelles places de prison s'est accompagnée ces dernières décennies d'une hausse du recours à l'emprisonnement. Alors que les programmes immobiliers de construction de nouvelles places de prison s'enchaînent et consomment une part considérable du budget de la mission justice, le nombre de personnes incarcérées atteint des records avec près de 74 000 personnes détenues à la fin de l'été 2023. L'analyse des taux d'occupation démontre l'ampleur de l'échec gouvernemental puisque les prévisions 2023-2025, qui avaient été fixées à des niveaux significativement inférieurs aux 139 %, n'ont pas été respectées. En outre, les politiques d'orientation en établissement pour peines, les ouvertures d'établissements et de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) et l'optimisation

de l'utilisation des places disponibles en établissement pour peine n'ont pas permis de contenir l'augmentation de la population pénale.

A la suite du rapport des Etats généraux de la justice faisant état de la nécessité d'un mécanisme de régulation⁸ comme instrument de lutte contre la surpopulation carcérale, le Gouvernement et le Parlement n'ont pas jugé bon de profiter des projets de loi justice pour adopter un tel mécanisme ni même s'inscrire dans un mouvement de déflation carcérale et ce alors que les avis soulignant l'urgence à agir se multiplient depuis la rentrée. Du Conseil économique social et environnemental (CESE) le 13 septembre dernier qui présentait son rapport et ses préconisations sur le sens de la peine⁹, à l'avis le 14 septembre de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)¹⁰, en passant par le rapport le 5 octobre de la Cour des comptes¹¹, tous s'accordent à constater l'échec à résorber cette surpopulation carcérale en dépit des réformes menées sur le bloc peines. Nous avons déposé nos observations devant la mission d'information sur ce programme [ici](#).

Face à ce déni persistant, nous avons [signé](#) le 12 octobre dernier aux côtés de plusieurs associations, syndicats et institutions, un communiqué de presse demandant au Gouvernement de se résoudre à adopter la seule option qui permettrait de désengorger les prisons dans l'urgence : un dispositif contraignant de régulation de la population carcérale.

Une désincarnation de la prise en charge des personnes incarcérées

La présentation stratégique du projet annuel de performances révèle une fois encore la vision carcérale du gouvernement, primant face à l'accès effectif du justiciable à la justice.

Ainsi, la création de 217 emplois pour assurer la reprise des missions d'extractions judiciaires s'inscrit en réalité dans le plan du ministère de l'intérieur pour les Jeux olympiques et n'entend nullement répondre au besoin exprimés par les juridictions : mettre un terme à l'utilisation dévoyée de la visioconférence. Le DAP revendique ainsi de participer « aux contrôles des sites des épreuves » et ce « sans solliciter les autres forces de sécurité intérieure ». Faisant fi de nos remarques sur le sujet de la visioconférence, le DAP entend soutenir son utilisation pour limiter le volume d'extractions judiciaires demandées, se fixant comme objectif de faire passer le recours à la visio de 26 à 28 % entre 2024 et 2026.

Cette désincarnation de la définition du parcours d'exécution de peine, qui passe par un accès physique permettant à l'auteur des faits de se confier sur son parcours de vie et ses

8 <https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022> pages 203 et suivantes

9 <https://www.lecese.fr/actualites/le-sens-de-la-peine-le-cese-rend-ses-preconisations>

10 <https://www.cglpl.fr/2023/avis-relatif-a-la-surpopulation-et-a-la-regulation-carcerales/>

11 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/une-surpopulation-carcerale-persistante-une-politique-dexecution-des-peines-en>

aspirations afin de devenir sujet – et non plus objet – de son suivi, ressort également de la politique menée s’agissant de l’emploi des personnes détenues.

A ce sujet, la cible concernant le taux des personnes détenues bénéficiant d'une activité rémunérée à l'intérieur des établissements pénitentiaires augmente de près de 10 points passant de 35 à 44 % en 2024. Pourtant, le nombre de personnes détenues en situation de travail reste globalement stable en 2023. Bien que la visibilité du travail en détention est devenue une priorité pour le gouvernement, il convient de souligner que sur le champ de la formation professionnelle, plusieurs régions ont alerté sur une baisse du budget consacré à la formation professionnelle des personnes détenues en cas de non renouvellement des fonds du plan d’investissement dans les compétences.

Si depuis 2023, toutes les personnes détenues qui travaillent ont un contrat d’emploi pénitentiaire et bénéficieront à compter de 2024 d’un droit aux indemnités journalières en cas d’accident du travail, de maladie professionnelle mais également de congés maternité et d’indemnité chômage à la sortie de détention, cette prise en charge doit pouvoir favoriser des ponts avec l’extérieur de la prison dans le cadre de l’employabilité des personnes libérées et ce que ce soit dans le cadre d’un aménagement de peine ou non. Aucun indicateur n’estime l’efficacité de cette employabilité.

Nous déplorons enfin l’absence d’indicateur quant à la mise en place en détention de la loi relative à la réduction des risques du 26 janvier 2016. Alors même qu’un recours est pendant devant le Conseil d’État en l’absence de décret d’application, les dépenses dites de santé des détenus représentent 4,8 M€ en crédit de paiement.

Des mesures insuffisantes pour améliorer la qualité du suivi en milieu ouvert et les alternatives à l’emprisonnement

Le programme annonce 107,4M€ en crédit de paiement destinés à la prévention de la récidive et réinsertion des personnes placées sous main de justice. À y regarder de plus près, l’on constate que les moyens alloués aux alternatives sont en réalité gelés contrairement aux postes relatifs à la sécurisation ou à la construction d’établissement.

Ainsi, les crédits engagés en 2023 en faveur des aménagements de peine et des mesures alternatives à l’incarcération sont simplement maintenus en 2024.

De même, pour ne pas augmenter le budget alloué à la mesure de placement extérieur, l’administration se retranche derrière le taux d’occupation de seulement 47 % des places disponibles en 2022 qui « *offrirait une évidente possibilité de développement des mesures de placement extérieur* ». Il feint ainsi d’ignorer les obstacles à la préparation des parcours d’exécution de peine liés à la surpopulation carcérale, le placement extérieur nécessitant un travail partenarial important. La politique dite volontariste du ministère, qui estime à raison que la DDSE ne saurait correspondre à tous les profils, ne semble pour n’avoir aucun effet sur l’explosion de ces mesures (19500 personnes condamnées en 2022 à une DDSE ab initio contre 19 en 2019¹²) au détriment des placements extérieurs.

12 Chiffres de l’observatoire mensuel des peines d’emprisonnement fermes et de leur mise à exécution

La dématérialisation de la gestion des TIG ou encore l'accessibilité de la plateforme PE360 en 2024, ne sauraient à elles seules - par la simple rationalisation de l'accès à l'information qu'elle permet - régler les difficultés précitées de définition des parcours d'exécution de peines, nécessitant plus de moyens alloués aux SPIP. Plus encore, ces mesures ne sauraient prospérer par l'empilement législatif des réformes, sans réflexion globale sur l'enfermement et la peine. La fin de la prison comme peine de référence nous semble être un préalable indispensable à cette réflexion.

Mis à part le financement de 10 structures de contrôle judiciaire sous placement probatoire (2,5 M€, 165 places), le prisme reste celui de la détention et de l'évaluation d'un risque de récidive devenue la mission prioritaire du SPIP au détriment du suivi lui-même. Ainsi sous l'item relatif à la réinsertion des personnes placées sous main de justice, le directeur de l'administration pénitentiaire dresse essentiellement le bilan des actions menées en détention, s'enfermant dans une conception uniquement carcérale du travail autour du parcours de la personne suivie. Pourtant, c'est bien sur le milieu ouvert que les efforts doivent être prioritairement accentués.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire revendique que les moyens humains des SPIP continuent à être mobilisés et renforcés en 2024 pour permettre d'appliquer les dispositions de la loi pour la confiance de l'institution judiciaire du 22 décembre 2021. Il convient ici de rappeler que si le taux d'aménagement ab initio des peines d'emprisonnement ferme d'un an ou moins augmente (de 3 % en 2019 à 28 % en 2022), cela ne fait nullement diminuer la surpopulation carcérale. Cela s'explique par le fait que ces aménagements mordent en réalité sur l'octroi de peines de milieu ouvert, comme le sursis par exemple. Aucune analyse des difficultés rencontrées pour l'audiencement en milieu fermé des requêtes des détenus du fait du nouveau régime de réduction de peine, de la libération sous contrainte, de la libération sous contrainte de plein droit et des délais d'audiencement en débat contradictoire n'est réalisée. Ce dédale kafakien de procédures impacte en premier lieu le détenu, qui n'est plus mis en mesure d'investir un parcours d'exécution de peine que les professionnels eux-mêmes ont du mal à articuler.

Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires grâce un discours sécuritaire décomplexé

Ce poste budgétaire très important (120,7 M€ en crédit de paiement soit 6M€ de plus qu'en 2023) correspond au déploiement de techniques de surveillance de plus en plus importantes (dispositifs anti-projections et anti-drones, modernisation des systèmes de radiocommunication, de la vidéosurveillance et des portiques de détection, équipes locales de sécurité pénitentiaire, généralisation du port des caméras-piétons, installation de dispositifs de brouillage des téléphones portables), et ce au détriment de la préparation et l'accompagnement à la réinsertion ou encore de l'accès à internet en prison pour lequel nous luttons aux cotés notamment de l'OIP¹³.

13 <https://internet-en-prison.fr/#cequenousdefendons>

Si l'administration pénitentiaire vise un plan national pluriannuel de lutte contre toutes les formes de violence lancé début 2023 afin de réduire les violences en détention et en milieu ouvert à l'encontre des personnels et entre les personnes détenues, elle élude totalement la question des violences commises par les personnels à l'encontre des personnes détenues alors que l'omerta déjà dénoncée en 2019¹⁴ par l'Observatoire international des prisons demeure.

De même, l'on peut s'étonner que pour budgéter ce poste de dépenses, l'administration se fonde sur les évasions qui pourtant ne représentent que 22 situations en 2023 sur les 74000 personnes alors détenues à l'été et un taux inférieur à celui de 2022 sur une période similaire.

Nous dénonçons par ailleurs le fait que les questions de sécurité soient uniquement analysées sous le prisme de la radicalisation sans s'interroger sur l'importance de l'architecture des lieux de détention en la matière. Par ailleurs, une lutte plus ambitieuse contre le phénomène de surpopulation carcérale et pour la réinsertion des personnes détenues aurait automatiquement pour effet d'améliorer les conditions de travail des agents pénitentiaires, comme ce fut le cas pendant la crise sanitaire.

14 <https://oip.org/publication/rapport-denquete-sur-les-violences-commises-par-des-agents-penitentiaires-sur-les-personnes-detenues/>