

Paris, le 17 novembre 2022

BUDGET DE LA MISSION JUSTICE 2023 UN TRIPLE HISTORIQUE, VRAIMENT ?

Le garde des Sceaux l'a martelé, avec la nouvelle augmentation du budget de la mission justice de 7,8 %, faisant suite aux +8 % des deux années précédentes, il réalise « un triplé historique ». Lors de sa conférence de presse du 27 septembre, il a même déclaré, en toute humilité : « je m'étais engagé à redonner à la Justice les moyens de travailler. Promesse tenue ! ».

En effet, la mission justice devrait se voir attribuer 9,6 milliards d'euros en 2023, soit 710 millions de plus qu'en 2022. Les chiffres affichés sont éloquentes : + 26 % en 3 ans, + 40 % depuis 2017.

Et pour une fois, les services judiciaires n'ont pas été laissés pour compte : ils bénéficient d'une hausse de 7,8% en crédits de paiement, contre 7,5% pour l'administration pénitentiaire. La protection judiciaire de la jeunesse connaîtra quant à elle une augmentation 10,4% en crédits de paiement, le programme conduite et pilotage de la politique de la justice une augmentation de 6,9 %, et le programme accès au droit et à la justice de 4,7 %.

Les créations d'emplois annoncées, elles aussi, donnent à première vue le tournis : 10 000 emplois supplémentaires créés d'ici 2027, dont 1500 magistrats et 1500 greffiers. Pour 2023, c'est la création de 2253 emplois qui est annoncée, dont 1200 pour les services judiciaires.

Maintenant que les muscles ont été montrés, revenons à la raison : ces mesures - certes louables - sont-elles pour autant à même de « redonner à la Justice les moyens de travailler » ?

Nous montrerons que les augmentations budgétaires pour la mission justice sont à relativiser, avant de procéder à une analyse plus fine, programme par programme.

UNE AUGMENTATION DU BUDGET DE LA MISSION JUSTICE A RELATIVISER

Le budget de la justice augmente incontestablement depuis 3 ans, et c'est une bonne chose. Toutefois, faut-il s'enthousiasmer à ce point ?

Avant toute chose, rappelons que l'on part de loin. Le **rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) 2022**, portant sur des données de 2020, mentionne que si la France consacre 72,5 euros par habitant au système judiciaire, cela ne représente que 0,21 % du PIB, ce qui est nettement inférieur à la médiane européenne (0,30% du PIB). Plus encore, la France est très mal placée si on la compare avec les pays du même groupe (le groupe 3,

comprenant les pays dont le PIB est compris entre 20000 et 40000 euros par habitant en 2020) : en moyenne, le budget alloué à la justice est de 85,8 euros par habitant et 0,30 % du PIB.

La justice demeure par ailleurs un petit budget si on le compare aux autres missions. Pour exemple, la défense devrait voir son budget augmenter de 3 milliards d'euros en 2023 et bénéficier de 43,9 milliards d'euros, hors pensions – soit 4,6 fois plus que le budget de la justice. De la même manière, si on compare les différents ministères s'agissant des créations d'emplois, on voit vite que la justice n'est pas la mieux dotée. A l'intérieur par exemple, ce ne sont pas 2253 emplois qui seront créés, mais 3069¹.

L'augmentation doit aussi être relativisée au regard de l'inflation qui, dans un contexte géopolitique plus qu'inquiétant, atteignait des sommets en août 2022 (6,6 % selon Eurostat)². Selon la banque de France, l'inflation totale évoluerait en 2022 de 5,8 % en moyenne annuelle. Les prévisions pour 2023 sont quant à elles à 4,7 %³. Si on regarde l'augmentation du budget pour 2023 à la lumière de cette donnée, elle devient beaucoup moins reluisante, puisqu'elle s'élève en réalité à 3,1 %.

Au-delà même des chiffres, ces annonces répondent, heureusement mais partiellement, au signal d'alarme lancé par plus de la moitié de la magistrature aux mois de novembre et décembre 2021 à la suite de la « Tribune des 3000 »⁴ et aux conclusions du comité indépendant des états généraux de la Justice piloté par Monsieur Jean-Marc Sauvé, qui dressent le tableau accablant d'une « justice au bord de la rupture ». En effet, si l'augmentation des moyens humains et financiers demeure un préalable essentiel à l'amélioration de la qualité du service public de la justice, elle ne saurait à elle seule suffire. D'où la nécessité d'examiner plus en détails l'allocation des budgets, programme par programme, pour décrypter les priorités réelles du gouvernement pour la justice.

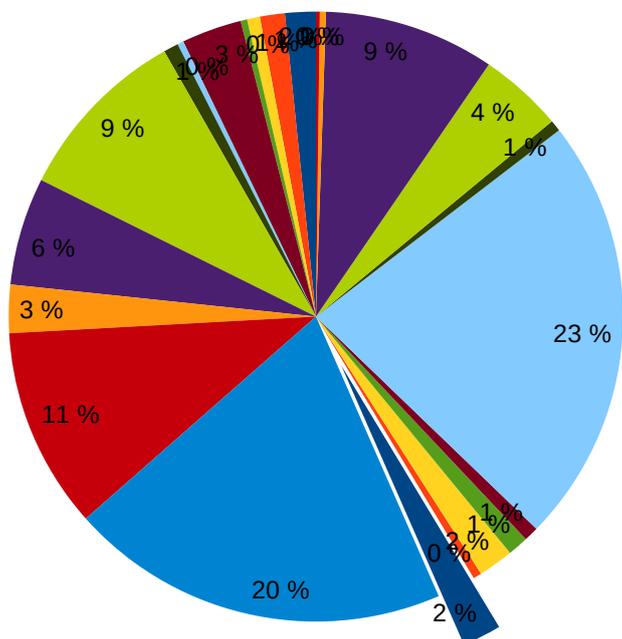
1 On est donc loin du doublement des effectifs de police et gendarmerie (passant de 149 0581 à près de 300 000 ETPT2) : <https://www.senat.fr/rap/121-163-329-1/121-163-329-18.html>

2 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14698140/2-30092022-AP-FR.pdf/b3cfd5f1-7955-9fc5-6b4a-358106ffe168>

3 https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/projections-macroeconomiques_septembre-2022.pdf

4 https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/11/23/l-appel-de-3-000-magistrats-et-d-une-centaine-de-greffiers-nous-ne-voulons-plus-d-une-justice-qui-n-ecoute-pas-et-qui-chronometre-tout_6103309_3232.html

Projet de loi de finances pour 2023 Répartition des principaux postes de dépense



- Action extérieure de l'État + Aide publique au développement
- Administration générale et territoriale de l'État + pouvoirs publics + Conseil et contrôle de l'État + Direction de l'action du gouvernement
- Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
- Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation
- Cohésion des territoires
- Crédits non répartis
- Culture + Médias, livre et industries culturelles
- Défense
- Écologie, développement et mobilité durables + énergie, climat et après mines
- Économie + gestion des finances publiques
- Engagements financiers de l'État
- Enseignement scolaire + recherche et enseignement supérieur
- Justice
- Outre-mer
- Plan de relance + investir pour la France
- Régimes sociaux et de retraite
- Relations avec les collectivités territoriales
- Remboursements et dégrèvements
- Santé
- Sécurité, immigration, asile et intégration
- Solidarité, insertion et égalité des chances, Travail et emploi
- Sport, jeunesse et vie associative
- Transformation et fonctions publiques

LE PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

Il était temps que le programme justice judiciaire connaisse une véritable progression (+7,8% en crédits de paiement). Il n'avait augmenté que de 3,4 % en 2022, et se retrouvait de fait loin derrière l'administration pénitentiaire et ses 7,4 % d'augmentation.

Les dépenses composant ce budget seront réparties de la manière suivante :

- 2745,3 millions consacrés au titre 2 (dépenses de personnels), soit une hausse de 8,3 % par rapport à la loi de finances initiale de l'année 2022, qui permettront de financer les créations d'emplois et les mesures catégorielles.
- 1267,6 millions consacrés au titre 3 (dépenses de fonctionnement), qui comprend notamment les crédits pour les frais de justice (660 millions, +2 % par rapport à 2022, soit moins que l'inflation) qui serviront par exemple à répondre à la baisse d'attractivité des experts, dont les tarifs seront revalorisés, et à renforcer certaines politiques pénales dont celle relative à la lutte contre les violences intrafamiliales. Elle comprend également les frais de fonctionnement des juridictions (192,4 millions).
- 269 millions consacrés aux dépenses d'investissement, lesquelles seront utilisées pour l'immobilier judiciaire.
- 1,72 millions consacrés aux dépenses d'intervention, lesquelles sont constituées par la subvention allouée au financement de la formation des élèves avocats et celle des conciliateurs de justice.

Nous verrons que ces augmentations sont insuffisantes au regard des besoins réels en juridiction (1), nous interrogerons sur les arbitrages réalisés pour l'allocation du budget (2), sur les indicateurs de performance retenus cette année encore (3) pour enfin déplorer le manque de vision d'ensemble et à long terme de la justice (4).

1. Un budget consacré à la justice judiciaire encore insuffisant

S'agissant de la justice judiciaire, si les augmentations du budget sur ces dernières années ont été constantes et significatives, les résultats sur le terrain demeurent très peu probants, comme en témoigne la très forte mobilisation de magistrats, soutenue par la quasi-totalité du monde judiciaire dont les personnels de greffe, à la fin de l'année 2021, initiée par la tribune publiée dans Le Monde le 23 novembre 2021. Tous ont dénoncé une situation généralisée de perte de sens et de souffrance au travail, engendrée tant par le manque d'effectifs et de moyens matériels que par une approche toujours plus quantitative de la justice, sans cohérence d'ensemble ni volonté d'améliorer la qualité du service rendu aux justiciables.

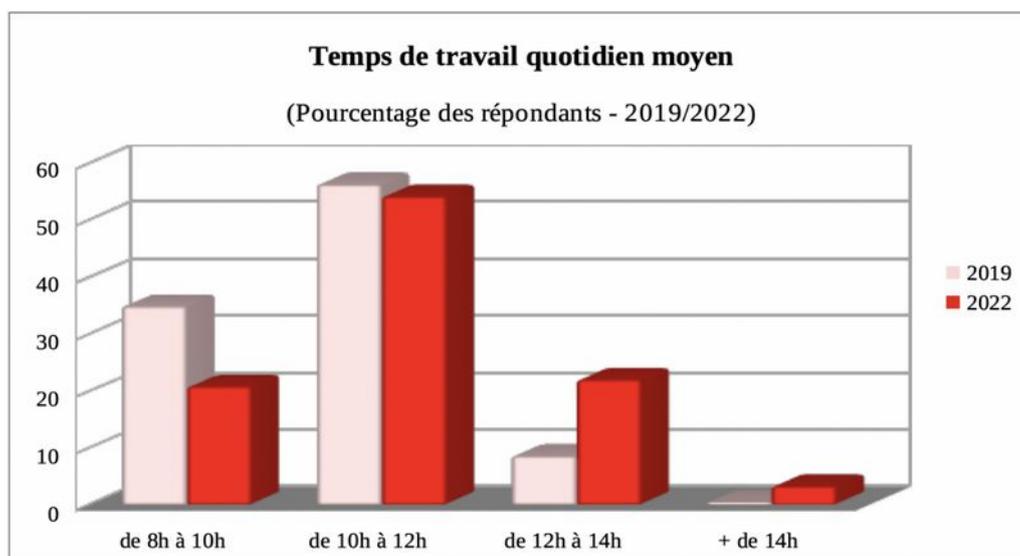
La réalité qui nous remonte des juridictions est sans appel. Ce sont des audiences pénales toujours plus nombreuses et surchargées, où 30, 40, parfois 50 personnes sont jugées à une audience correctionnelle en une demi-journée, ce sont des audiences de comparution immédiate qui se terminent au milieu de la nuit, ce sont des audiences de juges aux affaires familiales où chaque couple n'a que 10 minutes pour expliquer le conflit d'une vie, ce sont des décisions de placement de juge des enfants non exécutées, ce sont des substituts à la permanence pénale qui se transforment en opérateurs téléphoniques. Ce sont aussi les tribunaux vétustes dans lesquels il pleut par jour de mauvais temps, des logiciels des années 90/2000, des micros et imprimantes qui fonctionnent une fois sur deux à l'audience, des circuits interminables pour demander la moindre fourniture ou le moindre remboursement de frais.

Ce sont des organisations à flux tendu, où chaque absence d'un magistrat ou d'un greffier dans un service suscite un vent de panique, où les magistrats annulent régulièrement leurs formations pour

ne pas abandonner leur service, où chaque réunion n'est vue que par le prisme du temps qui ne sera pas passé à travailler ses dossiers.

De même, notre **enquête sur la charge de travail dans la magistrature 2021-2022**⁵ a par exemple révélé que 82,6 % des magistrats répondants estimaient travailler plus de 10 heures par jour, en incluant le temps travaillé le soir et le week-end, par le biais d'une moyenne sur 5 jours ouvrés. Ceci est en décalage total avec ce qui est pourtant comptabilisé par le ministère comme un temps de travail normal (8 heures par jour).

Si l'on prend une moyenne de 10 heures de travail par jour, rapporté au nombre de magistrats en poste au moment de l'étude (environ 9064 magistrats en activité au 1^{er} janvier 2022), et ce sans améliorer la qualité du service rendu ni réduire les stocks, il serait nécessaire d'augmenter la circulaire de localisation des emplois d'au moins 2200 postes pour que chacun fasse des journées dites normales.



Graphique issu de l'envers du décor #2 – sur 842 répondants, 82,6 % déclarent travailler plus de 10h par jour, contre 70 % en 2019. Cette hausse peut en partie être due à l'ajout d'une sous-question permettant d'établir la moyenne d'heures travaillées par jour, laquelle a pu conduire certains collègues à s'efforcer de comptabiliser ce temps moyen. Mais plus généralement, la question du temps de travail semble être aujourd'hui devenue centrale, notamment sous l'impulsion de la mobilisation des magistrats de l'année 2021, ce qui peut expliquer la plus grande attention des collègues au nombre d'heures travaillées par rapport à notre précédente enquête.

Il s'agit ainsi de s'interroger sur les raisons d'une telle distorsion entre les chiffres annoncés et le terrain.

A titre préliminaire, il y a lieu de préciser que **le temps de formation** à l'ENM étant de 31 mois pour la grande majorité des primo-recrutés dans la magistrature, il y a nécessairement un décalage entre les recrutements et les arrivées réelles en juridiction. Aussi, si le gouvernement a annoncé la création de 200 postes de magistrats pour 2023, beaucoup moins viendront effectivement en renfort des juridictions. En effet, sur les 685 entrées dans la magistrature prévues en 2023, 460 correspondent à des primo-recrutements, c'est-à-dire – à notre sens car cela n'est pas précisé dans le projet annuel de performance – les 360 auditeurs de justice qui entrent à l'ENM en février 2023, les 73 personnes issues du concours complémentaires et les personnes

5 L'envers du décor #2 : <https://www.syndicat-magistrature.fr/component/edocman/l-envers-du-decor-2/download.html?Itemid=>

issues de l'intégration directe. Finalement, si l'on soustrait les 360 auditeurs qui n'abonderont les juridictions qu'en 2025, et qu'on prend en considération le nombre de sorties de la magistrature en 2023 (retraites, départs en disponibilité ou en détachement, congés parentaux, congés longue durée et démission), il y aura en réalité moins de magistrats en juridiction en 2023 que ce qui ressort à première vue des annonces faites.

Un autre élément de réponse assez évident tient au fait que les **besoins sont si colossaux en juridiction** que les augmentations d'effectifs annoncées, bien que conséquentes en comparaison avec les années précédentes, seront loin de suffire à donner à la justice « les moyens de travailler » mais suffiront tout juste à maintenir l'état particulièrement délabré de fonctionnement actuel. Et pour cause, lorsqu'il a été demandé aux chefs de cours, au début de l'année 2022, d'estimer les besoins réels en juridiction, il en est ressorti une demande totale de 4991 magistrats supplémentaires. Un chiffre bien loin des 200 magistrats supplémentaires annoncés pour 2023, et même des 1500 magistrats supplémentaires annoncés sur le quinquennat.

Au premier janvier 2022, les effectifs de magistrats en activité étaient de 9064. S'il est vrai que ce chiffre n'a jamais été aussi élevé, il reste en réalité très faible au regard de la population française, du volume d'affaires enregistrées chaque année, ou encore de l'explosion de certains contentieux comme celui des violences intrafamiliales et de l'empilement de réformes.

Pour s'en convaincre, il y a lieu de réaliser une **comparaison avec nos voisins européens**. Le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) est paru au mois d'octobre 2022 (portant sur des données de 2020) met en évidence que la France accuse encore un retard conséquent en matière de d'effectifs judiciaires comparativement à ses homologues européens. Sa justice comptait cette année-là 11,15 juges professionnels et 3,19 procureurs pour 100 000 habitants. Si l'on note une augmentation par rapport aux données de 2018, cela demeure très en-deçà de la médiane européenne (respectivement de 17,60 juges et 11,10 magistrats du ministère public). La France est ainsi loin derrière le Portugal, dont le PIB/habitant est pourtant nettement inférieur à celui de la France, qui compte 19,42 juges professionnels et 13,75 procureurs pour 100.000 habitants, et très loin derrière un pays dont le PIB est un peu supérieur à celui de la France, l'Allemagne, qui compte 25,1 juges et 7,45 procureurs. En outre, la France ne compense pas avec un nombre de personnels non-juges plus élevé, puisqu'il était en 2020 à 35,70 pour 100 000 habitants, contre une médiane européenne à 56,13. En guise de comparaison, le Portugal en compte 56,13 et l'Allemagne 65,07. Finalement, pour atteindre la médiane européenne, la France devrait compter environ 19.500 magistrats.

Malgré ces données européennes alarmantes, les créations d'emplois de magistrats avaient diminué en 2020 et 2021 par rapport aux années précédentes, et s'élevaient chaque année à 50 postes. Certes, l'effort est notable pour cette année, puisque le nombre de créations annoncé a été multiplié par 4. Mais malgré tout, à ce rythme, il ne faudrait pas un quinquennat pour « réparer la justice », mais 50 années et ce uniquement pour atteindre la médiane européenne, sans même parler de rejoindre le niveau de pays dont le PIB est similaire à celui de la France.



Image extraite de la fiche France du rapport CEPEJ publié au mois d'octobre 2022

Au-delà de cette comparaison européenne, qui permet de donner un ordre idée mais pas de déterminer précisément les besoins des juridictions françaises tant les spécificités nationales diffèrent, nous serions bien en peine de dire quel est le « bon chiffre » à même de donner à la justice les moyens de fonctionner. Et nous ne sommes pas les seuls car pour l'heure, il n'existe pas d'outil permettant de recenser les besoins réels des juridictions.

La circulaire de localisation des emplois (CLE) établie chaque année par la DSJ est le fruit d'un dialogue de gestion entre elle et les chefs de cour, hors la présence des syndicats, et ne correspond en effet nullement aux besoins réels des juridictions, mais aux postes budgétés. A titre d'illustration, alors qu'à l'issue du dialogue de gestion fin 2021, les chefs de cour avaient demandé – déjà en s'auto-censurant - 360 magistrats supplémentaires à la CLE, cette dernière prévoit finalement 8636 emplois de magistrats localisés, soit 289 emplois supplémentaires.

En réalité la DSJ se trouve encore dans l'incapacité d'objectiver les besoins d'emploi des juridictions, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport du mois de décembre 2018 proposant une approche méthodologique des coûts de la justice. La Cour a pu même aller jusqu'à questionner l'utilité même de la CLE, celle-ci ne reflétant ni les besoins des juridictions, ni la réalité des plafonds d'emplois autorisés, lesquels ne sont d'ailleurs jamais atteints, la DSJ ne semblant pas parvenir à prévoir de manière fine les entrées et les sorties (même si l'on note une légère amélioration au fil du temps, les plafonds d'emplois continuent d'être sous-exécutés chaque année).

Elle a de nouveau tancé le ministère à ce sujet dans sa récente note, parue le 21 octobre 2021, sur l'amélioration de la gestion du service public de la justice. S'appuyant sur ces recommandations de la Cour des comptes, la DSJ s'est donc attachée à partir de 2020 à permettre une correspondance entre la CLE des magistrats et les plafonds d'emplois autorisés, ce qui n'a en rien résolu la question de l'objectivation des besoins.

La question de la création d'un **référentiel de la charge de travail des magistrats** en juridiction est pourtant en discussion depuis plus d'une décennie. Sous l'impulsion du rapport de la Cour des comptes précité, la chancellerie a finalement repris les travaux à l'été 2019, avant qu'ils soient interrompus par la crise sanitaire. Ils ont repris au printemps 2021, avec cette fois l'appui de l'inspection générale de la justice. Si des désaccords persistent sur la méthodologie de l'administration et de l'IGJ, le rythme des réunions, désormais très soutenu – voire précipité, permet d'avancer à marche forcée, de sorte que la DSJ prévoit une finalisation des référentiels à la fin du mois de décembre 2022.

Si de telles valeurs auront le mérite d'objectiver le manque cruel de magistrats dans les juridictions, il ne s'agit pas pour autant de se contenter de ce simple outil, dont l'utilisation devra d'ailleurs être surveillée. D'abord parce que cet outil, au moment même où il est voté, demeure imparfait : il arrête simplement des valeurs de référence, qui devront être adaptées en fonction des spécificités locales et des évolutions – souvent très rapides, des législations et des politiques pénales. A titre d'illustration, la table de référence votée pour la fonction JAP en juillet est déjà dépassée en ce qu'elle n'intègre pas les mesures assorties d'un bracelet anti-rapprochement,

pourtant très chronophages, faute pour la DSJ de disposer de remontées statistiques exploitables. En outre, les valeurs de référence ne sauraient être utilisées par les chefs de juridiction comme un calculateur de performance des magistrats, et faire oublier que derrière des nombres de dossiers et des ETP se cachent des situations humaines parfois complexes, tant du côté des justiciables que du côté des professionnels. Enfin, si l'augmentation des moyens matériels et humains est un préalable nécessaire pour espérer rendre une justice de qualité, elle est loin d'être suffisante et ne dispense pas de mener une réflexion d'ensemble sur l'organisation du travail au sein de l'institution et sur le sens que l'on souhaite donner à l'action judiciaire.

S'agissant des fonctionnaires de greffe, la situation apparaît encore plus critique, ce qui est assez emblématique, au mieux de la méconnaissance de la réalité des juridictions, au pire d'un manque de volonté réelle d'améliorer durablement le fonctionnement de la justice.

En 2021, selon les chiffres communiqués par la DSJ, en effectifs réels, 20719 fonctionnaires de greffe étaient présents en juridiction et dans les services d'administration régionale (SAR), ce qui représente un ratio relativement faible par rapport au nombre de magistrats. Selon les derniers chiffres communiqués oralement -malgré les demandes et relances pour obtenir un écrit - par la DSJ au mois d'octobre 2022, le taux de vacance d'emploi dans les services est par ailleurs de 6,26 % pour les greffiers, 11,1 % pour les secrétaires administratifs et 7,49 % pour les fonctionnaires de catégorie C.

Face à cela, les mesures prises par le gouvernement nous semblent insuffisantes. Certes, il ne s'est pas borné à créer des emplois de greffiers et de personnels d'encadrement (incluant les juristes assistants et assistants spécialisés) comme l'année dernière - le projet annuel de performance prévoyait en effet de diminuer de 107 le nombre d'agents de catégorie C. Cette année, le schéma d'emploi affiche des créations d'emplois pour toutes les catégories d'emplois : + 575 personnels d'encadrement, +210 B administratifs et techniques, + 44 C administratifs et techniques et +191 métiers du greffe et du commandement.

Toutefois, ces chiffres cachent en réalité un mouvement que l'on trouve partout dans le service public : celui de la précarisation des emplois. Prenons d'abord la catégorie « personnels d'encadrement », : sur les 575 équivalents temps plein créés, on apprend en lisant le rapport de la députée Sarah Tanzilli, rapporteure de la commission des lois⁶, que 300 de ces emplois correspondent en réalité à des juristes assistants (et 20 à des assistants spécialisés) qui, dans les faits, n'ont pour la plupart aucune fonction d'encadrement . Cela signifie que la plus grosse partie des augmentations correspond à des emplois non pérennes, puisque les juristes assistants sont recrutés pour 3 ans, exercés par des personnels non formés, dont une petite partie intégrera finalement la magistrature.

S'agissant des catégories B et C, la comparaison entre le schéma d'emplois et le plafond d'emplois demandé pour 2023 permet de prédire le même mouvement de contractualisation et de précarisation. Prenons l'exemple des métiers du greffe et du commandement : si une création de 191 emplois est prévue en équivalent temps plein, le plafond d'emplois baisse quant à lui de 36,2 emplois en équivalent temps plein travaillé par rapport au plafond autorisé en 2022. De même, s'il est annoncé une création de 44 postes de catégorie C administratifs et techniques, le plafond d'emploi, lui, baisse de 16,71 ETPT par rapport à l'année dernière. Cela tiendrait au fait que les ETPT, à la différence des ETP, sont calculés en année pleine : ainsi, un contractuel recruté pour une durée de 3 mois en 2023 compterait pour 1 ETP supplémentaire, mais seulement pour 0,25 ETPT. Une autre explication de la différence entre le plafond d'emploi et le schéma d'emploi pourrait également tenir au fait que les entrées d'une partie des C administratifs et techniques et des B métiers du greffe et du commandement n'entreront dans l'institution que tard dans l'année (les mois moyens d'entrée prévus sont respectivement juillet et août). Faute de détails supplémentaires contenus dans le projet annuel de performance, il n'est pas possible de

6 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b0341-tiv_rapport-avis.pdf

savoir précisément quels types de recrutements sont envisagés, ni leur durée. En tout cas, nous ne saurions à ce stade nous satisfaire des simples annonces de chiffres positifs s'agissant des recrutements, tant les réalités peuvent s'avérer moins reluisantes, si on gratte un peu le vernis.

L'analyse de la circulaire de localisation des emplois du greffe permet de confirmer la tendance. Elle acte en effet la pérennisation des emplois de justice de proximité des emplois de contractuels B par la création de 727 emplois de contractuels B. En outre, si la CLE prévoit 56 emplois supplémentaires de greffiers et 156 de secrétaires administratifs, elle prévoit en revanche une grosse réduction des emplois de catégorie C, à hauteur de 165 emplois.

L'ensemble de ces éléments montrent que les augmentations du budget, notamment alloué au recrutement de personnels de justice, reste à relativiser, tant elles sont insuffisantes. Les priorités données pour l'utilisation de ces augmentations de budget sont elles aussi à discuter.

2. Des arbitrages discutables quant à l'allocation du budget

La première observation à ce stade découle de ce qui précède : les fonctionnaires de greffe sont les oubliés du projet de loi de finances, alors même qu'ils sont les rouages indispensables du fonctionnement de la justice. Les lenteurs de l'institution sont en effet pour une grande partie dues aux manques d'agents de catégorie B et C. Ce sont eux qui convoquent les justiciables aux audiences, qui mettent en forme les jugements rédigés par les magistrats, qui notifient les décisions... Autant d'actes indispensables pour faire avancer les procédures.

Leurs revendications sont peu relayées dans la presse, et pourtant, le sentiment de manque de reconnaissance est très fort chez ces agents, sous-payés par rapport à leur investissement et à leur responsabilité. Nombreux sont ceux qui, à coups d'audiences tardives, dépassent le nombre maximal d'heures supplémentaires qui peuvent leur être payées, et qui travaillent donc gratuitement un peu tous les mois. Pour rappel, un greffier ayant 20 ans de carrière ne touche même pas 2200 euros bruts par mois (là où un magistrat frôle les 5000 euros⁷).

Si le projet de loi de finances 2023 prévoit effectivement des créations d'emplois et des mesures catégorielles, on ne peut que constater que celles-ci sont moindres que pour les magistrats, ce qui est de nature – à juste titre, à alimenter ce sentiment. S'agissant des effectifs, alors que le plafond d'emplois augmente de 214 ETP pour les magistrats entre 2022 et 2023, il baisse de 36 pour les métiers du greffe et du commandement... S'agissant des rémunérations, c'est encore pire. Alors que l'enveloppe globale prévue pour revaloriser les traitements des magistrats sera de 29,2 millions d'euros et correspondra à une revalorisation très conséquente de 1000 euros bruts par mois en moyenne, elle sera moitié moins importante pour l'ensemble des personnels de greffe (14,78 millions d'euros), qui sont pourtant deux fois plus nombreux.

Si les magistrats sont incontestablement mieux lotis, les dispositions du projet de loi de finances en matière de rémunérations ne sont pas pour autant exemptes de critiques.

S'agissant d'abord de l'objectif affiché de renforcer l'attractivité de la profession, puisque le nombre de candidats au concours de l'ENM a atteint des sommets en 2021. En réalité, le problème dans la magistrature n'est pas celui de l'attractivité, mais plutôt celui de l'usure et de la perte de sens des collègues une fois qu'ils sont arrivés en juridiction. D'où le choix du Syndicat de la magistrature de porter prioritairement le combat de la hausse des effectifs de magistrats et de fonctionnaires de greffe, ainsi que celui de la cohérence d'ensemble de la politique menée en matière de justice, plutôt que celui des rémunérations.

7 <https://www.emploi-collectivites.fr/grille-indiciaire-etat-magistrat-premier-grade/0/5672/10378.htm>

S'agissant ensuite de la répartition des revalorisations, rappelons que l'augmentation de 1000 euros par magistrat est une moyenne. Alors, comment répartir cela entre les différents magistrats ? A notre sens, l'augmentation de la rémunération doit porter en priorité sur certains d'entre nous :

- les jeunes magistrats, qui ne comptent pas leurs heures et perçoivent une rémunération faible en comparaison avec les magistrats plus expérimentés ;
- les magistrats ayant eu une carrière antérieure qui subissent parfois une perte de rémunération et auront du mal à parvenir aux grades les plus élevés eu égard aux modalités de reprise d'ancienneté ;
- les magistrats exerçant en Ile de France ou dans les villes avec des coûts de logement très élevés ;
- les magistrats arrivant à la retraite, qui peuvent subir une chute de rémunération significative, la retraite étant calculée pour l'essentiel sur le traitement indiciaire qui n'est pas concerné par la réforme.

S'agissant enfin de la forme que prendra la revalorisation de la rémunération : il s'agira, pour les titulaires, d'une revalorisation des primes forfaitaires (20,90 M€) et des primes modulables (7,02 M€). L'objectif du ministère serait ainsi de viser une convergence avec les magistrats administratifs non seulement au niveau du montant mais également de la composition et des modalités de versement de la rémunération. Est notamment évoquée une augmentation significative de la prime modulable dans la composition de nos rémunérations. Le Syndicat de la magistrature est opposé à toute augmentation de cette prime, pour des raisons que nous avons pu répéter à de nombreuses occasions⁸. Le principe même de la prime modulable, pensée comme une prime au rendement, nous semble être la porte d'entrée de la révolution managériale de la justice, avec une réduction de nos fonctions à une dimension productive. Elle pose par ailleurs la question de notre indépendance, en ce qu'elle donne encore davantage de pouvoirs au chef de cour qui dispose d'une importante marge d'appréciation pour en fixer le montant - le cas échéant sur des motifs n'ayant parfois que peu à voir avec l'investissement du magistrat et la qualité de son travail, la prime pouvant parfois se résumer à une prime à la soumission au chef de cour. Dans les faits, elle est surtout une prime à l'ancienneté, puisque beaucoup de chefs de cour réduisent au minimum le montant de cette prime modulable pour les jeunes pour accorder le montant le plus important aux plus anciens, aggravant ainsi les inégalités de rémunération dont souffrent les plus jeunes. Enfin, elle contribue à faire exploser des collectifs de travail d'ores et déjà soumis à rude épreuve. Quant à la prime forfaitaire telle qu'elle existe aujourd'hui, elle est de nature à distinguer les fonctions spécialisées (juge de l'application des peines, juge d'instruction...), qui seraient plus nobles et mieux payées, des fonctions non spécialisées. Elle est également plus importante pour les hiérarques que pour les magistrats « de base ». Nous ne souhaitons pas que la revalorisation aille dans le même sens. Enfin, la prime forfaitaire, n'ouvre droit à une prise en compte pour le calcul de la retraite qu'à hauteur de 20 % au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique, ce qui réduit encore la portée du « cadeau » fait aux magistrats.

L'« équipe autour du magistrat », une solution miracle ?

Depuis la fin 2020, dans le cadre du développement de la « justice de proximité », des recrutements massifs de personnels contractuels ont été opérés dans les juridictions, en deux vagues : l'une, pour le volet pénal, à la fin de l'année 2020, l'autre, pour le volet civil, à l'été 2021.

Ces recrutements ont pris des formes très diverses dont il est parfois difficile de percevoir les distinctions :

- des juristes assistants : selon l'article R123-30 du COJ ils contribuent par leur expertise, en matière civile et en matière pénale, à l'analyse juridique des dossiers techniques ou comportant des éléments de complexité qui leur sont soumis par les magistrats sous la direction desquels ils sont placés. En pratique, dans le cadre de la justice de proximité, le ministère a totalement détourné cette doctrine d'emploi et prévu des missions de rédaction de projets de décision, de

8 <https://www.syndicat-magistrature.fr/qui-sommes-nous/nos-combats/598-5-un-inlassable-combat.html>

préparation des audiences par des résumés de dossiers et des recherches juridiques préalables, de préparation des dossiers en vue d'alternatives aux poursuites, de détermination de priorités de traitement des affaires ou encore d'aide à la recherche de partenariats.

- des contractuels de catégorie A : placés également auprès des magistrats, les fiches de postes proposaient des missions comme assister les chefs de juridiction dans la définition et la conduite des actions de justice de proximité et d'accès au droit ; apporter son appui en réalisant des synthèses et des tableaux de bord ; compléter ou construire des outils statistiques facilitant le pilotage des actions en matière de justice de proximité ; participer aux actions de communication et promotion des actions de justice de proximité.

- des contractuels de catégorie B : ils assurent des missions non juridictionnelles d'assistance au greffe.

- contractuels de catégorie C : ils assurent des tâches administratives d'exécution auprès du greffe.

Ces distinctions ont été d'autant plus brouillées qu'au regard de la précipitation avec laquelle ces recrutements ont été opérés, et de la faiblesse du nombre de candidats dans certains ressorts, la direction des services judiciaires a pu conseiller aux chefs de juridiction, par exemple, d'employer des contractuels de catégorie A en lieu et place des juristes assistants.

Les retours que nous avons du terrain (à savoir des magistrats de base et de certains chefs de juridiction) sont que l'aide réellement apportée doit être fortement relativisée :

- les recrutements massifs créent des difficultés en terme de locaux d'une part, les juridictions peinant en temps normal à permettre à chacun d'avoir un bureau, et d'autre part en termes de temps à dégager pour les former.

- toutes les juridictions ne sont pas parvenues à recruter autant que ce qu'elles en étaient autorisées, faute d'avoir reçu suffisamment de candidatures. A cet égard, on soulignera par exemple qu'il est difficile de trouver des juristes assistants dans des juridictions situées loin d'une université.

- les recrutements opérés ne répondent pas toujours aux besoins urgents de la juridiction. Par exemple, des chargés de mission, de catégorie A, peuvent avoir été recrutés pour des missions de pilotage ou de communication, lesquelles ne permettent nullement de jouer sur les délais de jugement.

- les personnels recrutés n'ont pas les compétences attendues, notamment faute de connaître préalablement l'institution judiciaire. Pour autant, certains chargés de mission sont par exemple chargés d'assurer des réunions avec différents partenaires de l'institution, sans être au clair sur un certain nombre de grands principes (et notamment sur ce qui relève du secret professionnel).

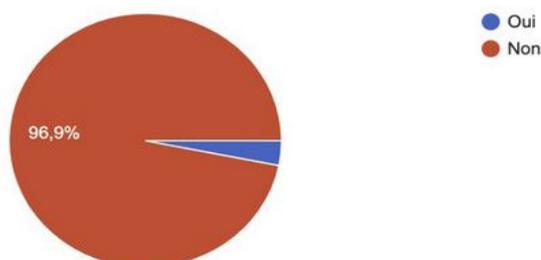
- les contrats prévus restent précaires et ne permettent pas toujours d'atteindre la rémunération espérée ou le poste attendu (seuls une poignée de juristes assistants parvenant par exemple à intégrer la magistrature), si bien que plusieurs personnels recrutés mettent un terme à leur contrat, pour avoir trouvé un poste plus intéressant ailleurs. Les juridictions doivent dans ce cas repenser leur organisation ou bien procéder à de nouveaux recrutements et nouvelles formations.

- les magistrats sont particulièrement heurtés des poncifs répétés à l'envi par le garde des Sceaux et notamment cette affirmation selon laquelle un juriste assistant permettrait à un magistrat de doubler le nombre de décisions qu'il peut rendre. Certes, en pratique, l'on s'aperçoit qu'ils sont recrutés également pour rédiger des projets de décisions dans des contentieux de masse, ne présentant d'ailleurs pas nécessairement une grande technicité juridique. Pour autant, même dans ce dernier cas, il est mathématiquement impossible de doubler par cette seule aide le nombre de décisions rendues, d'une part parce que l'audience reste tenue par le magistrat assisté d'un greffier et d'autre part parce que c'est bel et bien le magistrat qui signe les décisions et en porte la responsabilité. Il se doit donc d'avoir suffisamment préparé le dossier pour faire une relecture attentive des projets de jugement ainsi fournis, sauf à considérer que la justice peut être rendue par des personnels au statut précaire, sans la moindre garantie de formation, de compétence ni d'indépendance. Ce recours massif aux juristes assistants amène les magistrats à s'interroger sur

le sens de leur métier s'ils sont finalement dépossédés de ces tâches qui correspondent en réalité au coeur même de la prise de décision.

"Un juriste assistant permet à un magistrat de rendre dans le même temps deux fois plus de décisions" - Eric Dupond-Moretti, vlog, 26 août 2021. Partagez-vous l'avis du garde des Sceaux? 

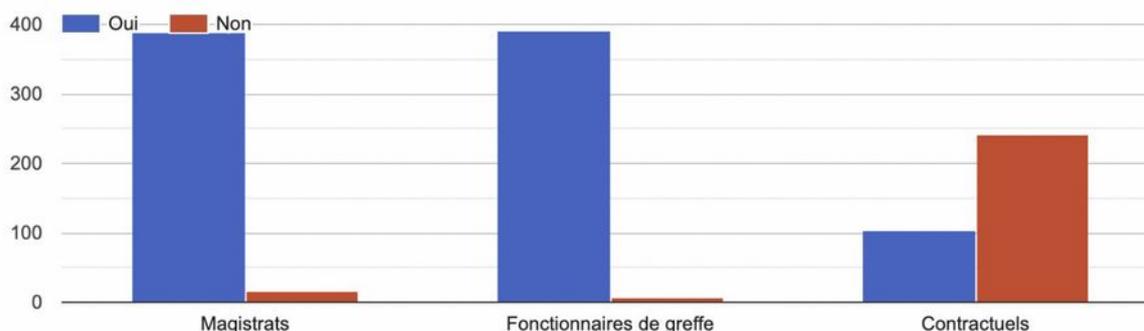
415 réponses



Graphique issu l'enquête réalisée par le syndicat de la magistrature à la fin de l'année 2021 et publiée au mois de février 2022, intitulée - LA GRANDE GABEGIE - Enquête sur la politique de ressources humaines du ministère de la Justice⁹.

A la lumière de ces retours, nous ne pouvons que mettre en cause les sommes ainsi engagées qui sont disproportionnées au regard du gain réel pour les juridictions et qui traduisent une vision court-termiste qui n'est en aucun cas une solution aux difficultés structurelles de l'institution judiciaire.

Estimez-vous que l'institution judiciaire manque de : 



Graphique issu de LA GRANDE GABEGIE - Enquête sur la politique de ressources humaines du ministère de la Justice. Sur les 426 magistrats répondants à cette question, 15 estiment qu'il ne manque pas de magistrats dans l'institution, 6 qu'il ne manque pas de greffiers, 240 qu'il ne manque pas de contractuels.

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas totalement opposé à l'existence de juristes assistants et ne peut que souhaiter qu'ils bénéficient d'un statut de fonctionnaire le cas échéant, leur utilisation,

⁹ <https://www.syndicat-magistrature.fr/component/edocman/la-grande-gabegie-enquete-sur-la-politique-rh-du-minj/download.html?Itemid=>

et l'importance des recrutements doit être néanmoins préalablement réfléchi, la réflexion ne pouvant par ailleurs pas s'appréhender sous le seul prisme gestionnaire. En tout état de cause, il ne peut être espéré, comme cela est affirmé par le ministre actuel, que ces recrutements pourraient remplacer à bas coût des recrutements de magistrats. Ils ne peuvent que les compléter. Il sera en outre rappelé que les greffiers sont naturellement ceux à même d'assister le magistrat, y compris dans la rédaction de décisions, selon ce que prévoit le code de l'organisation judiciaire, la difficulté étant toutefois que leur statut et leur grille indiciaire actuelle ne sont nullement à la hauteur des responsabilités que de telles tâches induisent.

Enfin, **l'analyse des réformes judiciaires qui seront menées par le gouvernement pour l'année 2023** laisse perplexe quant à ses priorités :

- la loi de confiance dans l'institution judiciaire ;
- le renforcement de la justice de proximité, avec une conception toute particulière de la proximité ;
- la réforme de la justice pénale des mineurs ;
- les états généraux de la justice.

Le Syndicat de la magistrature s'est livré à de nombreuses observations s'agissant de la loi de confiance dans l'institution judiciaire¹⁰. La généralisation des cours criminelles départementales, qui sera effective au premier janvier 2023 est pour nous emblématique à la fois de la vision gestionnaire de la justice, du peu de cas donné à la qualité de la justice rendue et du mépris à l'égard tant des professionnels de terrain que des organisations syndicales. Comment prétendre regagner la confiance des justiciables en les éloignant encore un peu plus des prétoires, et ce dans un but de gestion des stocks et des flux, comme si l'on parlait de marchandises ? De la même manière, à l'heure où la surpopulation carcérale atteint des sommets, comment oser ériger en priorité la suppression des crédits de réduction de peines automatiques, qui va nécessairement avoir pour effet d'allonger la durée des incarcérations ? Quel est le sens à mettre l'accent sur le nouvel avertissement pénal probatoire, censé remplacer le rappel à la loi, ajoutant ainsi une nouvelle pièce au fantasme du laxisme judiciaire ?

Le renforcement de la justice de proximité apparaît quant à elle pour la troisième fois consécutive dans les objectifs du gouvernement. S'agissant du volet civil, il n'est appréhendé qu'en termes de réduction des stocks de dossiers. S'agissant du volet pénal, il s'agit véritablement d'un gaspillage des maigres ressources de la justice, comme si la multiplication des alternatives aux poursuites à tout va était la solution miracle à des problèmes dont la simple pénalisation devrait être questionnée, l'efficacité d'une réponse pénale à ce type d'« incivilités » n'étant nullement démontrée, par rapport à une véritable réflexion sur les causes de celle-ci pour se doter ensuite d'une politique ambitieuse de prévention. A l'inverse, des priorités qui apparaissent plus essentielles, comme la lutte contre les violences conjugales, ou contre la délinquance économique et financière, ne sont absolument pas abordées dans les objectifs premiers de ce programme.

Le troisième axe du gouvernement pour 2023 est l'évaluation de la réforme du CJPM, entrée en vigueur dans l'impréparation la plus totale fin 2021, malgré notre opposition¹¹. Alors que les effets néfastes que nous attendions commencent à se concrétiser dans les juridictions (notamment explosion du recours à l'enfermement dans plusieurs grosses juridictions, respect des délais imposés au détriment de l'activité en assistance éducative et/ou des conditions de travail des professionnels...), nous rejoignons le ministère sur la nécessité d'évaluer la réforme, de la manière la plus fine possible. Ce travail ne pourra se faire sans associer les organisations syndicales – dont la nôtre, qui se sont massivement mobilisées sur la question. A cette fin, nous avons d'ailleurs collectivement créé dès la fin de l'année 2021 un observatoire du CJPM, ayant pour effet de

10 <https://www.syndicat-magistrature.fr/component/tags/tag/pjl-confiance.html>

11 Voir par exemple : <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-des-mineurs/2334-partie-reglementaire-du-cjpm-nos-observations.html> ou <https://www.syndicat-magistrature.fr/component/edocman/cp-suite-circu-18-decembre-vd/download.html?Itemid>

centraliser les informations qui nous remontent du terrain¹². Une analyse purement quantitative, telle qu'elle est présentée dans le projet annuel de performance, ne saurait en effet suffire (s'il fallait encore le préciser).

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre des conclusions des états généraux de la justice, les réformes prioritairement envisagées pour 2023 seraient la création de nouvelles régions judiciaires, le rattachement du tribunal du travail au tribunal judiciaire ou encore la systématisation d'une équipe de collaborateurs autour du juge judiciaire. Nous avons déjà indiqué à quel point l'équipe autour du magistrat n'était pas la priorité. Quid, en revanche, de la revalorisation de la justice civile, laissée pour compte ? De la lutte contre la surpopulation carcérale, qui relève de l'urgence absolue ? Du retour à la collégialité en audience ?

3. Des indicateurs de performance inadaptés, ne pouvant entraîner qu'une mauvaise allocation des ressources

Dans son **rapport sur les états généraux de la justice**, le comité Sauvé fustige des politiques publiques défailtantes en matière de justice, faute d'une approche systémique des politiques judiciaires. Il indique plus précisément que :

- *« Le ministère ne dispose pas des outils nécessaires pour assurer un pilotage efficient de l'activité judiciaire. En particulier, aucun référentiel permettant de mesurer la charge de travail des magistrats, et donc d'évaluer si les moyens humains mobilisés territorialement sont adaptés à l'évolution de l'activité des juridictions, n'a été développé. Or, un tel référentiel d'activité, que la Cour des comptes appelait de ses vœux dans un rapport de 2018 puis de nouveau en 2021 permettrait, au niveau du programme budgétaire 166 consacré à la justice judiciaire, de disposer d'une vision transversale des moyens mis en œuvre, par juridiction et par type d'activité et, au niveau local, d'identifier les moyens nécessaires et d'allouer les ressources de façon optimale. »*

« Au-delà du référentiel, le ministère ne dispose pas d'indicateurs d'activité suffisamment fiables. » Les données de stocks de la sous-direction de la statistique et des études, (...) surestime structurellement les données relatives au stock d'affaires. La sous-direction explique ces difficultés par la multiplicité des différentes applications civiles utilisées en juridiction et installées sur des serveurs locaux, ainsi que par les biais existants dans la récupération des données. » « Enfin, l'organisation financière du ministère ne permet pas de suivre de façon fine les dépenses effectuées au titre de la chaîne judiciaire civile et de la chaîne judiciaire pénale : sur les 3,85 milliards d'euros du programme 166, le ministère ignore ainsi la part respective des ressources affectées à la justice civile et à la justice pénale, alors que de telles données sont accessibles. »

- *« Faute d'outils opérationnels, l'allocation des ressources, et notamment la ventilation des effectifs ne peut qu'être imparfaite. Les disparités entre l'activité des juridictions et les ressources dont elles bénéficient sont parfois saisissantes. De façon plus préoccupante encore, on ne perçoit pas de lien clair entre la budgétisation et l'activité des juridictions. En ne s'appuyant pas sur des paramètres explicites reposant sur des constats partagés, l'allocation des ressources aboutit donc à des écarts significatifs entre ressorts juridictionnels en termes d'effectifs rapportés au nombre d'habitants et surtout aux flux d'activité qui sont bien plus pertinents comme justification de l'attribution de moyens. Ces écarts se retrouvent également dans la répartition de ces effectifs entre siège et parquet et dans le ratio entre magistrats et effectifs de greffe, en particulier dans les TJ. »*

Le Syndicat de la magistrature rejoint très largement ces constats. Partant, cette année encore, les indicateurs retenus pour mesurer la performance des juridictions apparaissent bien éloignés de la

¹² <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-des-mineurs/2493-lancement-de-l-observatoire-du-cjpm.html>

mesure réelle de la qualité du service public apporté, aucune évolution réelle n'y ayant été apportée malgré nos observations répétées chaque année à ce sujet.

Pour les services judiciaires, ils sont censés évaluer les objectifs suivants :

- rendre une justice de qualité ;
- renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité des peines ;
- adapter et moderniser la justice.

- La qualité de la justice rendue réduite à sa productivité

La qualité de la justice, qui est bien évidemment l'objectif central à atteindre, n'est quasiment abordée que sous l'angle des délais moyens de traitement des procédures, sans réelle prise en compte du contenu, et surtout de la motivation des décisions concernées, alors même que les juridictions ont depuis longtemps adopté des modes de fonctionnement dégradé qui conduisent à une absence de motivation des décisions pénales.

Les justifications littérales des cibles pour l'année 2023 – encore en matière de délais de traitement des procédures sont d'ailleurs tout à fait révélatrices du fait que l'on s'appuie actuellement quasi-exclusivement sur une dégradation de la qualité de la justice rendue pour permettre une réduction des délais.

Ainsi par exemple, afin de réduire le nombre d'affaires en stock aux assises, la réponse assumée pour 2023 est la création des cours criminelles départementales, qui excluent les jurés au profit de juges professionnels, alors même que les assises demeuraient un des derniers bastions de réels échanges entre la justice et le citoyen. En outre, alors que les cours d'assises sont un des rares lieux de justice où la réponse rendue est de qualité car elle repose sur une audience longue, où l'on prend le temps d'examiner minutieusement les faits et la personnalité des différents acteurs, la tendance qui se dessine est encore celle du traitement de la masse : réduction du temps d'audience, raréfaction de la présence des experts et des témoins à l'audience, dans un souci de « gestion des stocks » et d'optimisation des temps.

Autre exemple, la réforme de la justice pénale des mineurs n'est vue que par le prisme du traitement plus rapide des dossiers, et tant pis si le parcours éducatif du mineur est de moins bonne qualité, tant pis si le délai imposé de 3 mois pour juger sur la culpabilité est intenable pour les acteurs de terrain.

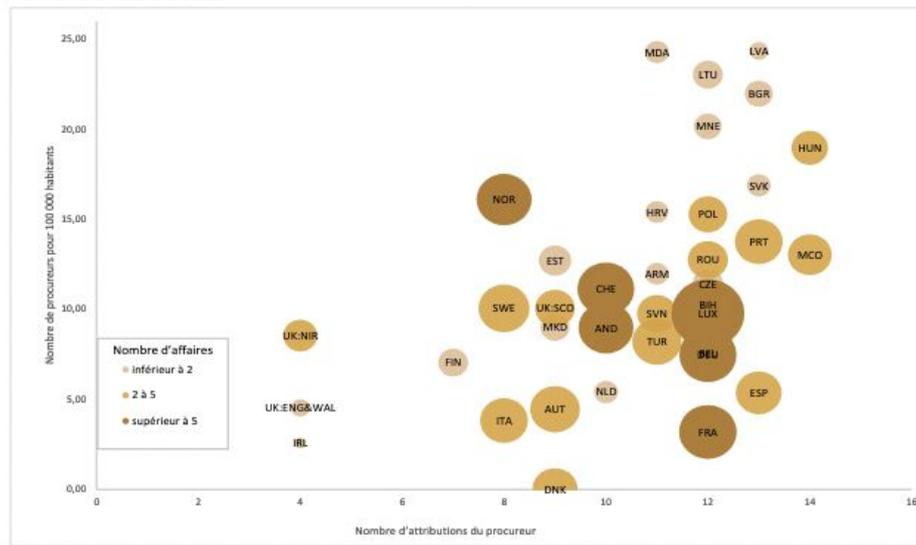
Par ailleurs, s'il est indéniable que l'obtention d'une décision dans un délai raisonnable fait partie des critères d'évaluation de la qualité du service public de la justice, force est de constater que le ministère se fixe chaque année des cibles qu'il n'atteint quasiment jamais. La crise sanitaire sert de justification systématique à cet état de fait cette année encore, et il est vrai que ses effets ne sont pas à négliger, mais il en était déjà de même en 2019 alors qu'aucune crise de la sorte n'était intervenue. Ainsi, seules de très faibles améliorations sont envisagées à l'horizon 2022. Par exemple, en matière civile, s'agissant des tribunaux judiciaires, le ministère n'ambitionne que de passer de 13,7 mois en moyenne en 2021 à 13 mois en 2023 (soit une prévision supérieure pour 2023 à ce que le gouvernement espérait atteindre l'an passé pour 2022, et qui n'a évidemment pas été tenu).

Une fois encore, le ministère a recours à un indicateur relatif au nombre d'affaires ou de décisions traitées par magistrat, du siège ou du parquet, ou par personnel de greffe, dont on perçoit mal en quoi il permet d'évaluer l'amélioration du service rendu. Au contraire, le fait que l'objectif du ministère soit d'augmenter sans cesse ce ratio ne peut que contribuer à la dégradation du service public rendu puisqu'alors qu'il est démontré que les juridictions fonctionnent d'ores et déjà de manière dégradée faute d'effectifs suffisants et en rendant un nombre de décisions supérieur à une moyenne acceptable par magistrat. Le fait d'augmenter le nombre de décisions rendues par magistrat ne pourra que réduire encore la préparation des dossiers, la motivation des

décisions, la relecture attentive qui permet de s'éviter des rectifications d'erreurs matérielles, et conduire in fine à ne plus respecter les obligations légales.

Par exemple, l'objectif de 1110 affaires pénales traitées par magistrat du parquet à l'horizon 2025 est totalement absurde, alors la CEPEJ dans son rapport de 2022 indique que la France a à la fois l'un des plus petits ratios de procureurs pour 100.000 habitants, l'un des plus grands nombres d'affaires pénales traitées en première instance (6,1 pour 100 habitants, la médiane européenne étant de 2,8) et l'un des plus grands nombres de fonctions diverses exercées par les magistrats du parquet.

Graphique 3.27 **Nombre de prérogatives des procureurs par rapport au nombre de procureurs pour 100 000 habitants ; affaires pénales de première instance reçues par les procureurs pour 100 habitants en 2020 (Q1, Q55, Q105, Q106, Q107)**



Graphique issu du rapport de la CEPEJ publié au mois d'octobre 2022

Aussi, cet indicateur n'est finalement que le parachèvement de la culture du chiffre, au détriment de toute attention tant pour la qualité du service public rendu que pour les conditions de travail des personnels qui y concourent.

Les indicateurs utilisés sont enfin extrêmement parcellaires, dès lors que des pans entiers de l'activité des juridictions ne sont pas mentionnés et donc pas évalués. Ainsi en est-il de nombre des tâches des magistrats du parquet qu'on semble réduire à leurs fonctions strictement pénales.

- L'absence de vision du sens et de l'efficacité de la réponse pénale

S'agissant de cet objectif, les différents indicateurs manquent de cohérence et démontrent une absence de réflexion de ce gouvernement sur ces sujets. Là encore, des indicateurs purement statistiques, sans aucun rapport ni avec l'utilité de la politique pénale menée, ni avec celle des peines prononcées, sont utilisés.

Ainsi, s'agissant du taux d'alternatives aux poursuites, on perçoit mal en quoi son augmentation, alors que près de 40 % des affaires poursuivables font déjà l'objet d'une alternative, serait une avancée puisque les alternatives aux poursuites doivent normalement être réservées à des affaires de moindre gravité, lorsque le dommage causé par l'infraction est réparé ou en voie de l'être. Vouloir augmenter encore le recours à ces alternatives ne peut avoir que deux conséquences :

- traiter par ces biais des affaires qui mériteraient pourtant une réelle réponse judiciaire ;
- poursuivre des faits qui auparavant auraient fait l'objet d'un classement sans suite et dont la pénalisation peut interroger, surtout quand il s'agit à l'inverse de pousser au maximum à la déjudiciarisation en matière civile en prétextant l'impossibilité d'augmenter autant que nécessaire les moyens de la justice.

Si ces mesures sont mises en avant dans le cadre de l'amélioration du traitement de la justice de proximité, entendue en réalité comme celle de la petite délinquance, aucun indicateur ne permet en revanche d'évaluer en quoi ce serait ce type de délinquance dont le traitement devrait être amélioré. En pratique, il s'avère déjà que c'est cette délinquance qui fait l'objet du traitement le plus rapide et massif dans les juridictions, au détriment parfois d'infractions de plus grande importance.

S'agissant des alternatives à l'emprisonnement, le gouvernement avait fait de leur développement une mesure phare de son programme. Force est de constater qu'il n'y parvient pas, ce taux ayant nettement diminué en 2021 par rapport à 2020. Le gouvernement met en avant l'impact de la crise sanitaire, or s'agissant des détentions à domicile sous surveillance électronique, cela ne s'est avéré vrai qu'au moment du premier confinement. On ne peut que s'interroger sur l'efficacité du « bloc peine » de la loi de programmation, qui est d'une part entré en vigueur dans des conditions inacceptables (les logiciels n'ont permis la fusion des nouvelles trames que plus de 6 mois après son entrée en vigueur), qui d'autre part, tout en prétendant faciliter les aménagements de peine ab initio, a également réduit les possibilités d'en obtenir pour toutes les personnes condamnées à plus d'un an de détention et qui enfin a principalement misé sur la détention à domicile sous surveillance électronique qui est pourtant loin d'être une réelle alternative à l'emprisonnement et s'avère moins efficace que d'autres mesures pour engager un réel processus de réinsertion et ainsi limiter le risque de récidive.

L'indicateur relatif au taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme à différents délais et le délai moyen de mise à exécution des peines montre par ailleurs une assez faible évolution sur ce plan, ce qui vient là aussi questionner la capacité des juridictions à augmenter le prononcé des aménagements de peine ab initio dans les conditions actuelles. Le fait d'avoir prévu des crédits pour augmenter le nombre d'enquêtes sociales rapides est néanmoins positif à ce titre car ce qui empêche la plupart du temps les tribunaux de prononcer des aménagements de peine ab initio c'est l'absence d'informations suffisantes sur la situation personnelle des condamnés.

Nous regrettons par ailleurs que le délai de prise en charge des peines de sursis probatoire ne soit quant à lui absolument pas calculé, alors qu'il serait au moins aussi pertinent pour s'assurer de l'efficacité des peines prononcées. Surtout, le taux de récidive, auparavant présent, n'est désormais même plus renseigné, même si faute d'analyse poussée, il était difficile de pouvoir en tirer des conclusions sur l'efficacité de telle ou telle peine dans les précédents rapports. De même, l'un des indicateurs qui existait auparavant qui permettait d'avoir un aperçu de l'état des greffes de l'exécution des peines et des délais de mise en forme des décisions, à savoir le délai moyen de transmission des décisions pénales au casier judiciaire national, n'est plus repris depuis 2020.

- Vers une justice adaptée et moderne ?

Quant à l'adaptation et la modernisation de la justice, notions particulièrement floues, celles-ci sont mesurées au travers des dépenses moyennes de frais de justice pour les décisions pénales, du plan de transformation numérique et plus précisément du taux d'accès au dossier en ligne par des justiciables, du progrès de la part des conciliations et de la satisfaction sur la qualité de l'accueil dans les tribunaux. Autant dire qu'on ne sait quelle direction donner à ce troisième objectif.

S'agissant du premier indicateur, à savoir les frais de justice dans les affaires pénales, la forte augmentation des coûts entre 2020 et 2021 nous semblent cohérente au vu des éléments d'explication avancés par le gouvernement, à savoir notamment la forte exigence probatoire, le

développement des enquêtes sociales rapides, la lutte contre les violences intrafamiliales ou encore la revalorisation des experts indépendants ou des interprètes-traducteurs.

Aussi, la prévision à la hausse pour 2023 nous paraît raisonnable, de même que l'augmentation de 2 % des crédits alloués aux frais de justice – notre crainte serait d'ailleurs plutôt qu'elle soit insuffisante par rapport aux besoins. En revanche, 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.

Concernant la transformation numérique, elle n'est dans ce programme examinée qu'au regard des taux d'accès au dossier en ligne et de saisine en ligne de la justice par les justiciables. Ces taux demeurent relativement faibles pour le moment, le ministère misant uniquement sur la communication pour les améliorer, sans réflexion apparente sur l'accompagnement qui pourrait être nécessaire, au regard de la complexité de ce que peut représenter le fait de saisir une juridiction par internet pour des personnes n'ayant pas de connaissances en la matière.

Quant au taux de satisfaction sur l'accueil qui peut être réservé par les tribunaux, il est en légère baisse, quoiqu'assez élevé. Ce taux paraît en décalage avec ce qui peut être constaté chaque jour en juridiction, et notamment le délai d'attente pour obtenir une réponse au standard téléphonique de nombreux tribunaux.

4. Un manque de vision à long terme et de cohérence d'ensemble

Le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps le manque de vision d'ensemble et de long terme de nos dirigeants politiques en matière de justice, ainsi que le recours compulsif à la loi en réponse à un fait divers, sans préparation ni écoute des véritables attentes de terrain. A l'issue de son travail sur les états généraux de la justice, le comité Sauvé attribue lui aussi les échecs des réformes des dernières années aux mêmes causes : « *adaptation permanente et « court-termiste » aux difficultés que traverse l'institution* » ; « *sentiment de réformes subies visant non pas à améliorer le fonctionnement de l'institution judiciaire ou à recentrer sa place dans la société mais davantage à colmater des brèches et à fermer un peu plus l'accès au prétoire afin de permettre aux juges de faire face à un flux d'activité devenant incontrôlable* » ; réformes qui « *engendrent des conséquences néfastes insuffisamment anticipées* », qui « *ne prennent pas suffisamment en compte les attentes du « terrain* » », de sorte que « *de nombreuses réformes légistiquement abouties échouent sur le terrain faute de préparation suffisante (inadaptation des outils informatiques ; absence de nouvelles trames de rédaction ; incapacité à anticiper les besoins en effectifs)* ».

Si des annonces ont été faites pour le quinquennat, notamment en termes de recrutements de magistrats et de personnels de greffe, le seul projet de loi de finances ne permet pas de montrer que le gouvernement s'est affranchi de cette vision court-termiste de la justice, frôlant parfois la démagogie.

Les dépenses immobilières, symptôme de cette défaillance de pilotage

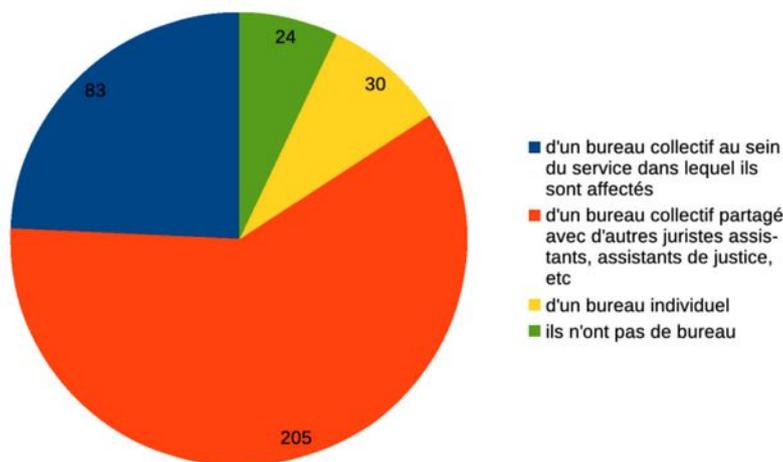
Selon le programme 166 (action 6), « La dotation prévue en 2023 au titre des dépenses d'investissement immobilier des services judiciaires s'élève à 501,80 M€ en AE et 269,04 M€ en CP (dont 469,83 M€ en AE et 218,12 M€ en CP hors dépenses relatives aux contrats de partenariat) ». Dans le PLF 2022, « La dotation prévue (...) s'élevait à 252,6 M€ en AE et 239 M€ en CP (dont 213,8 M€ en AE et 186,1 M€ en CP hors dépenses relatives aux contrats de partenariat). »

Une partie de ces dépenses relèvent de opérations déconcentrées (109 M€ en AE ; 111,4 M€ en CP), une partie aux opérations confiées à l'APIJ (311,4 M€ en AE ; 77,1 M en CP) une partie aux opérations de la nouvelle programmation immobilière (49,4 M€ en AE ; 29,6 en CP), une partie concernant les PPP en cours – Paris et Caen (32 M€ en AE ; 50,9 M€).

A ces dépenses doivent être ajoutées les dépenses immobilières de l'occupant, qui s'élèvent à « 379,5 M€ en AE et 244,7 M€ en CP, en hausse de 36,3 % en AE et 11,1 % en CP par rapport à la LFI 2022 (278,5 M€ en AE et 220,3 M€ en CP) ». Pour le PLF 2022, la dotation prévue « s'élevait à 278,5 M€ en AE et 220,3 M€ en CP, en hausse de 23 % en AE et 2 % en CP par rapport à la LFI 2021 (226,3 M€ en AE et 216,3 M€ en CP). »

Les dépenses immobilières s'élèvent donc à 513M€ en CP concernant le programme 166. Il s'agit, sans aucun doute, d'un poste de dépense prioritaire : l'immobilier judiciaire est à la fois mal conçu et trop petit. Ce problème de place est devenu encore plus marqué depuis les campagnes de recrutement de contractuels qui ont été lancées par le garde des Sceaux sans qu'ils aient de place dans les juridictions. Notre enquête sur les recrutements de contractuels avait démontré que certains de ces contractuels n'avaient pas de bureau, et que souvent, ils étaient placés dans des bureaux mutualisés entre contractuels, ce qui nuit aux échanges avec les magistrats. Certains des magistrats qui avaient répondu à notre questionnaire avaient ainsi souligné « Leur bureau est au sous-sol alors qu'ils travaillent pour des magistrats situés dans les étages »; « Ils travaillent dans des bureaux éloignés des magistrats et du greffe. Les relations se font par mail quasi exclusivement. C'est désolant ! ». Ce manque de place ne concerne évidemment pas que les contractuels, certaines juridictions ont vu un triplement (après le doublement) du nombre de magistrats dans les bureaux Dans certains tribunaux, il aurait été enjoint aux magistrats de rendre leur bureau puisqu'ils pouvaient travailler à distance.

Les contractuels disposent-ils :



La situation devrait par ailleurs s'aggraver si les recrutements évoqués par les états généraux et évoqués dans le programme 166 sont menés à bien.

La qualité de l'immobilier actuel est par ailleurs totalement déficiente, notamment sur un plan énergétique. A cet égard, nous avons les plus vives réserves concernant l'indicateur de performance énergétique du parc occupé en année N-1, dans le programme 310.



Vous le reconnaissez ? Avouez, vous en avez un caché sous votre bureau. Les cols roulés, ça gratte, ça fait macroniste, et ça ne marche que si le tribunal est au moins un peu isolé. Ce n'est pas le cas du votre, et vous aimeriez déjà bien qu'il arrête de pleuvoir à l'intérieur du tribunal. Donc comme tout le monde, vous utilisez ce machin. Ça consomme plus d'énergie que le Bénélux, mais au moins, vous pouvez travailler. Le justiciable n'attend pas.

D'une part, nous relèverons que le secrétariat général s'est montré sourd aux recommandations de la Cour des comptes qui demandait de « distinguer dans l'indicateur de performance énergétique du parc immobilier les nouvelles constructions pour mieux identifier les améliorations apportées sur le parc le moins vertueux énergétiquement »¹³.

D'autre part, il néglige le mode de fonctionnement des juridictions : le déclenchement d'un système de chauffage ne dépend jamais, ou presque, d'agents individuels. Pour satisfaire aux objectifs chiffrés, il suffit de décaler progressivement la date à laquelle le chauffage est allumé. Qu'importe s'il ne fait que 12 degrés dans ces juridictions. Et que chacun adopte des pratiques encore plus énergivores et polluantes pour contourner ces pratiques.

Si l'immobilier est donc un poste besoin crucial pour le bon fonctionnement des juridictions, les projets immobiliers actuellement en cours de construction ne nous incitent pas à l'optimisme :

- plusieurs d'entre eux sont déjà trop petits avant même d'avoir été achevés. C'est le cas d'au moins deux d'entre eux : le TJ de Lille et le TJ de Nancy. A Nancy, on passe de 1550 mètres carrés pour le TJ actuel à 1500 mètres carrés pour le TJ en construction, alors que la présidente estime qu'il faudrait 20 magistrats de plus pour fonctionner correctement.
- leurs configurations internes s'avèrent inadaptées au fonctionnement des juridictions. Les contraintes fixées par les cahiers des charges de l'APIJ sont les suivantes : l'étanchéité des flux de circulation, surface unitaire de travail limitée, mutualisation des moyens bureautiques¹⁴. Ces principes aboutissent à la suppression des bureaux/salle d'audience pour un passage à des bureaux partagés et des salles d'audiences partagées, même lorsque cela n'est pas pertinent (on peut penser notamment au JE, où le cadre fait partie de l'audience, et où le nombre d'auditions simultanées rend complexe toute mutualisation). Ils entraînent également une rupture entre magistrats/greffe et avocats, réduisant au maximum les interactions. D'autres malfaçons dans la conception semblent évidentes : à Nancy, il n'y a pas de place suffisante pour que plus de deux véhicules d'escortes puissent se garer alors même qu'il s'agit d'une juridiction de groupe 2 dotée d'une JIRS.
- les process d'élaboration de ces palais ne permettent aucunement de faire remonter les attentes des professionnels : ni les magistrats de terrain, ni les avocats, ni la hiérarchie ne semblent avoir de prise sur l'élaboration de ces bâtiments. Chacun tente de fuir ses responsabilités, et notamment, nous concernant, le secrétariat général, alors qu'il siège pourtant au conseil d'administration de l'APIJ. A Nancy, face aux demandes des professionnels de terrain, il a été répondu que ne pouvaient être discutés que la taille et le nombre des bureaux et non la taille de

¹³ Cour des comptes, [Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 - Mission Justice](#)

¹⁴ Voir notamment [le communiqué de presse de notre section lilloise en 2017](#)

l'immeuble. A Lille, les demandes fortes tendant à ce que soit rajouté un nouvel étage au bâtiment pour qu'il ne soit pas inadapté avant d'être terminé sont pour l'instant sans réponse.

Les difficultés liées à la construction de ces nouveaux palais de justice ressortent avec évidence à la lecture de l'indicateur 1.2 du programme 310. et notamment concernant le TJ de Lille.

	Coût prévisionnel € TTC (1)	Coût révisé € TTC (2)	[(2) - (1)] / (1)	Durée prévisionnelle en mois (3)	Durée révisée en mois (4)	[(4) - (3)] / (3)
(B2p1)						
Lille	93 400 000 €	137 900 000 €	47,64 %	69	112	62,32 %

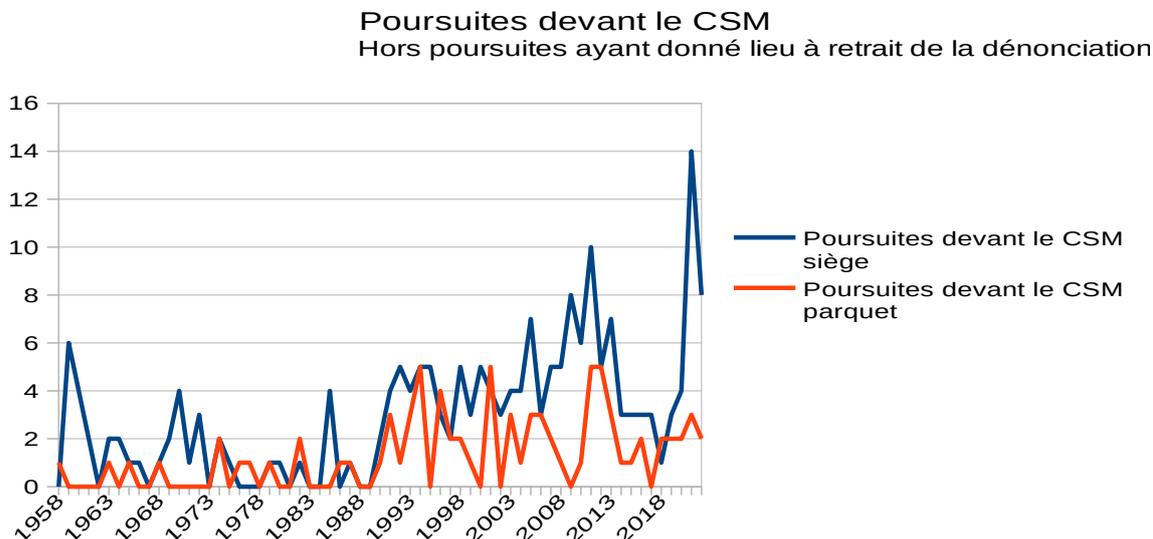
Un autre indice du mauvais pilotage de l'immobilier judiciaire : la création d'un poste de dépense concernant « les prises à bail en lien avec l'évolution des effectifs. En effet, la stratégie de recrutement de la DSJ se traduira par un fort besoin d'absorption d'effectifs à court terme. Au regard des capacités d'accueil de l'existant et des délais de construction, la prise à bail de locaux supplémentaires s'avère nécessaire sur le prochain quinquennat. Le besoin est estimé à 58,3 M€ en AE pour une première phase de prises à bail sur une durée de 6 ans », étant relevé que les dépenses liées à l'ENM ne sont pas incluses dans ces 58,3 M€. Notre crainte est que ce poste de dépense explose pour les années à venir.

En conséquence, si nous ne négligeons pas qu'il puisse s'agir d'un poste de dépense prioritaire, nous contestons la façon dont sont utilisés ces montants et nous sollicitons une remise à plat des règles de conception de ces établissements et de gouvernance de l'APIJ. Nous estimons qu'il s'agit d'un sujet qui devrait faire l'objet d'une évaluation extérieure au ministère, soit par la Cour des comptes soit par le parlement. Nous souscrivons d'ailleurs pleinement aux observations du CNB sur le sujet.

CONDUITE ET PILOTAGE

Une augmentation bienvenue – sera-t-elle suffisante ?

Le programme 310 relatif à la conduite et au pilotage de la justice concerne notamment l'activité et l'immobilier de l'administration centrale, l'action sociale et l'informatique.



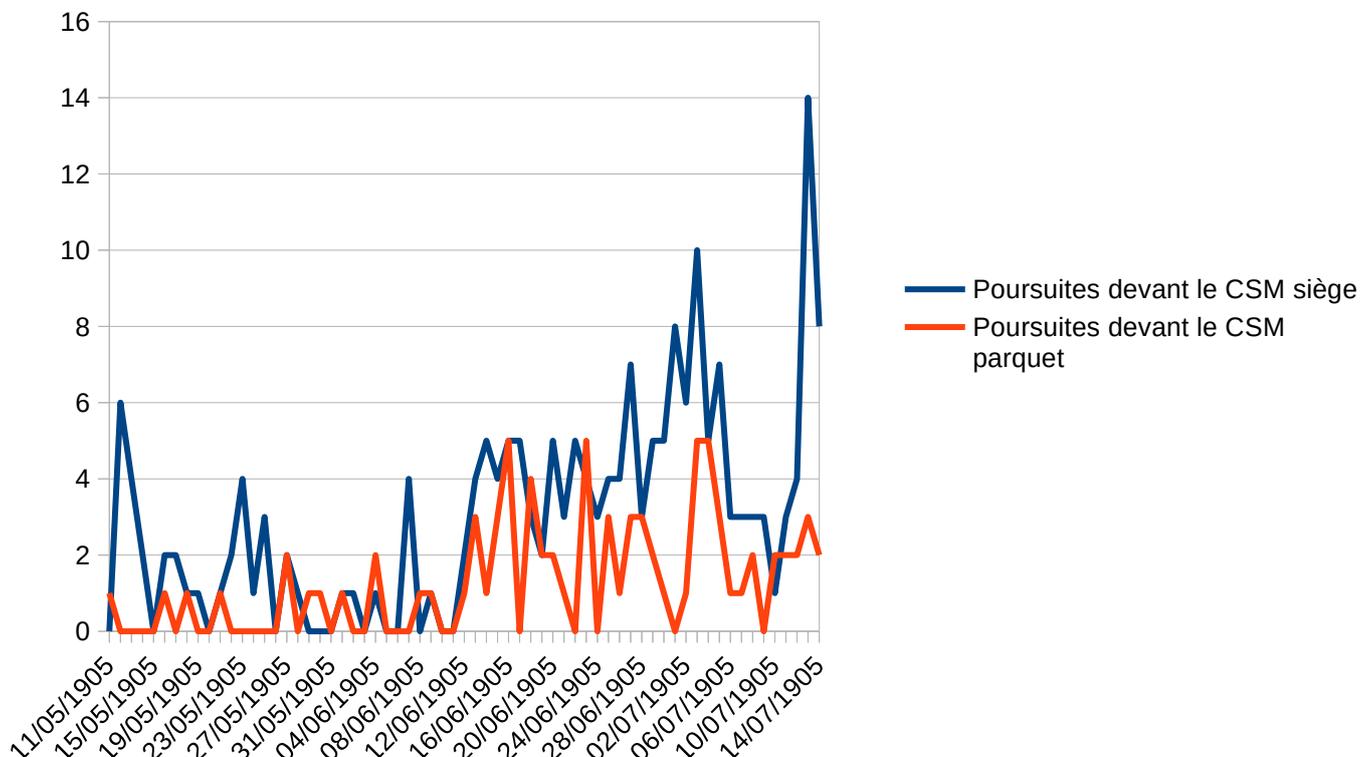
Si ce programme est moins scruté que le programme 166, il n'en est donc pas moins sensible. Le projet annuel de performance indique que « le programme bénéficie d'un budget de 764,5 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 682,5 M€ en crédits de paiement (CP) ; il affiche une hausse globale de 6,9 % (soit +44,3 M€) par rapport à la LFI 2022 », avec notamment une augmentation de 12 % pour les crédits de rémunération qui se justifie par la création de 132 emplois et une hausse de 5,4 % pour les crédits hors titre 2.

Doit-on saluer cette augmentation ? Au regard du caractère hautement stratégique de ces postes de dépenses, il est essentiel d'effectuer des investissements significatifs dans ces matières. Deux points doivent néanmoins nous inciter à la vigilance : d'une part, l'augmentation avancée doit être relativisée puisqu'en euros constants (ie prenant en compte l'inflation), la hausse est minime ($638,2 \times 1,065 = 679,7$). D'autre part, l'un des postes de dépense (l'informatique) donne lieu à un gaspillage d'argent public conséquent alors qu'il s'agit de besoins pourtant essentiels pour les juridictions.

Par ailleurs, s'agissant de certaines actions, la stabilité des effectifs ne correspond pas à l'augmentation significative de l'activité. Ainsi de l'action 3 qui regroupe « les fonctions d'inspection générale et d'évaluation, les missions transversales d'études et les activités de statistiques, les affaires européennes et internationales ainsi que les actions menées sous l'égide et pour le compte du ministère dans le domaine de la recherche ». Un autre point nous interroge : le nombre d'ETPT de cette action s'élevait à 180 dans le PLF 2021. Dans ce PLF, il s'élève à 167 dans ce projet de loi de finances. Or, l'activité de l'IGJ s'est nettement renforcée cette année, notamment – mais pas que – en matière disciplinaire. A titre indicatif, voici les évolutions des saisines du CSM qui impliquent la plupart du temps une enquête administrative. Les données concernant l'année 2022 sont prévisionnelles.

Poursuites devant le CSM

Hors poursuites ayant donné lieu à retrait de la dénonciation



Les silences du PAP

La ventilation de ces dépenses soulève un certain nombre d'interrogations. Ainsi, s'agissant des dépenses relevant du titre 2, le PAP se contente de préciser la nature des emplois concernés par le programme d'une manière globale sans faire de ventilation par action ce qui fait difficulté :

- au niveau du ministère, le programme évoque une stabilité du nombre de magistrats (plafond d'emploi qui passe de 226,92 à 224 en 2023 avec une stabilité du schéma d'emploi). Elle doit être mise en perspective avec l'augmentation significative du nombre de « personnels d'encadrement » (+ 132 ETPT pour le programme, avec un plafond d'emploi qui passe de 1313 à 1 371,40). Ces informations ne nous permettent pas de mesurer la pertinence de cette augmentation. Les personnels d'encadrement ne sont pas une catégorie homogène, et incluent, pour le programme 166 les juristes assistants par exemple. Par ailleurs, l'affectation de magistrats en administration centrale n'est pas, en soi, un gage de bonne administration. Néanmoins, la venue d'agents ayant une connaissance réelle du métier exercé en juridiction nous semble indispensable, et nous pouvons avoir une certaine méfiance envers la connaissance terrain des personnels d'encadrement.

- s'agissant des magistrats, l'augmentation annoncée de leur rémunération ne semble pas avoir d'impact sur les dépenses titre 2. Ainsi, l'action 2 relative à l'activité normative du ministère, qui regroupe les activités de la DACS, de la DACG et de la DAEI voit une stabilité de ses effectifs (339 ETPT) et une stabilité de son budget (CP en augmentation de 3,9% - soit une baisse en euros constants). De cette stabilité il est possible de déduire que soit les magistrats (qui voient leur rémunération nettement augmenter sur la fin d'année) sont exclus de ce programme et sont

comptés au titre du programme 166, soit que les magistrats exerçant en administration centrale sont exclus de l'augmentation de 1000 euros brut annoncée par le ministre. Autre solution qui nous semble à privilégier : le SG n'a pas répercuté sur le PAP l'annonce d'une augmentation de 1000 euros pour les magistrats.

- s'agissant de certaines actions il aurait été intéressant d'avoir une ventilation plus fine. Ainsi concernant l'action 1, relative à l'état major : il s'agit de l'activité du ministre ainsi que du cabinet et du bureau qui lui apporte un appui administratif et logistique. Le budget (10 742 901 en CP) est stable par rapport à 2022 (10 361 086 en CP en 2022), avec une augmentation de 1,4 % - soit une baisse en euros constants. 127 ETPT sont concernés - soit une stabilité par rapport à 2022. Il s'agit d'un poste de dépense relativement modeste par rapport à d'autres. Un point d'attention néanmoins : le manque d'explication concernant la nature des dépenses. Eu égard à la nature de cette action, il aurait été intéressant de distinguer selon la catégorie des emplois (A+, etc.), et d'apporter quelques éléments d'information s'agissant de l'un des principaux postes de dépenses, les « rémunérations d'activité », qui s'élèvent à 6 206 645 euros et qui ne concernent pas les dépenses de personnels. De même, il aurait été intéressant, pour plus de transparence, de publier la liste des associations ayant bénéficié de subventions au titre des dépenses d'intervention.

Un informatique à la dérive malgré une augmentation significative

Le projet annuel de performance distingue désormais deux actions là où il n'y en avait qu'une : le développement des techniques d'enquêtes numériques judiciaires et l'action informatique ministérielle. En 2022, ces deux actions s'élevaient à 340 237 721 euros en CP pour 602 ETPT. Elles s'élèvent, pour 2023 à 45 568 891€ (action 5) et 314 703 202€ (action 9) soit 360 272 093 € pour 58 (action 5) + 585 (action 9) soit 643 ETPT. Dans les faits, il y a surtout une explosion des dépenses relevant du titre 2 (qui s'élevaient en 2022 à 42 411 899 € et qui sont, en 2023 de 4 736 011 € + 50 378 123 € soit 55 114 134 €) et une diminution des dépenses hors titre 2. Cette augmentation du budget est évidemment un signe positif tant l'informatique des juridictions est défaillant.

Pour autant, les investissements et les bonnes intentions affichées par le ministère ne suffisent pas à nous rassurer. Le premier plan de transformation numérique (2017 – 2022) vient de s'achever. Il avait pour ambition de rattraper les retards accumulés. La Cour des comptes avait souligné l'état de l'informatique en juridiction et l'ambition du premier plan : « marqué par des infrastructures informatiques vieillissantes et sous-dimensionnées, des applications obsolètes et des équipements insuffisants, le ministère de la justice devait entreprendre la mise à niveau et la modernisation de ses systèmes d'information. ». Las, le premier plan s'est avéré être un échec. Nous ne pouvons que constater en juridiction – tant de temps perdu en raison d'applications défaillantes, d'outils inadaptés, de services informatiques en sous-effectif.

La Cour des comptes s'est également livrée à un bilan de ce premier plan en considérant qu'il manquait de stratégie globale, que l'informatique du ministère ne présentait pas suffisamment de garanties en matière de sécurité, que la complexité de la présentation des crédits informatiques du ministère et l'absence de délimitation du périmètre budgétaire du PTN nuisaient à sa bonne gouvernance. Un seul axe trouve grâce à ses yeux : le premier volet du précédent PTN concernait les infrastructures. La Cour des comptes en a fait un bilan globalement positif, tout en notant que l'amélioration du réseau et de la téléphonie est « moins visible » que s'agissant des ultraportables. Nous confirmons que, sur ce point, des progrès significatifs ont été accomplis, notamment pendant les confinements puisque l'immense majorité des magistrats et une part croissante de greffier est dotée d'ultraportables. Néanmoins, des problèmes demeurent, en lien avec une approche toujours trop éloignée des utilisateurs : ainsi, les ultraportables ne sont pas tous des périphériques adaptés pour la pratique judiciaire – ainsi des lecteurs DVD qui ont disparu alors que les enquêteurs continuent à joindre des DVD dès lors qu'il y a de la vidéosurveillance.

Le volet le plus problématique tient à aux applicatifs utilisés en juridiction, dont l'obsolescence contraste avec les investissements qui ont pu être réalisés ces dernières années. Elle souligne

notamment les échecs des deux applicatifs principaux, Cassiopée et Portalis : « Cassiopée, seul de ces deux projets à être réellement déployés, n'apporte pas un niveau de satisfaction suffisant aux utilisateurs. Portalis, projet ambitieux de dématérialisation de la chaîne civile, connaît des difficultés telles qu'à ce jour, le ministère de la justice ne peut prévoir ni son coût total, ni la date à laquelle le système sera opérationnel. »

Deux exemples de dérapages en termes de dépense, plus ou moins dissimulés dans le PAP, sont éloquentes :

- Portalis dont le déploiement complet est fixé pour décembre 2026 avec une généralisation au CPH au premier trimestre 2023, une expérimentation pour le JAF au deuxième trimestre 2023 puis une généralisation pour le JAF en 2023. Le PAP précise qu'il s'agit d'un « nouveau projet », alors que le projet a été entamé en 2013 et que son coût, initialement fixé à 28 millions d'euros s'élève désormais à 77,7M€ selon le PAP. Cet artifice permet d'obtenir des résultats globalement satisfaisants s'agissant de l'indicateur 1.4 relatif au respect des coûts et des délais des grands projets informatiques.

- s'agissant d'Astrea, concernant la refonte du casier judiciaire national, le PAP considère également qu'il s'agit d'un nouveau projet alors qu'il a été entamé en 2012, et que selon les chiffres retenus par la Cour des comptes en partant des PAP 2017, 2018 et 2019 – qui ne sont pas les plus mauvais puisqu'ils évitent de partir de la date prévisionnelle fixée en 2012 -, Astrea a vu sa durée prévisionnelle fixée en 2017 à 72 mois passer à 138 mois selon le PAP 2022. Selon le PAP 2023, il devrait être achevé en 119 mois, étant relevé que le PAP se concentre uniquement sur le troisième palier et ECRIS TCN. La fin prévisionnelle est désormais prévue pour 2025. Le coût, selon le PAP 2022, devait être initialement de 20M€, il avait été réévalué à 71,04 M€. La modification du périmètre de ce logiciel et la communication de chiffres très différents d'un document à l'autre confirment les critiques de la Cour des comptes, qui souligne la difficulté pour le ministère de chiffrer correctement les dépenses induites par la conception et le développement de ces projets ainsi que les problèmes de gouvernance qui semblent manifestes. Des observations similaires pourraient être faites sur d'autres projets tels prisme ou mon suivi justice.

Dans ce contexte, le maintien de dépenses importantes cette année n'est pas de nature à nous rassurer.

Pour expliquer la défaillance des applicatifs, la Cour des comptes avance quelques explications :

- Elle avait notamment souligné la faible internalisation des « ressources projet » pour le ministère de la Justice (9 % quand les ministères économiques et financiers atteignent 49%), un fort recours à des contractuels (74 % quand les ministères financiers n'ont recours qu'à 7 % de contractuels), avec, de plus, une problématique liée à la pérennité de ces emplois, au regard de la faiblesse de rémunération et de la réévaluation de leurs salaires par rapport au privé. La conséquence est que, selon la Cour des comptes « la situation du ministère de la Justice mérite d'être soulignée. Il ne paraît pas disposer des ressources internes suffisantes pour conduire ses projets de le respect des règles de l'art ».

Pour ces motifs, nous n'avons pas d'opposition concernant l'augmentation substantielle des dépenses liées au titre 2. Nous nous interrogeons néanmoins sur l'usage qui pourra en être fait par le ministère tant celui-ci a démontré son inconséquence en la matière. Un article récent du Canard Enchaîné désigne ainsi comme responsable du loupé Portalis les prestataires extérieurs ayant remporté le marché (Sopra stéria et Capemini), alors que les deux entreprises ont pourtant remporté un nouvel appel d'offre concernant cette fois la mise à jour de Winci...

- des défaillances de gouvernance, avec une incapacité à maîtriser le périmètre des applications. La Cour des comptes a ainsi souligné : « le ministère a parfois manqué de pertinence dans le choix des chantiers qui ont été privilégiés ou dans les méthodes de travail pour les réaliser. Ainsi, pour le projet Portalis, la priorité a été donnée au développement de fonctionnalités offertes au justiciable pour effectuer des saisines directes en ligne ou pour améliorer son information, alors que le préalable indispensable était de terminer la refonte d'applications civiles vieilles de trente

ans. Sur ce projet particulier, le ministère devrait donc suspendre le déploiement des fonctionnalités à destination du justiciable tant que la mise à disposition des outils métiers aux agents et des outils de communication avec les auxiliaires de justice ne sera pas effective »¹⁵.

Nous ne pouvons, à partir du PAP, déterminer si le nouveau PTN a pris en compte cette remarque s'agissant de Portalis. Nous relèverons cependant que d'autres développements concernant un autre applicatif ne nous incitent pas à l'optimisme. Le projet Astréa voit son périmètre évoluer puisque le PAP évoque un nouveau projet « Le programme ASTREA permet au ministère de contribuer au projet européen ECRIS-TCN visant à interconnecter les casiers judiciaires européens à l'aide d'un index central européen composé des empreintes digitales des ressortissants de pays tiers à l'UE condamnés sur son sol. Une première version est attendue pour 2023, et devant permettre l'alimentation et l'interrogation de l'index central européen. La mise en place d'un AFIS (Système d'identification automatique par empreintes digitales) afin de gérer les empreintes digitales fait l'objet d'un marché interministériel avec le ministère de l'Intérieur qui sera notifié en février 2023. C'est à partir de cette date que commenceront les travaux de réalisation puis d'intégration de ce progiciel qui sera hébergé par le ministère de l'intérieur pour le ministère de la justice, en bénéficiant de leur expérience sur le FAED (fichier automatisé des empreintes digitales) d'ici 2024. » Un projet d'accord cadre a été publié en mai 2022¹⁶. Outre les dangers en termes de libertés publiques que représente l'interconnexion croissante de fichiers, l'ambition de ce projet nous semble l'archétype du projet difficile à mener : le projet initial Astréa, d'une ambition pourtant bien moindre a été lancé en 2012 et n'est toujours pas terminé. Le nouveau projet à mi chemin entre deux ministères, à partir d'applicatifs dont la date d'obsolescence est dépassée depuis près de 10 ans ressemble à un projet voué à l'échec. Le fait que le cahier des charges ait été rédigé par un cabinet de consultants (CGI), alors que la Cour des comptes souligne combien les projets les mieux pilotés sont ceux qui sont les plus internalisés, n'est pas de nature à nous rassurer.

- l'utilité même de certains investissements peut être questionnée. Ainsi de Parcours et Numérique en détention (NED) dont le coût initial était de 4,4 M€ et qui devrait coûter 6,9 M€ et qui a pour objectif de « permettre aux proches (des détenus) de réserver des créneaux de parloirs, faire une demande de permis de visite via le portail et alimenter le pécule du détenu via une transaction bancaire », de permettre au « détenu de réaliser en autonomie et de manière dématérialisée des actes nécessaires à sa vie en détention, par exemple : réaliser sa commande de cantine, réaliser ses requêtes à l'administration pénitentiaire ou se former via un environnement numérique de travail », et aux agents « d'administrer et contrôler le NED ». Il s'agit, pour nous, de l'archétype des applicatifs qui risquent d'entraîner des difficultés d'accès aux droits au regard des dangers de la dématérialisation des services publics, qui est d'autant plus fort s'agissant des personnes détenues qui connaissent un taux d'analphabétisme fort. La Cour des comptes estime qu'il n'est pas certain qu'elle puisse atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

Le précédent quinquennat avait été marqué par des augmentations conséquentes du budget gaspillées dans des dépenses parfois inutiles. Les débuts de ce nouveau quinquennat ne nous semblent pas placés sous de meilleurs auspices : à la planification stratégique, le ministère semble préférer la communication et l'autoglorification. Aucun projet de loi de programmation n'a pour l'instant été déposé et le plan de recrutement annoncé pour le 15 octobre n'a pas été rendu public et il est difficile de lire dans les voies d'un PAP impénétrable la stratégie du ministère. Malgré nos interpellations répétées, le ministère n'a pas apporté de réponses à nos demandes de voire adoptée une réelle stratégie pour permettre à l'ENM de faire face aux grandes vagues de recrutement à venir – les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ne font pas tout, et nous craignons que dans la précipitation la qualité de la formation initiale soit remise en question...

15 Cour des comptes, Améliorer le fonctionnement de la justice – point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la Justice, Communication à la commission des finances du Sénat, Janvier 2022

16 [Refonte complète du système de gestion des empreintes digitales \(FAED\)](#) – BOAMP ; voir notamment Le fichier des empreintes digitales sera interconnecté avec le casier judiciaire (1/3), [nextimpact](#)

Dans ce contexte, nous avons la crainte que le budget soit à nouveau mal utilisé. Au détriment des magistrats et fonctionnaires sur le terrain, et des justiciables en dernier ressort.

ACCES AU DROIT

Le budget de ce programme, composé de 4 actions, connaît une progression moins importante que l'année dernière (il avait augmenté de 16%). Cette année, la hausse de 4,7 % en crédits de paiement permettra à peine, en réalité, de couvrir l'inflation.

Pourtant, le programme d'accès au droit et à la justice a une importance particulière. L'accessibilité de la justice recouvre en effet l'accessibilité presque « physique » des tribunaux, qui concerne à la fois le maillage territorial et la configuration des tribunaux, mais aussi la lutte contre des obstacles à la saisine de la justice, qu'ils soient financiers, pour les personnes les plus démunies, ou techniques, en lien avec la méconnaissance de ses droits et des procédures applicables. Les indicateurs utilisés ne permettent pas d'appréhender l'ensemble de ces dimensions mais permettent toutefois d'en mesurer certaines, à la différence du programme justice judiciaire où la quasi-totalité des indicateurs utilisés apparaît totalement inopérante.

1. L'aide juridictionnelle

Les crédits budgétaires pour l'aide juridictionnelle s'élèvent à 640 millions d'euros et sont donc en augmentation de 4,2 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation, là encore à relativiser au regard de l'inflation prévue pour 2023, est justifiée par l'effet des précédentes réformes dont l'impact est progressif (revalorisations de l'unité de valeur utilisée pour calculer la rétribution des avocats concernés).

En effet, le montant alloué aux avocats exerçant au titre de l'aide juridictionnelle est largement insuffisant dans de nombreux contentieux pour assurer une défense de qualité, en y passant le temps suffisant, sauf à travailler à perte. C'est d'ailleurs en ce sens que vont les récentes conclusions du rapport des états généraux de la justice. S'il salue les efforts consentis ces 5 dernières années, qui notamment ont permis de faire passer le montant réel de l'unité de valeur (UV) de l'aide juridictionnelle à 36 euros (la commission confiée à Dominique Perben avait néanmoins préconisé 40 euros), il relève que certains sujets évoqués par ladite commission n'ont pas encore été traités. Il évoque notamment la question de la prise en charge des frais de transports engagés par les avocats, « *qui soulève une difficulté particulière dans les territoires ultramarins où, faute de prise en charge, l'accès à un avocat peut être extrêmement compliqué, voire impossible* ». Il soulève en outre que « *la valorisation de certaines activités peut paraître insuffisante* », listées par le le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), dans une étude de janvier 2022 : actes préalables obligatoires à un contentieux ; tentatives de transaction ; interrogatoire de première comparution; médiation conventionnelle. Malgré ces recommandations, qui nous semblent très intéressantes pour garantir l'accès à tous à une défense de qualité, le projet annuel de performance ne mentionne aucune nouvelle mesure en ce sens.

Au contraire, alors que l'éligibilité à l'aide juridictionnelle demeure encore trop restrictive, on lit dans le projet annuel de performance que « *des actions vont être accomplies pour modérer la dépense, par exemple en restreignant les conditions requises pour que l'aide juridictionnelle soit maintenue de plein droit et en rationalisant les dispositions applicables aux rétributions des contentieux de masse* ». Cette annonce glissée dans la déclaration introductive de la secrétaire générale du ministère de la justice sans aucune précision à ce stade, s'inscrit en tous points à contre-courant des récentes réformes et des conclusions du comité Sauvé, qui préconisent un mouvement inverse de renforcement du régime de l'aide juridictionnelle. Elle témoigne encore de la démarche austéraitaire de l'exécutif, au détriment des plus démunis, alors que la précarité ne cesse de s'aggraver.

Par ailleurs, les objectifs visés dans le projet annuel de performance comprennent notamment une baisse des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle, analyse que nous partageons. Il est en effet regrettable que des personnes légitimes à obtenir l'aide juridictionnelle ne fassent pas valoir leurs droits sous prétexte que cela est trop long et il est heureux que les délais aient pu de nouveau diminuer après une forte augmentation en 2020, en lien avec la crise sanitaire (entre autres). En revanche, la solution pour diminuer les délais de traitement qui consiste à aller vers le tout numérique et au recours à des contractuels, ne nous satisfait pas. En effet, s'il est indéniable que les saisines par voie dématérialisée permettent à la fois un gain de temps et un gain financier pour l'État (à supposer néanmoins que le logiciel ne prenne pas davantage de retard dans son développement), il n'apparaît pas souhaitable d'aller vers des saisines uniquement par voie numérique car il ne faut pas oublier que l'aide juridictionnelle s'adresse aussi à des populations précaires qui ne pourront toutes y avoir recours, preuve en est le faible attrait des particuliers pour le portail du justiciable jusqu'à présent. Il est certes prévu que les plus démunis seront accompagnés dans l'utilisation de ce nouveau logiciel. Toutefois, il est à craindre que pour des populations éloignées des lieux de justice, avec un accès limité à la lecture, l'écriture et l'informatique, cela n'entraîne un effet dissuasif fort et que les justiciables ne demandent même plus l'aide juridictionnelle alors qu'ils en ont le droit, du fait de la complexification des démarches uniquement numériques, ce que dénonce d'ailleurs le Défenseur des droits dans son rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics ». Par ailleurs, il nous semble avant tout important de continuer de considérer l'activité du bureau de l'aide juridictionnelle comme une activité juridictionnelle et de ne pas la négliger dans l'organisation des juridictions.

Pour répondre aux objectifs fixés, les dépenses d'intervention du programme, qui constituent la quasi-totalité des crédits, sont plus longuement détaillées. A ce titre, il convient de relever que les rétributions des autres auxiliaires de justice (avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, huissiers, experts, médiateurs, enquêteurs sociaux ou de personnalité, traducteurs...) restent une part minime de la dépense (21,6 millions sur l'année), bien qu'une revalorisation soit annoncée, sans plus de précisions. Le rapport du comité Sauvé souligne pourtant explicitement l'urgence à augmenter le montant des actes des huissiers de justice, la nomenclature des rémunérations n'ayant pas été modifiée depuis près de 50 ans.

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

Le budget alloué à l'accès au droit s'élèverait quant à lui en 2023 à 14,7 millions d'euros et connaîtrait ainsi une hausse significative (+19,7% en crédits de paiement), principalement pour financer les 101 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) et les 2 conseils de l'accès au droit (CAD) – 1,5 millions d'euros sur les 2,4 millions d'augmentation seront consacrés aux CDAD, et les points-justice. Selon le PAP, ce financement permettra en 2023 d'optimiser le maillage territorial des lieux d'accès au droit : incitation des CDAD à ouvrir des permanences, création de nouvelles maisons de justice et du droit. Nous ne pouvons qu'encourager cette augmentation et ces objectifs, tant l'aide juridique gratuite est précieuse pour les populations les plus démunies.

L'indicateur sur le nombre de citoyens ayant un lieu d'accès au droit par voie routière à moins de 30 minutes de 97 % en 2023 présente à ce titre 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 (puisque 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). 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 outre, cet indicateur est à mettre en lien avec l'éloignement des lieux de justice des particuliers en rapport notamment avec la disparition du juge d'instance entrée en vigueur en janvier 2020. 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.

3. 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 43 millions d'euros dans le PLF pour 2023, soit une hausse de 6,8 % par rapport à la loi de finances pour 2022. Cela suscite d'emblée une première réflexion : il est dommage que l'augmentation de cette action soit en baisse par rapport à l'année dernière (+26%), et soit moins importante que l'augmentation globale du budget de la mission justice. Il est en effet primordial de maintenir l'effort sur ce point, tant l'institution judiciaire accompagne encore trop mal les victimes, notamment de violences intrafamiliales et/ou sexuelles.

Quelques remontées de terrain qui illustrent la réalité des juridictions en 2022 :

- 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 à 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 peuvent lui être rappelés par le juge ;
- les dispositifs de protection de type bracelet anti-rapprochement et téléphone grave danger, qui se développent, sont particulièrement anxiogènes pour les victimes de violences intrafamiliales, notamment en raison des difficultés techniques récurrentes.
- l'évaluation approfondie de la situation des victimes (EVVI), est absente dans un nombre très important de dossiers traités à l'audience correctionnelle.

A cet égard, le seul indicateur de performance présent dans le PAP est celui du taux de victimes ayant pu avoir recours au bureau d'aide aux victimes. Si ce dernier était en augmentation en 2020, du fait notamment de la baisse du nombre de dossiers traités comportant une victime en raison du confinement, il a accusé une forte baisse entre 2020 et 2021, tombant de 68,1 à 62,5 %. Ni la cible de 2022, ni celle de 2023 (68%), ne parviendront à rattraper cette chute. Il est ainsi incompréhensible que les crédits débloqués pour l'aide aux victimes connaissent une si faible augmentation cette année, tant les enjeux sont fondamentaux.

Enfin, le Syndicat de la magistrature souligne 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 mécaniques de la violence, aux rapports de domination en tous genres et aux addictions que les violences, notamment intrafamiliales, seront le mieux traitées.

4. Médiation familiale et espaces rencontre

Les crédits alloués pour cette action connaissent également une augmentation relativement importante (11,7%).

Le développement des espaces rencontre nous apparaît particulièrement important au regard de la saturation de ces dispositifs à l'heure actuelle, ce qui peut priver l'un des parents de tout droit de visite pendant plusieurs mois, au risque d'exacerber le conflit parental autour de cette question, et au détriment des liens que l'enfant est en droit d'entretenir avec son parent. En outre, la saturation

des dispositifs conduit les juges aux affaires familiales à modifier leurs décisions et à réduire la fréquence des visites, ce qui est également discutable.

S'agissant de la médiation familiale, le projet de loi de finance prévoit la prolongation de l'expérimentation qui rend obligatoire la tentative de médiation préalable dans certaines affaires familiales. D'une manière générale, le syndicat de la magistrature soutient le développement des modes alternatifs de règlement des différends à la condition qu'ils soient pensés pour ce qu'ils sont : une recherche d'une solution acceptée par les parties, et pas une manière de résorber les stocks. L'intervention du JAF dans les situations familiales conflictuelles reste importante pour détecter des situations qui dépassent en réalité le cadre du conflit et peuvent constituer des violences. Une médiation réussie n'est en effet pas toujours le signe qu'aucune violence n'existe, l'emprise de l'auteur sur la victime pouvant justement conduire cette dernière à accepter toutes les demandes de l'auteur.

Par ailleurs, les premières analyses de la TMFPO démontrent qu'elle peut avoir des conséquences négatives sur les situations existantes. Une étude du GIP justice¹⁷ souligne ainsi « La TMFPO constitue ainsi une déjudiciarisation paradoxale : elle augmente les délais de règlement des litiges pour la plupart des justiciables, sans les avoir nécessairement aidés à se mettre d'accord ou à augmenter leur sentiment de justice ». Au regard de ces éléments, nous estimons qu'il est nécessaire de poursuivre l'expérimentation avant toute généralisation. Il conviendrait par ailleurs de faire un bilan de toutes les lois qui ont promu les MARD pour un succès limité afin de trouver une solution permettant à la fois d'arriver à une solution plus acceptée par les parties et en même temps qui préserve une place réelle au juge.

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le budget de ce programme connaît également un progrès significatif, en augmentation de 10,3 % par rapport à la LFI 2022. Les évolutions d'emploi à la PJJ représentent 92 créations d'ETP pour le PLF 2023, avec une priorité donnée aux métiers d'encadrement (+45) et aux métiers du social (+47) soit davantage de métier du social que l'année dernière, ce que nous saluons.

Le PAP 2023 affirme une ambition louable : employer les moyens alloués à la DPJJ « dans le souci d'une amélioration continue de la qualité de l'action menée en veillant notamment à l'insertion sociale des jeunes confiés par l'autorité judiciaire ».

Est-ce le cas, alors que le CJPM vient de fêter ses un an ?

1. CJPM, an 1 – la précipitation plutôt que la qualité ?

Deux points évoqués par le programme méritent quelques développements :

- l'objectif tendant à ce que soit garantie une aide à la décision efficace et d'améliorer la qualité des prises en charge éducatives repose principalement sur les délais de prise en charge, l'argument étant que le CJPM réduit les durées d'audiencement au pénal. Cette volonté d'amélioration des délais de prise en charge interroge sur les moyens qui seront prévus pour y parvenir, alors qu'en 2020 les délais moyens étaient de 21 jours pour les mesures de milieu ouvert et 16,7 jours pour les MJIE. Il ne faudrait pas notamment que la rapidité de la prise en charge de la mesure se fasse au détriment de la fréquence des visites, ou encore de la continuité du suivi éducatif (en prévoyant notamment une prise en charge par plusieurs éducateurs successifs). En pratique, les délais prévus dans le cadre de la réforme, et notamment celui de 10 jours à 3 mois avant la première audience sur la culpabilité paraissent ainsi bien insuffisants pour qu'une réelle prise en charge ait lieu si un suivi éducatif est ordonné, compte tenu des effectifs de milieu ouvert

¹⁷ Valérie BOUSSARD, [L'évaluation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire \(TMFPO\). Quand médier n'est pas remédier](#), Mise à jour janvier 2021 IDHE.S-CNRS, Université Paris Nanterre

actuels. En outre, la publicité faite sur le logiciel PARCOURS devant permettre « un suivi plus précis et exhaustif des mineurs » est à relativiser dès lors que la logique de la justification à l'acte qu'il implique va aboutir à ce que les services éducatifs passent de plus en plus de temps derrière leur écran à justifier de leur activité au lieu de travailler un suivi éducatif approfondi.

Comme nous avons pu le souligner il y a deux ans, ce dogme de la rapidité est par ailleurs contradictoire avec l'idée préconisée, et que l'on ne peut qu'approuver, que la durée réelle de placement doit être allongée que cela soit en UEHC ou en CER. En effet, cette durée est actuellement trop courte pour que l'adolescent 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, incident sur le lieu de placement). Il est difficile de comprendre en quoi l'accueil temporaire va permettre de résoudre ces difficultés. La question de la durée de placement ne peut se poser en tant que telle et fait encore une fois figure d'affichage dès lors qu'il faut en réalité s'interroger sur 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.), ce qui ne peut 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, ce qui transparaît d'ailleurs dans le taux des placements de plus de 3 mois qui vont à leur terme qui stagne à 61 % en dépit de prévisions ambitieuses chaque année. Il est ainsi à craindre que contrairement à ce qui est espéré et à l'image de ce qui s'est passé en 2022, ce taux n'évolue pas dans le sens espéré en 2023.

- le recours à l'enfermement en lien avec le CJPM, qui est, ainsi que le reconnaît le PAP peu documenté au niveau national. L'indicateur 1.4 relatif à la proportion de jeunes en détention provisoire parmi les jeunes détenus n'est pas de nature à nous rassurer, notamment parce qu'il se contente d'un ratio et que le PAP ne communique pas de valeurs brutes de jeunes détenus et de jeunes en détention provisoire. Une explosion de l'incarcération dans le cadre d'une condamnation entraînera une amélioration du ratio.

A cet égard, nous relevons que, depuis l'adoption du CJPM, le nombre de mineurs incarcérés n'augmente pas et a même connu une baisse (760 mineurs détenus le 30 juin 2021 contre 654 le 30 juin 2022) mais ce chiffre du nombre de mineurs incarcérés est sûrement un trompe l'oeil et doit impérativement être croisé avec le nombre de mineurs entrants (qui n'est pas disponible pour l'instant...). En effet, certaines durées de détention maximales des mineurs ont été réduites par la loi donc les mineurs restent moins longtemps en détention. Plusieurs gros TPE (Paris, Lyon, Toulouse) indiquent que le nombre de mineurs incarcérés leur apparaît plus important qu'avant la réforme, les JLD qui ne sont pas des magistrats spécialisés mineurs, ayant une pratique différente de celle des juges des enfants. Peu familiers des structures prenant en charge les mineurs (EPE, CER, hébergement diversifié, etc.), les JLD incarcèrent plus souvent les mineurs. Le fait que le PAP évoque « l'accent actuellement mis sur la formation et la sensibilisation des juges des libertés et de la détention à la spécificité du public mineurs » ne recoupe pas nécessairement les retours que nous avons pu récolter. De même, la référence à « la formation aux aménagements de peine

et l'intégration progressive dans les pratiques des professionnels du possible recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique en alternative à la détention provisoire » comme facteur permettant de réduire la part de mineurs prévenus dans les mineurs incarcérés nous semble relever à ce stade du vœu pieux tant en terme de mise en oeuvre faute de temps dédiés que de résultat.

Plusieurs TPE indiquent que le parquet fait largement usage du déferrement en vue d'audience unique TPE quand d'autres indiquent à l'inverse une diminution du nombre de déferrements. Plusieurs grosses juridictions à l'activité pénale soutenue indiquent par ailleurs que les mineurs non accompagnés sont particulièrement concernés par ces incarcérations par le JLD en vue d'une audience unique. La tendance qui peut aussi être observée dans les statistiques disponibles est celle d'une proportion plus importante des mineurs condamnés parmi les mineurs détenus (569 prévenus + 191 condamnés au 30/06/2021 ; 394 prévenus + 260 condamnés au 30/06/2022).

Ces éléments nous incitent donc à une certaine méfiance. Nous considérons que d'autres indicateurs auraient pu être préférés, et par exemple un sur la durée moyenne des incarcérations, étant relevé que selon les derniers chiffres dont on dispose, la durée d'incarcération s'élevait à 3,5 mois pour 2020, durée la plus longue enregistrée depuis 2002 sans pour autant que de réelles alternatives à l'incarcération puissent être travaillées, ou un indicateur sur le nombre de mineurs détenus.

2. Priorité au répressif ?

Certains projets qui étaient évoqués lors du précédent exercice budgétaire sont occultés, ou à tout le moins se voient accorder une place moindre dans le PAP 2023 :

- création d'une réserve permettant d'accueillir des réservistes militaires dans le cadre de l'accord conclu entre les ministères des armées et de la justice. Il s'agit d'un point que nous avons vivement critiqué, tant en raison de son caractère démagogique que parce qu'il a démontré son inefficacité lorsqu'il a été utilisé à l'étranger. Le silence du ministère signifie-t-il que le projet est abandonné, ce qui serait une bonne nouvelle ?

- attachement aux CEF. Le précédent projet annuel de performance consacrait de longs développements aux plans de construction de centres éducatifs fermés. Cette thématique est relativement absente du PAP pour 2023, étant seule évoquée l'ouverture d'un CEF en 2022 à Bergerac. Il convient pour autant de se garder de tout optimisme : le PAP relève en effet que « le plan de construction des centres éducatifs fermés, engagement de campagne du président de la République en 2017, de même que la rénovation et la réhabilitation des établissements vétustes seront poursuivis pour assurer une offre suffisante et adaptée en métropole et sur le territoire ultra-marin ». De plus, le garde des Sceaux a encore, il y a quelques semaines à peine, loué les CEF comme forme adaptée de réponse aux cas de délinquance les plus graves, s'agissant de la création du CEF de Saint Nazaire.

Pourtant, le PAP lui même contient des développements qui démontrent combien les CEF sont inadaptés. Ainsi, il note qu'« Au regard du rapport d'évaluation sur le placement judiciaire de 2018 et de l'enquête sur le profil des mineurs placés en CEF au 15 juin 2018, il apparaît que la durée des placements est inférieure à 6 mois, et même à 3 mois dans 46 % des cas (36 % en 2020 et 39 % en 2021), et que les placements donnent souvent lieu à des mainlevées anticipées de la part des magistrats. En outre, le turn-over tant des cadres que des professionnels et le recours à des recrutements de contractuels insuffisamment formés amplifient les difficultés d'organisation et fragilisent les établissements pour la prise en charge de mineurs difficiles ».

De plus, les CEF sont très coûteux par rapport à d'autres types de placement et par rapport aux mesures de milieu ouvert. Le coût de journée, qui était de 361 euros pour 2022 dans un CEF, 345 euros dans un CER et 297 euros pour des hébergements collectifs passe à 583 euros pour les CEF, 471 pour les CER et 492 pour les hébergements collectifs. Le centre éducatif fermé est donc le type de placement le plus coûteux. Cela est d'autant plus paradoxal que le taux d'occupation des CEF s'élevait à 68 % en 2021. La difficulté à remplir ces structures, mise en regard de leur coût, doit d'autant plus questionner. La priorité devrait se trouver bien ailleurs et notamment dans la mise à disposition des services éducatifs classiques, qui souffrent de délais d'attente extrêmes empêchant une prise en charge très tôt des mineurs, seul moyen en réalité d'intervenir avant même que la question du placement en CEF ne puisse se poser. S'il pourrait être objecté que cela ne correspond pas à la demande des magistrats puisque le taux de prescription de placements en CEF est particulièrement élevé par rapport aux UEHC, il y a lieu de souligner que cet indicateur est particulièrement trompeur puisqu'il ne traduit pas en réalité la demande des magistrats, mais uniquement ce qui est prescrit dans les ordonnances de placement, or les magistrats ne peuvent ordonner de placement dans un établissement que s'il leur a été indiqué qu'une place était disponible. Ainsi, la faible taux de prescription de placement en UEHC traduit davantage un manque de places dans ces établissements qu'une absence de demande de la part des magistrats.

Rappelons à toutes fins utiles qu'une mission d'information du Sénat vient de rendre un rapport (n°885 du 21 septembre 2022) intitulé « Prévenir la délinquance des mineurs – Eviter la récidive » dont la recommandation n°10 est la réorientation des budgets alloués à la création de nouveau CEF vers le financement de la mise en œuvre de mesures existantes.

ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le budget de ce programme s'élèverait pour 2023 à 3907 millions d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à la LFI 2022 (l'année dernière, la hausse était de 7,4%).

Une fois encore, les dépenses sont essentiellement absorbées par le tout carcéral.

Dans le détail, les crédits de rémunération (hors CAS pensions) s'élèvent pour 2023 à 2 046 millions d'euros (+8,9 %). Cette hausse est liée notamment à la prise en compte de la hausse du point d'indice fonction publique décidée en 2022, à la création de 809 emplois supplémentaires au profit du programme ainsi qu'aux mesures catégorielles nouvelles dont bénéficient les personnels pénitentiaires. Les crédits hors masse salariale, c'est-à-dire ceux concernant prioritairement la dépense immobilière s'établissent à 1 861 millions d'euros (+6 %).

Plus précisément, 441,1 millions d'euros en crédits de paiement seront investis pour l'immobilier par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) au titre du programme des 15 000 places de prison. Quatre établissements pénitentiaires seront ainsi livrés fin 2022-début 2023 (CD de Koné et SAS à Caen, Montpellier et Mans-Coulaines), et 10 nouveaux établissements sont prévues à la livraison pour 2023, dont 7 SAS et 3 centres pénitentiaires. Des opérations de réhabilitation nécessaires seront engagées parallèlement concernant certains établissements pénitentiaires (le CP de Fresnes en priorité), et 269 millions d'euros de crédits de paiement seront prévus en 2023 pour permettre la poursuite des opérations engagées lors du précédent quinquennat, des études de nouveaux projets et le lancement de nouvelles opérations immobilières « afin de répondre à la forte augmentation de l'activité juridictionnelle ».

S'agissant des emplois créés, la prédominance du tout carcéral est toujours visible dès lors que, sur les 809 emplois créés au total en 2023, 489 emplois (70 de plus que l'année dernière) seront liés à l'ouverture de nouveaux établissements. La répartition du plafond d'emploi par action montre bien ce décalage puisque 34 552 ETPT sont réservés à la garde et au contrôle des personnes placées sous main de justice, contre 5628 ETPT seulement pour l'accueil et l'accompagnement (soit 753 ETPT de moins que l'année dernière).

L'objectif toujours affiché est ainsi la création de 15 000 places de prison supplémentaires à l'horizon 2027. Le Syndicat de la magistrature maintient sa dénonciation du choix de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires pour mettre fin à la surpopulation carcérale et pour améliorer la prise en charge des personnes sous main de justice. La construction de nouvelles places de prison est en effet un véritable appel d'air à l'incarcération, qui ne semble par ailleurs vouée qu'à absorber l'augmentation du nombre de personnes détenues. L'équation est simple : plus on construit, plus on remplit, c'est un constat ancien qui n'a jamais été démenti. Ainsi, alors que les programmes immobiliers de constructions 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 en octobre 2022 : 72 350 personnes détenues.

Le manque d'ambition du gouvernement concernant la cible à atteindre en matière d'occupation des prisons achève de démontrer qu'il n'est lui-même pas convaincu que tant l'entrée en vigueur du bloc peines de la LPJ, que la création de 15 000 places de prison à l'horizon 2027, pourraient avoir un impact positif sur la surpopulation carcérale. Les cibles pour les années 2023 à 2025 s'agissant du taux de personnes bénéficiant d'une cellule individuelle¹⁸ sont seulement de 43 % pour 2023 et 44 % pour 2025. S'agissant du taux d'occupation des établissements pénitentiaires, c'est encore pire : alors que ce taux atteignait déjà les 126 % en 2021 s'agissant des maisons d'arrêts, il est prévu à la hausse en 2023 (131 %), ainsi que pour les années à venir.

Alors que le Syndicat de la magistrature sollicite depuis des années la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale, par un mot à ce sujet dans le projet annuel de performance pour 2023. Pourtant, au-delà même des associations et syndicats, le rapport des Etats généraux de la justice fait également état de la nécessité d'un mécanisme de régulation¹⁹ comme instrument de lutte contre la surpopulation carcérale.

Sans réel courage politique visant à mettre fin à cette surpopulation, les bonnes intentions du gouvernement pour améliorer le pourcentage des détenus travaillant en détention ne seront qu'une gageure. Rappelons à ce titre qu'en 2021, seuls 30,4 % des détenus travaillaient, et que la cible pour 2023 n'est fixée qu'à 35 %. Pour les formations, c'est encore pire : en 2021, dans un contexte de crise sanitaire, seuls 8,42 % des détenus bénéficiaient d'une formation générale ou professionnelle. S'agissant enfin des garanties entourant le travail des détenus, si le Syndicat de la magistrature salue les avancées acquises à la suite de la loi du 22 décembre 2021, il souligne que le chemin est encore long pour renverser le paradigme (voir notre communiqué commun [ici](#)).

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

Autre objectif qui devrait être prioritaire pour le Syndicat de la magistrature : le renforcement des moyens des SPIP en milieu ouvert, à même d'assurer la réinsertion et ainsi de prévenir la récidive.

18 Le principe de l'encellulement individuel existe dans la loi depuis 1875 et son application est sans cesse reportée, le dernier moratoire ayant été voté en novembre 2022

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

C'est d'ailleurs une des préconisations du rapport Sauvé, qui fixe un objectif de 60 personnes suivies par CPIP en milieu ouvert.

A ce titre, les indicateurs du projet annuel de performance ne permettent pas de rendre compte de la qualité du suivi, dès lors que le délai de prise en charge de la mesure ne permet pas de mesurer, par exemple, l'intensité du suivi. Ainsi, s'il est important que le 1er rendez-vous ait lieu relativement rapidement, cela est inutile si les rendez-vous suivants n'ont jamais lieu, ou de manière trop espac e. Il est par ailleurs dommageable que la crise sanitaire ait autant réduit les activités collectives organisées par les SPIP (en 2021, seulement 0,26 % des PPSMJ ont bénéficié d'une prise en charge collective), alors-même qu'il apparaissait possible d'en maintenir avec des modalités adaptées. Ce type d'actions est particulièrement adapté à certaines problématiques présentées comme prioritaires par le gouvernement, comme notamment la prise en charge des auteurs de violences conjugales.

Par ailleurs, alors que la prise en charge en milieu ouvert par les SPIP est phagocytée par la gestion des détentions à domicile sous surveillance électronique (demandes de modification horaires, incidents horaires provoqués...), le gouvernement ne semble pas vouloir prendre à bras le corps les problématiques liées à l'explosion de ce type de mesures, au détriment d'autres types de prise en charge plus adaptées. Ainsi, une cible de 20 % de détentions à domicile sous surveillance électronique peines autonomes est envisagée pour 2023 et 30 % pour 2025. De même, l'augmentation majeure souhaitée en matière d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE, mesure pré-sententielle) suit ce mouvement, une cible de +20 % étant souhaitée pour 2023 à la suite notamment des réformes législatives intervenues dans ce domaine. Le Syndicat de la magistrature maintient son opposition à de telles formes de détention, utilisées comme réponse à toute forme de délinquance et de situation en se privant d'une réflexion globale sur l'enfermement et sur la peine. Ces modalités ont des effets très d socialisants dès lors qu'elles constituent en effet des mesures de contrainte avec une surveillance importante notamment du point de vue des horaires sans forcément que le suivi socio-éducatif puisse réellement être réalisé et que la dimension de réinsertion puisse être travaillée sérieusement.

Finalement, la part totale des DDSE sous écrou dans le nombre total de DDSE, semi-libertés et placements à l'extérieur demeure très élevée (85 % en 2021). Si la cible pour 2023 prévoit une nette baisse (72 % ciblés pour 2023), les moyens mis en œuvre pour favoriser d'autres mesures sous écrou nous semblent insuffisants. Le placement à l'extérieur, dispositif d'alternative à l'emprisonnement crédible, fait l'objet d'une revalorisation louable (  hauteur de 10 euros par jour), mais néanmoins à relativiser, dans la mesure où il s'agissait de la première revalorisation depuis 2007. En effet, le développement de cet aménagement de peine, qui ne représentait en 2021 que 6 % des aménagements sous écrou, mérite d'être érigé en priorité. Or, le gouvernement prévoit encore pour 2023 des dépenses 2 fois moins importantes pour le placement à l'extérieur que pour la détention à domicile sous surveillance électronique.

S'agissant des alternatives à l'emprisonnement, le gouvernement prévoit 11,5 millions d'euros de crédits dédiés au bracelet anti-rapprochement. Concernant ce dispositif, les remontées de terrain sont encore mitigées : les incidents techniques entrainant des alertes intempestives, anxiogènes pour la victime comme pour l'auteur, sont encore fréquents. Aussi, le dispositif téléphonique particulièrement encombrant pour la victime peut être de nature à la dissuader de continuer à en bénéficier. Des efforts plus conséquents nous semblent donc à déployer pour renforcer, outre la quantité de dispositifs disponibles, la qualité du suivi qui en découle. Le Syndicat de la magistrature appelle de ses vœux des remontées statistiques ainsi qu'une évaluation fine du

dispositif, permettant ainsi d'apprécier, outre sa qualité, son impact sur le recours à l'emprisonnement.

Enfin, s'agissant de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 22 décembre 2021, principalement celles relatives à la libération sous contrainte et aux crédits de réduction de peine, nous déplorons les injonctions contradictoires qu'elles génèrent (nos observations détaillées [ici](#)). Alors que l'objectif est notamment de lutter contre la surpopulation carcérale, pourquoi supprimer l'octroi systématique aux crédits de réduction de peine – qui peuvent par la suite être retirés en cas de mauvaise conduite - alors que cela aura inéluctablement pour effet d'allonger la durée des incarcérations ? De même, si la disposition prévoyant l'octroi d'une LSC de plein droit à moins de 3 mois de reliquat de peine est louable, pourquoi se précipiter alors même que l'on n'a pas analysé les raisons des réticences des juges de l'application des peines à octroyer des LSC sur le fondement de l'article 720 du CPP déjà en vigueur ? A notre sens, la réussite d'une telle réforme de la LSC est en effet conditionnée à l'augmentation des moyens du SPIP : sans véritable projet d'insertion, les LSC aboutissent à un échec.

Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires sans se questionner sur leur architecture

Ce poste budgétaire reste très important, 114 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés en 2023 pour la sécurisation et la maintenance des sites (déploiement des caméras piéton, brouilleurs pour empêcher l'utilisation de téléphones portables, lutte contre les drones malveillants, achat de divers équipements de sécurité, dont des portiques). Une tendance au renforcement sécuritaire qui se maintient donc, éclipsant toute possibilité d'une politique tournée vers la réinsertion et risque en outre d'accroître les tensions. Nous dénonçons par ailleurs le fait que les questions de sécurité soient uniquement analysées sous le prisme de la radicalisation et de l'augmentation des moyens techniques 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.

Conclusion : un projet de loi de finances passé à coups de 49-3, trop peu ambitieux pour la justice, encore plus inquiétant pour le service public dans son ensemble.

Non, nous ne pouvons pas laisser dire au ministre de la Justice qu'il a redonné à la Justice les moyens de travailler. Soyons humbles : la situation est toujours catastrophique dans les tribunaux au point que des professionnels meurent au travail, la confiance des justiciables est plus rompue que jamais, la Justice est victime d'attaques incessantes – et même de la part du garde des Sceaux lui-même. Surtout, l'augmentation annoncée pour la Justice en 2023 intervient dans un mouvement global trop inquiétant pour le service public pour que l'on puisse véritablement se réjouir. Alors que l'hôpital déborde, que les établissements scolaires se vident de leurs professionnels, que les contrats précaires se multiplient comme des petits pains dans tous les secteurs, le gouvernement n'a rien trouvé de mieux que de faire passer au forceps le deuxième budget le plus austéritaire des vingt dernières années. Il suffit pour s'en convaincre de lire la note sur le PLF 2023 rédigée par le collectif Nos services publics²⁰ : si l'on neutralise l'impact de la fin des mesures exceptionnelles liées au Covid-19, les 65 milliards d'euros de dépenses supplémentaires fièrement annoncées couvrent à peine le coût de l'inflation (augmentation budgétaire réduite à 0,1 %). Voilà la réponse donnée à la crise structurelle que traverse le service

20 <https://nosservicespublics.fr/note-plf23>

public dans son ensemble : du mépris du débat démocratique et du collectif, maquillé par de belles annonces.