

Paris, le 11 octobre 2011

12-14 rue Charles Fourier  
75013 PARIS  
Tel 01 48 05 47 88  
Fax 01 47 00 16 05  
Mail : [syndicat.magistrature@wanadoo.fr](mailto:syndicat.magistrature@wanadoo.fr)  
site : [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org)

## PROJET DE LOI DE FINANCES 2012 : LES FAUSSES BONNES NOUVELLES

Dans sa présentation du budget 2012, qui s'élève cette année à 7,42 milliards d'euros, le garde des Sceaux affirme que son projet *« poursuit d'abord l'effort de rattrapage engagé depuis plusieurs années pour donner au ministère de la Justice et des Libertés les moyens de répondre aux attentes croissantes des Français en matière de justice (...). Il donne ensuite au ministère de la Justice et des Libertés les moyens de mettre en œuvre les réformes (qu'il a) portées cette année au nom du gouvernement »*.

Seule la seconde partie de l'énoncé correspond – très insuffisamment – à une réalité : 84 emplois de magistrats (en solde net, une fois déduite la compensation des départs à la retraite) et 110 emplois de fonctionnaires sont certes créés pour l'application de la loi sur la participation des citoyens assesseurs à la justice et de la réforme des hospitalisations sous contrainte.

Il faut rappeler que ces créations ont été annoncées par le ministre à la suite de la mobilisation inédite des professionnels de justice en février 2011, après l'affaire dite *« de Pornic »* et doivent leur existence, au moins pour partie, à ce mouvement unitaire de tous les acteurs de la justice excédés par la dégradation de ce service public et la nécessité perpétuelle d'effectuer des réformes à effectifs toujours moindres. Il restera à vérifier que les créations de postes envisagées seront à la hauteur des enjeux, notamment pour la réforme de l'hospitalisation sous contrainte.

Quant au fameux *« rattrapage »* évoqué par le ministre, on en cherche vainement la trace dans le projet déposé, notamment en ce qui concerne

les juridictions : pas un poste de plus ne sera créé par exemple pour répondre aux besoins criants des tribunaux d'instance pourtant tenus, dans le cadre de la réforme des mesures de protection des majeurs, de procéder à la révision de tous les dossiers d'ici la date fatidique du 1er janvier 2014, non plus que pour permettre aux services civils surchargés comme celui du juge aux affaires familiales de répondre à la demande des justiciables ou aux parquets asphyxiés par les procédures de pouvoir les traiter autrement que dans l'urgence.

Les crédits immobiliers annoncés seront notamment consacrés à tenter de combler le gouffre creusé par la désastreuse refonte de la carte judiciaire qui s'est traduite bien souvent par la nécessité pour le ministère de la justice de payer des loyers ou d'aménager des locaux en remplacement d'occupations jusque là gratuites. Dans l'administration pénitentiaire, ils seront quasi-exclusivement consacrés à l'ouverture de nouvelles places de prison, l'obsession demeurant pour le gouvernement la fuite en avant dans un « toujours plus sécuritaire » qui nous mène à l'impasse. D'ailleurs, l'action « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » est celle qui, après l'action transversale « *Soutien* », représente la plus grande part des moyens humains et budgétaires du ministère. La seule bonne nouvelle de ce budget est la constitution d'un programme propre au Conseil supérieur de la magistrature qui lui confère heureusement une réelle autonomie budgétaire, conformément à la loi organique du 22 juillet 2010.

Pour le reste, le bilan du ministère révèle entre les lignes l'état catastrophique du service public de la justice... Dans ce contexte, la satisfaction affichée du garde des Sceaux, qui a répété à plusieurs reprises que son budget était « *moins pire* » que les précédents, ne peut être partagée par les organisations syndicales ! Pour nous, le compte n'y est toujours pas...

## I - LES SERVICES JUDICIAIRES

### 1) Des indicateurs à la fois contestables et inquiétants

Le projet de loi de finances se fonde sur des indicateurs contestables et procédant d'une fausse lecture du fonctionnement de l'institution judiciaire. Le service public de la justice ne peut être appréhendé qu'avec des critères quantitatifs. Ainsi, l'ambition affichée pour la justice civile – qu'on ne peut que partager – est de « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables* » : pourtant seuls les délais et les stocks sont comptabilisés, la qualité ne résultant que du taux de pourvoi en

cassation ! A l'heure où le projet LEAN, décliné de chez Toyota et implanté à grands frais en juridictions (certes sur les fonds de la Mission de modernisation de l'Etat), propose de supprimer ce « *temps perdu* » qu'est le délibéré, où des chefs de juridictions conseillent à leurs collègues d'avoir recours à des « *motivations post-it* », le Syndicat de la magistrature aimerait que la qualité de la justice et les moyens pour l'obtenir soient vraiment au coeur des débats.

En matière pénale, le projet de loi de finances se fonde aussi sur la nécessité de « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables* » : il s'agit en fait toujours du sacro-saint « *taux de réponse pénale* » suivant lequel aucune infraction, quelle qu'elle soit, ne peut être laissée sans réaction alors que la qualité de cette réponse systématique n'est évaluée qu'à l'aune du « *taux de rejet par le casier judiciaire national* ». Il ne s'agit donc que d'une recherche d'exactitude technique des décisions juridictionnelles. Quand on sait qu'aujourd'hui la plus grande part de la délinquance est traitée par la « *troisième voie* », c'est-à-dire sans que le justiciable ne rencontre de juge et n'ait accès à l'audience, on réalise l'inutilité de ce critère. Par ailleurs et comme cela avait déjà été signalé, l'activité civile et commerciale du ministère public est toujours ignorée.

Ces indicateurs sont non seulement inopérants pour traduire la réalité de la justice, mais ils sont souvent erronés : en matière pénale notamment, l'implantation de Cassiopée depuis 2009, et qui ne devrait s'achever qu'à la fin de l'année 2012 si les délais sont tenus, implique – de l'aveu même de la chancellerie – des changements de critères et des statistiques non fiables qui faussent les chiffres.

Ces indicateurs produits par le ministère sont mauvais et illustrent néanmoins la misère de la justice. Ainsi, le nombre de tribunaux d'instance dépassant le délai seuil de traitement a augmenté de même que les délais moyens de traitement des affaires « *hors référés* ». Il s'agirait d'un « *effet carte judiciaire* » puisqu'on a fermé des tribunaux « *présentant de bons délais de traitement et constituant des petites structures coûteuses du fait du faible nombre d'affaires qu'elles traitaient* ».

Deux ans après cette réforme qui a saccagé la justice de proximité, il est toujours impossible de connaître les économies réalisées au regard des coûts engagés, notamment dans les dépenses immobilières.

Le stock des cours d'appel est pour la première fois depuis sept ans en augmentation, les juridictions du second degré ne parvenant plus à faire face à l'augmentation des affaires nouvelles.

Quant aux tribunaux de grande instance, le rapport pointe « *le risque de voir les stocks continuer à croître, tendance déjà lourde de ces juridictions* » et indique, non sans humour, que « *les bénéfiques attendus en termes d'efficience (pour les tribunaux absorbants) seront précédés d'une période de latence où les résultats seront nécessairement impactés par les réorganisations nécessaires* » !

L'augmentation du nombre de bureaux d'aide juridictionnelle où le délai de traitement des dossiers s'est accru est également un « dommage collatéral » de la refonte de la carte judiciaire et traduit encore une dégradation du service public de la justice.

En matière pénale, le délai de traitement moyen des délits reste d'un an en moyenne depuis 2009 sans modification notable. Ce chiffre traduit mal les disparités selon les affaires, qui s'aggravent chaque jour : une partie des procédures est traitée avec toujours plus de précipitation tandis que les autres (dossiers moyens d'instruction, enquêtes préliminaires suivies en bureau des enquêtes... ) attendent des années avant de voir leur conclusion devant une juridiction, souvent à la limite de la prescription...

Quant au taux de réponse pénale, les données en vigueur ont été si bien « travaillées » par les parquet qu'il atteint aujourd'hui presque 90% pour les majeurs et 95% pour les mineurs. On comprend mieux que le projet annuel de performance conclue : « *Il sera difficile de faire mieux sans nuire à sa pertinence* ». L'obsession demeure en tout cas l'éviction de l'audience et le gain de « temps de cerveau de juge disponible » : toujours plus de mesures alternatives sans juge et sans audience, toujours plus de visio-conférence..., ce qui nous paraît être bien éloigné de la recherche affichée de qualité de la justice.

L'augmentation du nombre d'affaires civiles « *traitées* » par les juges des enfants est également une source d'inquiétude au regard de la difficulté et de la complexité de l'intervention en matière de protection de l'enfance, alors même que ces magistrats sont de plus en plus sollicités dans le cadre pénal.

Tout ceci traduit les effets d'une politique à courte vue qui a réduit ces dernières années de façon dramatique les recrutements de magistrats et de fonctionnaires tout en leur demandant d'absorber toujours plus d'affaires et de réformes.

## 2) Des postes en nombre toujours insuffisant

Le prétendu « *rattrapage* » évoqué par le garde des Sceaux n'apparaît pas dans les prévisions d'emplois annoncées. En effet, si pour l'année 2012 est envisagé un recrutement un peu plus important de 147 nouveaux magistrats (ce qui se traduirait par un gain net de 84 magistrats sur la base d'un nombre annoncé de 250 départs en retraite), il excède à peine les 76 postes de magistrats perdus en 2010 s'ajoutant à la quarantaine de postes perdus déjà en 2009 à la suite d'un recrutement indigent.

En outre, ces 84 postes seront de toutes façons insuffisants pour faire face aux deux réformes annoncées (citoyens assesseurs et hospitalisations sous contrainte) dont les études d'impact évaluaient les besoins en magistrats à respectivement 65 et 80 postes. A ce jour, le déficit de postes sur ces deux réformes est donc de 61. On est bien loin du rattrapage annoncé... Et aucun poste n'a été envisagé pour permettre par exemple aux parquets de faire face aux nouvelles – et légitimes – exigences en matière de contrôle des mesures de garde-à-vue 24 heures sur 24.

Les effectifs des juridictions restent très insuffisants : de l'aveu même de la chancellerie lors de la préparation du mouvement des magistrats à venir, la situation est extrêmement tendue. La plupart des juges placés, dont la fonction a été créée pour faire face aux manques dus aux congés des collègues, occupent en réalité des postes vacants et le remplacement des congés maladie ou maternité est de plus en plus souvent laissé à la charge des magistrats en fonction.

Quant aux fonctionnaires, le nombre de postes réellement créés se limite à 174 dont au minimum 110 absorbés par les deux réformes citées plus haut, car les effets du recrutement de 370 greffiers et de 30 secrétaires administratifs sont en partie annihilés par la suppression de 226 fonctionnaires de catégorie C.

Cette création de postes ne compense de toutes façons toujours pas la suppression de 314 ETPT en 2010, que les 203 postes créés en 2011 n'avaient déjà pas comblée.

Le projet annuel de performance indique en outre que ces créations d'emplois « *consolident l'effort d'amélioration du ratio greffier-magistrat en vue de renforcer l'efficacité de la justice judiciaire* », mais on en cherche vainement le montant. Lors de la présentation du budget, le

ministre a répondu à notre interpellation en disant qu'il « *devrait être à 0,92* », soit encore très inférieur aux standards européens.

Le manque de fonctionnaires reste criant dans la plupart des juridictions : ainsi à la JIRS de **Nancy**, il n'y a plus un seul greffier sur les trois postes créés lors de sa mise en oeuvre. Mais comme les statistiques du parquet doivent à tout prix être complétées malgré tout, elles sont renseignées par un greffier d'instruction, les tâches juridictionnelles du parquet étant abandonnées... A **Grenoble**, des milliers de mémoires de frais sont en instance de traitement, mais on n'envisage, pour résorber ce retard, que le recours à des vacataires. A **Lyon**, le service d'audiencement des sept chambres (dont une chambre JIRS qui traite des dossiers volumineux et complexes) ne compte que trois greffiers. La cour d'appel de **Pau** tire également la sonnette d'alarme : à compter d'octobre, elle perdra cinq magistrats et quatre fonctionnaires qui ne seront pas remplacés. Pourtant, 21 affaires d'assises attendent d'être jugées, de même que 1600 procédures prud'homales. La situation n'est pas meilleure en première instance puisque le bureau d'exécution des peines a dû être fermé pendant deux semaines faute de personnel. Quant au pôle d'instruction de Pau, il perdra un de ses juges sur les trois prévus à l'effectif.

Le transfert d'un certain nombre de postes catégorie C en postes de catégorie B est évidemment une bonne chose en permettant une revalorisation de leurs carrières, mais le manque de fonctionnaires de catégorie C contraindra, comme jusqu'à présent, greffiers et magistrats à exécuter leurs tâches et ce d'autant que la quasi-totalité des crédits vacataires va continuer à être absorbée par le déploiement du logiciel Cassiopée. Ainsi, à **Metz**, cette option a été choisie et les vacataires ont tous été affectés au bureau d'ordre et à l'audiencement sans qu'il soit possible de déterminer comment le parquet pourra fonctionner sans ces aides ponctuelles à compter de janvier 2012.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le transfert de 157 postes au profit des plateformes régionales, notamment pour la mise en place du dispositif Chorus, qui nous a été décrit par le ministère comme exigeant une très forte technicité et nécessitant plus d'agents : ces transferts ne vont-ils pas peser au moins partiellement sur l'effectif des juridictions, compte tenu du maintien actuel des SAR ?

Enfin, la question du transfert des charges du ministère de l'intérieur à celui de la justice pour lui permettre de faire face aux extractions et transfèvements met une fois de plus le ministère de la Justice et des Libertés dans une situation intenable : alors que 1200 postes étaient

jugés indispensables pour faire face à cette nouvelle tâche (que la Cour des comptes évaluait à 2000 fonctionnaires), ce sont seulement 800 emplois qui devraient être transférés sur un délai de trois ans, et seulement 250 cette année. Le garde des Sceaux lui-même nous indiquait le 16 juin 2011 que « *ça n'allait pas marcher* » et la mise en place de l'expérimentation en Lorraine et en Auvergne a déjà eu des conséquences puisqu'un détenu dont l'extraction n'avait pu être réalisée a dû être remis en liberté par un tribunal correctionnel à Nancy.

Quoiqu'il en soit, l'annonce de 515 créations de postes dans notre ministère ne permettra pas de faire face aux nouvelles missions dévolues à la justice judiciaire dont la situation sera encore aggravée en 2012.

### **3) Le justiciable sacrifié au profit de l'idéologie**

Si l'idée d'une « *participation des citoyens à la justice* » suscitait une certaine adhésion de nos concitoyens, nul doute que le justiciable confronté aujourd'hui à des juridictions asphyxiées, dont les horaires d'ouverture au public se sont par exemple réduits, aurait préféré voir les crédits consacrés à la participation de citoyens assesseurs (115 emplois de magistrats et de greffiers, 30 millions d'euros pour aménager les locaux) être employés à l'amélioration du fonctionnement des juridictions.

Il n'est pas question de discuter ici la nécessité d'instaurer un contrôle du juge judiciaire sur les hospitalisations contraintes et de renforcer l'intervention de l'avocat en garde à vue. Nous avons nous-même réclamé de telles évolutions. Mais, dans le contexte de misère des juridictions et de rigueur budgétaire rappelée à l'envi, l'introduction de citoyens assesseurs dans les tribunaux correctionnels, qui se traduit notamment par la nécessité de juger à cinq ce qui se faisait à trois et par le doublement du temps des audiences (dont la charge initiale a été sous-évaluée dans l'étude d'impact), apparaît comme une aberration au regard des priorités de ce ministère.

Pendant ce temps, rien n'est fait pour répondre à l'accroissement d'activité des services de tutelles, dû à la révision désormais obligatoire des dossiers imposée par la réforme, que le ministère de la justice estimait lui-même de manière minimaliste à 27 % en 2010. Lors du vote de la loi du 5 mars 2007 réformant les mesures de protection des majeurs, la création de 80 postes de juges des tutelles avait été jugée nécessaire. Dans ces mêmes juridictions d'instance, la refonte de la carte judiciaire alourdit la charge des magistrats et des greffiers puisqu'elle

entraîne de plus longs déplacements pour les auditions faites par les juges, comme d'ailleurs, pour certains TGI supprimés, la nécessité de tenir des audiences foraines d'affaires familiales ou de juges des enfants.

Les juges d'instance vont devoir bientôt assumer à nouveau dans un grand nombre de lieux les audiences civiles tenues par les juges de proximité en application de la loi sur la répartition des contentieux. La suppression de la juridiction de proximité, source de confusion et de complexité pour le justiciable, est en elle-même une bonne chose ; il va être cependant très difficile dans beaucoup d'endroits pour les juges d'instance de reprendre des audiences supplémentaires alors que leurs efforts ont été absorbés depuis plusieurs années par la réforme des mesures de protection majeurs, voire sollicités par leurs présidents de tribunaux de grande instance pour d'autres fonctions.

Il est nécessaire de souligner que leur activité n'est en rien prise en compte dans le bilan ministériel puisqu'il est indiqué une nouvelle fois que les statistiques de STATI ne permettent pas de comptabiliser le nombre d'affaires traitées par les magistrats et les fonctionnaires des tribunaux d'instance..., façon commode pour le ministère d'ignorer la surcharge d'un certain nombre de tribunaux d'instance. Pour autant, il n'est pas question de soulager ces services surchargés de la nécessité de remplir des tableaux statistiques apparemment inutiles...

On cherche par ailleurs vainement d'où le ministère a pu tirer les 215 emplois qui pourraient être dégagés à la suite du projet de loi de répartition des contentieux. L'étude d'impact effectuée en préparation de ce projet était particulièrement vague et prudente sur les effets bénéfiques escomptés de la généralisation de l'ordonnance pénale et de l'extension de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Au demeurant, le calcul de postes incluait le temps gagné à la suite de la suppression de la comparution des époux dans le cadre du divorce par consentement mutuel, ce qui aurait pu dégager une trentaine de postes, mais cette disposition a été finalement retirée du projet de loi actuellement en discussion. Les autres évaluations font état de fourchettes hautes ou basses difficilement exploitables et n'évoquent que des « *gains hypothétiques* » ou, par exemple pour l'extension de l'ordonnance pénale, de « *paramètres difficiles à appréhender et à anticiper* ».

En réalité, il y a tout lieu de craindre que ces « *hypothétiques* » économies de temps entraînées par la généralisation de procédures expéditives au pénal (à laquelle nous sommes évidemment totalement

opposés) ne se dissolvent dans les diverses « usines à gaz » créées par le législateur, telles que le tribunal correctionnel des mineurs. Les juges d'instance devront eux assurer les audiences civiles tenues par les juges de proximité, sans aucune compensation évidemment.

Pendant ce temps, un certain nombre de services sont déjà dans l'incapacité de respecter la loi en assurant la présence du greffier aux audiences (JAF, service des enfants, service des tutelles). Certains tribunaux pour enfants sont aujourd'hui en difficulté en raison du retard accumulé par le greffe, pour la simple raison qu'ils respectent le code de procédure civile et se soucient de donner de réelles garanties au justiciable, dans une période où la nécessité de l'impartialité pour les juges des mineurs vient d'être rappelée par le Conseil constitutionnel.

Ces mêmes tribunaux pour enfants devront intégrer les conséquences de la loi du 5 août 2011 réformant la justice des mineurs, comme la constitution du dossier unique de personnalité qui impliquerait le renforcement des greffes, dont il n'est évidemment nullement question. Ils vont devoir se réorganiser profondément d'ici janvier 2012 en raison de la décision du Conseil constitutionnel interdisant au juge des enfants de présider la juridiction de jugement dans une affaire qu'il aurait instruite. Ce n'est pas l'amendement déposé par le gouvernement dans la proposition de loi Ciotti, instaurant la mutualisation des tribunaux pour enfants d'une même cour d'appel sans prévoir évidemment aucun moyen supplémentaire, qui résoudra le problème...

Au final, rien dans ce budget ne permettra d'améliorer la situation du justiciable confronté à des horaires de fermeture des services d'accueil plus contraignants dans des juridictions plus éloignées de son domicile, à des retards importants d'audience, de prononcé de la décision, ou de notification.

#### **4) La sous-évaluation catastrophique des crédits de fonctionnement**

##### **a. Les frais de justice**

Le rapport sur la loi de règlement des comptes et rapport de gestion du 20 juillet 2011 note que la dépense en frais de justice, qui avait été maîtrisée en 2006, est repartie à la hausse en 2008 et 2009, hausse qui s'est encore accrue en 2010 (8,2% pour une consommation de 466,3 millions d'euros). Curieusement, lors de sa présentation du budget, le ministère de la justice n'a pas évoqué la question des frais de justice qui demeure pourtant cruciale puisque ceux-ci ont représenté plus de 60%

de ses charges de fonctionnement. La prévision de 470 millions d'euros pour 2012 risque donc bien d'être une nouvelle fois sous-évaluée, et ce d'autant que les tribunaux continuent à déstocker massivement les mémoires de frais en retard. La mise en place progressive d'un nouveau circuit de traitement comptable des mémoires devrait réduire leur délai de traitement et alourdir encore la charge des frais de justice dans les mois à venir (en 2011, près de la moitié du programme devrait être consacrée au paiement d'engagements antérieurs à 2010). On comprend dès lors que le rapporteur spécial de la loi de règlement des comptes se soit « *interrogé sur la sincérité de cette prévision budgétaire* » et « *s'inquiète de l'évolution de ce poste de dépenses* ».

Au cours de l'année 2010, les frais de justice commerciale ont explosé en raison de réformes des greffes des tribunaux de commerce dont les effets vont se poursuivre, surtout dans un contexte de crise économique.

Quant aux frais liés à la justice pénale, qui représentaient en 2010 plus des deux tiers des dépenses, il y a peu d'économies à attendre. La mise en oeuvre de la LOPPSI 2 en matière d'immobilisation de véhicules va continuer à engendrer des dépenses qui sont évaluées à plus de 17 millions d'euros tandis que la part employeur des cotisations sociales de collaborateurs occasionnels du service de la justice vont encore coûter 30 millions. La revalorisation du tarif des huissiers audienciers s'élèvera à près de deux millions.

Les exigences de conduite des enquêtes et de recherche de la vérité amènent les magistrats pénalistes à développer le recours aux analyses génétiques : l'augmentation de ce poste de dépenses devrait se poursuivre, les prix de ces examens ayant déjà été négociés au plus bas – nous dit-on.

Les frais de traduction et d'interprétariat n'ont pas non plus vocation à baisser en raison notamment de la multiplication des procédures de reconduite d'étrangers.

Sur le terrain, malgré les annonces du ministère, les juridictions sont toujours confrontées à la quadrature du cercle. A Lyon, un expert a tout récemment confié à un magistrat qu'il n'était pas payé depuis le mois de février. A St Pierre, à la Réunion, c'est le cas pour l'essentiel des experts... Un juré d'Angers a saisi les parlementaires du Maine-et-Loire pour protester contre le fait que pendant les trois semaines de la session d'assises pour laquelle il avait été tiré au sort, on avait refusé de prendre

en charge ses frais de repas et de stationnement au motif qu'il lui était loisible de s'alimenter à son domicile et d'y garer sa voiture.

Seule la mise en place de la plateforme nationale des interceptions judiciaires devrait permettre d'envisager une embellie sur la question des frais de justice. De la même manière, la révision des tarifs applicables aux opérateurs devrait permettre une économie de 6 millions d'euros, malheureusement sans rapport avec les charges croissantes énoncées ci-dessus.

Il est une fois de plus important de signaler que les juridictions ont très peu de marge de manoeuvre pour limiter les frais de justice. Les textes législatifs ou des recueils de bonnes pratiques ne cessent d'imposer aux magistrats la nécessité d'ordonner des expertises ou examens techniques au lieu de leur en laisser apprécier l'opportunité. Il est désormais nécessaire, par exemple, de mettre en oeuvre une mesure d'expertise pour accorder une permission au condamné pour violences conjugales, alors que cette infraction correspond à des situations très diverses.

La révision des dossiers engagée dans le cadre de la réforme des tutelles implique de recourir à un grand nombre d'expertises médicales psychiatriques. La loi sur les hospitalisations psychiatriques obligera le juge à organiser **deux** expertises. Dans un contexte aussi contraint, l'emploi de la notion d'« *efforts* » que pourrait faire l'institution judiciaire est pathétique...

En outre, la mise en oeuvre de la réforme de la médecine légale, évaluée l'an passé à 54,2 millions d'euros, n'a pas produit les effets attendus. Cette somme devait correspondre à la dotation versée par le ministère de la justice à celui de la santé pour réaliser les autopsies. Cependant, le coût des transports de corps jusqu'aux établissements hospitaliers dédiés (aller ET retour pour ne pas pénaliser les familles et contrairement à ce qui avait été annoncé à l'origine), évalué par exemple à 100 000 euros pour la Moselle, à 140 000 euros pour la région savoyarde, ne figure pas dans cette dotation. Il en est de même pour tous les examens complémentaires (radiologiques, anatomopathologiques, biologiques...), généralement onéreux, et pour les transports des magistrats et enquêteurs qui assistent aux autopsies. Devant ces difficultés, la réforme de la médecine légale instaurée par deux circulaires, à la hâte et sans concertation, a fait l'objet d'un moratoire, ce que le projet annuel de performance appelle pudiquement une « *montée en puissance (...) progressive compte tenu de son importance structurante* ». Nul doute que les économies réalisées dans ce secteur ne seront pas à la mesure

des annonces du ministère et ce d'autant que, contrairement aux prévisions, les examens de garde à vue vont continuer à être financés au cas par cas par le budget de la justice.

#### b. Les crédits de fonctionnement

Ainsi que le note le rapporteur du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, l'exécution du budget du ministère de la justice est « *chroniquement tendue* ». Le programme « *Justice judiciaire* » a notamment connu de fortes contraintes sur ses dépenses de fonctionnement avec un taux de consommation de 110,3%. En conséquence, des crédits en provenance de crédits d'investissement et de personnel ont été redéployés. Il est à craindre que cette situation se renouvelle dans l'avenir.

Le projet de loi de finances évalue à 292 millions les dépenses afférentes au fonctionnement des juridictions (dont environ 5 millions pour la réforme de la carte judiciaire). Sur ce poste, le reste à payer est supérieur à celui des années précédentes.

Par ailleurs, selon le garde des Sceaux, l'accent va être mis sur le développement des nouvelles technologies. Or, dans ce domaine, la réalité est sans commune mesure avec les annonces. Ainsi, la numérisation des procédures est développée : des scanners ont été installés dans les greffes d'instruction par exemple. Pourtant, faute de personnels formés, les pièces sont scannées par paquet de plusieurs centaines et ne sont pas nommées, ce qui rend leur numérisation inutilisable. Les magistrats ne disposent de toutes façons pas de postes informatiques à écrans suffisants pour lire des pièces et rédiger un rapport. Ils renoncent donc dans la plupart des cas à l'utilisation de cet outil.

De la même manière, le recours à la visioconférence continue à être présenté comme LA solution économique pour rencontrer les justiciables, alors qu'elle est en fait la négation de l'audience judiciaire. Le chantage budgétaire a porté ses fruits puisque le taux de 5% par an fixé par le ministère a été atteint et même dépassé depuis deux ans. Certaines juridictions en sont venues à des absurdités comme celle qui consiste à demander aux juges de l'application des peines de recourir à la visioconférence plutôt que se rendre comme auparavant dans l'établissement pénitentiaire. La visioconférence a été aussi « *conseillée* » pour appliquer la loi sur le contrôle des hospitalisations sous contrainte : nos craintes déjà exprimées envers ce dispositif ne font que se renforcer quand la population concernée souffre de troubles mentaux. Enfin,

l'obligation nouvelle pesant désormais sur l'administration pénitentiaire d'assurer les transferts et les extractions et dont les expérimentations se sont révélées calamiteuses va accroître les pressions sur l'institution judiciaire pour recourir à la visioconférence.

Dans ce contexte de développement des nouvelles technologies, et sans bénéfice technique, il est à craindre que les conditions de travail des personnels judiciaires continuent à se dégrader.

Nombre de juridictions se trouvent à l'heure actuelle dans une misère matérielle inconcevable. Pour l'anecdote, un collègue s'est vu réduire de ses frais de déplacements le montant dépensé pour aller prolonger une mesure de garde à vue alors qu'on lui avait interdit d'utiliser le véhicule de la juridiction. Au tribunal pour enfants de **Bobigny**, il n'y a plus de télécopieur en état de fonctionner et le manque de papier conduit à imprimer sur des feuilles de brouillon. Dans cette juridiction, les magistrats ne disposent pas de recueil de qualifications pénales postérieur à 2007. A **Lyon**, les 16 cabinets d'instruction ne disposent que de 6 multiplexeurs (destinés à enregistrer les auditions et dont l'usage est obligatoire en matière criminelle et pour les mineures victimes), ce qui contraint à des gymnastiques insupportables. A la **Réunion**, les magistrats du TGI de St Pierre se partagent un unique code civil et une panne de l'autocommutateur ne pourrait être réparée tandis que les chefs de juridiction ont dû jongler pour permettre la maintenance de la climatisation.

## 5) Le choix pour 2012 : l'immobilier carcéral

Lors de la présentation de son budget, le garde des Sceaux a mis l'accent sur l'effort fait dans le projet de loi pour financer les programmes immobiliers au sein du ministère de la justice. Ce sont effectivement 1,8 milliards d'euros qui leur seront consacrés.

Pour la justice judiciaire, un peu plus de 121 millions d'euros concerneront des investissements hors carte judiciaire (ce dernier poste se verra allouer près de 24 millions d'euros). Ces programmes concerneront les juridictions de Montpellier, Amiens, Angers, Aubenas. En outre, l'adaptation des bâtiments suite à la réforme des citoyens assesseurs coûtera la somme de 30 millions d'euros. Une somme est également prévue pour modifier l'organisation judiciaire dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, tandis que les travaux indispensables à la création de la cour d'appel de Cayenne, pourtant imminente, n'ont pas été pris en compte.

Dans ce domaine, le différentiel autorisations d'engagements/crédits de paiement s'explique par la proportion importante de partenariats public-privé (Paris mais également Caen, Lille et Perpignan), dont la consommation des crédits de paiement n'interviendra pas avant 2013. Le Syndicat de la magistrature continue sur ce point à partager les inquiétudes qui avaient été formulées par la Cour des comptes sur ces dispositifs en raison du volume et du rythme des engagements de l'Etat en la matière.

Malgré les annonces du ministre, les investissements ne vont concerner qu'un nombre restreint de tribunaux, tandis que le coût prévisionnel de l'entretien courant des bâtiments est maintenu pour 2012 au niveau de 2010. Quand on connaît l'état de délabrement des juridictions françaises, on ne doute pas que cette somme sera, une fois de plus, insuffisante.

Le coût annoncé – et certainement minoré de la réforme – de la carte judiciaire pour 491 millions d'euros laisse rêveur lorsqu'on considère le stress subi par les personnels et les difficultés qui en résultent pour les justiciables, sans les bénéfices espérés.

En revanche, l'entretien lourd sera consacré à la mise en conformité des bâtiments judiciaires avec les exigences en matière d'accessibilité aux personnes handicapées, de sûreté et d'environnement. Sur le premier point, la justice, qui accueille par essence des personnes vulnérables et souvent lourdement handicapées (aux tutelles notamment, mais pas seulement) – mais qui ne les emploie toujours pas ! –, a un retard extrêmement important que 9,6 millions d'euros ne pourront sans doute pas combler. On ne compte plus les tribunaux dans lesquels les justiciables à mobilité réduite doivent être portés dans les locaux voire entendus dans des corridors...

Le Syndicat de la magistrature ne peut que déplorer que l'essentiel du budget consacré à l'immobilier au sein du ministère de la justice concerne la création de nouvelles places de prison sans réfléchir à l'utilité du choix du tout répressif. En effet, 1852 millions d'euros seront destinés à accroître le nombre de places d'emprisonnement pénitentiaire. C'est ainsi que, dès 2012, près de 900 nouvelles places seront ouvertes pour répondre au « toujours plus » carcéral. Les réhabilitations des bâtiments judiciaires délabrés ne vont guère progresser...

## II - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le projet de budget ne tire aucune conséquence du mouvement unitaire de février 2011, né de la mise en cause des professionnels chargés du suivi des condamnés en milieu ouvert à Nantes : les projets de recrutement de personnels d'insertion sont dérisoires puisqu'il s'agit d'un solde net de 25 emplois, une fois déduits les départs en retraite.

Les charges du personnel se répartissent en 78,9% pour la mission de garde et de surveillance, pour 15,5% pour la fonction d'accueil et d'accompagnement ; c'est dire qu'au-delà des discours incantatoires, l'administration pénitentiaire est encore loin de pouvoir remplir une mission d'insertion.

Pourtant, le rapport CLEMENT MOUNAND commandé cette année par le ministre lui-même concluait à la nécessité d'au moins 200 postes de conseillers d'insertion et de probation dans une hypothèse basse et 600 postes dans une hypothèse haute. Le garde des Sceaux a indiqué que la question des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation serait traitée dans le cadre de la loi de programmation pour l'exécution des peines annoncée par le Président de la République en septembre dernier. Autant dire que malgré les innombrables rapports (WARSMANN, LAMANDA, celui de la Cour des comptes...), les SPIP pourront encore attendre..., ce qui n'empêchera pas le cas échéant de mettre en cause des responsabilités individuelles en cas de fait divers dramatique.

L'immense majorité du budget de cette direction va être une nouvelle fois engloutie dans des constructions de nouvelles places de prison, dans la logique d'un durcissement aveugle de la répression caractérisé notamment par les peines-planchers. Le Syndicat de la magistrature est évidemment favorable à la mise aux normes des établissements pour qu'ils soient conformes aux règles pénitentiaires européennes, mais s'oppose à l'accroissement absurde de places de prison jusqu'à l'objectif posé par le Président de la République de 80 000 places.

La chancellerie recourt là aussi à des partenariats public-privé conduisant l'Etat à acquitter ensuite des loyers coûteux qui, dans certaines régions, absorbent les deux tiers des crédits de fonctionnement.

Le ministère se réjouit par ailleurs de la progression du placement sous surveillance électronique (au 1er juin 2011 : 7645 personnes) : si elle est un instrument commode de désencombrement des établissements pénitentiaires, cette mesure ne peut suffire à assurer l'insertion des

personnes suivies. Il convient de comparer ce nombre au chiffre de 661 personnes bénéficiant d'un placement extérieur avec hébergement et prise en charge par une association susceptible de leur apporter un réel accompagnement, particulièrement utile pour les fins de longues peines ou les détenus particulièrement isolés.

Enfin, les indicateurs utilisés par le ministère témoignent de la volonté persistante de masquer les problèmes : le taux d'encellulement individuel est calculé sur l'ensemble des établissements pénitentiaires et non sur les maisons d'arrêt, où l'on entasse sans limites les détenus ; on continue à calculer le taux de personnel formé à la prévention au suicide mais surtout pas le nombre de suicides et de tentatives...

### **III - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

La Protection judiciaire de la jeunesse est depuis des années le secteur sacrifié du ministère de la justice : si son budget fait apparaître une légère augmentation cette année, après avoir été fortement réduit en 2010, c'est uniquement du fait de la transformation d'un certain nombre de foyers éducatifs en Centres d'Education Fermé. Ce choix fait suite aux dispositions de la loi du 5 août 2011 élargissant la possibilité de placement en CEF des mineurs de moins de 16 ans.

Non seulement cette focalisation sur le pénal est contre-productive, mais elle est onéreuse, puisque le coût d'une journée en CEF s'élève à 600 euros pour un prix de 487 euros en foyer traditionnel et que les professionnels de la justice des mineurs sont pourtant parfois dans l'obligation d'y recourir faute d'autres solutions diversifiées. La Défenseure des enfants avait relevé dans son rapport concernant les CEF que près de la moitié des jeunes placés dans ce cadre avaient très peu d'antécédents pénaux...

L'obsession du pénal fait l'impasse sur les situations de bon nombre d'adolescentes se mettant en danger par des conduites autodestructrices ou de mineurs souffrant de troubles psychiatriques. Le « recentrage de la PJJ » sur le pénal, dont le ministère se glorifie tant, aboutit sur le terrain à des aberrations, la vie d'un adolescent ne se résumant pas à une étiquette et les tensions entre les conseils généraux et l'Etat pour des raisons financières ne faisant que croître. En raison du désengagement de l'Etat, la Protection judiciaire de la jeunesse, malgré les discours incantatoires du ministère, n'a plus de réelle légitimité à intervenir dans le domaine de l'enfance en danger.

L'Etat a ainsi pris le parti depuis plusieurs années d'abandonner purement et simplement les jeunes suivis par la PJJ une fois atteint l'âge fatidique de 18 ans, en feignant de croire que les conseils généraux les prendront en charge. Depuis l'instauration de la protection jeune majeur, il était pourtant établi que les services du ministère de la justice continuaient à suivre les quelques jeunes qui étaient connus depuis des années. La cessation du financement de ces mesures est totalement illégale, le décret de 1975 prévoyant leur prise en charge n'étant pas abrogé et les magistrats souhaitant toujours y recourir. Elle est une aberration, dans une époque où on ne cesse de commander à des élus politiques des rapports sur la prévention de la délinquance : il serait plus avisé de financer ces mesures « jeune majeur » qui ont largement fait la preuve de leur pertinence dans ce domaine puisque bien des jeunes accédant à la majorité sont enfin en mesure de tirer profit de l'aide éducative apportée.

De façon plus générale, il est consternant d'engloutir des sommes considérables dans des structures coûteuses comme les CER ou les Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs qui ne prennent en charge qu'un quart des mineurs incarcérés et ont fait la preuve de leur inadaptation pour un coût extrêmement élevé. Pour répondre efficacement à la dérive d'un jeune, il ne s'agit pas seulement de mettre en place des réponses ponctuelles telles que le placement ou l'incarcération, mais d'assurer la présence d'un éducateur référent – le fameux « fil rouge » –, professionnel en mesure de suivre le mineur du début à la fin et de faire le lien entre toutes les étapes. C'est précisément là que le bât blesse, vu les difficultés de prise en charge des services de milieu ouvert.

Comme pour les services judiciaires, on peut s'inquiéter du transfert de 76 emplois en direction des plateformes pour le dispositif Chorus. A ce jour, 52 personnes travaillent dans ce cadre à la PJJ : c'est donc 24 postes supplémentaires qui sont perdus par cette direction. Si l'on rapproche ce transfert de la suppression déjà intervenue de 140 postes de catégorie C en 2011, on ne peut que s'interroger sur la façon dont la PJJ, déjà bien malade, va pouvoir fonctionner...

La réduction drastique des budgets alloués aux associations privées pour le financement des enquêtes sociales et investigations d'orientation éducative (auxquelles le ministère veut substituer la « *mesure judiciaire d'investigation éducative* » – MJIE) risque de mettre en difficulté des services associatifs et de réduire les possibilités de choix du magistrat. Il n'est pas sûr au demeurant que le service public puisse absorber toutes

ces mesures en maintenant la qualité dont les mineurs et les familles ont besoin.

Certains de nos collègues en Seine-Saint-Denis nous indiquent ainsi qu'à compter de juillet dernier les services privés d'investigation n'étaient plus en mesure d'assumer de nouvelles mesures et qu'ils sont de ce fait dans l'obligation de mandater le service public qui ne peut pas y faire face...

#### **IV - L'ACCES AU DROIT**

Dernier avatar de cette idéologie consistant à sacrifier les contentieux de proximité et les petits litiges, le justiciable devra désormais s'acquitter d'une taxe de 35 euros quels que soient la nature et le montant de sa demande, montant calculé en fonction de l'alourdissement du coût de l'aide juridictionnelle découlant du renforcement de l'intervention de l'avocat en garde à vue. Les justiciables civils devront donc financer l'exercice des droits des gardés à vue sans qu'aucune distinction soit faite en fonction de la nature du litige et de la qualité du demandeur : il est pourtant évident que la taxe de 35 euros n'aura pas le même effet pour un établissement de crédit le répercutant dans ses frais généraux que pour un salarié cherchant à obtenir son attestation d'emploi pour une inscription à Pôle Emploi ou pour un locataire voulant récupérer son dépôt de garantie.

Contrairement à une assertion régulièrement répétée, cette taxe de 35 euros pèsera aussi sur les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle chaque fois qu'ils auront perdu leur procédure et que le juge ne les aura pas expressément dispensés du paiement des dépens exposés par leur adversaire.

Par ailleurs, les fonds alloués tant aux associations de victimes qu'aux services de médiation familiale baissent d'environ 10%, ce qui ne manquera pas de poser de gros problèmes aux services associatifs.

Enfin, le gouvernement se vante de l'ouverture prochaine (et donc du financement de cinq nouvelles maisons de la justice et de treize nouveaux points de contact visio-justice). Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à ce principe qui vise à rapprocher la justice des justiciables, il s'interroge sur l'efficacité du dispositif alors que les greffes ne peuvent plus faire face à leurs missions premières et sont contraints d'abandonner des pans entiers de leurs tâches.