

Paris, le 6 octobre 2016

12-14 rue Charles Fourier

75013 PARIS

Tel 01 48 05 47 88

Fax 01 47 00 16 05

Mail : contact@syndicat-magistrature.org

site : www.syndicat-magistrature.org

Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de budget Justice pour l'année 2017

Lors de la présentation du projet de budget 2017 aux organisations syndicales, le ministre de la Justice a rappelé qu'il avait, dès son arrivée place Vendôme, fait de ce rendez-vous le temps fort de son action au sein de l'institution. Pour lui, c'était « LE combat, celui qui conditionne tout ».

Pourtant, les conditions de sa communication aux représentants des organisations syndicales ne correspondaient guère à ces annonces : aucune remise de documents, contrairement à ce qui était prévu pour la presse une heure plus tard, et un temps chichement mesuré le conduisant à rompre brutalement les échanges.

Pourtant le garde des Sceaux considère comme un succès majeur de son action l'augmentation de 9% du budget alloué à la justice pour 2017. Et il est vrai que cette croissance est la plus forte que l'institution ait connu ces dernières années et notamment depuis une augmentation de 7,3% en 2003. Près de 6,9 milliards d'euros (hors charges de pension) seront consacrés à l'institution en 2017, soit 520 millions de plus que l'année passée.

Le Syndicat de la magistrature ne peut que se féliciter de cette tendance forte mais il sera attentif à la pérennisation de ce mouvement d'une part et aux choix qu'il autorisera dans les mois à venir. Dès à présent, il souhaite formuler les remarques suivantes.

Un budget certes en hausse mais encore insuffisant

La comparaison de la situation française, maintes fois signalée, avec les autres pays du Conseil de l'Europe ne peut être actualisée, la CEPEJ étant sur le point de rendre public son rapport 2016. Seuls les chiffres publiés en 2014

sont aujourd'hui disponibles. Ceci étant, avec 61 euros par habitant (au regard de ses voisins : 114 euros en Allemagne, 106 euros en Suède, 89 euros en Belgique, 77 euros en Italie), il reste que la France ne consacrait que 1,9% de ses ressources à la justice et que, rapporté au PIB par habitant, le budget de la justice française se classait encore à la 37^{ème} place sur 45. Si la progression est réelle par rapport aux années antérieures, elle reste minime au regard du retard pris par notre pays.

Dès lors, une augmentation de 520 millions en valeur nette (qui comporte l'intégration des 200 millions des plans de lutte anti-terroriste), la mention d'un pourcentage étant faussée par le faible volume initial, reste notoirement insuffisante pour faire face aux missions sans cesse croissantes de l'institution.

Des créations de postes pour l'administration pénitentiaire

Le « joli coup de pouce » décrit par la presse à l'annonce du budget 2017 va profiter essentiellement à l'administration pénitentiaire, ainsi que cela a déjà été le cas depuis plusieurs années.

En effet, sur les 2100 emplois créés pour l'année 2017, 1255 le seront dans l'administration pénitentiaire avec 100 postes de CIP (en très nette baisse par rapport aux 900 emplois déjà créés et ce malgré le souhait de voir développées la contrainte pénale et la libération sous contrainte), 477 agents pour les nouveaux établissements, 18 pour les geôles du TGI de Paris (dont l'ouverture n'est pourtant programmée qu'à la fin de l'année) et 660 au titre de la résorption des vacances de postes, de la mission des extractions judiciaires (dont les carences, qui se multiplient au fur et à mesure du déploiement du dispositif, sont soulignées régulièrement), du renseignement pénitentiaire et de la sécurité des établissements.

En revanche, la PJJ ne bénéficiera que de 165 nouveaux postes décomposés comme suit : 30 psychologues, 115 éducateurs et 20 postes pour le milieu ouvert.

Le secrétariat général du ministère verra 80 postes créés dont 30 pour le secteur informatique et 50 dans les plateformes interrégionales.

Quant aux services judiciaires, 600 nouveaux postes seront répartis entre les fonctionnaires (+ 362 greffiers et fonctionnaires de catégorie C) et les magistrats (238).

Les postes de magistrats, annoncées à grand renfort de communication, ne seront évidemment pas forcément pourvus même si le ministre émet le vœu que les plafonds fixés soient atteints en fin d'année, sous réserve que l'ENM « tourne à plein régime » comme les autres écoles du ministère.

En effet, la politique de la DSJ consiste depuis plusieurs années, de son propre aveu, à ne pas inscrire dans la circulaire de localisation des emplois tous les postes dont les juridictions auraient réellement besoin pour ne pas décevoir ensuite - dit-elle - les magistrats en fonctions qui dénombrent les postes vacants.

Dès les années 1985, un rapport avait pourtant été rédigé qui alertait sur le creux démographique que connaîtrait le corps en 2015. Cette démarche d'anticipation n'avait été suivie d'aucune mesure, les promotions de magistrats étant au contraire réduites à des effectifs de 80 alors que les besoins étaient clairement identifiés. Compte tenu de cette hémorragie, les efforts faits à ce jour seront insuffisants.

Et ce d'autant que, d'après les éléments que nous a communiqués la DSJ, le contrôleur budgétaire lui oppose l'impossibilité dans laquelle il sera en mars 2017, compte tenu du calendrier électoral et de l'absence de triennal en cours, de connaître le budget 2018.

Dès lors, la seule assurance donnée aurait été celle de compenser les départs en retraite, ce qui correspond à 300 postes. Cette évolution permettrait seulement de maintenir l'étiage actuel sans combler les vacances (évaluées à 1000 par les chefs de cour et à 450 par le ministre), ni faire face aux nouvelles tâches auxquelles les magistrats sont astreints :

- Augmentation massive des procédures liées au terrorisme
- Nouvelles compétences du JLD en matière d'étrangers (qui ne seront pas satisfaites par la création des 19 postes déjà prévus)
- Nouvelle possibilité offerte par la loi Macron d'orienter en départage des procédures prud'homales dans un contexte déjà extrêmement tendu de la justice sociale.

Quant aux postes de fonctionnaires, ils auront dans les mêmes proportions et pour les mêmes raisons peine à combler le retard pris ces dernières années.

Ce que le ministre qualifie de « crédits de masse salariale dynamique » servira partiellement à permettre aux chefs de cours et de juridictions de bénéficier d'une augmentation substantielle de leurs primes. Les plus gradés d'entre eux se verront ainsi attribuer des primes allant jusqu'à 50% de leur traitement

pour, prétendument, combler le déficit d'attractivité de leurs fonctions et compenser leurs lourdes responsabilités. Il semble au Syndicat de la magistrature que la prise en compte de ces enjeux n'était pas la première urgence à traiter au sein du ministère en termes de rémunération.

Fonctionnement des juridictions : la sécurité surtout

Le budget de fonctionnement des juridictions connaîtra une augmentation de 12% qui devrait être notamment consacrée à l'informatique à hauteur de 121 millions. Si ce poste mérite d'être abondé, l'effort sera insuffisant compte tenu de l'état de déréliction du parc du ministère.

A l'heure où notre administration veut faire sa révolution numérique, le programme qui permettrait à tout citoyen d'effectuer les démarches les plus élémentaires (comme une demande d'aide juridictionnelle) en ligne n'a pas encore vu le jour. L'essentiel de la somme allouée à l'informatique concernera certes le projet Justice.fr ouvert depuis le printemps dernier. Le Syndicat de la magistrature forme des vœux pour que ce programme ambitieux ne connaisse pas les mêmes dérives que Cassiopée.

Quoiqu'il en soit, le retard est également considérable en termes de numérisation des procédures pénales et de communication électronique civile.

Sur le premier volet, peu de juridictions sont équipées de matériel permettant une consultation numérique des procédures pénales, le ministère a d'ailleurs reculé sur la nécessité de la sonorisation des procès d'assises et les magistrats ne sont par exemple pas, loin s'en faut, dotés des doubles écrans indispensables.

Sur le second volet, et à titre d'exemple, les magistrats ne sont même pas tous munis des logiciels permettant d'océriser les documents transmis par les avocats.

Enfin, un effort devrait être accompli pour doter les services de permanence d'outils adaptés : les tablettes sont attribuées au compte-gouttes et selon des critères flous, les magistrats sont encore dotés de smartphones d'un autre âge, ce modèle ayant été semble-t-il abandonné par le ministère de l'Intérieur.

Pour le reste, les sommes allouées seront souvent prioritairement affectées aux opérations visant à « sécuriser » les palais de justice. Le Syndicat de la magistrature s'est souvent exprimé sur le risque qu'il y a au contraire à *bunkeriser* les tribunaux et à éviter tout contact entre les justiciables et les

agents. Il milite au contraire pour que l'humain soit remis au cœur des relations entre les usagers et l'institution, seule solution pour prévenir les conflits de manière efficace et redonner du sens au travail de chacun.

Les services d'accueil uniques du justiciable dans ce contexte sont une innovation intéressante, sous réserve qu'ils soient dotés des moyens en personnel et en matériel informatique nécessaires pour fonctionner et que leur périmètre d'emploi soit défini en adéquation avec les réalités locales.

En ce qui concerne les frais de justice, les crédits prévus en 2017 sont en baisse. L'annonce de l'apurement de la situation catastrophique antérieure ne correspond pas à ce que les personnels constatent en juridiction : les délais de prise en charge des mémoires de frais ont été certes diminués mais seulement à partir du moment où les documents sont saisis dans le logiciel.

Quant aux économies substantielles attendues du fonctionnement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), elles se font attendre, les manquements du dispositif ayant été dénoncés par la Cour des comptes. L'incantation du ministre (« Il est urgent de rationaliser, d'où la mission actuellement en cours de cet outil ») rend pour le moins prématurée la baisse du budget consacré aux frais de justice. Et l'annonce de la « vigilance dans la discussion contractuelle avec Thalès » ne peut suffire...

Immobilier : des choix contestables

Le ministre a annoncé sur ce thème que le budget visait à « tourner une page ». En fait de page, il écrit surtout celle de la construction de nouveaux établissements pour un montant de 1,158 milliard d'euros. Par ailleurs, il consacrera 40 millions à la sécurisation des bâtiments pénitentiaires. Le Syndicat de la magistrature a, aux côtés de nombreux autres, exprimé sa vive opposition à une politique du tout carcéral. La traduction de cette politique en termes budgétaires laisse entrevoir les montants qui auraient pu, au moins partiellement, être consacrés à d'autres voies pour prendre en charge les personnes prévenues et condamnées.

Par ailleurs, si Jean-Jacques Urvoas a précisé que 151 millions d'euros allaient être consacrés à la maintenance et à la rénovation des bâtiments pénitentiaires, il n'a pas divulgué quel serait le chiffre correspondant pour les services judiciaires.

Il a seulement indiqué qu'une augmentation de 31% de « l'immobilier des palais de justice » était arbitrée et qu'elle permettrait l'achèvement des programmes immobiliers en cours dans dix juridictions et le lancement de

nouveaux marchés pour cinq autres. Cette description particulièrement elliptique ne permet pas au Syndicat de la magistrature d'évaluer la pertinence de ces choix et laisse sans solution quantités de tribunaux dans un état déplorable, les conditions élémentaires de sécurité, sans parler de l'accessibilité, n'étant encore trop souvent pas respectées.

Le budget immobilier prévoit aussi la mise en place de locaux pour 342 SAUJ qui seront le plus souvent localisés sans autres frais dans les guichets uniques de greffe actuels.

Accès au droit : du saupoudrage

Le ministre a obtenu une augmentation de 12% du plafond de l'aide juridictionnelle, ce qui correspondrait à 58 millions d'euros et à une revalorisation de l'unité de valeur de 26,50 euros à 30.

Si cet effort est louable, il ne permettra toujours pas un égal accès de tous à la justice, d'autant que dans le même temps et fort discrètement, le droit fixe de procédure payé au pénal est passé de 90 à 127 euros pour les délits et de 22 à 31 euros pour les contraventions.

Par ailleurs, l'accès au droit ne se limite pas à la revalorisation de l'unité de valeur et des missions comme l'information juridique ou les procédures de médiation entrent également dans son champ.

Le budget est certes le nerf de la guerre et les moyens sont nécessaires pour rendre une justice de qualité et égale pour tous. Ils sont également indispensables aujourd'hui pour que les conditions de travail de ses acteurs deviennent au moins décentes et que recule enfin le phénomène des risques psycho-sociaux auquel les fonctionnaires et les magistrats sont confrontés jour après jour.

Mais les choix budgétaires ne pourront se limiter à la sécurité des tribunaux et à la construction de places de prison. Seule une politique budgétaire ambitieuse et pérenne, accompagnée de priorités et choix significatifs, redonnera à la justice sa place dans notre société.