

Paris, le 13 octobre 2010

PROJET DE LOI DE FINANCES 2011: UNE ANNONCE EN TROMPE L'OEIL

Une fois de plus, le garde des Sceaux s'est félicitée, en présentant son projet aux organisations syndicales le 29 septembre 2010, de ce que le budget 2011, qui s'élève à 7,128 milliards d'euros, était en mesure de permettre à la justice « *d'être en phase avec ses missions essentielles : le respect de la loi, l'autorité de l'Etat et l'unité de la Nation, missions placées au coeur de la vie individuelle et collective des français.* » Sans doute leur réalisation n'est-elle pas très onéreuse puisqu'une augmentation annoncée de 4,15% suffit à y faire face...

En réalité et une fois de plus, il y a un fossé considérable entre les effets d'annonce du ministère et la réalité de la situation vécue par les magistrats et les fonctionnaires dans des juridictions de jour en jour plus asphyxiées.

Comme si les revendications portées par le mouvement unitaire qui anime la justice depuis le début de l'année 2010 n'étaient, ainsi que les a qualifiées Michèle Alliot-Marie, que le reflet de nos « *impressions* » sans rapport avec la réalité quotidienne.

1- L'application de la RGPP aux services judiciaires ou comment aller dans le mur...

a) Des moyens en personnel dérisoires au regard des besoins

Le projet de budget prévoit une perte de 76 postes de magistrats sur la base d'un nombre de départs en retraites de 236 personnes non compensés par les 160 nouveaux magistrats devant prendre leur poste en 2011. Le nombre de magistrats prenant leur retraite sera d'ailleurs probablement plus important en raison des incidences du projet de loi en discussion actuellement, notamment pour les mères de trois enfants. L'année 2010 avait déjà été marquée par une baisse importante des entrées en fonction de magistrats. Dans la mesure où seuls 140 magistrats sortis de l'ENM ont pris leurs fonctions, le déficit par rapport aux 216 départs en retraite de l'année n'est à l'évidence pas compensé par les intégrations directes dont le nombre est beaucoup plus faible.

Le garde des Sceaux a par ailleurs déclaré que « *les magistrats souhaitent voir plus de fonctionnaires à leurs côtés* ». Elle en a tiré argument pour se féliciter de la création de 399 postes de catégorie B. Elle a malheureusement omis de préciser que les services judiciaires allaient perdre dans le même temps 196 postes de catégorie C. Le différentiel n'est donc plus que de 203 postes. La chancellerie fait valoir une amélioration du ratio magistrat-greffier de 0,86 à 0,92 mais ce ratio demeure de toute façon dérisoire, notamment par rapport à d'autres pays européens.

Nous ne sommes évidemment pas opposés au transfert d'un certain nombre de postes catégorie C en postes de catégorie B, ce qui permet une revalorisation de leurs carrières, mais le manque de fonctionnaires de catégorie C posera également des problèmes aigus et contraindra greffiers et magistrats à exécuter leurs tâches.

Si une augmentation globale de 203 postes de fonctionnaires en 2011 est à rapprocher de la disparition de 314 ETPT en 2010, il faut garder présent à l'esprit que la perte de fonctionnaires sur deux ans reste de plus de 100 tandis que le nombre de magistrats diminue sur la même période de 76. Il sera donc impossible à l'institution de faire face aux exigences nouvelles entraînées par la mise en place des réformes.

Ainsi, le ministère de la justice a lui-même conclu que l'accroissement d'activité des services de tutelles, dû à la révision désormais obligatoire des dossiers, était de l'ordre de 27 % en 2010. De même, la réforme 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, et induit à l'avenir, pour certains TGI supprimés, la nécessité de tenir des audiences foraines d'affaires familiales. Enfin, le projet de réforme de la garde à vue, que nous espérons ambitieux se traduira par un contrôle accru de cette privation de liberté et donc par de nouvelles sujétions pour les magistrats.

Au-delà même de ces réformes, 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.) Si nos collègues se conforment désormais à la loi en prenant toutes leurs audiences avec un greffier selon le mot d'ordre de l'intersyndicale à compter de septembre 2010, la situation s'aggraverait.

b) Des indicateurs d'activité qui privilégient une logique purement productiviste

S'il est normal d'objectiver l'évaluation des juridictions et de se référer à des indicateurs de performance, la définition même de ces indicateurs est à l'opposé de ce qui pourrait garantir un meilleur fonctionnement du service public de la justice.

L'indicateur de délai moyen de jugement en matière civile met ainsi sur le même plan toutes les affaires, qu'elles soient simples ou complexes, et n'a que peu de sens quand les juges interviennent sur les stocks et non sur des flux comme le font les juges des enfants et les juges des tutelles. Concernant l'indicateur du nombre d'affaires civiles par magistrat, le mélange d'affaires de nature très différentes pose également problème. La création d'un indicateur spécifique pour les juges des enfants en matière d'assistance éducative permet au moins de prendre en compte ce mode particulier d'intervention judiciaire mais le nombre de mesures éducatives par magistrat, critère nouvellement créé, n'a pas beaucoup de sens par rapport à des indicateurs sur le délai de traitement ou le nombre d'auditions effectuées par exemple qui seraient plus pertinents. Enfin, l'activité des tribunaux d'instance qui traite pourtant d'une grande partie du quotidien des justiciables n'est pas renseignée pour le « nombre d'affaires traitées par fonctionnaire » et « par magistrat » et n'est donc pas comptabilisée, alors que ces juridictions ont été frappées de plein fouet par le séisme de la carte judiciaire et de la réforme des tutelles.

Par ailleurs, au pénal, il est consternant que les indicateurs d'activité du parquet concernent essentiellement le nombre « *d'affaires poursuivables par magistrat* » et le taux de réponse pénale qui sont exclusivement quantitatifs sans apprécier la qualité du traitement des dites procédures. Dans ce contexte, la baisse du nombre d'affaires dites poursuivables induite par le déploiement de Cassiopée fausse les comparaisons par rapport aux années antérieures. Par ailleurs, à aucun moment l'activité civile (protection des majeurs avec des compétences nouvelles pour les parquets, assistance éducative) ou commerciale n'est considérée.

c) La sous-évaluation catastrophique des crédits de fonctionnement

Le rapport de règlement des comptes et de gestion pour 2009 enregistré le 23 juin 2010 à la présidence de l'Assemblée nationale relève que l'enveloppe des frais de justice a été sous-évaluée et que 19 millions d'euros ont été transférés des crédits de personnel vers le poste frais de justice. Finalement, c'est une somme de 432,5 millions d'euros qui a été dépensée. La somme de 460 millions d'euros prévue pour l'année 2011 sera donc à l'évidence totalement insuffisante puisqu'elle devrait inclure, outre un montant sensiblement équivalent aux montants déjà dépensés, 54,2 millions d'euros pour la réforme de la médecine légale, 30 millions d'euros pour les cotisations sociales employeurs des collaborateurs occasionnels du service public et 15,2 millions d'euros pour les frais supplémentaires occasionnés par le projet LOPPSI 2 (examens sanguins, frais de garde de véhicules obligatoirement confisqués...)

Cette sous-évaluation a déjà eu des effets désastreux : compte tenu des problèmes posés par le non paiement des frais de justice, remontant parfois à plusieurs années comme l'indique la chancellerie, les crédits consacrés à l'emploi des vacataires, assistants de justice et juges de proximité ont été réaffectés pour une grande part au paiement de ces frais. D'où l'annonce au mois de mars 2010 de la suppression des contrats d'assistants de justice et la réduction brutale des vacations de juges de proximité, qui s'est évidemment traduite par un accroissement de la charge des juges, en contentieux civil à l'instance ou en audience correctionnelle.

Même avec ce réajustement dont les conséquences ont été lourdes pour les juridictions, la situation demeure extrêmement préoccupante puisqu'il nous est signalé que dans nombre de juridictions (Béziers, Cahors...) aucune enquête sociale n'est plus payée. On voudrait décourager les candidats experts psychiatres qu'on ne s'y prendrait pas différemment

au regard des délais de paiement. Par ailleurs la chancellerie réduit ses objectifs de prise en charge des mémoires de frais dans l'année de leur établissement de 60 à 55 % , tout en annonçant malgré tout une réduction de délai de traitement.

Enfin, il est important de signaler que les juridictions ont très peu de marge de manoeuvre 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. De la même manière, on multiplie les analyses génétiques pour le traitement des procédures de vol par effraction établies contre inconnu.

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 réforme en cours de 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...

Il est important de souligner enfin que nombre de juridictions se trouvent à l'heure actuelle dans une misère matérielle inconcevable, ne parvenant même plus à financer les cartouches pour les imprimantes et le papier. Certains services sont parfois dépourvus de télécopieur pendant quelques mois tandis que d'autres doivent se partager des imprimantes. Un des plus grands tribunaux d'instance de France, Bordeaux, ne peut pas payer sa facture d'électricité. Quant à la quasi-disparition des vacataires, les seuls recrutements restants étant engloutis par le déploiement du logiciel Cassiopée, elle complique considérablement la mise en place des différentes réformes comme celle de la protection des majeurs.

Enfin la récente annonce du désengagement par le ministère de l'intérieur de la prise en charge de la mission de sécurité des audiences et des tribunaux qui correspond actuellement à 900 postes environ risque également de peser sur le climat des juridictions. Il est à craindre en effet que la notion d'« *audiences sensibles* » seules bénéficiaires désormais d'une présence policière, va être l'enjeu de divergences d'appréciation entre les chefs de cour et les DDSP et que les juridictions soient amenées à recourir davantage aux sociétés de surveillance privées avec le coût que cela impliquera. Dès à présent, certains tribunaux

d'instance ont d'ailleurs été informés de ce que leur sécurité ne pourrait plus être assurée faute de moyens suffisants. Sur cette question, la direction des services judiciaires s'est contentée de préciser que les moyens seraient donnés à l'ensemble des cours et que les dépenses relatives au paiement des agents seraient assurées.

Nous réitérons par ailleurs notre opposition à la généralisation forcée de la visioconférence qui est la négation de l'audience judiciaire : cet indicateur ne peut figurer dans les objectifs de performance. Pour chercher à réaliser le taux de 5% fixé par le ministère et pourtant déjà dépassé en 2010, certaines juridictions en sont venues à des absurdités comme celles qui consistent à demander aux juges d'application des peines de recourir à la visioconférence plutôt que se rendre comme auparavant dans l'établissement pénitentiaire. Nous déplorons également que l'obligation nouvelle pesant désormais sur l'administration pénitentiaire d'assurer les transferts et les extractions accroisse les pressions pour recourir à la visioconférence.

En ce qui concerne les dépenses engagées pour l'immobilier, notre organisation s'inquiète des conventions de partenariat public-privé pour la construction de plusieurs tribunaux et notamment de celui de Paris et des coûts qui en découleront. La Cour des Comptes s'est elle aussi inquiétée de l'importance et du rythme des engagements conclus par l'Etat dans ce cadre.

Enfin, le coût annoncé et certainement minoré de la réforme de la carte judiciaire pour 467 millions d'euros laisse rêveur lorsqu'on considère le stress subi par les personnels et les difficultés qui en résultent pour les justiciables, sans qu'en résultent les bénéfices espérés.

2- L'administration pénitentiaire

Le nombre de personnes prises en charge a certes cru de manière régulière avec une augmentation du nombre de personnes « non hébergées » et un accroissement des mesures d'aménagement de peine. Cette situation explique au moins partiellement le nombre toujours plus important d'incidents mais aussi de suicides avec un taux de 18 pour 10000 personnes.

Dans ce contexte, les moyens humains prévus apparaissent comme totalement insuffisants au regard de la charge de travail due à

l'accroissement du nombre des personnes suivies : 10,3 % de personnes en plus en prison et 37,5% en milieu ouvert.

En ce qui concerne la politique immobilière de cette direction, nous déplorons les options choisies par l'Administration pénitentiaire consistant à fermer certaines prisons de petite taille pour envisager la création de très grandes structures, la moyenne du nombre de places par établissement passant de 213 à 686. De même, la chancellerie recourt là aussi à des partenariats public-privé conduisant l'Etat à acquitter ensuite des loyers pour les établissements pénitentiaires. Or, ainsi que le souligne le rapporteur de l'Assemblée Nationale, la part prise par les loyers versés s'élevant initialement à 20% dans les crédits de fonctionnement s'est accrue pour passer à 36% et ne laisse plus de marges disponibles suffisantes pour l'entretien des locaux et les dépenses de fonctionnement.

Les indicateurs retenus par l'Administration Pénitentiaire nous semblent discutables : le taux d' « incidents » ne concerne que les agressions sur le personnel et non les automutilations ou tentatives de suicides, alors que ces dernières donnent également lieu à établissement d'un rapport . En milieu ouvert, seul est retenu l'indicateur concernant l'indemnisation des parties civiles et aucun indicateur ne s'intéresse au nombre de dossiers suivis par les travailleurs sociaux. De la même manière, seul le placement sous surveillance électronique fait l'objet d'un indicateur alors qu'il ne saurait être tenu pour la panacée. Le taux de sur-occupation des maisons d'arrêt serait certainement beaucoup plus significatif que le «*taux de labellisation*» d'autant qu'on peut s'interroger sur la notion de «*label*» décerné par l'institution.

3- La Protection judiciaire de la jeunesse

Selon le garde des Sceaux, « *la PJJ va poursuivre sa rénovation dans ses missions et son organisation territoriale* ». Michèle Alliot-Marie omet de préciser que le budget de cette direction subit une baisse de 16 millions d'euros soit 2%, justifiée notamment par l'abandon du financement des mesures jeune majeur. Il convient de souligner à cette occasion que 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. Elles ont en effet largement fait la preuve de leur pertinence, notamment en tant qu'actions de prévention de la délinquance.

Dans le même temps, les établissements pour mineurs dont le taux d'occupation est extrêmement bas ont fait la preuve de leurs insuffisances pour un coût extrêmement élevé.

On peut s'interroger par ailleurs sur la façon dont la PJJ, qui se qualifie elle-même d'« *acteur incontournable en matière de protection de l'enfance* », compte jouer un rôle d'audit pour les structures associatives habilitées alors qu'elle ne finance plus quoi que ce soit dans le domaine de l'enfance en danger : son avis ne pèsera guère au regard de celui des conseils généraux.

En ce qui concerne l'ensemble des mesures d'investigation effectuées en 2010 et les prévisions pour 2011, la comparaison est très difficile puisque les mêmes catégories ne sont pas prévues. Il est cependant clairement explicité qu'une baisse notable des crédits de fonctionnement sera reportée sur les services de milieu ouvert et sur le secteur associatif habilité.

L'indicateur sur le rapport entre le nombre de jeunes qui dans l'année qui suit la sortie de la mesure n'ont ni récidivé ni réitéré et le total des jeunes pris en charge paraît absurde, puisque bon nombre de mesures courent jusqu'à la majorité, ou s'achèvent peu de temps auparavant .

Enfin, la diminution du nombre d'emplois d'éducateurs (41) et de postes de catégorie C (140) nous paraît incompréhensible au regard des besoins et de la volonté affichée par le Secrétaire d'état à la justice et aux libertés de faire de la prévention de la délinquance un axe majeur de la politique du ministère.

4- L'accès au droit

La dotation d'environ 2,5 millions d'euros prévue pour la médiation familiale est absolument dérisoire au regard des besoins dans ce domaine. Elle est également très faible en comparaison des montants prévus pour les victimes .

Enfin, les prévisions budgétaires en matière d'aide juridictionnelle sont à l'évidence insuffisantes. Espérer que les juridictions puissent agir de manière plus efficace en matière de recouvrement d'aide juridictionnelle relève de l'incantation dans la mesure où compte tenu de l'asphyxie des greffes, ce type de tâche est souvent laissé en souffrance.

Le Syndicat de la magistrature est en outre totalement opposé à la « *responsabilisation* » du bénéficiaire de l'aide qui aboutira à lui faire payer le droit de plaidoirie lequel restera d'ailleurs souvent à terme supporté par l'avocat.

Le ministère reste enfin particulièrement évasif sur les moyens qu'il va dégager pour financer, conformément aux annonces faites dans la presse, un budget qui passerait de 15 à 80 millions d'euros pour faire face à la réforme de la garde à vue.