

91 rue de Charenton

75012 Paris

Tel 01 48 05 47 88

Mail : [contact@syndicat-magistrature.org](mailto:contact@syndicat-magistrature.org)

site : [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org)

Twitter : @Smagistrature

Paris, le 22 janvier 2020

## **Observations concernant l'élaboration de la circulaire de localisation des emplois 2020**

Depuis de nombreuses années, le Syndicat de la magistrature sollicite d'une part de pouvoir être associé, au même titre que les chefs de juridiction, aux dialogues de gestion. Ainsi, si nous saluons la possibilité qui nous est enfin offerte depuis deux ans de pouvoir rencontrer la direction des services judiciaires avant que le projet de circulaire de localisation des emplois ne soit finalisé, nous déplorons que cela ne se fasse que dans le cadre de rencontres bilatérales, sans disposer de toutes les données nécessaires à une réponse globale, cantonnant de fait le rôle des syndicats à venir signaler la situation particulière de juridictions qui seraient, éventuellement, plus en difficultés que d'autres.

D'autre part, le Syndicat de la magistrature revendique, à l'opposé de ce qui s'est pratiqué ces dernières années, l'établissement d'une circulaire de localisation des emplois qui soit le juste reflet des besoins des juridictions, plutôt que de la contraindre au maximum pour pouvoir coller aux budgets – notoirement insuffisants – qui nous sont alloués et ainsi afficher une résorption de la vacance des postes. En effet, cette stratégie ne permet justement pas d'objectiver auprès du gouvernement et des assemblées les besoins réels des juridictions, la circulaire de localisation des emplois restant à ce jour le seul outil dont le ministère dispose pour le faire. S'empêcher de la revaloriser de manière significative, au prétexte de vouloir la cantonner à ce qu'elle devrait être, à savoir un outil de répartition des moyens entre les juridictions, c'est finalement se priver d'un argument de poids dans les dialogues avec Bercy pour la détermination du budget de la justice. C'est également une façon de mésestimer les collègues, lesquels ne sont – depuis trop longtemps – plus dupes des torsions orchestrées sur le terrain des chiffres, tant les calculs de la chancellerie sont hors sol.

Nous nous attacherons dans un premier temps à présenter des observations

générales concernant l'ampleur de la revalorisation des effectifs qu'il conviendrait d'envisager et l'attention particulière qu'il convient d'accorder à chaque fonction. Dans un second temps, nous présenterons les situations nous ayant été spécifiquement signalées.

Avant cela, il convient de préciser que la présente note, si elle aborde la question des effectifs de greffe, se concentre plus spécifiquement sur les effectifs de magistrats, puisque nous disposons naturellement de davantage de données les concernant. Il va sans dire néanmoins qu'il est indispensable d'accompagner la revalorisation de la circulaire de localisation des emplois de magistrats par une revalorisation de celle des emplois de fonctionnaires et ce probablement dans des proportions encore plus importantes.

## **I- Observations générales**

A titre liminaire, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour des comptes l'a rappelé dans son rapport de décembre 2018 sur l'approche méthodologique des coûts de la justice, le ministère de la justice ne dispose pas en l'état d'outils statistiques ni d'indicateurs de performance suffisamment fiables et complets pour avoir une juste vision de l'activité des juridictions et par conséquent de leurs besoins.

Les indicateurs de performance utilisés pour l'élaboration de la loi de finances en sont une bonne illustration, tant ils ont imparfaits, et incomplets. Au surplus, ces indicateurs tendent à changer d'une année sur l'autre, ou à n'être plus renseignés, ce qui ne permet aucune comparaison réellement utile.

Dans ces conditions, l'élaboration de la circulaire de localisation des emplois ne peut nécessairement se faire que de manière très imparfaite et insatisfaisante. Ainsi que la Cour des comptes a pu le rappeler, il apparaît urgent que le ministère repense l'ensemble de ses outils et indicateurs.

S'agissant des effectifs de magistrats, l'établissement de référentiels permettant d'évaluer la charge de travail réelle des collègues reste donc nécessaire et le Syndicat de la magistrature souhaite que les travaux ayant repris à ce sujet à la fin de l'année 2019 aboutissent enfin, tout en se laissant néanmoins le temps suffisant pour les élaborer de manière sérieuse et fiable.

Ce travail en cours ne doit néanmoins pas conduire à une position de statu quo et à se priver de la possibilité de revaloriser d'ores et déjà la circulaire de localisation des emplois de manière sensible dès lors que les besoins des juridictions sont criants et parfois soulignés depuis plusieurs années.

Le Syndicat de la magistrature a réalisé il y a quelques mois une enquête sur la charge de travail dans la magistrature<sup>1</sup> dont le nombre de répondants (754) a été suffisamment significatif pour qu'il soit prêté attention à ses résultats.

Aux termes de cette enquête, il apparaît que le temps de travail moyen des magistrats s'élève à 10,02 heures par jour (étant précisé qu'il s'agit d'une moyenne basse ne prenant pas en compte les permanences de nuit et de week-end, plusieurs magistrats nous ayant indiqué par ailleurs ne pas prendre en compte leurs pics d'activité plus inhabituels ou bien le temps consacré à leur travail durant les week-ends).

Les magistrats n'étant pas soumis au temps de travail classique de 35 heures hebdomadaires mais à un régime forfaitaire, la direction des services judiciaires retient comme base du temps de travail normal un total annuel de 1680 heures pour 210 jours, ce qui équivaut à un temps de travail quotidien de 8 heures. Aussi, sur la base de ce calcul, il apparaît que les magistrats travaillent globalement au moins 2 heures supplémentaires chaque jour par rapport à un temps de travail considéré comme normal. Rapporté au nombre de magistrats en poste au moment de l'étude (environ 8400, hors détachements et disponibilité), sans améliorer la qualité du service rendu ni réduire les stocks, pour ne serait-ce que s'approcher des durées réglementaires de travail, il serait nécessaire d'augmenter la circulaire de localisation des emplois d'au moins 2100 postes.

Si ce chiffre ne permet pas de préciser leur répartition, il permet au moins de bénéficier d'un ordre de grandeur des besoins, qui sont tout à fait considérables et ne prennent pas en considération les nécessités d'améliorer le service actuellement rendu.

Compte tenu de l'ampleur de ceux-ci, il apparaît insensé de se contenter de n'ajouter à la CLE qu'un nombre de postes qui seraient « budgétés » au vu des prévisions de la loi de finances de 2020.

D'une part, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2018 sur l'approche méthodologique des coûts de la justice, cette approche au plus juste des plafonds d'emplois autorisés, sans réel outil pour une évaluation fine des départs et des entrées, conduit chaque année à ce que les plafonds d'emplois ne soient pas atteints.

D'autre part, ces plafonds d'emplois, même s'ils étaient atteints, seraient totalement insuffisants et ne sont pas le juste reflet des besoins des juridictions. En effet, il a été annoncé, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour l'année 2020, la création budgétaire de 100 postes de magistrats,

<sup>1</sup> *L'envers du décor, enquête sur la charge de travail dans la magistrature*

ce qui s'avère très peu élevé, outre qu'une réelle confusion est souvent entretenue entre ces nouvelles autorisations d'emplois budgétaires, et la réalité de ce que cela vient ajouter aux postes théoriquement existants. En l'espèce, étant donné qu'à la fin de l'année 2019, les services de la DSJ indiquaient qu'un peu plus de 80 postes sur la CLE n'étaient pas pourvus en réalité (faute de magistrats en nombre suffisant), il ne s'agirait donc par rapport à la CLE 2019 que d'ajouter une petite vingtaine de postes, soit un chiffre véritablement ridicule par rapport à l'ampleur des besoins identifiés précédemment (2100).

Le Syndicat de la magistrature se pose ainsi la question de savoir, en dépit de l'augmentation des effectifs des promotions de l'ENM ces dernières années, s'il existe une réelle volonté politique de recruter massivement des magistrats - et dans le même temps des greffiers - et de faire en sorte que la France sorte de la pénurie constatée depuis des années à l'aune des standards européens. A supposer que s'engage une vaste campagne de recrutement, cela supposerait ainsi d'élaborer une réflexion avec l'ENM, dont les capacités seraient pour l'heure insuffisantes pour former davantage d'auditeurs, pour évaluer les possibilités d'organisations de plusieurs autres concours par an, mais également de travailler en amont avec les facultés et les IEJ.

S'agissant des besoins généraux des juridictions, le Syndicat de la magistrature souhaite par ailleurs souligner la spécificité des besoins propres à chaque fonction.

### *Le parquet*

La revalorisation des effectifs du parquet sur la prochaine circulaire de localisation des emplois nous semble une des priorités à envisager à plusieurs titres. D'une part, il est largement établi que les magistrats du parquet français sont extrêmement chargés par rapport à leurs homologues européens. D'autre part, les outils ont été davantage affinés les concernant et des pistes existent d'ores et déjà pour évaluer les besoins de manière assez précise.

S'agissant du diagnostic, le rapport rendu en octobre 2018 par l'inspection générale de la justice sur l'attractivité du ministère public fournit une photographie précise de l'état actuel des parquets et des répercussions que cela peut avoir sur l'attractivité de ces fonctions dans la magistrature. Le rapport rappelle les données issues du rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui mettent en évidence un faible ratio du nombre de magistrats du ministère public rapporté au nombre d'habitants, alors même que le parquet français est identifié comme celui dont les différentes prérogatives sont les plus étendues et variées parmi les membres du conseil de l'Europe, avec un nombre de procédures traitées par magistrat extrêmement élevé. Ces constats conduisent la CEPEJ dans son rapport de 2018 à indiquer que « les parquets les plus chargés se trouvent toujours incontestablement en France, qui compte en Europe quasiment

le plus petit nombre de procureurs (2,8 pour 100 000 habitants), mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de procédures reçues (7,45 pour 100 habitants), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13) ».

A ce titre et pour se rapprocher des standards de pays dont le développement apparaît similaire à la France, un doublement du nombre de magistrats du parquet n'apparaît pas absurde ni déraisonnable. Il serait bon de se rapprocher a minima de chiffres comme ceux de l'Espagne (5,3 procureurs pour 100000 habitants), la Belgique (7,6 pour 100000 habitants), l'Allemagne (6,7 pour 100000 habitants), ou même le Portugal (14,5 procureurs pour 100000 habitants).

D'autres constats issus du rapport de l'inspection viennent appuyer cette demande. Tout d'abord, en raison de la faiblesse des effectifs, les parquets fonctionnent actuellement, pour la plupart, en totale contradiction avec la réglementation sur la durée du travail (pas plus de 10 heures de travail par jour, un temps de repos quotidien d'au moins 11 heures et un temps de repos hebdomadaire d'au moins 35 heures). Ainsi, sauf dans les grosses juridictions où des systèmes de récupération existent, dans la plupart des parquets, l'organisation des permanences conduit très souvent les magistrats à travailler 12 jours d'affilée sans interruption lorsqu'ils sont de permanence de week-end, voire sans le nombre d'heures de repos réglementaire lorsqu'ils sont de permanence de nuit. Déjà dans son rapport de mars 2012 relatif au fonctionnement du parquet, le groupe de travail de la DACG a souligné que « la direction des services judiciaires indique que prévoir que toute permanence de nuit doit être suivie d'une journée plaine de récupération a pour conséquence la mobilisation de l'équivalent d'1,5 ETPT par permanence nocturne organisée ».

Par ailleurs, au regard de l'inflation législative ayant lieu depuis maintenant de nombreuses années, il apparaît que les magistrats du parquet sont les plus systématiquement touchés par les réformes entreprises, ce qui leur impose un travail de mise à jour de leurs connaissances juridiques et d'investissement pour la mise en œuvre de nouvelles procédures encore plus récurrent que les magistrats du siège. Cette réalité doit être prise en considération dans les besoins du ministère public, s'agissant d'une charge de travail souvent oubliée.

Ainsi, la loi de programmation pour la justice impose de nouvelles responsabilités au parquet dans un temps contraint et notamment s'agissant de la peine de détention à domicile puisque le parquet devra veiller à ce que les enquêtes SPIP soient réalisées avant l'audience.

Enfin, si le rapport de l'inspection, tout comme a également pu le faire le groupe de travail sur l'évaluation de la charge des parquets, met en avant la nécessité

d'une assistance des magistrats du parquet dans les tâches qu'ils ont à effectuer, les quelques efforts consentis par la direction des services judiciaires à ce sujet ne sauraient suffire à résoudre toutes les difficultés préalablement citées et ne sauraient en tout état de cause remplacer le besoin de magistrats.

S'agissant des outils d'évaluation et de détermination des besoins, il convient de souligner que 157 procureurs avaient pu répondre à l'Inspection sur leur estimation des besoins en effectifs, ce qui conduisait à l'époque à envisager la création d'environ 250 postes par rapport à la circulaire de localisation des emplois. Ce chiffre minore nécessairement les besoins réels des parquets d'une part parce que dans un fonctionnement dégradé, il est difficile d'évaluer finement les besoins réels pour fonctionner correctement et dans le respect des grands principes et des textes et d'autre part par une tendance assez naturelle à l'autocensure de la part des chefs de juridiction et de cour dans un contexte de moyens contraints. Néanmoins, cela constitue une première base qui permettrait, dans l'attente de la finalisation du référentiel parquet, de commencer à revaloriser dès cette année la localisation des emplois. Il est également possible d'ores et déjà de prendre en considération la préconisation de l'inspection de ne pas maintenir de parquet avec des effectifs inférieurs à 4, ce qui permet par rapport à la CLE 2019 de cibler 35 postes à créer répartis dans 33 tribunaux.

### *Les tribunaux pour enfants*

De nombreux collègues juges des enfants nous font part de situations avec des cabinets à plus de 500, voire plus de 600 dossiers d'assistance éducative, quand le rapport du groupe de travail de 2012<sup>2</sup> en préconisait 350 pour des cabinets ayant une activité pénale inférieure à 40 %. C'est le cas par exemple du tribunal pour enfants de Tours, de Rennes, ou encore de Grenoble.

A ce titre, il faut rappeler qu'en 2018 183 juges des enfants avaient signé une tribune dans le journal *La Croix* pour dénoncer la situation des tribunaux pour enfants. Une liste, non-exhaustive, des tribunaux pour enfants ayant des cabinets à plus de 600 dossiers d'assistance éducative y était fournie : Montargis, La Roche sur Yon, Clermont-Ferrand, Nîmes, Castres, Périgueux, Grenoble, Rennes, Arras, Angers, Coutances, Nice, Soissons, Valence, Mont-de-Marsan, etc.

Au-delà des effectifs de magistrats, c'est la question des effectifs de greffe qui est également très préoccupante dans les tribunaux pour enfants. Dans de nombreuses juridictions, les audiences d'assistance éducative sont tenues sans greffier et ce en toute illégalité (en effet, l'article R123-13 du COJ est très clair sur la présence des greffiers à l'audience, quelle que soit la matière, aucune

<sup>2</sup> Rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs de mai 2012.

exception n'étant prévue pour l'assistance éducative).

Au regard de ces chiffres, les prévisions annoncées lors des discussions concernant la loi de finances de 70 magistrats (sans distinction parquet/siège) et 100 greffiers pour renforcer les tribunaux pour enfants, apparaissent insuffisantes pour pourvoir les besoins actuels et absorber la charge de travail supplémentaire que va générer la réforme dont l'entrée en vigueur est prévue à l'automne. En effet, cette réforme entraînera nécessairement un temps de travail supplémentaire pour le greffe et les magistrats (mise en forme de davantage de jugements, puisqu'il y aura deux audiences, bien plus chronophages et complexes que des procès verbaux d'interrogatoires, augmentation des renvois au vu des délais insuffisants et de l'absence d'outils permettant de rationaliser les convocations, augmentation du nombre d'audiences en TPE, audiences plus longues car la victime sera fréquemment présente aux deux audiences et non pas seulement à la première, etc.). En outre, un temps d'appropriation des nouveaux textes et un surcroît d'activité lié à la nécessité d'apurer le plus vite possible les anciens stocks pour ne pas maintenir durablement deux procédures distinctes doivent être pris en compte.

### *Les juges d'instruction*

Compte tenu des propositions de plusieurs chefs de cour ayant pu être formulées en faveur d'une suppression des cabinets d'instruction dit « isolés », le Syndicat de la magistrature exprime sa préoccupation pour cette fonction, et ce d'autant plus à la lumière des révélations du *Canard enchaîné* du 22 octobre dernier qui laissent planer un doute sur les critères qui présideront aux choix finalement opérés. Il apparaît en tout état de cause opportun de raisonner aussi par rapport à la proximité du justiciable et pas uniquement en termes de statistiques d'ouvertures.

Le Syndicat de la magistrature rappelle son opposition de principe à ces suppressions, qui vont mécaniquement conduire à accentuer la tendance actuelle de tarissement des ouvertures d'information : les parquets ne disposant pas d'un juge d'instruction dans leur juridiction seront naturellement enclins à ne pas ouvrir d'information à chaque fois que cela sera possible, afin de ne pas « perdre » le dossier concerné. Par ailleurs, ces suppressions de poste nourriront les écarts d'attractivité entre les juridictions, alors qu'il s'agit déjà d'un problème largement identifié, causant des problèmes de surmobilité des magistrats et de gestion des ressources humaines. L'intérêt de travailler dans un parquet ne suivant aucune procédure d'information, c'est-à-dire aucune procédure criminelle ou complexe sera en effet moindre que de travailler dans un parquet de plein exercice. C'est à terme la dévitalisation de certaines juridictions qui est en jeu alors que le maillage territorial de la justice est une condition de l'accès à la justice.

Par ailleurs, si des suppressions de cabinets étaient, malgré les graves questions qu'elles posent, actées à certains endroits, il conviendra d'une part de maintenir localisé un poste de juge, et d'autre part de créer de nouveaux postes de juge d'instruction dans le tribunal du département qui accueillera les dossiers et les ouvertures d'information des cabinets supprimés. Pour évaluer les besoins, il sera nécessaire de calculer les ETP avec une marge supplémentaire pour tenir compte de trajets plus longs pour les reconstitutions ou perquisitions, les réunions avec les nouveaux partenaires, etc. Il existe à cet égard un problème de calendrier dans la détermination de la répartition des effectifs, la DSJ n'étant pas actuellement en mesure, pour la détermination de la CLE 2020, de savoir dans quelles juridictions des postes de juge d'instruction seraient supprimés (les conseils de juridiction devant donner leur avis sur les éventuelles suppressions sont en cours), alors même que le directeur des services judiciaire nous indique que certaines suppressions pourraient être mises en œuvre dès septembre 2020.

### *Les juges des contentieux de la protection*

L'entrée en vigueur de la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance vient d'avoir lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cette réforme ne peut se traduire par une diminution des effectifs des juges des contentieux de la protection (JCP) au motif qu'une partie du contentieux des tribunaux d'instance a pu être absorbée par le tribunal judiciaire.

En effet, il importe de maintenir les moindres délais qui pouvaient être ceux des tribunaux d'instance par rapport aux tribunaux de grande instance. En outre, il convient de prendre en compte une perte d'efficacité tant des magistrats que du greffe tenant à la mise en œuvre de la réforme et à son assimilation, étant précisé qu'elle se déroule, comme nous l'avons maintes fois répété, dans la plus grande impréparation. Les décrets sont parvenus extrêmement tardivement aux juridictions et les logiciels métiers ne prendront pas en compte les évolutions avant plusieurs mois. Le greffe va devoir utiliser parallèlement plusieurs logiciels différents pour le même type de contentieux. Ainsi, le nombre de juges des contentieux de la protection doit rester au moins identique au nombre de juges d'instances qui pouvaient exister, voire être renforcé dans les tribunaux où les effectifs étaient d'ores et déjà identifiés comme insuffisants.

Par ailleurs, il doit être noté que dans les faits, les juges chargés des contentieux de la protection continueront à assumer la plus grande partie des fonctions qui leurs incombaient en tant que juges d'instance, et notamment le contentieux de moins de 10.000 euros, sur lequel ils ont une expertise et qui relève toujours de la procédure orale. Enfin, les ex-tribunaux d'instance ont été les plus impactés par la réforme qui avait pour but de permettre une fongibilité des effectifs de greffe, ce qui implique un surcroît d'activité pour les JCP qui vont devoir assumer des

fonctions auparavant dévolues au greffe.

### *Les juges non spécialisés*

La question des JCP est étroitement liée à celle des juges non spécialisés des tribunaux judiciaires. Avec la loi du 23 mars 2019, une partie du contentieux auparavant tenu par l'instance relève désormais de la compétence du tribunal judiciaire, sans entrer dans les matières incombant aux JCP. Si notre première crainte est celle d'une diminution du nombre de JCP pour ce motif, nous craignons par ailleurs que celle-ci ne soit pas compensée par une augmentation des effectifs de magistrats non spécialisés en conséquence. Cette crainte apparaît d'autant plus prégnante que la DSJ ne dispose actuellement pas d'outils adaptés pour déterminer la charge de travail représentée par ces contentieux.

Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature tient à souligner que dans nombre de tribunaux, le contentieux civil est en souffrance, les juges non spécialisés étant majoritairement mobilisés pour le contentieux pénal dont l'ampleur ne cesse d'augmenter, au détriment du contentieux civil. Il convient dès lors de s'interroger sur la politique pénale dans son ensemble et sur les moyens qui lui sont consacrés, au détriment d'autres matières pourtant tout aussi importantes.

### *Les juges de l'application des peines*

L'application des peines va connaître un réel bouleversement de son fonctionnement avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 23 mars 2019 la concernant. Un important travail de mise à jour va s'imposer aux magistrats de ces services, ainsi que le maniement simultané de plusieurs types de procédures, en fonction de la date du prononcé de la peine, mais aussi de plusieurs types de peines en cours d'exécution. L'extension des possibilités de placement sous surveillance électronique mobile, mesure par définition très chronophage, ainsi que de décisions de libération sous contrainte, vont conduire à une augmentation du temps consacré au suivi. Il conviendra donc d'être particulièrement vigilant à la localisation de postes dans les services actuellement en surcharge qui ne seront pas en mesure d'appliquer la réforme.

### *Les juges des libertés et de la détention*

Lors de la création du juge des libertés et de la détention comme fonction spécialisée avec nomination par décret, une première estimation des besoins en effectifs a été réalisée.

A la lumière de ce qui nous remonte des juridictions, il apparaît que ces besoins ont été largement sous-évalués, et ce d'autant plus que la charge de travail des

JLD est en augmentation, notamment du fait des nouvelles possibilités offertes par la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Ainsi, sur le volet pénal, les requêtes du parquet sont de plus en plus nombreuses et mal comptabilisées dans le temps de travail des JLD. Par ailleurs, les politiques migratoires ont également un impact sur le contentieux des étrangers (comme par exemple avec l'augmentation de la durée de rétention administrative), qui risque d'ailleurs d'évoluer encore (proposition de loi relative à l'enfermement des mineurs en rétention qui préconise une autorisation préalable du JLD, projet de directive retour).

Par ailleurs, une véritable réflexion doit être engagée au vu de la multiplication des contentieux dans lesquels le JLD intervient sans vision d'ensemble de la procédure, alors que la loi lui donne aujourd'hui des prérogatives afin d'autoriser par exemple l'utilisation de techniques d'enquêtes très intrusives. Le nombre de JLD en poste ne permet pas une organisation interne des juridictions de façon à ce que le JLD puisse prendre connaissance de l'intégralité des procédures, d'une part, ni suivre un même dossier d'autre part. Il en résulte une grande déperdition de temps, plusieurs JLD étant ainsi amenés à se prononcer sur un même dossier parfois très volumineux, et une insuffisance des garanties apportées par l'intervention du JLD, en raison des conditions dans lesquelles il prend ses décisions. Par ailleurs, de la même manière que pour les magistrats du parquet, une analyse devrait être menée sur les conséquences - en termes de récupération et donc d'effectifs - du travail nocturne, fréquent en particulier dans les juridictions de taille importante.

### *Les cours d'appel*

Le Syndicat de la magistrature souhaite pour finir attirer l'attention de la DSJ sur la situation des cours d'appel. En effet, les délais catastrophiques d'audiencement en cour d'appel dans certains endroits ou certains contentieux démontrent à eux seuls la sous-évaluation des besoins, ce qui a des conséquences extrêmement graves pour les justiciables. En outre, notre étude sur la charge de travail dans la magistrature a mis en évidence une souffrance au travail importante dans les cours d'appel où, contrairement à ce que l'on peut parfois penser, la situation n'est pas plus confortable qu'en première instance. Au civil, la réforme de la procédure d'appel a accru fortement la complexité des contentieux et ne constitue pas un gain de temps et encore moins une avancée pour le droit d'appel des justiciables.

Il apparaît donc essentiel de renforcer les effectifs des juridictions d'appel, plutôt que de sans cesse chercher à tarir leur saisine, au mépris des droits des justiciables, l'introduction de l'exécution provisoire de droit dans le décret de procédure civile en constituant une parfaite illustration.

## II- Informations sur des situations particulières

Plusieurs situations particulières nous ont été signalées par les collègues en juridiction. Il convient néanmoins de souligner que ces retours ne peuvent être exhaustifs (les collègues n'ayant dans leur grande majorité pas le temps de répondre finement à ce type d'interrogations). En outre, le Syndicat de la magistrature estime qu'il n'est pas dans son rôle de définir des priorités mais bien de souligner les besoins réels des juridictions pour fonctionner de manière correcte et respectueuse des droits des justiciables. Les juridictions et services ci-dessous sont donc présentés sans classement hiérarchisé.

### *Cour d'appel de Chambéry*

#### Tribunal judiciaire d'Annecy

Selon la CLE 2019, 2 ETP de magistrats étaient localisés au tribunal d'instance d'Annecy. En réalité, compte tenu d'un temps partiel, seuls 1,8 ETP y étaient localisés. Par ailleurs, compte tenu des statistiques moyennes des trois dernières années, et en se fondant sur le référentiel établi en 2012 par le groupe de travail sur l'instance (référentiel qui pourtant, selon nous, tend à sous-évaluer les besoins réels), ce sont en réalité 2,4 ETP qui devraient être localisés dans ce tribunal pour les contentieux qui relevaient du tribunal d'instance.

En prenant en compte ce qui relève désormais du JCP et ce qui relève du tribunal judiciaire, il apparaît donc indispensable de maintenir la localisation de 2 JCP au tribunal judiciaire d'Annecy et de venir renforcer les effectifs des juges non spécialisés à minima à hauteur de 0,5 ETP.

### *Cour d'appel de Fort de France*

#### Tribunal judiciaire de Fort de France

La situation de plusieurs services nous a été signalée et nous amène à solliciter de nouvelles localisations d'emplois :

- Au service de l'application des peines, le nombre de décisions rendues rapporté au nombre d'ETP de magistrats effectivement affectés au service est en hausse (1906 décisions par magistrat en 2019 contre 1848 en 2018) et très supérieur à la moyenne nationale (1217 décision par magistrat), ce qui justifie de localiser un quatrième poste, demande qui a déjà été faite et a été soutenue par les chefs de cour ;
- A l'instruction, un surnombre a été octroyé pour créer un 3<sup>ème</sup> cabinet JIRS au vu de l'activité très importante. Ce surnombre est une nécessité qui doit être pérennisée par sa localisation à la CLE, l'objectif étant par

ailleurs que le contentieux de droit commun ne se trouve pas délaissé. Cela ne relève pas de la DSJ mais il nous semble par ailleurs important de souligner l'absolue nécessité de renforcer les services de police judiciaire en Martinique également compte tenu de l'importance de la criminalité organisée.

- Concernant les JCP, une inquiétude existe suite à la fusion du tribunal d'instance et de grande instance. En effet, sur le papier, le fait que certains contentieux relevant auparavant du tribunal d'instance ne soient pas dans le champ de compétence des juges des contentieux de la protection pourrait conduire à la tentation de supprimer un poste de JCP à la CLE. Toutefois, les chiffres des activités relevant de la compétence des JCP sont eux-mêmes très élevés, notamment aux tutelles où il existe près de 5000 procédures ce qui représente, selon le référentiel de l'ANJI 1,7 ETP pour ce seul contentieux. Aussi, compte tenu des autres contentieux incombant aux JCP, il apparaît indispensable a minima de maintenir les 4 postes actuellement localisés. En outre, il y a lieu de constater qu'en l'état des effectifs du tribunal judiciaire insuffisants, les JCP conservent de fait l'intégralité des contentieux qui relevaient du tribunal d'instance ce qui justifie d'autant plus cette demande.
- Le service des juges des libertés et de la détention doit lui aussi bénéficier de la localisation d'un poste supplémentaire. En effet, suite à la réforme du 23 mars 2019, il est constaté une augmentation notable du nombre de requêtes parquet (+19%). En outre, l'arrivée d'un juge d'instruction supplémentaire a nécessairement augmenté l'activité, de sorte que les deux collègues actuellement en charge de ce contentieux sont totalement surchargés et effectuent des horaires très importants.
- Au parquet, un poste en surnombre a également été octroyé en septembre 2019 qu'il est indispensable de maintenir et d'inscrire à la CLE. Il serait même nécessaire de localiser un autre poste pour permettre de traiter les contentieux délaissés (comme l'économique et financier, les atteintes à l'environnement, le travail dissimulé, etc.) tant le ministère public est happé par l'activité liée à la criminalité organisée.

Au total, il apparaît donc a minima nécessaire de localiser trois postes supplémentaires au siège tout en maintenant tous les effectifs actuellement localisés et deux postes supplémentaires au parquet. En outre, il convient de souligner la surcharge de travail régulière des magistrats du siège non spécialisés du tribunal judiciaire, en raison des absences conjoncturelles, ce qui démontre qu'aucune marge n'existe actuellement pour faire face à des aléas qui ne sont pourtant pas rares.

*Cour d'appel de Grenoble*

## Tribunal judiciaire de Grenoble

La situation du tribunal pour enfants nous a spécifiquement été signalée. En effet, la CLE 2019 prévoit 2 juges des enfants et 2 vice-présidents enfants, soit 4 ETP. Actuellement, les 4 cabinets ont respectivement 610 à 660 dossiers d'assistance éducative chacun. Pour atteindre une norme acceptable qui peut être fixée à 350 dossiers d'assistance éducative par cabinet, 3 juges des enfants ou vice-présidents enfants supplémentaires sont a minima nécessaires.

Il sera également indispensable de prévoir les effectifs de greffe correspondants. En effet, le tribunal pour enfants de Grenoble ne dispose que de 3 adjoints, 5 greffiers et d'un directeur de greffe à 50%. Compte tenu du nombre de dossiers et sur une base de deux personnels de greffe par cabinet, il est nécessaire de prévoir au moins 5 greffiers supplémentaires pour l'ensemble du tribunal pour enfants.

## *Cour d'appel d'Orléans*

## Tribunal judiciaire d'Orléans

Le tribunal d'instance d'Orléans sollicitait depuis plusieurs années la localisation d'un 6<sup>e</sup> juge ainsi que la résorption de la vacance de poste, le tribunal ayant rarement compté 5 magistrats à temps plein. Dans le cadre de la réforme, il est estimé que le nombre actuel de 5 JCP correspond à l'activité, déduction faite de ce qui relève désormais du tribunal judiciaire. Aussi, si jamais cela était envisagé, il serait dommageable de réduire le nombre de postes de JCP localisés.

## Tribunal judiciaire de Tours

Nous avons été spécifiquement alertés de la situation du tribunal pour enfants. Depuis 2016, la création d'un quatrième cabinet est sollicitée en raison de l'augmentation depuis maintenant 8 ans des saisines en assistance éducative, alors-même qu'il ne peut être considéré que cela proviendrait d'un déficit d'investissement du département dans les mesures administratives puisque celles-ci représentent 40 % des mesures, taux particulièrement élevé par rapport à la moyenne nationale. Entre 2011 et 2019, une progression de 30 % du nombre de dossiers d'assistance éducative par cabinet a été observée, portant à 503 le nombre de dossiers suivis dans ce cadre par chaque magistrat. Selon les conclusions du groupe de travail de 2014, cela signifie que les trois magistrats du tribunal pour enfants effectuent chacun l'équivalent d'un temps plein uniquement avec le contentieux de l'assistance éducative. A cela s'ajoute une activité pénale loin d'être négligeable.

En lieu et place du quatrième poste sollicité, le tribunal pour enfants de Tours a,

au contraire, eu à subir à plusieurs reprises des vacances de poste si bien que le stock d'affaires à juger n'a fait qu'augmenter. Au 31 décembre 2019, 41 dossiers étaient en attente de mise en examen, 152 étaient en cours d'instruction, 92 en attente de jugement en chambre du conseil et 206 en attente de jugement en TPE.

Aussi, à l'approche de la réforme de la justice des mineurs, il est désormais urgent et indispensable de localiser ce quatrième poste.

Si l'idée a pu être émise par la première présidente de transformer un poste de juge des contentieux de la protection en poste de juge des enfants, cela n'apparaît pas envisageable ni pertinent. En effet, l'activité du tribunal d'instance de Tours nécessitait, pour un bon fonctionnement, que 7 magistrats y soient localisés, étant précisé qu'ils bénéficiaient en outre du renfort de plusieurs magistrats à titre temporaire dont deux viennent de cesser leurs fonctions pour diverses raisons.

Il y a lieu par ailleurs de préciser que le tribunal judiciaire de Tours souffre déjà de la transformation d'un poste de vice-président non-spécialisé en vice-président en charge du contentieux des libertés et de la détention en 2018. Si l'arrivée d'un second JLD était parfaitement opportune, en revanche, le service correctionnel en pâtit, ce qui conduit à solliciter fortement tous les autres services pour y participer.

### *Cour d'appel de Paris*

#### Cour d'appel

Le Syndicat de la magistrature a été alerté sur la situation de la chambre sociale de la Cour d'appel de Paris. Il apparaît que des renforts d'effectifs ont eu lieu grâce à un contrat d'objectif et ont pu améliorer une situation qui était décrite comme apocalyptique mais qui n'en demeure pas moins très compliquée encore actuellement. Les dossiers que cette chambre a à connaître sont souvent complexes et volumineux. En outre, le contentieux social en appel a eu à connaître de nombreuses réformes, tant au fond qu'en procédure, ce qui vient ajouter des difficultés d'application de la loi dans le temps et ajoute donc à la complexité des dossiers traités au regard des délais moyens de jugement (actuellement 2 ans). Il conviendrait donc de renforcer les effectifs de cette chambre de manière durable en pérennisant le surnombre octroyé.

De manière générale, les demandes formulées par le premier président pour l'ensemble de la cour d'appel (notamment la localisation d'effectifs supplémentaires pour la création d'une chambre de la famille ainsi que pour renforcer le service traitant des contestations des honoraires d'avocats) sont partagées par les magistrats du siège.

## Tribunal judiciaire de Bobigny

Nous avons été sollicités pour la localisation d'un poste supplémentaire au parquet pour venir renforcer la section en charge de la criminalité organisée, totalement sous-dimensionnée.

## Tribunal judiciaire de Paris

La situation de l'instruction est préoccupante de manière générale.

S'agissant du pôle « Crimes contre l'humanité » depuis sa création en 2012, ses effectifs n'ont jamais été revus. Or depuis 2015, le nombre de dossiers en cours a plus que doublé (77 actuellement) et le nombre de saisines ne cesse d'augmenter (11 en 2017, 13 en 2018, 25 en 2019). Si auparavant la majorité des saisines concernaient le Rwanda, ce n'est plus le cas actuellement, le pôle ayant des dossiers concernant 18 pays différents. Les dossiers concernant le Rwanda sont encore néanmoins nombreux, et il en arrive encore, sans que les moyens promis à ce sujet par le Président de la République n'atteignent le service de l'instruction. Dès lors, il devient impossible d'instruire ces dossiers complexes, nécessitant systématiquement une cosaisine, dans des délais raisonnables.

S'agissant du pôle JIRS, il convient de rappeler que la JIRS de Paris aura désormais une compétence nationale pour les dossiers de très grande complexité. Un renfort a été prévu en conséquence au parquet (4 magistrats supplémentaires), sans que rien ne semble envisagé concernant les juges d'instruction, alors que le pôle souffre déjà d'absences non remplacées. Il apparaît indispensable de prévoir la localisation d'au moins un poste supplémentaire et de réfléchir en outre à la possibilité d'un poste en surnombre.

La situation de l'application des peines nous a également été signalée. En effet, actuellement, il existe 11 postes localisés de juge de l'application des peines. En pratique, 3 sont consacrés à l'anti-terrorisme et 8 aux condamnés de droit commun (étant précisé que malgré la localisation, les effectifs ne sont pas tous présents). Une demande de création de 12ème cabinet a été sollicitée par la hiérarchie, en la motivant toutefois essentiellement sur la nécessité de créer un 4ème poste de JAPAT. Si cette demande sera probablement tout à fait justifiée à l'avenir, il convient néanmoins de souligner par ailleurs le très net sous-dimensionnement des effectifs de droit commun. En effet, en l'état actuel, les cabinets comprennent entre 1000 et 1300 mesures de milieu ouvert, ce qui dépasse même les préconisations de la chancellerie, sans parler du référentiel proposé par l'ANJAP. Les juges de l'application des peines de Paris font face en outre à un suivi conséquent en milieu fermé avec la réouverture de la prison de la Santé et un centre de semi-liberté comprenant 150 mesures. En outre, il convient

de souligner la spécificité des condamnés suivis par les juges de l'application des peines de Paris, qui nécessitent un suivi particulier et prenant davantage de temps. En conclusion, si le 12ème poste sollicité devait effectivement être un poste de JAPAT, il serait nécessaire de créer en outre un 13ème poste pour l'application des peines de droit commun.

### Tribunal judiciaire d'Evry

La localisation d'un 11ème poste de juge de l'application des peines est sollicitée depuis maintenant deux ans.

La situation de la chambre de proximité de Longjumeau nous a par ailleurs particulièrement été signalée. 4 postes étaient localisés au tribunal d'instance de Longjumeau en 2019. Ce chiffre apparaît insuffisant au regard de l'activité croissante du ressort, notamment liée à la présence de sièges sociaux de compagnies aériennes et au contentieux lié à l'indemnisation des retards de vol. L'ensemble des statistiques 2017 et 2018 démontrent, en appliquant la grille d'évaluation de la charge des juges d'instances issue des groupes de travail de la chancellerie, que la localisation d'un 5<sup>e</sup> poste serait nécessaire. En outre, la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance a conduit à donner à la première vice-présidente chargée de la direction de l'ex-TI de Longjumeau la charge de coordonner cette chambre de proximité mais en outre l'activité de l'ensemble des JCP du ressort du TJ d'Evry. L'ensemble de ces charges de coordination représente a minima 50 % d'un ETP.

### *Cour d'appel de Poitiers*

#### Tribunal judiciaire de Poitiers

Le tribunal pour enfants de Poitiers comptait, jusqu'en 2013, 3 postes de juges des enfants. Un poste a été supprimé à la CLE à la suite de statistiques renseignées de manière erronée. Depuis lors, les deux magistrats en charge de ce tribunal pour enfants sont en très grande difficulté pour assumer des cabinets extrêmement chargés (près de 700 dossiers d'assistance éducative). La comparaison avec les autres tribunaux pour enfants du ressort de la cour d'appel démontre d'ailleurs une activité qui s'approche davantage de celle du tribunal pour enfants de la Roche-sur-Yon (qui compte 3 juges des enfants) que de celle des tribunaux de Saintes, Niort ou La Rochelle (qui n'en comptent que deux). Une inspection a eu lieu en 2017 et a préconisé la re-création d'un 3ème cabinet, ce qui n'a toujours pas été fait, malgré l'octroi d'un magistrat en surnombre en 2019 (qui n'a néanmoins pas duré en raison d'un départ non remplacé en janvier 2020).

### *Cour d'appel de Rennes*

## Tribunal judiciaire de Nantes

Actuellement, le tribunal judiciaire de Nantes comporte 49 postes localisés au siège et 24 au parquet. Ces effectifs sont manifestement reconnus comme insuffisants puisque deux postes ont été affectés en surnombre au siège, ce qui est néanmoins contrebalancé par l'existence de temps partiels.

De manière générale, il est observé un accroissement chronique de l'activité de ce tribunal et ce dans tous les services, ce qui peut notamment s'expliquer par l'accroissement important et constant de la population du ressort depuis plusieurs années (+1,2% en moyenne contre 0,4% pour la moyenne nationale). En global, il est sollicité la localisation supplémentaire de 3 postes de magistrats non spécialisés, un poste de JLD, un poste de juge d'instruction, un poste de juge des enfants voire un poste de juge de l'application des peines et deux postes au parquet.

Plus spécifiquement, pour le contentieux non spécialisé, il est noté un stock d'affaires conséquent au civil ainsi qu'au pôle social avec une tendance à l'accroissement des délais au civil. Au pénal, pour absorber l'activité courante, 6 temps pleins affectés au service correctionnel apparaissent indispensables (outre les assessorats assurés par les autres services de la juridiction), ce qui ne sera pas suffisant pour résorber les stocks qui sont également très importants. Il n'apparaît en outre pas raisonnable d'espérer relocaliser certains postes puisque l'activité des autres services est également soutenue et ne laisse aucune marge. Il sera d'ailleurs nécessaire de prévoir la localisation d'un poste de JCP supplémentaire dans les années qui viennent si l'augmentation du contentieux se poursuit.

A l'instruction, 6 postes sont actuellement localisés, or chaque cabinet gère une moyenne de 100 dossiers ce qui est au-dessus de la norme acceptable. Le nombre d'ouvertures pour l'année 2019 a par ailleurs été supérieur à celui de l'année précédente et se révèle important. En outre, la complexité de certains dossiers est soulignée, lesquels pourraient relever de la JIRS qui ne les prend néanmoins pas en charge.

Au JLD, seul un poste est localisé. En pratique, deux magistrats sont affectés à ce service et effectuaient jusqu'ici une participation au pôle social et au service civil en complément. Néanmoins, l'accroissement de leur activité rend de plus en plus difficile cette participation au service général et justifie donc la localisation officielle d'un deuxième poste de JLD.

Le tribunal pour enfants connaît une activité soutenue, tant au civil qu'au pénal. Une forte croissance des saisines est d'ailleurs notée au pénal sur l'année 2019.

En l'état des effectifs, le tribunal pour enfants n'est pas en capacité de résorber le stock d'affaires au pénal et encore moins de mettre œuvre la future réforme.

A l'application des peines, l'activité de milieu ouvert est stable mais celle du milieu fermé en forte augmentation. Au final, le service ne tient actuellement que par la réalisation d'un nombre d'heures de travail par magistrat largement supérieur au temps de travail normal.

Enfin, compte tenu des éléments déjà précédemment évoqués, il apparaît que le parquet connaît une augmentation notable de tous ses contentieux, outre un retard important de son contentieux civil. La création de deux postes supplémentaires est indispensable et constitue une demande récurrente de procureurs successifs.

De manière plus générale sur l'ensemble de la juridiction il est à noter un réel manque d'effectifs de fonctionnaires dans tous les services. Des postes sont vacants mais les statistiques et l'existence de temps partiels nécessitent en outre que la CLE soit revalorisée de manière urgente.

### Tribunal judiciaire de Rennes

La commission restreinte plénière du Tribunal de grande instance de Rennes a effectué un travail d'évaluation fine des besoins de la juridiction et les évalue de la manière suivante :

- Création de 2 postes de juges des enfants par rapport à la CLE 2019 où 4 postes sont localisés : il existe actuellement un surnombre au tribunal pour enfants qui est d'ores et déjà pleinement employé. Malgré cela, le nombre de dossiers par cabinet de juge des enfants reste supérieur à 600 en assistance éducative. Il est donc indispensable de prévoir 6 ETP de juges des enfants pour ce tribunal.
- Création d'un poste de juge des contentieux de la protection supplémentaire pour permettre à la chambre de proximité de Fougères (qui dispose actuellement d'un seul JCP) de fonctionner correctement pour assurer son contentieux actuel, voire pouvoir effectuer des audiences du contentieux des affaires familiales qui permettraient ainsi une plus grande proximité du justiciable.
- Création d'un poste de juge d'instruction de droit commun : ce poste existait dans le passé et a été supprimé en 2011 alors que la suppression de l'instruction était envisagée et que le nombre de saisines diminuait fortement. Les chiffres actuels justifient pleinement de créer à nouveau ce poste pour porter le nombre de juges d'instruction à 8 sur la CLE.
- Création de 3 postes de juge non spécialisés, l'un pour officialiser le

surnombre qui a été octroyé à juste titre pour assurer le contentieux du pôle social, les effectifs ayant été largement sous-évalués au moment de la création du pôle, l'un pour renforcer le service civil et le dernier pour renforcer le service pénal qui ne fonctionne actuellement qu'avec l'appui de l'ensemble des magistrats du siège et vient donc mettre en difficulté les autres services.

- Création de 2 postes supplémentaires au parquet : l'un pour le centre national de traitement des infractions routières et l'autre pour soutenir l'activité générale.
- Création de 7 postes de greffiers, 3 postes d'adjoints administratifs, 2 postes de chef de cabinet et 2 postes de juristes assistants : la création de postes de magistrats sans poste de greffiers correspondants serait inutile voire contre-productive. Les créations demandées tiennent compte à la fois des postes de magistrats sollicités mais également des créations qui auraient dû avoir lieu précédemment lorsque des postes de magistrat ont été créés (JLD, JAP, surnombre au Juge des enfants).