

Paris, le 2 février 2022

Moyens dans la justice : entre insuffisance et gâchis

Le caractère exsangue de la justice en France est connu et documenté de longue date : les rapports successifs de la CEPEJ font état, depuis plusieurs années, d'un positionnement de la France bien en-deçà de pays dont le PIB/habitant est similaire voire inférieur au nôtre, qui consacrent à leur justice une part de leur PIB largement supérieure à celle de la France. De même, ces rapports révèlent des disproportions flagrantes entre la France et ces mêmes pays s'agissant du nombre de magistrats mais également de « personnels non-juge » rapporté au nombre d'habitants. Ainsi, le dernier rapport paru en 2020 et portant sur des données de 2018, soit après la reprise d'une augmentation du budget consacré à la justice judiciaire et une première augmentation des effectifs, situe encore la France en dessous de la moyenne européenne pour le budget consacré à la justice/ habitant (69,5 euros contre 71 euros) et surtout très en dessous de la moyenne des pays du groupe C¹ (qui est de 84,13 euros/habitant), alors même que la France se situe plutôt dans le haut des pays appartenant à ce groupe en termes de PIB/habitant.

Le Syndicat de la magistrature dénonce cet état de fait, et surtout ses conséquences pour les justiciables (en termes de délais de jugement, de temps d'audience, de qualité des décisions et de leur motivation) et sur le sens de nos métiers depuis de nombreuses années. Face au manque d'écoute sur ce sujet, qui n'apparaît traité qu'au travers de réformes purement gestionnaires permettant de réduire le flux d'entrées sans considération pour les droits des personnes, nous avons tenté d'objectiver la situation pour les magistrats au travers d'une étude parue en juin 2019, que nous envisageons de répéter régulièrement² (un second sondage a été adressé en décembre 2021 à l'ensemble des magistrats, pouvant être renseigné jusqu'en février).

Plus récemment, c'est la mobilisation d'une large majorité de magistrats au travers d'une tribune³ dénonçant l'indigence de notre justice, ses conséquences sur le traitement réservé aux justiciables, et sur la souffrance éthique qui en résulte pour les professionnels, qui a relancé ce débat. Il y a lieu

1 Pays étudiés par la CEPEJ dont le PIB/habitant est compris entre 20.000 et 40.000 euros, celui de la France se situant à près de 35.000 euros par habitant.

2 [L'envers du décor, enquête sur la charge de travail dans la magistrature](#)

3 [Tribune publiée par le journal Le Monde le 23 novembre 2021](#), signée à l'origine par plus de 3000 magistrats et une centaine de greffiers, et clôturée début janvier 2022 avec un total de 7858 signatures (5594 magistrats, 1767 fonctionnaires de greffe et 497 auditeurs de justice).

de préciser que cette tribune a été initiée et signée hors de toute étiquette syndicale, certainement en réponse à un discours du ministre de la Justice laissant entendre que la justice était désormais « réparée » et que la situation décrite par les syndicats sur ce sujet serait en décalage avec le ressenti des magistrats « ayant les mains dans le cambouis » que le ministre aurait rencontrés.

1. Des moyens insuffisants

Tant sur le plan matériel que sur le plan des effectifs de magistrats et de fonctionnaires de greffe, la situation des juridictions est globalement catastrophique.

a. L'insuffisance des effectifs

La réduction du taux de vacance des emplois de magistrats et fonctionnaires de greffe est un véritable leurre puisque le nombre d'emplois théoriques à pourvoir est décidé unilatéralement par la chancellerie à travers la CLE (circulaire de localisation des emplois) absolument déconnectée des besoins des juridictions. En effet, au motif que cette circulaire de localisation des emplois évaluait un nombre de postes supérieur aux autorisations d'emplois budgétaires, au regard de la diminution drastique des recrutements notamment durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, cette circulaire a par la suite été gelée durant plusieurs années. Le taux de vacance d'emplois des magistrats a ainsi pu être artificiellement réduit, permettant aujourd'hui au ministre d'affirmer haut et fort qu'il n'existe presque plus de postes vacants dans la magistrature. Ce n'est que depuis deux ans que la circulaire de localisation des emplois de magistrats augmente doucement, sans toutefois être le reflet des besoins réels des juridictions, le nombre de postes localisés restant en outre inférieur aux plafonds d'emplois.

Ce même mécanisme existe concernant les greffes. En effet, alors que le taux de vacance y est encore important, la direction des services judiciaires assume pleinement lors des comités techniques ayant lieu à ce sujet, de réduire la vacance en jouant à la fois sur des créations d'emplois mais aussi sur des suppressions de postes localisés. Ainsi, en global, sauf de manière fictive en 2019 lorsque les fonctionnaires relevant précédemment du ministère des affaires sociales et de la CPAM ont été intégrés dans la circulaire de localisation des emplois⁴, la localisation des emplois de fonctionnaires de greffe n'a cessé de diminuer ou stagner depuis plusieurs années. Cela est encore plus flagrant en juridiction, car si des postes sont créés, il s'agit le plus souvent de postes dans les services d'administration régionaux, tandis que les postes de catégorie C en juridiction sont en diminution constante. Pour justifier de ces suppressions de postes dans les greffes, la DSJ peut par ailleurs fréquemment mettre en avant l'estimation faite par Outilgref, dont nous soulignerons néanmoins qu'elle n'est nullement validée ni par les organisations syndicales de fonctionnaires, ni par les personnels des juridictions et services concernés.

Ce dispositif est dénoncé de longue date par le Syndicat de la magistrature, qui invite en vain le ministère à utiliser, dans ses négociations avec Bercy ou avec le parlement, la CLE comme un outil d'objectivation des besoins réels des juridictions⁵.

En conséquence de l'aveuglement de la chancellerie sur la réalité du « bon chiffre » qu'elle prétend

4 Il ne s'agit donc pas à proprement parler de nouvelles arrivées dans les juridictions puisque ces fonctionnaires étaient déjà présents pour effectuer le même travail mais relevaient simplement d'un autre ministère. En pratique, il y a même plutôt eu une diminution de ces effectifs, les conditions du transfert d'un ministère à l'autre n'ayant pas été très avantageuses et ayant occasionné un grand nombre de départs.

5 [Circulaire de localisation des emplois : objectivons les besoins !](#)

avoir atteint, la plupart des juridictions et la plupart des services se retrouvent, chaque année voire plusieurs fois par an, désorganisés par des mutations, départs à la retraite, congés maternité ou maladie non immédiatement remplacés faute de marge de manœuvre pour les chefs de juridiction et faute de magistrats placés ou greffiers placés localisés en nombre suffisant⁶ ; la chancellerie pense encore pouvoir centraliser la gestion des postes vacants à l'aide d'affectations ponctuelles de magistrats en surnombre dans les juridictions sinistrées, de façon erratique et bien souvent incohérente, plutôt qu'en garantissant à ces juridictions des effectifs permettant d'absorber les imprévus. Au-delà des stocks qu'entraînent mécaniquement ces situations, l'instabilité permanente qui règne au sein des juridictions est l'une des sources principales de souffrance au travail des magistrats et fonctionnaires qui y travaillent, dont plus aucun n'est à l'abri du risque d'être « redéployé » dans un service en difficulté si son service est à jour (ou en tout cas moins sinistré qu'un autre).

b. L'insuffisance des moyens matériels

Sur le plan matériel, depuis plusieurs années maintenant, le budget des dépenses de fonctionnement des juridictions n'augmente que de manière sporadique et fréquemment inférieure à l'inflation, si bien qu'en réalité cela contraint chaque année les tribunaux à réaliser des économies, qui sur le chauffage, qui sur l'affranchissement (en mettant parfois en place des systèmes d'envoi groupés qui sont moins coûteux mais peuvent poser difficulté en termes de délai d'envoi dans certains contentieux où les convocations sont rapprochées), qui sur les achats de codes (qui peuvent être soit mutualisés entre plusieurs magistrats, soit achetés une année sur deux), qui en mutualisant les imprimantes (alors que nombre de fonctions ne s'y prêtent pas en termes de confidentialité, ou de secret de l'enquête et de l'instruction), etc. Ainsi, pour l'année 2022, alors que le garde des Sceaux a mis en avant une augmentation du budget de fonctionnement des juridictions de 3,2 %, il s'avère qu'une très grande partie de ce budget servira à revaloriser les frais de justice (experts notamment), mais que l'augmentation des frais liés au fonctionnement propre des juridictions ne sera que de 0,8 %, soit largement moindre que l'inflation⁷.

S'il est entendable que la justice, comme les autres administrations, veille à limiter ses dépenses et à les rationaliser, il est en revanche anormal que ces injonctions conduisent à dégrader sensiblement les conditions de travail, la qualité du service public rendu ou encore le parc immobilier (faute de pouvoir entretenir régulièrement le tribunal).

Sur le plan immobilier, quelques projets d'importance sont en cours mais de nombreuses dépenses d'entretien ou d'agrandissement pourtant nécessaires sont retardées ou refusées. Comme l'entretien est insuffisamment réalisé en amont, faute de budget de fonctionnement adéquat, certaines situations sont très nettement dégradées, au point de mettre la santé des agents en danger.

Enfin, l'informatique et le numérique sont depuis longtemps particulièrement pointés du doigt et l'ont encore été très récemment dans un rapport de la Cour des comptes⁸. La crise sanitaire a permis d'accélérer le déploiement d'ultra-portables et l'amélioration des réseaux internet dans la plupart des tribunaux, mais il est évident que la situation ne méritait pas la fierté affichée par le ministère en

6 Etant précisé que l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoit en son article 3-1 que le nombre de magistrats placés dans une cour d'appel ne peut excéder le quinzième des effectifs de ladite cour, garantie qui nous semble essentielle et sans laquelle le nombre de magistrats placés pourrait être augmenté à l'infini au détriment des postes localisés dans les tribunaux judiciaires, ce qui de facto mettrait à mal le principe de l'inamovibilité des magistrats, et comporterait dès lors un risque majeur en termes de garanties d'indépendance.

7 Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2022.

8 *Améliorer le fonctionnement de la justice - Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*. Communication à la commission des finances du Sénat. Janvier 2022

2021 lorsque le wifi a commencé à se mettre progressivement en place dans plusieurs juridictions.

L'ensemble de ces insuffisances est à mettre en lien avec le fait que, de façon similaire à la définition des besoins humains, le dialogue budgétaire ne permet actuellement ni d'anticiper les besoins, ni d'en objectiver la répartition. Cette situation invraisemblable a, d'ailleurs, déjà été soulignée à plusieurs reprises par la Cour des comptes, qui concluait ainsi en 2018 que ce dialogue est « *essentiellement un dialogue de répartition des moyens alloués et non d'identification des besoins nécessaires* »⁹.

2. Une gestion des moyens opaque et inconséquente

a. Des moyens matériels invisibles ou gâchés

Au-delà du problème de l'absorption de l'essentiel des augmentations du budget immobilier de la justice par les programmes de construction de places de prison, et du recours particulièrement dispendieux aux partenariats public-privé contre toute rationalité économique¹⁰, la gestion du budget immobilier des juridictions est éclatée entre plusieurs niveaux de décision mal coordonnés, empêchant un dialogue social (lorsqu'il existe) utile sur ces questions. C'est ainsi aux magistrats et fonctionnaires de s'adapter quotidiennement au nombre insuffisant de salles d'audience et de bureaux¹¹.

La gestion du budget consacré à la transformation numérique de la justice trahit encore mieux l'inconsistance de la vision du ministère concernant l'ordre des priorités et la réponse à apporter aux besoins exprimés par les agents : alors que le plan de transformation numérique pouvait être qualifié d'ambitieux avec un budget de 530 millions d'euros sur cinq ans, il s'est immédiatement dispersé sans aucune cohérence globale en 160 projets dont très peu aboutiront et dont certains sont déjà abandonnés, alors-même que les agents dénoncent quotidiennement l'inadaptation de certains applicatifs métiers sur lesquels il n'est curieusement pas prévu de revenir (notamment Cassiopée, dont le coût est par ailleurs abyssal). De même, certains des projets les plus attendus en juridiction (comme Portalis ou la procédure pénale numérique) font l'objet de reports chaque année, de réduction des ambitions initiales, et de surcoûts au détriment de l'amélioration de l'existant¹².

b. Une gestion des moyens humains illisible et incohérente

Malgré les travaux de la DSJ en cours depuis maintenant plusieurs années, il n'existe à ce jour aucun référentiel pour évaluer la charge de travail des magistrats, de sorte que la gestion des moyens humains se fait au « doigt mouillé », selon les demandes des chefs de cour au moment des opaques dialogues de gestion, lesquels chefs de cour sont par ailleurs contraints de ne porter que les demandes leur paraissant les plus prioritaires, ces dialogues de gestion s'inscrivant dans le contexte contraint des autorisations budgétaires déjà accordées. Pire encore, les études d'impact accompagnant les récentes réformes de la justice révèlent, à chaque fois, l'absence d'outil fiable

9 Cour des comptes, décembre 2018, « Approche méthodologique des coûts de la justice »

10 Le coût du tribunal judiciaire de Paris, réévalué dans le projet annuel de performance 2022 à 950 millions d'euros, soit plus de la moitié de l'ensemble du budget immobilier de la mission justice judiciaire.

11 À titre d'exemple, le futur palais de justice de Lille, pas encore inauguré, est déjà annoncé avec un nombre de bureaux insuffisant par rapport aux effectifs du tribunal. Lire à ce sujet l'article de Félix Delaporte dans le n°3 de notre revue *Délibérée* : <https://www.cairn.info/revue-deliberee-2018-1-page-55.htm>

12 À titre d'exemple, le coût prévisionnel de Portalis était estimé à 28,5 millions d'euros en 2013 et est désormais évalué à 100 millions d'euros.

d'évaluation de la charge supplémentaire confiée aux magistrats et fonctionnaires par ces réformes, et le désintérêt de la chancellerie pour l'accompagnement des agents qui sont pourtant au coeur de la mise en œuvre de ces réformes¹³.

Sur ce point, le recrutement d'agents contractuels ou vacataires par à-coups n'est en aucun cas une réponse satisfaisante, et induit lui-même une charge supplémentaire pour les agents titulaires et magistrats, chargés de leur recrutement, de leur formation et de l'organisation de leur service sans cesse renouvelé puisque précaire. Ces recrutements ne sont d'ailleurs pas vécus comme une amélioration de leur situation par les magistrats et fonctionnaires, puisqu'ils sont le plus souvent liés à des contrats d'objectifs, à l'ajout de missions supplémentaires ou à des changements de politique pénale (justice de proximité, violences conjugales, etc.), et ne tiennent donc toujours pas compte de la charge de travail induite par la multiplication des réformes.

C'est par ce mécanisme d'absence d'évaluation réelle des besoins et des charges de travail que l'on aboutit *in fine* à considérer que le problème principal de la justice ne serait pas son manque de moyens mais ses difficultés d'organisation, comme cela a notamment pu être fait à plusieurs reprises par l'actuel garde des Sceaux, ou plus récemment dans un rapport de l'inspection générale de la justice sur l'état des stocks dans les juridictions¹⁴ qui laisse entendre que seuls 10 % des stocks des cours d'appel et 31,8 % des stocks des tribunaux judiciaires seraient dus au manque de moyens et d'effectifs. La méthode de calcul utilisée par ce rapport part du constat que le taux de couverture, soit le ratio entre le nombre de dossiers traités rapporté au nombre d'affaires entrantes pour une année donnée, est élevé (plus de 98%) et montre que les juridictions parviennent globalement à faire face au flux d'affaires entrantes, ce qui laisserait alors penser que seuls les stocks anciens ne parviennent pas à être résorbés, et qu'ainsi seule une aide ponctuelle suffirait à résoudre les délais de jugement déraisonnables des juridictions. Ce raisonnement apparaît totalement absurde en ce qu'il ne prend en compte ni les horaires de travail sont nécessaires pour parvenir à ce taux de couverture¹⁵, ni la dégradation de la qualité du service rendu (absence de motivation, réduction du temps d'audience voire suppression de certaines audiences, préparation insuffisante des dossiers, retards de mise à exécution des décisions rendues, etc.) et encore moins le nombre d'illégalités commises chaque jour dans les tribunaux (suppression d'audiences obligatoires par les tribunaux pour enfants, non-respect du délai de 4 mois par les juges de l'application des peines pour les aménagements de peine, etc.).

La priorité nous semble aujourd'hui d'aboutir à l'élaboration des référentiels sur la charge de travail des magistrats, seuls à même de permettre une évaluation plus fine des besoins des juridictions. Les recrutements de magistrats qui en découleront devront nécessairement être pensés de manière couplée avec les recrutements de greffiers, l'absence de corrélation actuelle entre les recrutements apparaissant la source principale de l'apparente inefficacité des créations d'emplois opérées. En effet, si des magistrats sont recrutés sans que le nombre de greffiers n'augmente simultanément dans le même service, il est difficile d'augmenter le nombre d'audiences, de notifier les décisions supplémentaires, etc. La même question s'est d'ailleurs posée pour les recrutements de contractuels, les services ayant bénéficié de renforts en magistrats n'étant pas nécessairement les mêmes que ceux qui ont bénéficié de renforts de greffe.

13 Par exemple, l'étude d'impact ayant précédé la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 indiquait que l'ensemble des 500 000 injonctions de payer traitées annuellement par l'ensemble des juges d'instance du pays pourraient être traitées par 5 ETPT de magistrats et 17 ETPT de fonctionnaires (page n°117 de l'étude d'impact), estimation totalement farfelue.

14 Rapport intermédiaire de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks de juillet 2021.

15 Notre [étude sur la charge de travail des magistrats parue en 2019](#) montrait ainsi que les magistrats travaillaient en moyenne plus de 10 heures par jour, sans compter le travail de week-end.

Concernant les référentiels de charge de travail des magistrats, les travaux ont repris depuis fin 2019, et de manière plus intensive depuis le printemps 2021. Si l'attente de ces référentiels a déjà été beaucoup trop longue, du fait de l'interruption des travaux à plusieurs reprises depuis plusieurs années par la chancellerie, il nous apparaît toutefois nécessaire de ne pas bâcler le travail aujourd'hui réalisé, au risque de mal évaluer les besoins et de se trouver pris dans les mêmes écueils qu'actuellement. C'est d'ailleurs pour cette raison que notre organisation préconisait la réalisation d'une expérimentation sur plusieurs mois des référentiels tels qu'imaginés par le groupe de travail, pour s'assurer de leur pertinence. Ce n'est pas le choix opéré à l'heure actuelle par la direction des services judiciaires et l'inspection générale de la justice qui ont choisi de procéder par le biais de sondages, soit une approche subjective plutôt qu'empirique, pour aller plus vite au risque de mal évaluer. En tout état de cause, le point sur lequel nous sommes particulièrement vigilants est le fait que ces référentiels ne devront pas se fonder sur la seule analyse des statistiques et du temps de travail actuel des magistrats, qui comporte plusieurs biais : le temps de travail des magistrats est sous-estimé (les magistrats travaillant bien plus que 8 heures par jour actuellement), le temps consacré aux différentes tâches tient compte de la surcharge actuelle des magistrats (et tend donc à être réduit au détriment de la qualité), certaines tâches ne sont pas ou presque plus assurées alors qu'elles sont essentielles.

Dans l'attente d'une amélioration de la méthode de définition des besoins humains des juridictions, des créations de postes de magistrats et de greffiers doivent pouvoir s'envisager dès à présent, la direction des services judiciaires disposant déjà de plusieurs outils permettant d'avoir un ordre d'idée des besoins, à défaut de les définir précisément.

Tout d'abord, *a minima* et à titre conservatoire, les demandes et préconisations des chefs de cour concernant la localisation des emplois devraient être acceptées, étant précisé que la DSJ a pu nous indiquer que ces demandes étaient généralement trois à quatre fois supérieures aux autorisations budgétaires, en dépit de la mesure et de l'auto-censure dont font preuve les chefs de cour pour privilégier les situations les plus urgentes dans le cadre budgétaire qui leur est présenté.

Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature a réalisé en début d'année 2019 une enquête sur la charge de travail dans la magistrature¹⁶ dont le nombre de répondants (754) a été suffisamment significatif pour qu'il soit prêté attention à ses résultats, que nous rappelons chaque année à la DSJ à l'occasion de l'élaboration de la circulaire de localisation des emplois.

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 1660 heures pour 208 jours travaillés, ce qui équivaut à un temps de travail quotidien de 8 heures. Dès lors, ne serait-ce que pour rendre conforme à cette évaluation le temps de travail réel des magistrats, et sans même améliorer la quantité et la qualité des décisions rendues, le recrutement de 2100 magistrats supplémentaires en juridiction¹⁷ est d'ores et déjà

16 *L'envers du décor, enquête sur la charge de travail dans la magistrature*

17 Calcul opéré en comptabilisant que les 8400 magistrats actuellement en juridiction réalisés chacun au moins 2h de travail journalier supplémentaire, soit 416 heures annuelles en trop par magistrat, ce qui correspond à 2100 ETP.

nécessaire. Encore une fois, il ne s'agit que d'un minimum qui ne permettra pas d'améliorer réellement la qualité du service rendu et les délais.

Nous nous étions engagés à renouveler périodiquement cette même enquête qui est actuellement en cours. S'il n'est pas possible d'en présenter des résultats exhaustifs dès lors que le sondage était ouvert jusqu'à la fin du mois de janvier 2022, sur les 929 réponses dont nous disposons déjà, 81% des répondants indiquent travailler plus de 10 heures par jour en moyenne, ce qui montre que cette problématique est toujours autant d'actualité.

Une autre indication, permettant de déterminer les besoins les plus urgents à pourvoir, est le ratio existant entre la population d'un ressort et le nombre de magistrats de ce ressort. A cet égard, de fortes disparités existent entre les cours d'appel et entre les tribunaux judiciaires, qui n'apparaissent nullement justifiées. En effet, il est évident que le nombre d'habitants d'un ressort a mécaniquement un impact sur le nombre de demandes en justice, les caractéristiques socio-économiques du ressort pouvant ensuite jouer sur la nature de ces demandes (exemple : davantage de besoins en juges des contentieux de la protection lorsque la population est vieillissante). En ne se fondant que sur le nombre de nouveaux dossiers pour apprécier l'évolution des besoins d'un ressort en effectifs de magistrats et de greffiers, le ministère commet à notre sens une erreur. Tout d'abord, il apparaît que dans les juridictions sous-dotées, l'enregistrement des nouveaux dossiers peut prendre un retard considérable, si bien que cet indicateur est lui-même faussé (c'est notamment le cas à Nantes dans certains services). Par ailleurs, lorsque la juridiction est sous-dotée et que les délais sont particulièrement longs, la demande en justice diminue *de facto*, en raison du découragement des justiciables entraînant des stratégies d'évitement du recours à la justice, alors même que le besoin de justice existe et qu'aucune réponse ne lui est donc apportée. Compte-tenu des disparités démographiques déjà anciennes entre les ressorts (de 8,6 à 17,4 magistrats pour 100 000 habitants, hors cour d'appel de Paris), votre idée d'étudier les perspectives d'évolution de la population et de l'activité judiciaire en résultant est une piste intéressante mais qui ne doit pas permettre de faire l'économie d'un "rattrapage" des localisations au sein des ressorts dont le ratio de magistrats par habitant est le plus faible.

Aussi, au regard de l'ensemble de ces éléments, il nous paraît indispensable de faire en sorte que l'ensemble des cours d'appel qui se situent actuellement en deçà de la moyenne nationale en nombre de magistrats par habitant bénéficient d'une revalorisation pour leur permettre d'atteindre cette moyenne. Il ne s'agira évidemment pas d'abaisser le niveau des cours d'appel qui seraient à l'inverse mieux dotées par rapport à la moyenne nationale actuelle, dès lors que par rapport aux besoins réels, aucune cour d'appel n'apparaît à ce jour disposer des effectifs de magistrats suffisants. Nous vous renvoyons aux cartes interactives que nous avons élaborées pour avoir une idée des ressorts de cours d'appel et de tribunaux judiciaires concernés : <https://cartejudiciaire.fr/#ca>.

L'ensemble des pistes de travail présentées ci-dessus se limiteront néanmoins à l'évaluation des besoins les plus urgents des juridictions, et ne permettront pas de parvenir au nombre adéquat de magistrats pour rendre une justice de qualité suffisante et dans des délais raisonnables.

Ces estimations minimales des besoins impliquent néanmoins dès à présent de fixer pour les dix prochaines années le nombre d'auditeurs et auditrices de justice et de greffiers et greffières stagiaires au maximum des possibilités d'accueil de l'ENM et l'ENG, tout en continuant d'élargir les recrutements latéraux.

Conclusion

A défaut de référentiels valides, la seule base fiable de référence dont nous disposons actuellement est le rapport de la CEPEJ¹⁸ qui permet de situer la France par rapport à la moyenne des autres pays européens.

Ainsi, en termes de budget global, la France se situe à 69,5 euros par habitant consacrés à la justice judiciaire, alors que la moyenne de l'ensemble des pays évalués est de 71 euros et que par ailleurs, la France fait partie haut du groupe C en termes de PIB/habitant¹⁹, dont le budget moyen est de l'ordre de 84 euros par habitant. Dès lors, au-delà des questionnements sur la manière dont le budget est actuellement employé (notamment en matière informatique ou immobilière), il est indéniable qu'un rattrapage conséquent s'impose pour se rapprocher des standards de nos homologues européens.

En termes d'effectifs, la moyenne française du nombre de magistrats pour 100.000 habitants se situait en 2018 à 13,9 (10,9 juges et 3 procureurs) quand la moyenne européenne était à 33,5 (21,4 juges et 12,1 procureurs). Au regard de la population actuelle de la France, pour atteindre la moyenne européenne, il nous faut donc atteindre le chiffre de 14. 152 juges et 8 154,2 procureurs pour un total de 22 306 magistrats. Nous en sommes aujourd'hui très loin, les derniers chiffres annoncés par la direction des services judiciaires au 1er janvier 2022 étant de 9 192 magistrats, étant précisé que seulement 8 483 d'entre eux sont en juridiction²⁰.

Au regard du PIB de la France, il n'apparaît pas déraisonnable que celle-ci cherche à se rapprocher de cette moyenne européenne, qui se situe encore bien en deçà des effectifs présents dans certains pays comme l'Allemagne.

En outre, contrairement à ce que le ministère peut régulièrement laisser entendre, la comparaison avec cette moyenne européenne nous apparaît rester pertinente :

- certes la France compte des juges non-professionnels (dans les tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes notamment), mais c'est aussi le cas d'autres pays comme l'Espagne ou l'Italie dont les effectifs de magistrats professionnels sont pourtant supérieurs aux nôtres. La CEPEJ ne mentionne à part que le cas du Royaume-Uni, où la proportion de juges non-professionnels est véritablement plus importante que dans d'autres pays.

- des pays dont le PIB est proche de celui de la France comptent moins de procureurs pour 100 000 habitants que la moyenne européenne. Néanmoins, ces pays comptabilisent toujours bien plus de procureurs que la France (par exemple l'Espagne compte 5,2 procureurs pour 100 000 habitants, la Belgique 7,7) alors même que la France fait toujours partie des pays qui ont confié le plus d'attributions différentes à leurs procureurs (13 des 14 attributions recensées par la CEPEJ). Il apparaît donc toujours pertinent de se référer à la moyenne européenne pour évaluer le nombre de procureurs nécessaires en France.

- le nombre de personnels « non-juge », comprenant notamment le greffe, pourrait venir compenser, s'il était bien plus élevé que dans d'autres pays, la différence d'effectifs de magistrats. Or l'on s'aperçoit qu'à ce niveau la France est également en retard sur les autres pays, avec seulement 34,1 personnels non-juge pour 100 000 habitants contre une médiane européenne à 60,9.

18 Source : Rapport d'évaluation de la CEPEJ portant sur les systèmes judiciaires européens, cycle d'évaluation 2020 (portant sur les données de 2018).

19 Groupe des pays dont le PIB/hab. est compris entre 20.000 et 40.000 euros, celui de la France se situant à près de 35.000 euros

20 Source : présentation de la DSJ au tribunal judiciaire de Bobigny le 25 janvier 2022.

Dès lors que pour atteindre le niveau européen il faudra plus que doubler le nombre magistrats actuellement en poste, il nous apparaît impératif que le ministère, conjointement avec l'ENM et l'ENG, envisage dès à présent les moyens de permettre une augmentation significative des capacités des deux écoles, sans quoi les recrutements ne pourront être à la hauteur des besoins.