



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 12 novembre 2019

Observations de l'USM sur le projet de loi de finances 2020

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

La mission « Justice » porte mal son nom et comprend six programmes qui n'ont pas tous trait à la justice (justice judiciaire, administration pénitentiaire, PJJ, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et Conseil supérieur de la magistrature) et dont les poids financiers respectifs sont très divers, l'administration pénitentiaire bénéficiant toujours prioritairement des moyens supplémentaires.

En outre, cette mission ne regroupe pas tous les crédits consacrés par l'État à la Justice puisque les juridictions financières et administratives disposent de leurs propres programmes dans la mission « Conseil et contrôle de l'État » et ne supportent donc pas l'inconvénient majeur de pouvoir voir leurs crédits gelés au bénéfice d'une administration voisine.

Si, dans un contexte de rigueur budgétaire, le budget alloué à la mission « Justice » demeure en hausse, le ministère de la Justice ne se situe pas parmi les quatre ministères qui concentrent les plus fortes hausses pour 2020 (armées, éducation, santé et intérieur) malgré les besoins pour hisser la justice française au rang qui devrait être le sien, tel que le Sénat l'avait préconisé et voté en 2017 en prévoyant une hausse du budget de la justice de 33,8 % d'ici 2022.

En 2020, les crédits s'élèveront à 9388,3 M€ soit une augmentation de 205 M€ (+3,66 %) par rapport à 2019. Cette augmentation est donc moindre que celle des années précédentes puisqu'elle intervient après une progression de 4,5 % en 2019 et de 3,9 % en 2018.

Il convient de rappeler que le PLF 2020 propose en définitive 7,58 milliards d'euros pour cette mission alors que l'engagement du gouvernement dans l'article 1^{er} de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation

2018-2022 et de réforme pour la justice devait atteindre 7,7 milliards d'euros et la création de 1620 emplois, la hausse des moyens alloués à la justice étant en définitive moindre que prévue, avec une baisse de 115 milliards d'euros, la ministre de la Justice arguant à cet égard de retards dans les projets d'immobiliers pénitentiaires.

Le budget consacré à la Justice en 2020 sera donc de 7,585 milliards d'euros, contre 7,291 milliards en 2019. Une hausse de 4 %, contre 5 % annoncé.

L'année 2020 sera marquée par l'entrée en vigueur de bon nombre de dispositions de la loi de programmation et de réforme de la justice qui modifient presque tous les pans du droit, pénal et civil, ainsi que l'organisation judiciaire avec la fusion des TI et des TGI, outre le vaste plan de transformation numérique (PTN) qui se poursuit à grande échelle. Cette réforme majeure menée sur divers fronts, à laquelle les magistrats doivent s'adapter à marche forcée, malgré les difficultés multiples dénoncées depuis des années et auxquelles ils font face (effectifs insuffisants de magistrats et de greffe de façon chronique, état matériel de certains tribunaux, conditions de travail avec un accroissement des risques psycho-sociaux-notamment épuisement professionnel, accroissement et complexification de la charge de travail), le tout sans véritable reconnaissance indemnitaire de leurs efforts.

Les documents budgétaires 2020 renferment des indications montrant, avec constance, des différences importantes entre les différentes magistratures (judiciaire, administrative et financière) au regard des moyens et des questions salariales. Ainsi une seule mesure catégorielle au bénéfice des magistrats judiciaires est prévue dans le PLF 2020 : la revalorisation des astreintes et interventions des magistrats du parquet, dans la perspective d'améliorer l'attractivité du parquet (2,57 M€). Cet effort est louable et conforme à nos demandes réitérées mais est loin de rattraper le décalage.

Ainsi, à titre de comparaison le coût global moyen, en rémunération d'activités, d'un magistrat de l'ordre judiciaire (notion incluant tous les magistrats, Cour de cassation comprise, sans les auditeurs de justice) est de 66 284 euros, alors que celui d'un magistrat de l'ordre administratif (mais sans le Conseil d'État) est de 82 259 euros, d'un cadre A+ de la Cour des comptes et des autres juridictions financières est de 101 862 euros, d'un membre du Conseil d'État, de 128 151 euros.

Par ailleurs, la magistrature administrative va bénéficier de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), (incluant les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs) et une autre mesure catégorielle prévoit une revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs (Premier Conseiller) pour 1,19 M€. Les magistrats financiers bénéficient également du PPCR. La magistrature judiciaire demeure donc la seule à ne pas être concernée par ce protocole et aucune mesure catégorielle d'envergure, concernant l'ensemble des magistrats judiciaires, ne permet de rattraper le décalage observé alors que dans le même temps les efforts d'adaptation aux réformes consentis et à venir sont significatifs.

I. La justice judiciaire (programme 166)

En 2020, le budget des services judiciaires sera de 3500,2 M€, soit en hausse de 11,2 M€ (+ 0,3%) en crédits de paiement par rapport à la loi de finances 2019. Cette augmentation n'en est en réalité pas une puisqu'elle est inférieure à l'inflation. Le budget reste donc très faible et insuffisant au regard de la situation actuelle des juridictions, notamment de première instance, qui restent les plus en difficulté.

L'année 2020 sera marquée par la mise en œuvre de deux réformes essentielles, celles de l'organisation judiciaire avec la fusion des TGI et des TI (entrée en vigueur janvier 2020) et la mise en œuvre d'une nouvelle politique des peines (entrée en vigueur mars 2020) résultant de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de

programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (LPJ), ainsi que celle relative à la justice pénale des mineurs (entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2020) résultant de l'ordonnance n°2019-950 du 11 septembre 2019.

Il est prévu la création de 100 emplois de magistrats, destinés à accompagner la réforme de l'ordonnance de 1945 et le renforcement de la lutte contre la criminalité et la délinquance financière, avec la création de postes dans les JIRS et au parquet financier.

A. Les effectifs

Pour mémoire la mission Justice bénéficie de 1520 créations d'emplois annoncées (au lieu de 1620) (1300 en 2019 – 1100 en 2018) réparties de la façon suivante :

- 1 000 emplois seront créés au sein de l'administration pénitentiaire qui absorbe régulièrement l'essentiel de l'effort budgétaire, au détriment de l'augmentation du budget pouvant être consacré aux services judiciaires. Il s'agira avant tout de combler la vacance des postes mais également de tenter d'améliorer les extractions judiciaires (50 ETP y seront consacrés), ce qui est certainement une gageure au vu des constats effarants que nous faisons depuis le transfert de cette charge du ministère de l'intérieur vers cette administration (cf. « livre blanc de l'USM sur les extractions judiciaires » octobre 2019 (https://union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/livre%20blanc%202019/Extract_judsept2019.pdf))
- 384 emplois (100 emplois de magistrats et 284 emplois de fonctionnaires de greffe et de juristes assistants) seront créés dans les juridictions. Toutefois les créations de poste de magistrats sont à relativiser (voir ci-après le détail pour la justice judiciaire) en tenant compte des vacances de poste qui ne sont pas résorbées à 100 %, de la compensation des départs en retraite, et de la nécessaire remise à niveau de la localisation des emplois (CLE), les créations de postes visées concernant essentiellement la réforme à venir en octobre 2020 de l'ordonnance de 1945. Elles apparaissent déjà très probablement insuffisantes concernant les magistrats pour une remise à niveau avant d'absorber la réforme, mais aussi s'agissant des greffiers (étant rappelé qu'actuellement les textes prévoyant l'assistance obligatoire du juge par le greffier ne sont pas respectés en matière d'audiences civiles en assistance éducative).
- 70 emplois seront créés à la PJJ, presque tous consacrés à la réforme de la justice pénale des mineurs, avec la création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés. Cet effort semble insuffisant, dans la mesure où les effectifs nécessaires à la prise en charge effective et dans des délais satisfaisants des mesures éducatives de milieu ouvert ne semble pas nécessairement inclus dans cet effort budgétaire.
- 66 emplois seront créés au secrétariat général, dont 50 consacrés au plan de transformation numérique du ministère. Pour mémoire en 2019, le programme 310 prévoyait la création de 80 ETPT dont déjà 50 dans le cadre du PTN.

S'agissant des effectifs pour le programme 166 les vacances de postes de magistrats semblent en voie de résorption, étant toutefois rappelé, d'une part, que la circulaire de localisation des emplois (CLE) est gelée depuis plusieurs années et donc sous-évaluée par rapport aux besoins et, d'autre part, que le taux de vacance des effectifs des greffiers reste très élevé. Il s'agit donc d'une résorption tout à fait artificielle, le nombre de postes prévus étant sans rapport avec les besoins réels des juridictions.

L'USM déplore de nouveau avec force le gel de la CLE, laquelle est seule à même de répondre à l'objectivation des besoins réels des juridictions. Si le ministère de la Justice s'est focalisé au préalable sur la réduction du

taux de vacances de postes, au point d'affirmer qu'elle n'existera quasiment plus fin 2019, ce qui est encore à vérifier, il doit être rappelé la demande réitérée de l'USM depuis 2011, en vain, d'évaluer avec objectivité la charge de travail supportable et optimale. C'est en effet le préalable indispensable à tout travail de la révision de la CLE. Cette demande a été réactivée depuis le second semestre 2019 mais la précipitation actuelle de la DSJ pour achever ce travail en quelques mois n'est pas une solution acceptable. Elle s'inscrit dans les objectifs énoncés de « rénovation de l'allocation des moyens aux juridictions » (page 24 du programme justice judiciaire) et de meilleure modélisation de la charge de travail en juridictions, que les organisations syndicales et professionnelles de magistrats veulent pouvoir négocier.

Rappelons encore que les juridictions souffrent d'un grand nombre de postes vacants au greffe qui ne seront pas comblés par l'arrivée d'une centaine de greffiers en juridiction, ni par la création de postes de juristes assistants, d'où les doutes sur les objectifs cibles présentés.

Comparaison européenne : la justice française toujours à la traîne

La Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) a rendu public début octobre 2018 son rapport bisannuel d'évaluation des systèmes judiciaires européens (Efficacité et qualité de la Justice), basé sur les données de l'année 2016.

Une nouvelle fois, ce rapport illustre la situation critique de la Justice française en termes budgétaires et de moyens humains.

La France consacre moins de 66 euros par an et par habitant à son système judiciaire (alors que l'Allemagne y consacre 122 euros, l'Autriche 107 euros, l'Espagne 79 euros et l'Italie 75 euros) ; seulement 48 euros sont consacrés aux tribunaux par an et par habitant.

L'étude démontre que même si la France a accru son budget des systèmes judiciaires, ses efforts budgétaires ne sont pas importants au regard de sa richesse. La France ne consacre que 0,2% de son PIB au système judiciaire (0,29% aux Pays-Bas, 0,33% en Espagne...).

Le nombre de juges et procureurs français reste problématique. La France compte moins de juges qu'en 2014 (10,4 et non plus 10,5) alors que pendant la même période, la moyenne européenne a augmenté de 20,9 à 21,5. Elle compte ainsi toujours 2 fois moins de juges que la moyenne européenne pour 100 000 habitants.

Le rapport de la CEPEJ démontre une nouvelle fois, s'il en était encore besoin, l'urgence de l'amélioration du statut et des conditions de travail des magistrats du parquet.

Les procureurs français font partie du tiers des procureurs européens ne bénéficiant pas de leur indépendance statutaire.

La France compte presque 4 fois moins de procureurs pour 100 000 habitants que ses voisins européens (2,9 procureurs pour 100 000 habitants alors que la moyenne européenne augmente de 11,3 à 11,7). Seule l'Irlande compte moins de procureurs que la France.

Pourtant, ils font partie de ceux qui ont le plus de missions et sont ceux qui, très largement, traitent le plus de procédures en 1ère instance (3465 affaires en France alors que la moyenne européenne est de 578).

Nous avons indiqué en 2018 « qu'il faudrait 13 600 magistrats du siège et 7 400 magistrats du parquet pour atteindre la moyenne des pays du conseil de l'Europe » ...

B. Les indicateurs de performance des juridictions du fond

Dans le contexte particulier de la LPJ, les objectifs et indicateurs de performance ont été modifiés, sans aucune concertation avec les magistrats, étant précisé que sur ce plan, le rapport du groupe de travail de la Cour de cassation notait déjà en juillet 2017 qu' : « il peut être jugé paradoxal de vouloir mobiliser les personnels sans les associer à la mise en œuvre des modalités d'évaluation ».

- **En matière civile**

Les indicateurs de performance du programme 166 ont été modifiés pour prendre en compte l'évolution de l'organisation judiciaire induite par la loi de programmation et de réforme de la justice. Aussi, les futurs tribunaux judiciaires remplacent dans la plupart des indicateurs les lignes anciennement dévolues aux TGI et aux TI. Comme nous l'avions dénoncé au moment de la réforme de la LPJ les indicateurs de performance (délais de traitement) plutôt bons des tribunaux d'instance (*pour mémoire nous indiquions en 2019 « Seul le tribunal d'instance a conservé un délai de traitement des affaires à 5,8 mois avec une diminution du stock des affaires »*), proches du justiciable et rendant un service de qualité, notamment par une réponse rapide, ont par la force des choses été absorbés par ceux du tribunal judiciaire (TJ), de sorte que les délais de traitement des procédures vont nécessairement augmenter au sein du tribunal judiciaire, lequel a déjà subi en 2019 la charge nouvelle des pôles sociaux dont les statistiques n'étaient jusque-là pas agrégées aux statistiques du TGI...

Ce tableau comprend les délais moyens des procédures civiles (hors procédures courtes) en mois.

	2017	2018	2019 prévision actualisée
Cours d'appel	14,7	15,2	14
Tribunaux judiciaires	9,9	10,5	10,5

Les cours d'appel

Les performances des cours d'appel se sont dégradées courant 2018, tant au niveau du délai moyen de traitement des affaires qu'au regard de l'ancienneté du stock (de 13,4 mois à 14,3 mois). Le début de l'année 2019 est marqué par une amélioration de l'âge moyen des stocks qui aura cependant pour corollaire un allongement du délai moyen de traitement. L'amélioration attendue n'est donc pas encore d'actualité.

Les chambres sociales restent les plus en difficulté, en raison de la hausse considérable du contentieux de la sécurité sociale, en lien avec l'effort de résorption des stocks des TASS sur les années 2016-2018 en première instance et ce malgré la forte baisse des affaires nouvelles devant les conseils de prudhommes découlant de la réforme de la saisine par requête (1^{er} août 2016), de la « barémisation » des indemnités de licenciement (septembre 2017) et de l'effet depuis plusieurs années de la rupture conventionnelle. Ce constat de difficultés persistantes des chambres sociales est inquiétant pour l'USM.

Pour le ministère, les axes d'amélioration des prochaines années de la performance des cours d'appel résulteront de :

- l'entrée en vigueur de la réforme de l'appel en matière civile puisque depuis son entrée en vigueur (septembre 2017), il est observé une diminution des affaires nouvelles ;
- l'extension de la représentation obligatoire aux appels contre les décisions des TASS, des JE, des juges des tutelles, des TPBR et des juges de l'expropriation. Les axes d'amélioration pour les années à venir résident principalement dans les réformes procédurales ;
- l'assistance des magistrats par des juristes assistants.

Si le ministère argue de la simplification du travail du magistrat et du greffe résultant de la représentation obligatoire comme facteur de diminution du délai de traitement des affaires, il est hautement probable que cette réforme ait aussi été pensée pour entraîner une diminution du nombre d'appels. Dans cette hypothèse, c'est la plus grande difficulté d'accès au juge du second degré qui devient facteur d'amélioration des délais de traitement des affaires par les cours d'appel et non les moyens alloués à la justice, ce qui n'est pas acceptable pour l'USM qui l'a déjà vivement dénoncé lors des débats sur la LPJ.

Les tribunaux judiciaires

Les chiffres relatifs aux TGI et TI, d'ores et déjà confondus au titre des tribunaux judiciaires, doivent être analysés avec prudence dans la mesure où la réforme de l'organisation judiciaire va les rendre plus difficiles à appréhender.

Quoi qu'il en soit, la situation des juridictions de première instance reste extrêmement difficile ce que démontrent les différents indicateurs de performance. Si la situation des TI est plutôt saine, celle des TGI ne l'est pas, avec un allongement du délai de traitement des affaires en stock et de leur âge moyen, en lien avec des vacances de poste chroniques. La baisse du délai moyen de traitement des procédures civiles dans les tribunaux judiciaires est donc tout à fait artificielle et résulte de la fusion des chiffres des TI avec ceux des TGI (cf supra).

Cette situation déjà difficile s'est trouvée aggravée par la mise en œuvre, précipitée et insuffisamment préparée, du transfert du contentieux des TASS au 1^{er} janvier 2019, de celui des TCI et d'une partie de celui des commissions départementales d'aide sociale.

Le stock pour les TASS a diminué de 225 000 fin 2016 à 165 000 fin 2018 (-24%), mais non dans les proportions attendues par la DSJ, ce que l'USM avait d'emblée pointé comme une difficulté majeure en demandant un moratoire sur la date d'entrée en vigueur de cette réforme. Cette diminution du stock obtenue objective cependant l'investissement des magistrats en ce domaine et leur puissance collective de travail. Le ministère relève que l'objectif de parvenir à moins d'une année d'activité en stock (environ 110 000 affaires) n'a pas été atteint. Plus grave pour l'USM, un stock supplémentaire de 7500 affaires s'est constitué en 2019, à cause de la désorganisation des pôles sociaux au début de l'année, alors même que des efforts considérables venaient d'être effectués pour apurer le stock. En effet les attermoissements et difficultés des transferts de personnels des autres ministères et des caisses de sécurité sociale ont ruiné considérablement les efforts déployés, ce que l'USM a dénoncé auprès de la DSJ et de la ministre.

Comme pour les cours d'appel, l'optimisme du ministère repose sur les dispositions de la LPJ pour améliorer les performances des juridictions de première instance, ce qui est somme toute assez logique puisque les moyens alloués aux juridictions en 2019 seront similaires à 2018. En outre, si le nombre de magistrats a effectivement augmenté, les vacances au greffe restent très importantes mettant en difficulté le fonctionnement normal des tribunaux de première instance. Enfin, l'année 2020 verra l'entrée en vigueur d'un grand nombre de dispositions nouvelles pour les magistrats, ce qui impliquera un investissement surdimensionné de leur part et alourdira encore leurs tâches.

Pour les cours d'appel, l'âge moyen du stock recule en début 2019, ce qui signifie qu'une attention particulière est portée aux affaires anciennes. Cependant, cela se traduira nécessairement par une hausse du délai moyen de traitement. L'USM est donc encore une fois loin de partager de partager l'optimisme de la Chancellerie qui baisse ses prévisions pour 2020, alors que les délais pour 2018 étaient en hausse et que la cible pour 2019 ne sera certainement pas atteinte.

- **En matière pénale**

Les cours d'appel

Les délais de traitement des crimes semblent légèrement diminuer après plusieurs années de hausse. Cela étant, la phase de l'instruction apparaît de plus en plus longue (28 mois en 2015 à presque 32 en 2017) ainsi que le nombre de jours de sessions d'assises par arrêt rendus (3,2 jours en 2017 au lieu de 2,9 en 2010).

Le ministère estime que l'expérimentation des cours criminelles départementales mise en œuvre dans 7

départements devrait permettre une accélération du jugement des crimes ; toutefois, les cours d'assises connaîtront des affaires de terrorisme qui alourdiront nécessairement leur rôle.

Les ETPT affectés au pénal sont en hausse dans les cours d'appel ce qui correspond à une volonté de limiter l'augmentation des stocks, étant précisé que les stocks d'affaires dans les chambres d'appels correctionnels ont augmenté de 25 % en 5 ans.

Les tribunaux de grande instance

S'agissant du délai moyen de traitement des COPJ (42% des poursuites correctionnelles), il est passé de 8,9 en 2017 à 8,7 en 2018, soit une baisse de 0,2 mois.

Le ministère cible une diminution pour 2020 fondée sur l'extension de l'ordonnance pénale permise pas la LPJ.

S'agissant du nombre d'affaires pénales traitées par un magistrat, on observe pour le siège une hausse du traitement des affaires pénales de 2 %, mais comme les ETPT affectés au pénal ont augmenté de 3 %, cela se traduit par un ratio en baisse de 1 %.

Pour le parquet, le ratio est stable.

S'agissant des TPE, leur délai de traitement des affaires pénales s'est amélioré entre 2017 et 2018 (18,6 à 18,1 mois) ce qui ne peut que résulter d'une priorisation au sein des juridictions. Pour 2020, le ministère cible un délai moyen de 15 mois, ce qui apparaît effectivement indispensable pour que l'entrée en vigueur de la réforme de l'ordonnance de 1945, prévue au 1^{er} octobre 2020, soit possible. Rappelons que cette réforme implique la nécessaire résorption des stocks actuels des TPE, dont la charge de travail en matière d'assistance éducative ne cesse de s'alourdir, ce qui ressort d'ailleurs des documents budgétaires du ministère.

L'USM n'a pas été destinataire de l'étude d'impact réalisée concomitamment à la préparation du projet de réforme de la justice pénale des mineurs, qu'elle a réclamée à plusieurs reprises à la ministre et ne dispose donc d'aucun élément prospectif pour évaluer si la création de 70 postes de juges des enfants (à répartir sur 168 tribunaux judiciaires), permettra aux juridictions de la jeunesse de faire face, dans de bonnes conditions, à cette réforme d'envergure... mais elle en doute fortement !

Il suffit de se reporter à l'analyse des indicateurs de performance -délai de traitement des affaires pénales - JE et TPE (page 36 du programme justice judiciaire) où la cible de 15 mois est expressément qualifiée d'ambitieuse et au nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège - JE mesures en assistance éducative- page 38 du programme (où le nombre d'affaires traitées par JE au civil interpelle, avec une cible 2020 à 1530, et une analyse du traitement des mesures d'AE (page 40) qui rend plus que perplexe) pour relativiser l'optimisme du ministère dans la mise en œuvre effective de cette réforme majeure.

Dans ces conditions, l'USM reste particulièrement inquiète de ses conditions de mise en œuvre, au regard de la charge de travail effective qu'implique l'apurement de la situation des TPE, du délai extrêmement contraint et en réalité de la faiblesse des moyens alloués pour y parvenir, alors que les JE sont en surcharge chronique et que les cibles devraient au contraire être adaptées à la baisse pour leur permettre de respecter les préconisations légales.

C. Les frais de justice

Les frais de justice sont relatifs aux coûts d'intervention des différents partenaires de la justice et sont donc extrêmement divers.

C'est leur augmentation très importante, en lien avec le développement de nouvelles techniques d'investigation et des moyens de communication, qui a entraîné une baisse de la part du budget de fonctionnement des juridictions.

Le rapport du groupe de travail de la Cour de cassation « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? » relevait en juillet 2017 que : « *L'augmentation du coût des frais de justice conduit à des difficultés sérieuses de trésorerie. Le paiement des prestations s'effectue avec du retard, parfois au bout de plusieurs mois. Cela conduit certains experts à reconsidérer leur collaboration auprès des tribunaux. Cela peut également avoir pour conséquence une diminution de la qualité des expertises. In fine, le service rendu aux justiciables en est dégradé.* »

Ce constat est malheureusement toujours d'actualité malgré d'incontestables efforts et économies réalisées par les juridictions.

Les crédits alloués aux frais de justice s'élèvent à 490 M€ en autorisation d'engagement et crédits de paiement, en baisse depuis l'année dernière.

La chancellerie entend limiter l'augmentation des frais de justice par divers moyens dont le déploiement intégral de la PNIJ avec l'élargissement des prestations à la géolocalisation, les suites de l'expérimentation du recrutement d'interprètes-traducteurs, la poursuite de la réflexion sur la rationalisation de la gestion des scellés. La plupart des juridictions se retrouvent en état de cessation de paiement bien avant la fin de l'année. Elles doivent alors prioriser certains frais au détriment d'autres et les experts attendent ainsi parfois plusieurs mois pour être payés. La réduction de la dette a bien été amorcée, des économies ont été réalisées, cependant le nombre d'affaires pénales continue d'augmenter. L'USM est scandalisée qu'encore une fois le budget alloué aux frais de justice soit en baisse, alors qu'il est chaque année insuffisant. La preuve en est l'importance des restes à payer.

D. Les restes à payer

L'USM déplore une fois de plus que le montant des restes à payer s'élève fin 2019 à 1625,01 M€, pratiquement équivalent à celui de l'année dernière (1626,75 M€).

Sur ce montant, les frais de justice représentent une somme de 45,39 M€ (équivalent à celle de l'année dernière), qui reste un chiffre noir du ministère de la justice. En outre, ce chiffre n'intègre pas les dettes du BOP central qui n'ont pas fait l'objet d'un engagement : au titre de la réforme de la médecine légale (55 M€) ou au titre des cotisations patronales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (78,1 M€).

Les restes à payer relatifs au fonctionnement courant sont en baisse de 18 % par rapport aux prévisions.

Les restes à payer relatifs à l'immobilier occupant s'élèvent à 162,10 M€, en hausse de 19 % par rapport aux prévisions (135,82 M€).

Enfin, les restes à payer relatifs à l'immobilier propriétaire sont estimés à 1391,1 M€ (contre 1283,97 M€ en 2018), ce qui est expliqué notamment par les dépenses relatives aux contrats de partenariat du tribunal de Paris (reste à payer de 934,6 M€) et du palais de justice de Caen (36,7 M€).

Quand cette dette du ministère, issue d'une sous-évaluation permanente des besoins, sera-t-elle enfin résorbée ?

E. L'immobilier judiciaire

- **Les dépenses relatives à l'entretien de l'immobilier et aux marchés de partenariat**

Entretien lourd :

Ce poste correspond aux dépenses relatives au gros entretien des bâtiments, aux opérations de mise aux normes réglementaires (environnementales et relatives à l'accessibilité), outre la rénovation du câblage des juridictions, indispensable à la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère.

Ces dépenses correspondent à 55,6 M€ en autorisation d'engagement (81,7 en 2019) et à 66,5 M€ (54,2 en 2019) en crédits de paiement.

Entretien courant :

L'enveloppe prévue est de 69,12 M€, étant précisé que cette prévision intègre l'impact de la LPJ (fusion TI-TGI), retenue à hauteur de 1,86 M€, ce qui est apparemment assez dérisoire et implique, de fait, que la fusion se fasse à moyens constants.

Marchés de partenariat :

TGI de Caen : le loyer PPP pour Caen s'élèvera en 2020 à 4,2 M€ en crédits de paiement.

TGI de Paris : en 2019, un avenant au contrat portant refinancement a été signé qui devrait permettre une économie de loyers pour la personne publique évaluée à 3 M€ par an sur l'ensemble de la durée restante du contrat (jusqu'en 2044). Le loyer PPP du tribunal de Paris s'élèvera en 2020 à 72,9 M€ contre 75,2 M€ en 2019.

- **Les dépenses d'investissement**

Les autorisations d'engagement : 323 M€

- Les opérations déconcentrées : 75 M€ sont consacrés à la mise à niveau du parc immobilier en matière de sécurité des personnes, mises aux normes réglementaires et à la mise en accessibilité des palais de justice ;
- Les opérations confiées à l'APIJ (214 M€) dont :
 - 50 M€ pour la construction de la nouvelle cité judiciaire de Cayenne ;
 - 45 M€ d'AE pour l'opération de restructuration/extension du palais de justice de Basse-Terre.

Les crédits de paiement : 214 M€

- Les opérations déconcentrées : 99,8 M€ pour la mise en accessibilité des palais de justice, la rénovation du câblage des juridictions et des opérations confiées aux départements immobiliers.
- Les opérations confiées à l'APIJ : 60,9M€
Il s'agira de financer des opérations en phase opérationnelle (ex : démolition-construction du palais de justice d'Aix, construction des palais de Lille, Mont-de-Marsan et Perpignan).
Il s'agira également de financer les études préalables en vue du passage en phase opérationnelle pour les sites de Verdun, Aix, Basse-Terre, Cayenne, Cusset etc.

II. L'administration pénitentiaire (programme 107)

La direction de l'administration pénitentiaire bénéficiera d'un budget de 3056 M€, en hausse de 177 M€. C'est donc ce programme qui profite principalement de l'augmentation du budget de la mission « Justice », étant rappelé que l'augmentation du budget de la Justice judiciaire n'augmente que de 11 M€.

1000 emplois seront créés en 2020 comme rappelé précédemment :

- 300 emplois au titre du comblement des vacances de postes des personnels de surveillance,
- 70 emplois pour la poursuite du déploiement des équipes locales de sécurité pénitentiaire,
- 35 emplois au profit du service du renseignement pénitentiaire,
- 400 emplois pour le renforcement des services d'insertion et de probation dans le cadre de la mise en œuvre de la LPJ,
- 159 emplois pour la constitution d'équipes projet dédiées au pilotage et la préparation de l'ouverture des nouveaux établissements.

Il est enfin prévu la création de 50 emplois pour le déploiement des extractions judiciaires de proximité, étant précisé que ce chiffre apparaît dérisoire au regard de l'ampleur des difficultés rencontrées en juridiction sur ce point précis, régulièrement dénoncés par l'USM.

Le ministère compte sur le développement de la visioconférence pour pallier ces difficultés et permettre d'« *optimiser les moyens mis en œuvre par le ministère pour exercer les missions de justice* ». Toutefois, le recours à la visioconférence demeure un palliatif insuffisant et ne doit en aucun cas devenir un mode de comparution normal devant un tribunal, quel qu'il soit.

Les indicateurs du programme 107 (administration pénitentiaire) ont été remaniés, en lien avec la loi de programmation et de réforme de la justice (remplacement du placement sous surveillance électronique par la détention à domicile sous surveillance électronique, fusion du sursis avec mise à l'épreuve et de la contrainte pénale pour devenir le sursis probatoire)

Les crédits alloués poursuivront trois objectifs :

- **Le renforcement de la sécurité des personnels et des établissements**

La lutte contre la radicalisation :

Il est prévu l'ouverture d'un nouveau quartier d'évaluation de la radicalisation, étant précisé qu'il en existe actuellement cinq. Est également prévue l'ouverture d'un 9^{ème} quartier de prise en charge de la radicalisation.

L'USM observe cependant que la surpopulation carcérale chronique et la violence ainsi induite compliquent nécessairement la détection des personnes radicalisées et leur prise en charge. La lutte contre la radicalisation en milieu carcéral doit passer par une amélioration des conditions de détention en général, ce qui ne sera cependant pas le cas à court ou moyen terme eu égard à l'insuffisance de moyens alloués et à la gravité de la situation.

L'amélioration de la sécurisation périmétrique des domaines pénitentiaires :

Il s'agit du déploiement des dispositifs anti-projections, des portiques de détection et des dispositifs de lutte anti-drones, de dispositifs de neutralisation par brouillage des téléphones portables.

- **L'amélioration de la réinsertion des personnes détenues**

Si cet objectif est bien évidemment essentiel et énoncé comme tel dans la LPJ, les indicateurs de performance

montrent que le pourcentage des personnes sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine reste faible (21,5 % en 2018) et qu'il est indispensable que ce taux augmente de façon significative. Les prévisions du ministère, basées sur les réformes en la matière contenues dans la LPJ, sont résolument optimistes sur ce plan avec une cible à 26 %.

- **L'amélioration des conditions de détention des personnes sous main de justice ainsi que les conditions de travail des personnels pénitentiaires**

Le taux d'occupation des places en maison d'arrêt reste dramatiquement haut (137,5 %), sans évolution notable depuis plusieurs années, alors même que ce problème est ancien, connu et largement dénoncé, notamment par l'USM.

Le ministère espère une diminution de ce taux par l'effet conjugué d'une augmentation des aménagements de peine et l'augmentation du nombre de place avec la construction programmée par la loi de programmation et de réforme pour la justice de 15.000 places à l'horizon 2027 désormais.

III. La protection judiciaire de la jeunesse (programme 182)

L'année 2020 sera marquée par l'entrée en vigueur de la réforme de l'ordonnance de 1945 qui modifiera profondément la procédure pénale applicable aux mineurs et le cadre d'intervention de la PJJ. Cette réforme constitue un enjeu majeur de l'année 2020 tant pour la justice judiciaire que pour la PJJ puisque celle-ci devra être en mesure prendre en charge intégralement des mesures éducatives provisoires dans un délai contraint de 6 à 9 mois.

À cette fin, 70 emplois seront créés. L'USM n'ayant pas été destinataire de l'étude d'impact réalisée, elle ne dispose pas d'éléments objectifs permettant d'évaluer si ces créations seront suffisantes ou pas.

Cependant, plusieurs éléments permettent déjà d'en douter.

S'agissant des délais de prise en charge des mesures éducatives actuelles, force est de constater qu'ils se sont allongés entre 2017 (14,1 jours pour les mesures de milieu ouvert et 17,8 jours pour les MJIE) et 2018 (15,7 pour les mesures de milieu ouvert et 18,4 pour les MJIE).

En outre, ce délai est calculé entre le jour de réception de la décision ordonnant la mesure au service et la désignation d'un éducateur référent. Il ne permet pas de savoir si les mesures ordonnées par les juges des enfants ont bien été exécutées dans le délai fixé. Cet indicateur de performance est donc assez peu pertinent alors même que le délai de prise en charge effective et totale d'une mesure éducative est essentiel d'un point de vue éducatif.

Sur le plan immobilier, la PJJ consacra 19,9 M€ d'autorisations d'engagement et 4,3 M€ en crédit de paiement pour la construction de 5 nouveaux centres éducatifs fermés. Il n'est en revanche prévu que 2,4 M€ d'autorisation d'engagement et 3,1 de crédits de paiement pour adapter des locaux à la diversification des modes de prise en charge pour favoriser d'autres modalités de placement.

Si l'USM n'est pas par principe opposée à la création de centres éducatifs fermés dès lors qu'ils constituent un moyen supplémentaire d'éviter l'incarcération de mineurs, il est vraiment regrettable que si peu de moyens soient alloués à d'autres modalités de placement, étant rappelé que seule une offre diversifiée permet l'individualisation de la prise en charge des mineurs, qui constitue l'un des principaux objectifs de l'action éducative de la PJJ.

IV. L'accès au droit et à la justice (programme 101)

Le budget de ce programme est stable par rapport à 2019 (530,5 M€). S'il a apparemment augmenté de 83 M€, c'est uniquement lié au fait que les ressources extrabudgétaires qui étaient affectées jusqu'en 2019 au Conseil national des barreau pour financer l'aide juridique sont désormais affectées au budget général. Cette amélioration en trompe l'œil doit être dénoncée.

- **L'aide juridictionnelle**

L'aide juridictionnelle totale ou partielle représente le volet principal de la politique d'accès au droit et à la justice.

Un nouveau système d'information de l'aide juridictionnelle est en cours d'élaboration. Il remplacera le logiciel métier Ajwin. Ce nouveau système permettra de saisir en ligne les demandes d'aide juridictionnelle.

Comme l'année passée, l'USM attire l'attention sur trois points :

- les errements passés du ministère en matière de dématérialisation impliquent une particulière vigilance sur la qualité de l'outil de gestion qui équipera les services ;
- cet outil devra s'accompagner d'une simplification de la procédure sans renoncer aux contrôles indispensables en matière de ressources afin d'éviter une explosion du nombre des bénéficiaires. L'USM demande de nouveau que les services traitant des demandes aient une connexion directe avec les services fiscaux permettant une vérification rapide ;
- la numérisation ne constitue qu'une amélioration des outils utilisés par les magistrats et fonctionnaires. Il ne doit pas être occulté que le rôle des premiers demeure déterminant dans l'appréciation des situations particulières et celui des seconds dans le fonctionnement des services et l'aide aux justiciables les plus démunis.

L'USM estime toujours indispensable de revoir le financement de l'AJ qui ne peut reposer sur une hausse constante de la contribution de l'État. Elle rappelle de nouveau la nécessité d'accroître l'effort pour que l'AJ ne soit accordée qu'aux justiciables qui ne peuvent mobiliser un contrat de protection juridique.

L'amendement N°II-849 au PLF 2020 réformant la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique présenté par les députés N. Moutchou et P.Gosselin et adopté le 30 octobre 2019 reprend pour partie les préconisations de leur rapport d'information sur l'aide juridictionnelle présenté le 23 juillet 2019 devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, modifie les critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle tels que les conditions de ressources en préconisant la prise en charge du « revenu fiscal de référence », et répond en partie à cette demande s'agissant de l'information sur l'existence d'un contrat de protection juridique.

- **L'accès au droit**

Le budget de l'accès au droit est en augmentation (0,35 M€) par rapport à celui de 2019 (8,6 M€).

Si l'USM est favorable au développement des dispositifs d'accès au droit, elle tient néanmoins à rappeler que ce sont les juridictions qui supportent pour l'essentiel les charges de fonctionnement courant :

- par la mise à disposition de fonctionnaires, notamment de greffiers, dans les MJD et les CDAD, malgré une réduction des effectifs en juridiction ;
 - par la fourniture des budgets de fonctionnement des CDAD prélevés sur les budgets de fonctionnement des juridictions, sans que les juridictions aient la maîtrise des dépenses des CDAD.
- Cette situation doit être dénoncée.

- **L'aide aux victimes**

Le budget de l'aide aux victimes d'infractions pénales est en légère hausse : 28,8 M€ (contre 28,3 M€ en 2019).

La progression de ces crédits vise à pérenniser l'action des associations locales sur lesquelles repose cette politique publique, et sans l'action desquelles elle serait singulièrement mise à mal, étant relevé que le nombre de victimes d'infractions pénales suivies est en augmentation.

Ces crédits sont également destinés au financement du dispositif de téléprotection des personnes en grave danger dit « TGD » (879 TGD au 1^{er} août 2019).

Le budget alloué à l'aide aux victimes permettra également de continuer à soutenir les travaux de recherche en matière de prise en charge des victimes du centre national de ressources et de résilience. Il devrait enfin permettre d'accompagner les victimes lors des procès des différents attentats de 2015.

- **La médiation familiale et les espaces de rencontre parents/enfants**

Les crédits sont en hausse de 34 % pour atteindre 8,8 M€.

L'essentiel de cette augmentation sera destiné aux espaces de rencontre. 90 % des mesures mises en œuvre par ces associations procèdent d'une décision de justice. Conscient que le délai de prise en charge était excessif, le ministère a entendu le réduire et a augmenté, à cette fin, les subventions allouées à ces associations, ce que l'USM ne peut qu'approuver.

V. La conduite et le pilotage de de la politique de la justice (programme 310)

Ce programme concerne :

- le fonctionnement courant et les dépenses immobilières de l'administration centrale du ministère de la justice ; les enjeux du programme 310 pour l'immobilier sont donc limités, puisque ce programme est réservé sur ce point à l'Administration centrale ; les opérations de travaux des sites Vendôme et Olympe-de-Gouges du ministère sont ainsi présentées dans le projet annuel de performance ;
- les dépenses informatiques et d'action sociale pour l'ensemble du ministère.

Le budget de ce programme sera de 461 M€ en crédits de paiement, soit une hausse de 29,5 M€.

Ce programme bénéficiera de la création de 66 emplois :

- 50 pour le plan de transformation numérique, alors que l'an dernier déjà 50 emplois avaient été prévus,
- 7 pour l'agence nationale des techniques numériques judiciaires,
- 9 référents hygiène, sécurité, condition de travail et handicap.

Initié en 2018, le plan de transformation numérique vise à construire un service public numérique de la justice. Les crédits informatiques pour l'année 2020 s'élèveront à 206 M€, dont 176,6 M€ dédié à ce plan. Il s'agit sans nul doute du chantier le plus important du ministère actuellement, tant le retard pris est important et les ambitions élevées. Les vicissitudes de tous les chantiers numériques entrepris imposent de rester modeste quant aux délais attendus pour les gains de productivité, améliorations qualitatives, dont celle du service rendu au justiciable, tous objectifs souhaités par leurs promoteurs. Un accompagnement au

changement, de qualité, pour les personnels concernés, est une donnée primordiale pour le succès de ces opérations. La lassitude des personnels magistrats et greffiers face aux promesses non tenues par les technologies et les déconvenues constatées devraient inciter à la modestie dans l'atteinte des objectifs de modernisation inclus dans le PTN.

Le plan de transformation numérique s'articule autour de trois axes qui posent tous de très importantes difficultés à l'heure actuelle dans les juridictions de première et deuxième instance :

- l'amélioration des infrastructures : il s'agit d'augmenter les débits réseaux afin d'améliorer le fonctionnement des applications informatiques. Dans le cadre de ce plan, des efforts sont effectués pour améliorer le réseau de câblage avec, notamment, le déploiement de la fibre optique ;
- le développement et la création d'applications (Portalis, Astrea, numérique en détention etc) ;
- l'amélioration des actions d'accompagnement et de soutien aux utilisateurs.

Un nouvel indicateur de performance mesure d'ailleurs le taux de satisfaction des utilisateurs. Sans surprise, celui-ci est « *très limité* », ce qui serait selon la Chancellerie : « *lié au fait que les effets des premières actions engagées dans le cadre du plan de transformation numérique (en 2019 et début 2019) ne sont pas encore perceptibles. Cette situation est confirmée par le fait que la perception de l'évolution de l'informatique (autre question de l'enquête) est très mitigée...* ».

Outre les projets en cours qui ont subi certaines déconvenues quant aux délais et aux coûts (Cassiopée comme relevé l'an dernier dans nos observations), le ministère lance trois nouveaux projets :

- Procédure Pénale Numérique : il a pour objet de dématérialiser de bout en bout la procédure pénale. En 2019, une expérience est opérée à Blois et Amiens avec les outils existants. Un déploiement progressif et généralisé est prévu à partir de 2022. Le budget prévisionnel (AE) est évalué à 4,3 M€ en 2020 et 9,7 M€ en 2021. Il reste à espérer que la méthode nouvelle d'expérimentation préalable dans quelques sites pilotes volontaires, avant généralisation, et de concertation annoncée avec les utilisateurs porte ses fruits et n'entraîne pas d'augmentation significative des budgets, comme c'est l'habitude...
- Numérique En Détention : il s'agit de créer un portail numérique composé de différents services à destination du personnel pénitentiaire, des personnes détenues et de leurs familles avec pour finalité d'alléger la charge administrative des agents et permettre au détenu de mieux préparer sa sortie. Le budget prévisionnel (AE) est évalué pour 2020 à 4,7 M€ et pour 2021 à 5,7 M€.
- Parcours : il s'agit de transformer totalement le système d'information de la PJJ afin de mieux suivre les mineurs et mieux évaluer leur prise en charge. Le budget prévisionnel (AE) est évalué à 3,3 M€ en 2020 et 2,7 M€ en 2021.

Toutefois, les indicateurs des documents budgétaires montrent des taux d'écart budgétaire et calendrier importants sur tous les grands projets en cours.

L'USM rappelle qu'il a été beaucoup promis en termes de modernisation du fonctionnement de la justice depuis des années, que les résultats se font à tout le moins attendre et génèrent incompréhension, frustration et un travail supplémentaire non négligeable pour les greffes et magistrats lors de la généralisation d'applicatifs incomplets et/ou mal calibrés, au détriment des délais de traitement des procédures. Cette

situation connue et répétitive est un facteur de stress au travail à éradiquer.

VI. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (programme 335)

Ce programme permet au Conseil supérieur de la magistrature d'exercer les missions que lui confient la Constitution et la loi organique du 2 février 1994 en matière de nomination, de discipline et de déontologie des magistrats, afin de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Pour rappel, le rapport du groupe de travail de la Cour de cassation de 2017 avait fait la proposition de reconnaître la qualité de pouvoir public au CSM ce qui lui permettrait de jouir, à l'égal du Conseil constitutionnel ou de la Cour de justice de la République, d'une complète autonomie budgétaire et ce dans le cadre de la mise en œuvre d'une dotation conformément à l'article 7 de la LOLF.

En PLF 2020, le programme bénéficie d'un budget de 4,5 M€ (hors contribution au CAS pensions) en augmentation de +0.1 M€, soit +2,4 % par rapport à la LFI 2019. Les crédits de rémunération (hors CAS pensions) s'élèvent à 2,38 M€ (+2.77 %) tandis que les crédits hors masse salariale s'élèvent à 2,12 M€ (+1.9 %) ; ces augmentations apparaissent bien faibles eu égard aux nombreuses missions du CSM qui ne font que s'intensifier dans ses nombreux domaines d'intervention (nomination, discipline, visites des juridictions...) ; on passe ainsi de crédits de paiement en 2019 de 4 810 769 à des CP en 2020 de 4 915 300 ; on peut donc assimiler cela à une quasi-stagnation du budget du CSM.

Ainsi, l'année 2018 a été marquée par le maintien d'une activité soutenue en matière de nomination, (examen de 2 370 propositions de nomination du garde des sceaux). Le Conseil a dû faire face, en 2019, à une augmentation significative d'activité du fait de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, impliquant de renommer l'ensemble des magistrats en poste dans les tribunaux d'instance.

Les moyens mis à la disposition du CSM sont constitués des crédits relatifs à la rémunération des personnels titulaires et mis à disposition (pas d'augmentation prévue des effectifs), ainsi qu'aux vacances des membres, et de crédits de fonctionnement.

Le budget de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) s'élève, pour 2020, à 3 183 777 euros en AE et à 2 124 777 euros en CP. Il est réparti suivant six types de dépenses : structure, activité, équipement, informatique, formation et subvention.