



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 3 novembre 2021

Observations de l'USM sur le projet de loi de finances 2022

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.

Le gouvernement, pour la deuxième année consécutive, propose au Parlement une augmentation du budget de la Justice de 8%, comme en 2021. Le garde des Sceaux a d'ores et déjà communiqué : « *C'est un nouvel effort massif qui sera consenti, après 607 millions d'euros en 2021, le budget 2022 augmentera, si la représentation nationale le souhaite, de 660 millions, soit encore huit pour cent d'augmentation.* » ; « *En 2022, nous aurons un budget de près de 9 milliards d'euros soit depuis mon arrivée une hausse de 1,3 milliard* », **soit 33% d'augmentation sur ce quinquennat.**

Le gouvernement affirme ainsi vouloir « *maintenir un effort significatif en faveur des fonctions régaliennes et, en l'espèce, consolider une justice de proximité dans des délais les plus courts possibles* ». Il prévoit la création de **720 emplois** équivalents temps plein (ETPT), « *respectant ainsi la trajectoire de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPI) du 23 mars 2019, qui prévoyait 1 220 créations d'emplois en 2022, compte tenu du recrutement par anticipation en 2021 de 500 agents supplémentaires par la DSJ au titre de la justice civile de proximité* ». Rappelons qu'au-delà de cette communication politique, il ne s'agit, pour ces **500 personnels** recrutés en 2021, que **d'emplois contractuels pour une durée de 1 à 3 ans**, et que nul ne sait à ce jour ce qu'il adviendra de ces personnels recrutés de façon non pérenne. Le garde des Sceaux a semblé vouloir affirmer lors de la présentation du budget à la représentation nationale que « *ces emplois ne pourraient pas ne pas être pérennisés* », sachant que de telles promesses n'engagent à ce jour que ceux qui les écoutent.

La mission Justice regroupe six programmes, de nature et d'importance très variables : la justice judiciaire, l'administration pénitentiaire, la PJJ, l'accès au droit et à la justice, la conduite et le pilotage de la politique de la justice et le CSM. En termes de montants, la part de chaque programme, s'agissant

des crédits de paiement, s'échelonne ainsi : administration pénitentiaire : 42,6%, **justice judiciaire : 35,8% (en 2021 : 37,2%)**, PJJ : 9,16%, accès au droit et à la justice : 6,3%, conduite et pilotage de la politique de la justice : 5,9%, et CSM : 0,05%.

Toutefois, pour ce qui concerne la part de la justice judiciaire, elle reste non seulement minoritaire, mais cette part diminue encore cette année, la part du budget consacrée à l'administration pénitentiaire ne cessant quant à elle d'augmenter, pour « *poursuivre le plan de sécurisation et de réinsertion des personnes placées sous main de justice* ».

Il convient par ailleurs de rappeler que la mission justice n'englobe pas tous les budgets consacrés par l'Etat aux institutions judiciaires de la nation puisque les juridictions financières et administratives disposent de leurs propres programmes dans la mission « *conseil et contrôle de l'Etat* ».

En 2021, les crédits de paiement de la mission Justice s'élèveront à 10 741,4 M€, soit une augmentation de 658.8 M€ par rapport à 2021 (10 058 M€).

Les crédits concernant les autorisations d'engagement (engagement sur plusieurs exercices, devant être confirmés chaque année par les CP sous peine d'annulation) s'élèveront à 12 770 M€, soit une augmentation de 696 millions d'euros par rapport à 2021 (12 074M €).

La répartition de l'augmentation n'est cependant pas égalitaire entre les différents programmes de la mission Justice : ainsi concernant les crédits de paiement, **la justice judiciaire augmente de 3.45% (contre 6,2% en 2021)**, l'AP de 7,4%, la PJJ de 4.3% (contre 5,70% en 2021), l'accès au droit de 16.2% (contre 10,30% en 2021), la conduite et le pilotage de politique de la justice de 19,3%.

Cette augmentation du budget justice, objectivement conséquente en valeur absolue pour la deuxième année, est annoncée comme devant principalement financer :

- Le budget de l'administration pénitentiaire avec 599 créations d'emplois (lutte contre les violences par l'amélioration de la sécurisation des établissements, montée en puissance du service national du renseignement pénitentiaire, prévention de la récidive...);
- Le renforcement de la justice de proximité et de l'accès au droit (**la partie consacrée à l'aide juridictionnelle et au bureau d'accès au droit aura ainsi plus que doublé entre 2016 à 2022**), La priorité donnée à la justice de proximité en 2021 est donc confirmée pour 2022, avec comme ambition de lutter plus efficacement contre la petite délinquance du quotidien, de renforcer l'action judiciaire de proximité, tant civile que pénale, par le recours aux délégués du procureur, l'amélioration des délais de traitement, en particulier des affaires familiales, du contentieux des pôles sociaux et de la protection, avec l'objectif d'une réduction des stocks de dossiers civils, pour revenir à la situation antérieure à la crise sanitaire.
- La réforme du CJPM et la mise en œuvre du « bloc peines » (accompagnement de la réforme et création de 20 CEF pour la PJJ)

Cependant, malgré cette hausse, la justice française reste le « parent pauvre », tant dans l'ordre interne qu'au niveau européen (*Cf. étude CEPEJ infra*).

Au total sur le quinquennat, conformément aux chiffres délivrés par le DSJ lors de la réunion de présentation du budget justice, **sur les 2436 créations d'emploi, 1914 sont des emplois non pérennes**, pouvant apporter à court terme une bouffée d'oxygène pour les juridictions, mais ne pouvant

nullement mettre fin à moyen terme à la paupérisation dans laquelle la justice a été maintenue depuis plusieurs dizaines d'années. Ce n'est pas davantage « l'équipe autour du magistrat » qui semble aux yeux de notre ministre représenter la panacée et l'avenir du magistrat, qui changera la donne. Pour rappel, l'Allemagne dispose de deux fois plus de magistrats du siège, tout en disposant d'une telle « équipe ».

Comparaison européenne : la justice française encore et toujours à la traîne

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), organe du Conseil de l'Europe, vient de publier son étude 2020 (*données 2018*) sur les « *Systèmes judiciaires européens : Efficacité et qualité de la justice* ».

La situation a-t-elle évolué favorablement depuis le précédent rapport ? La France est malheureusement toujours et encore « *à la traîne* ». Elle se place, pour la plupart des postes étudiés, en-deçà des moyennes de l'ensemble des Etats membres mais, également, des Etats de son groupe de référence.

L'étude porte sur 45 Etats membres et trois pays observateurs (*Israël, Maroc et Kazakhstan*). La France, en fonction de son PIB/habitants se situe dans le groupe C (*lequel comprend Chypre, l'Espagne, l'Islande, l'Italie, le Royaume-Uni, la Slovaquie et Malte*).

La moyenne du budget du système judiciaire (*hors administration pénitentiaire*) se décline ainsi :

- 71,56€/habitant et 0,33% du PIB tous groupes confondus ;
- 84,13€/habitant et 0,32% du PIB dans le groupe C (*celui de la France*) ;
- 69,50 €/habitant pour la France

Sur cette somme :

- 49,9€ sont consacrés aux tribunaux, à comparer à la moyenne de 53,14€ sur le groupe C,
- 12,4€ au ministère public, à comparer à la moyenne de 16,20€ sur le groupe C,
- 2,87€ à l'aide juridictionnelle, la France y consacrant 0,020% de PIB pour une moyenne de 0,05% au sein du groupe C.

La CEPEJ conclut que la France fournit « *un effort budgétaire modéré eu égard à sa richesse* ».

Le nombre de juges en France s'élève à 10,9 juges pour 100.000 habitants, à comparer avec une moyenne de 17,7 sur le groupe C, et à celui de 24,5 en Allemagne. La CEPEJ relève néanmoins un accroissement de + 4,8% du nombre de juges en France sur la période étudiée.

S'agissant du nombre de procureurs, pour notre pays le chiffre chute à 3 procureurs pour 100.000 habitants à comparer à une moyenne de 11,25 en moyenne pour les Etats membres et de 3,7 en Italie, 5,2 en Espagne et 7,1 en Allemagne. La CEPEJ relève que « *la France, affiche le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque, ceux-ci devant malgré tout gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6/100 habitants)* » et exercer « *un nombre record de fonctions* » (13 sur les 14 recensées par la CEPEJ).

Par ailleurs, il est noté que, s'agissant des salaires, la France figure parmi les Etats dont le salaire de départ se situe dans le bas du classement (*en proportion du salaire moyen du pays concerné : 1,3 le salaire moyen annuel en France*).

S'agissant de la révolution numérique promise par la Chancellerie, l'étude de la CEPEJ indique que la France ne figure pas parmi les pays ayant le plus investi en la matière.

La CEPEJ rappelle qu'en France la justice est gratuite, contrairement à la majorité des pays où le montant moyen des revenus provenant des frais de justice et des impôts avoisine les 20% du budget des tribunaux. Si les montants alloués à l'aide judiciaire sont modestes (*7,16€/habitant et en moyenne deux fois moins que ses voisins*), celle-ci intervient cependant dans l'ensemble des secteurs judiciaires, contrairement à d'autres pays.

Enfin, s'agissant des indicateurs de performance, elle relève que la France souffre de délais de traitement dégradés pour la justice civile et commerciale contrairement à la justice administrative.

Il apparait clairement que la hausse budgétaire annoncée ne suffira pas à rattraper le retard endémique et structurel. Il apparait nécessaire de rappeler les préconisations de la Commission de Venise : « *l'Etat a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril* ».

En 2018, l'USM indiquait qu'il « faudrait 13600 magistrats du siège et 7400 magistrats du parquet pour atteindre la moyenne des pays du Conseil de l'Europe ». Il y a donc urgence à débloquer la circulaire de localisation des emplois, minorant des besoins réels depuis plusieurs années et qui entretient artificiellement l'idée d'une justice à effectifs complets, alors que nul ne sait combien de magistrats sont nécessaires pour effectuer un travail de qualité dans des délais raisonnables. Le taux de vacance de postes est ainsi artificiellement maintenu en dessous de 1%. En outre, les juridictions souffrent d'un grand nombre de postes vacants au greffe, de l'ordre de 7%, et qui peut atteindre 20% dans certaines juridictions.

RAPPEL : En 1880, la France disposait de 7348 magistrats pour 39 millions d'habitants ; en 2021, elle en compte environ 8500 (en juridictions), pour 68 millions d'habitants.

1 – La justice judiciaire (programme 166) :

En 2022, le budget des services judiciaires sera de 3 849,1 M€, soit en **hausse de 3.4%** en crédits de paiement rapport à 2021. Cette hausse doit être comparée à **celle de l'année passée : 6.29%**, soit une baisse de moitié ; manifestement la priorité n'est pas donnée au fonctionnement des juridictions.

L'année 2022 sera marquée par les réformes suivantes :

- La poursuite de la mise en œuvre de la LPJ (*Loi du 23 mars 2019*) ;
- Le renforcement de la justice de proximité ;
- La réforme du code de justice pénale des mineurs ;

- La transformation des organisations (adaptation aux nouvelles technologies, développement de nouveaux outils- Portalis-PPN-Cassiopée CA-, travaux sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats, plan d'action de maîtrise des frais de justice).

L'augmentation financera ces réformes, en tenant compte de l'augmentation des crédits pour les frais de justice (revalorisation des tarifs d'experts), et du financement des recrutements prévus (*40 créations d'emplois dans le cadre de la LPJ et le reste pour la justice de proximité sur le volet civil*). Ainsi, les crédits de rémunération, hors pensions, croissent de 3.5% (1793,4 M€).

Les crédits, hors masse salariale, connaissent une augmentation de 3,6% par rapport à 2021 (1 314,8M€).

Les crédits d'investissement immobilier (*hors PPP*) progressent de 7%.

Les crédits alloués aux moyens de fonctionnement demeurent à leur niveau de 2021 (+0,8%).

A – Les effectifs

Pour mémoire, la mission justice bénéficiait en 2021 d'un plafond d'emploi de 34 687 ETPT porté à 34 917 ETPT en 2022 (+236), l'augmentation profitant majoritairement aux métiers du greffe et du commandement (+179) et en régions.

Compte tenu des sorties prévues et des entrées prévues, seules **40 créations d'emploi sont programmées pour l'ensemble des services judiciaires** : + 50 magistrats, + 50 personnels d'encadrement, - 107 administratifs et techniques, + 47 personnels de greffe.

13 935 ETPT sont affectés aux contentieux civils, 11 006 aux contentieux pénaux (33,7%), 6 528 au soutien, 2 401 à la formation.

Les projections concernant la justice judiciaire (cf. tableau p. 44) prévoient :

- S'agissant des magistrats, un plafond d'emploi autorisé pour 2021 de 9 734, pour 2022 de 9 767 soit une hausse de 33 ETPT ;
- S'agissant de l'ensemble des personnels, un plafond d'emploi pour 2021 de 24 953, pour 2022 de 25 150, soit une hausse de 197.

S'agissant des mesures catégorielles pour les magistrats, un peu moins d'1,2 M€ (sur l'enveloppe de 14 M€ au total de ce programme) sont prévus pour :

- Améliorer l'attractivité des fonctions des chefs de juridiction (0.82 M€)
- Indemniser les astreintes des magistrats siégeant en CI les fins de semaine et jours fériés (0,1M€)
- Mesures statutaires en faveur des magistrats (0,26 M€ notamment pour l'amélioration de la reprise d'ancienneté pour les magistrats ayant une carrière précédente, et la création d'une indemnité d'intervention sans déplacement pour les JLD...)

Ces mesures non seulement ne bénéficieront pas à la majorité des magistrats, mais en outre, elles ne représentent qu'une très faible partie de l'enveloppe globale, alors qu'il est établi par des études statistiques récentes que leur pouvoir d'achat notamment en début de carrière a baissé de manière significative et que l'écart de rémunération est particulièrement significatif avec les magistrats administratifs et financiers (de l'ordre de 20 à 40 %).

B – Indicateurs de performance des juridictions du fond

Ces indicateurs sont censés répondre à trois objectifs : rendre une justice de qualité, renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité de la peine, adapter et moderniser la justice.

1 – En matière civile

Le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège dans les tribunaux judiciaires s'est accru, passant de 603 en 2020 à 765 en 2021 (*en prévision 810*), 775 en 2022 (*prévision*) et une cible de 800 en 2023. Cet indicateur, qui ne se réfère en rien à la qualité de la justice rendue, repose sur une simple politique du chiffre : rendre plus de décisions est, pour le ministère, un objectif en soi à assigner aux magistrats.

Le tableau de délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes, objective la situation suivante :

	2018	2019	2020	2021 actualisé	Cible 2023
Cours d'appel	15,2	15,8	17	16,5	15,5
Tribunaux judiciaires	10,4	11,4	13,8	13	10,5

Le délai théorique d'écoulement du stock des procédures s'établit ainsi :

	2019	2020	2021 actualisé	2022 prévision	Cible 2023
Cours d'appel – civil	14,1	18,3	15	14	13
Tribunaux judiciaires	10,5	14,4	11,5	10,5	9,5

Toutes les juridictions ont subi les effets de la crise sanitaire durant l'année 2020 et de la longue grève des avocats ; les stocks ont donc augmenté en 2020, de même que le nombre d'affaires a baissé. Parallèlement, le pourcentage des juridictions dépassant de 15% le délai moyen de traitement des procédures civiles est passé de 44 pour les Cours d'appel et de 32 pour les tribunaux judiciaires en 2019 à respectivement 50 et 45 en 2021(en prévision actualisée). Ainsi la dégradation du délai moyen de traitement des procédures en 2020 s'est accompagnée d'une hausse importante des juridictions atteignant des délais de traitement dits « critiques ».

Malgré tout, force est de constater que les magistrats ont fourni de réels efforts, puisqu'en 2021, l'âge moyen du stock a baissé partout, tandis que le nombre d'affaires traitées par magistrat a quant à lui augmenté. Cette réalité démontre que l'engagement sans cesse renouvelé des personnels judiciaires ne suffit plus, à lui seul, à pallier l'insuffisance de moyens.

Pour autant, la politique du chiffre demeurant ce qu'elle est, le projet affiche une trajectoire 2021-2023 « ambitieuse pour atteindre la cible fixée en début de triennal », comptant sur la marge de manœuvre dans les effectifs que représentent pour les chefs de juridiction le transfert de certaines compétences aux tribunaux de proximité pour certains contentieux (en matière familiale notamment),

ainsi que le vaste plan de recrutement mis en place en juin 2021 (1 000 juristes assistants, chargés de missions et agents contractuels de catégorie B et C), en faveur de la justice civile.

L'USM ne peut que réitérer les mêmes réserves que l'an passé :

- L'amélioration productiviste escomptée ne prend pas en compte la formation préalable de ces personnels, qui a un réel impact sur le temps de travail des personnels de greffe comme des magistrats ;
- Le ministère continue de faire le choix d'une politique non pérenne de recrutement ;
- Elle rend le travail de ces multiples partenaires difficile et peu lisible, aucune doctrine n'ayant été élaborée sur le rôle et les missions de chacun ;
- Elle postule que les métiers de justice ne requièrent pas de formation spécifique (18 mois pour un greffier, 31 mois pour un magistrat) et relativise leur technicité, le ministre osant ainsi affirmer dans les médias et devant la représentation nationale sans aucun chiffre à l'appui qu'« avec un juriste assistant, un magistrat rend deux fois plus de décisions » !

Il s'agit donc bien davantage d'une politique destinée à donner des résultats visibles rapidement mais qui risquent de n'être que provisoires, alors même que la justice est sous dotée en magistrats et greffiers depuis des décennies. Les magistrats apprécieront qu'il leur faille toujours « produire » davantage, alors que ces recrutements devraient juste leur permettre de respecter un temps de travail conforme à la loi et une charge normale d'activité qui ne les obligent plus à sacrifier leurs soirées et leurs week-ends pour « descendre des piles ». Pour information, à l'occasion des travaux sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats qui a enfin repris depuis quelques mois, la DSJ évalue le temps de travail d'un magistrat à 1664h/an, alors que le calcul de l'USM est de 1607h/an !

L'USM attend beaucoup de la reprise de ces travaux qui ont enfin repris en 2021 sous la pression de Bercy et de la Cour des comptes (cf [rapport](#)) et non par volontarisme ministériel du garde des sceaux, qui ne pourront pas manquer, si l'expérimentation est menée en toute transparence et sincérité, d'objectiver cette surcharge chronique, qui a déjà été démontrée par les chiffres de la CEPEJ.

S'agissant plus particulièrement de **la situation des TPE**, elle est inquiétante, notamment en assistance éducative, qui constitue leur activité principale. L'investissement qui sera nécessaire pour s'approprier les nouvelles dispositions du CJPM avec la période de coexistence de deux régimes procéduraux et la nécessité de juger les stocks d'affaires pénales renvoyées en TPE à bref délai viendront nécessairement obérer la capacité des cabinets de juges des enfants, tant en matière pénale qu'en matière civile, ce qui est reconnu dans ce projet mais largement relativisé. Car ce dernier prévoit néanmoins une légère augmentation du ratio sur la période 2022-2023, tout en se voulant prudent en raison des incertitudes liées à l'entrée en vigueur de la réforme du CJPM.

En comparaison les ETPT consacrés à cette activité, décrite par le ministère comme « prioritaire » n'ont augmenté que de 10% depuis 2013, ce qui demeure très insuffisant et objective une dégradation des conditions de travail, mais aussi mécaniquement du suivi des enfants. Pour rappel, un enfant meurt tous les cinq jours du fait de la maltraitance de son entourage proche. A force de prioriser le pénal, on en oublie de protéger les plus faibles, à savoir les mineurs en danger.

L'indicateur quant au nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège (juge des enfants) objective une hausse continue, qui ne peut s'accompagner que d'une dégradation de la réponse, faute de personnels :

2019	2020	2021 prévision	2021 actualisée	2022 prévision	2023 cible
1466	1370	1480	1470	1500	1550

2- En matière pénale

a) Délai moyen de traitement des procédures pénales :

	Unité	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision Actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
Cour de Cassation	Jours	251	271	250	250	250	250
Autres juridictions : crimes	Mois	41,5	47	41,3	41	40,5	40
COPJ devant TC	Mois	9,7	10,3	9	9,5	9	8,5
Part des COPJ traitées dans un délai de - de 6 mois	%	43	35,1	47	40	45	51
JE et TPE	Mois	18	19,5	17,7	18,5	17,5	17

Les délais de traitement des crimes restent à un niveau très élevé (40 mois). La grève des avocats et la crise sanitaire ont entravé le fonctionnement des juridictions criminelles en 2020 et ont obéré de manière importante les délais, qu'il est désormais difficile de résorber, quand bien même l'expérimentation des cours criminelles a été étendue.

Concernant les Juges des enfants et les TPE, les prévisions ciblent un mois de moins dans le traitement des affaires pour 2022 par rapport à 2021. Cependant ce chiffre sera très difficile à atteindre alors qu'au jour de l'entrée en vigueur du CJPM, des stocks d'affaires à juger sous le coup de la procédure ancienne restaient importants dans de très nombreux tribunaux.

b) Nombre d'affaires pénales traitées par les magistrats du siège et du parquet :

	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP	2021 Prévision Actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
Cour de cassation	89	89	105	105	105	105
Cour d'appel (siège)	251	232	260	250	260	275
Cour d'appel (parquet)	394	369	398	395	400	405

Tribunaux judiciaires (siège)	1121	946	855	1115	1125	1135
Tribunaux judiciaires (parquet)	1026	920	1090	1050	1090	1110

Le nombre d'affaires pénales traitées par les magistrats du siège des TJ a dépassé très largement les prévisions pour 2021 : en effet les prévisions actualisées dépassent (de 260 soit **+30 %**) le nombre d'affaires prévu initialement dans la cible, démontrant, une nouvelle fois l'implication des personnels de justice.

En 2021, des efforts très importants ont été portés sur la matière pénale (au détriment parfois du civil) et sont objectivés par les statistiques.

L'USM ne peut que regretter que la cible pour 2023 soit encore plus élevée, car il semble difficile, compte tenu des taux de vacances de postes au greffe, des capacités restreintes des salles d'audience et des audiences tardives (au-delà de 21 heures) dans de nombreuses juridictions, d'accroître sans fin les capacités de jugement par magistrat.

Les mêmes remarques peuvent être développées s'agissant des capacités de jugement des magistrats en cour d'appel.

c) Concernant le renforcement de l'efficacité de la réponse pénale, du sens et de l'efficacité de la peine : l'alternative est le maître mot de cette rubrique.

Alternatives aux poursuites :

Les objectifs poursuivis sont clairement ceux d'accroître la réponse pénale pour les infractions mineures, pour ce faire le recrutement de contractuels a été effectué en 2020.

Si les recrutements effectués ne peuvent être niés, l'USM ne peut que déplorer et répéter que ce ne soit pour l'instant que sur des contrats à durée déterminée et concernant des personnes dont les greffes et les magistrats ont dû assurer la formation, contrairement aux annonces du garde des Sceaux qui avait affirmé qu'il s'agissait du recrutement de personnes déjà formées.

Alternatives à l'emprisonnement :

Les objectifs assignés sont un accroissement à 78% (l'actualisation pour 2021 étant à 77 %) du taux d'alternatives à l'emprisonnement.

Ce chiffre élevé doit être souligné car il s'agit d'une action volontariste du pouvoir politique qui doit être assumée sans faire porter, le moment venu, sur les juridictions du fond ou les JAP, la responsabilité d'une éventuelle récidive ou d'une réponse pénale insuffisante dans un contexte d'émotion vive de l'opinion publique.

C – les frais de justice

Les frais de justice se voient portés à 648 447 308 € dans le projet de budget pour 2022. Ces crédits sont en augmentation, par rapport à l'exercice précédent, de 30,2 millions d'€, mais il existe un passif d'impayés de 16,5 millions.

Un plan de maîtrise des frais de justice sera poursuivi, sous l'égide des chefs de cours d'appel.

Les outils de suivi existant seront étoffés et les « bonnes pratiques » locales valorisées.

Sur le plan pénal, il est affirmé que le coût moyen d'une réponse pénale, sur la base du nombre d'affaires constaté (1 016 897), se monterait à 439 euros. Or ce niveau serait déjà très sensiblement supérieur aux prévisions antérieures (374 euros). Le ratio d'un coût moyen de 330 € par réponse pénale, à l'horizon 2023, est maintenu par le PLF 2022 dans un contexte où il est pourtant indiqué que la maîtrise des frais de justice demeure un enjeu stratégique du ministère, et s'inscrit dans « une responsabilisation collective », par l'appropriation d'une culture différente par tous les acteurs concernés.

Cette recherche d'un abaissement des coûts va pourtant se heurter à un mouvement de fond haussier qui s'explique pour plusieurs raisons annoncées elles-aussi dans les prévisions pour 2022 :

- un contexte de reprise et de rattrapage de l'activité judiciaire en sortie de crise sanitaire,
- le plein effet des réformes engagées (bloc peines, CJPM),
- le renforcement de la justice de proximité,
- l'intensification de la lutte contre les violences intra familiales (financement des BAR et PSE...),
- le renforcement du maillage territorial des unités médico-judiciaires pour améliorer l'accueil des victimes ;
- un appel accru aux expertises et aux analyses dont la complexité technique, qui réhausse leur coût, est nécessaire à leur valeur probatoire,
- la revalorisation du tarif des experts indépendants psychologues et psychiatres, ainsi que celle des expertises « hors norme », des indemnités pour les assises ou pour les enquêtes sociales rapides,
- un maintien à très haut niveau de la lutte anti-terroriste (interceptions judiciaires, géolocalisations),
- la transposition de directives européennes relatives au droit à l'information, au soutien et à la protection des victimes, qui ont entraîné une augmentation forte des besoins en interprétariat et traduction.

Dans un tel contexte très fortement haussier des frais de justice, il est impossible de comprendre comment l'objectif de maîtrise de ces dépenses pourra être atteint.

Il faut aussi souligner que les restes à payer en matière de frais de justice ont doublé entre 2020 et 2022, passant de 8 à 16 millions d'euros environ. Il est certain que ce passif augmentera encore en 2022 puisque les enveloppes budgétaires allouées sont très insuffisantes dans une conjoncture rendant l'augmentation des frais de justice inévitable.

Les crédits de fonctionnement courant des juridictions s'élèveront à 172 122 646 euros en 2022, contre 172 850 009 euros en 2021, ce qui démontre **une baisse des moyens de fonctionnement courant des cours d'appels et des tribunaux judiciaires**. Le budget consacré aux marchés des fluides demeurera étroitement contraint lui aussi et à des niveaux insuffisants. Or, il est déjà acquis pour les mois à venir d'importantes hausses de prix (chauffage, énergie, frais postaux...) auxquelles seront confrontées de plein fouet les juridictions en 2022. Elles n'auront pas, de toute évidence, un budget suffisant pour assurer leurs dépenses obligatoires de fonctionnement courant. Cette situation entraînera

inéluclablement des arbitrages douloureux de la part des chefs de cour (comment choisir entre l'électricité et l'eau ?). On est donc très loin pour 2022 d'un budget historique pour les tribunaux et leur fonctionnement au quotidien.

D – Les restes à payer : la part phénoménale de l'immobilier judiciaire

L'USM déplore une fois de plus que le montant des restes à payer s'élève fin 2020 à 1 899,72 M€, supérieur de 17% à celui de l'année dernière (1626,01 M€).

Sur ce montant, les frais de justice ne représentent toutefois plus qu'une somme de 8,55 M€ soit 0,5% des restes à payer (donc nettement une part inférieure à celle de l'année dernière qui était de 49M€, soit 2,8%), ce qui constitue une marge de satisfaction qui demande à se vérifier sur le long terme et qui était annoncée lors du précédent budget.

Les restes à payer relatifs au fonctionnement courant sont en légère hausse par rapport à l'année dernière, passant de 26,41 M€ à 36,18 M€.

Les restes à payer relatifs à l'immobilier occupant sont également en légère hausse, et s'élèvent à 184M€ au lieu de 162,10 M€ en 2019.

Enfin, les restes à payer relatifs à l'immobilier propriétaire sont passés à 1 670M€ (contre 1 391,11 M€ en 2019), ce qui s'explique une nouvelle fois par les dépenses relatives aux contrats de partenariat du tribunal de Paris (reste à payer de 894 M€) et du palais de justice de Caen (35,9 M€).

Le choix d'un partenariat public privé dans l'immobilier judiciaire continuera d'alourdir la dette d'un ministère sur encore plusieurs années, ce qui n'était pas adapté à un ministère en grande disette budgétaire et dont les efforts d'investissement auraient dû être réfléchis sur le long terme.

Il faut souligner aussi un véritable tour de passe-passe dans la communication ministérielle sur le budget prétendument en « hausse historique » de la justice pour 2022. A le regarder de plus près, ce fameux budget historique est **en réalité totalement gangrené par la dette cachée**. Il faut dénoncer en effet le caractère massif et inédit des engagements juridiques des années passées, non couverts par des crédits de paiement, puisque leur montant se monte désormais à un peu plus de 2 milliards d'euros pour le seul programme 166 consacré au budget de la justice judiciaire en 2022.

Ces dettes passées, pudiquement appelées « engagements non soldés » au 31 décembre 2021 se répartissent en effet comme suit pour le programme 166 de la justice judiciaire :

Frais de justice : 16 500 000 €

Fonctionnement courant : 26 680 000 €

Immobilier occupant : 150 530 000 €

Immobilier propriétaire : 1 843 600 000 €

Total 2 037 310 000 €.

Les dépenses immobilières apparaissent particulièrement mal maîtrisées et insuffisamment financées : les restes à payer étaient de 1 391 M€ en 2019, de 1 670 M€ en 2020 et de 2 037 M€ en 2021. Il s'agit d'un dérapage totalement incontrôlé qui met gravement en péril les capacités futures du ministère de la justice pour moderniser son parc immobilier.

Il faut ajouter à cela 5,479 milliards d'euros de restes à payer pour le budget de l'administration pénitentiaire ce qui nous porte au total au **montant astronomique de 7,516 milliards de dettes passées** qui devront être payées, d'une manière ou d'une autre, dans les années à venir par le budget de la justice. A cet égard, le déficit budgétaire du budget de la justice est en progression, et ne répond même pas aux complets besoins des juridictions.

Dans une telle conjoncture, la **hausse de 8 % du budget « historique de la justice » 2022 est totalement engloutie par les dettes passées abyssales et non encore payées du ministère.**

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle est le fruit des décisions prises par les états-majors administratifs ministériels qui revendiqueront, dans le cadre des Etats généraux de la justice, que le pouvoir gestionnaire soit encore davantage confié aux personnels administratifs et aux directeurs de greffe. Les pouvoirs des chefs de cour, en matière administrative et budgétaire, seront réduits alors même qu'ils n'ont aucune responsabilité réelle sur les orientations et choix budgétaires du ministère.

II – L'administration pénitentiaire (programme 107)

Le budget de l'Administration pénitentiaire (programme 107), porté à 3,639 milliards d'euros est en hausse de 9 % (+308 M€) par rapport à 2021. Toutefois, il faut aussitôt mentionner qu'il existe un montant très élevé de restes à payer (dettes contractées dans le passé) qui s'élèvent à 5,479 milliards d'euros.

En 2022, 599 créations d'emplois sont prévues : 250 au profit des SPIP et 419 afin de faire face à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

Le programme de construction, adossé à la loi de programmation pour la justice, prévoit la construction de 15 000 places supplémentaires de prison afin de résorber la surpopulation carcérale et assurer l'effectivité des peines. Il est également annoncé un renforcement de la sécurité des établissements ainsi que celui des dépenses de contrôle des personnes placées sous main de justice (26,8 M€ pour les PSE, 4,7 M€ pour les BAR et 8,3 M€ pour les placements extérieurs).

L'Administration pénitentiaire disposera de 44 083 emplois et mettra en œuvre de nombreuses mesures catégorielles en 2022, à hauteur de 22,4 M€. Ainsi un nouveau corps de chef des services pénitentiaires (cat. A) permettra des débouchés à 450 officiers (cat. B) dans les 5 années à venir, tandis que, dans le même temps, 1400 surveillants auront accès au corps de commandement.

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires :

En 2020, les taux sont logiquement repartis à la hausse après une courte période de baisse due à la crise conjoncturelle du Covid 19 et à la politique volontariste visant à limiter la propagation du virus, qui avait abouti à des libérations fin de peine et/ou aménagements de peine en nombre conséquent.

Les prévisions 2020-2023 ont été fixées à des niveaux inférieurs aux 139% constatés en 2019, comptant sur une limitation de la reprise de progression, grâce d'une part à une politique de répartition interrégionale de la surpopulation, et d'autre part aux ouvertures prochaines d'établissements et de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) : ne serait-ce pas une variante de la méthode Coué ! car faut-il rappeler que la France a été condamnée à plusieurs reprises par la cour européenne des droits de l'homme pour conditions indignes de détention, et qu'on est encore très loin de l'objectif posé depuis 1875 de l'encellulement individuel. Non content de cela, un décret sur les conditions

indignes de détention obligera les mêmes magistrats à résoudre comme par enchantement ce problème de la surpopulation carcérale, ce que le pouvoir politique lui-même n'a pas été capable de réaliser depuis plus de 150 ans, et alors que dans le même temps, on laisse se propager l'idée d'une justice laxiste (en cas de récidive) ou trop sévère (lorsqu'elle prononce de l'emprisonnement ferme pour des responsables politiques).

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

Le budget de la Protection judiciaire de la jeunesse (programme 182), porté à 831,2 M€ en 2022, est en hausse de 5,70 % (+44,9 M€).

Les restes à payer se montent néanmoins à 147 M€, ce qui est là-aussi problématique, même si le niveau des dettes passées de la PJJ est sans commune mesure avec les autres dettes du ministère.

Les grandes priorités, annoncées pour la PJJ pour l'année à venir, sont les suivantes :

- Accompagner la mise en œuvre du bloc peines et du code pénal des mineurs,
- Renforcer les partenariats et les politiques publiques de protection de l'enfance et d'éducation de la jeunesse,
- Conforter les méthodes éducatives aux enjeux de société,
- Moderniser la gestion des ressources humaines et le pilotage budgétaire,
- Rénover la gouvernance, accompagner les personnels dans l'appropriation des réformes et renforcer la communication interne et externe.

Les prévisions budgétaires pour 2022 laissent apparaître un coût de journée, par mineur hébergé, de 361 € pour les CEF, 345 euros pour les CER et de 297 € en hébergement collectif.

Les effectifs de la PJJ comprennent 1586 emplois (+ 51 ETPT en 2022). En 2022, 80 emplois seront créés dans les CEF et 55 autres le seront pour renforcer le milieu ouvert.

Etant donné les objectifs affichés d'une justice pénale des mineurs plus rapide, on peut regretter le manque de volonté politique dans la création d'emplois pérennes au niveau de la PJJ, qui sont bien insuffisants.

On note l'octroi de mesures catégorielles aux personnels de la PJJ à hauteur de 8,8 M€.

IV- 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.

Le budget de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature s'élèvera à 13 825 182 € en autorisations d'engagement et à 5 263 300 € en crédits de paiement. La forte différence s'explique par la nécessité de couvrir en 2022 une nouvelle prise à bail pour les locaux du CSM pour une durée de 9 ans. Des négociations sont en cours soit pour renouveler le bail existant, soit pour rechercher de nouveaux locaux.

Les dépenses courantes du CSM sont empreintes de sobriété. Ainsi une enveloppe de 11 000 € est-elle prévue pour permettre un « accueil courtois » des délégations et autorités reçues au CSM. Les dépenses d'équipement sont autorisées à hauteur de 38 000 € tandis qu'un montant de 213 182 € est fixé pour les dépenses informatiques. Les dépenses de personnel se monteront quant à elles à 3,142M€.

L'un des objectifs que s'est fixé le CSM en 2022 consiste à poursuivre la réduction des délais de traitement en matière d'avis sur les nominations des magistrats. Le délai moyen est actuellement de 30 jours (siège et parquet), il est souhaité de pouvoir réduire ce délai à 25 jours d'ici 2023.