



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 8 novembre 2022

Observations de l'USM sur le projet de loi de finances 2023

Des efforts qui doivent s'intensifier sur le long terme

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (environ 63% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2022).

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.

A l'heure où nous écrivons cette note, l'émotion de notre corps est intense : une magistrate de 44 ans vient de décéder brutalement en présidant à Nanterre une audience de comparution immédiate. Les collègues de cette juridiction n'ont eu de cesse d'alerter sur la sous dotation manifeste en effectifs ne leur permettant pas de faire face à la surcharge de travail et n'ont pas été entendus par notre ministère. Il est impossible de ne pas faire le lien avec les conditions de travail de toutes les juridictions de France qui sont surchargées, sous-dotées et connaissent des conditions matérielles d'exercice à la limite du supportable.

L'année 2022 a été marquée par la remise au Président de la République du rapport Sauvé, à l'issue des Etats généraux de la Justice, lequel dresse les mêmes constats que ceux sur lesquels l'Union syndicale des magistrats alerte depuis plus de 15 ans.

Le rapport Sauvé évoque une justice en « *état de délabrement avancé et un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires* ». L'USM, comme tant d'autres professionnels, déplore depuis trop longtemps les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles se rend la justice au quotidien et se félicite que le rapport détaille cette situation déplorable qui illustre une crise majeure et généralisée, dont le point d'orgue a été à la fois une tribune diffusée en novembre 2021, connue sous le nom de « Tribune des 3000 » (en réalité signée par les trois quarts des magistrats, et par de nombreux greffiers) ainsi qu'une manifestation organisée partout en France le 15 décembre 2021, avec un appel à la grève inédit de notre syndicat. Toutefois, ce rapport est également très décevant pour notre syndicat et s'apparente à un projet inabouti. Il est dépourvu de vision d'ensemble et constitue pour l'essentiel une redite de précédents rapports sans en tirer véritablement de conséquences. Alors qu'il

déplore l'absence de vision systémique pour l'institution judiciaire de la part des gouvernements successifs et du législateur, ses propositions manquent parfois de cohérence et sont souvent dépourvues d'argumentation convaincante, sur fond de défiance envers les magistrats. De nombreuses préconisations sont vagues. Les choix font l'objet de peu ou pas d'explication, des affirmations parfois péremptoires leur servant de seul support. Le sentiment d'une prise en compte très inégale des contributions, selon qu'elles servaient ou non les positions des membres du comité, laisse un goût amer. (Cf. en pièce jointe notre analyse du rapport Sauvé)

Pour la troisième année consécutive, le gouvernement propose au Parlement une augmentation du budget de la Justice de 8%, comme en 2020 et 2021. Le garde des Sceaux a d'ores et déjà communiqué sur un « *triplé historique* » : « *Notre ministère bénéficiera l'an prochain d'un nouveau budget exceptionnel et historique. Ce sont ainsi, 710 millions d'euros supplémentaires qui viendront abonder en 2023 le service public de la justice, par rapport au budget 2022 qui s'élevait à 8,9 milliards d'euros. Grâce à l'appui de la première ministre et à l'écoute attentive du ministre délégué aux comptes publics Gabriel Attal, j'ai ainsi obtenu 9,6 milliards d'euros (hors CAS Pensions) de crédits pour notre ministère pour 2023. Cela représente une nouvelle hausse annuelle de +8 % de notre budget. C'est un effort budgétaire sans précédent* ». Ce qui conduit à une hausse de +26 % du budget de la justice en trois ans, et de plus de 40% depuis le début du premier quinquennat. Eu égard aux constats édifiants dressés par le rapport Sauvé sur l'état de la justice, il ne pouvait en être autrement, car comme l'a également précisé le garde des Sceaux, « *il s'agit de rattraper 30 ans d'abandon du ministère de la justice* ».

Le gouvernement entend renforcer les moyens de la justice en créant 10 000 emplois supplémentaires sur la période 2023-2027, dont 1500 emplois de magistrats et 1500 emplois de greffiers, en incluant les 605 emplois en faveur de la justice de proximité déjà recrutés en 2022 et pérennisés.

Sur la période 2023-2025, les crédits demeureraient dynamiques, avec une hausse de 4,8 % en prévision pour 2024 et de 5,4 % pour 2025. Cette « dynamique » nous paraît insuffisante, tant l'effort doit se poursuivre sur le long terme et dans de fortes proportions à tous niveaux, vu le retard pris pour offrir à l'autorité judiciaire les moyens humains et matériels à même de lui permettre de mener à bien ses missions.

En 2023, il prévoit la création de 2 253 emplois équivalents temps plein (ETP), dont **1 220 emplois créés dans les services judiciaires (dont 200 emplois de magistrats)**, 809 emplois créés pour l'administration pénitentiaire, 92 pour la PJJ, et 132 pour le secrétariat général.

Il s'agit de « *maintenir un effort significatif en faveur des fonctions régaliennes, en particulier du service public de la justice qui sera doté des moyens nécessaires pour accélérer sa modernisation et en vue de la mise en œuvre des recommandations issues des Etats généraux de la justice (EGJ)* ».

Le ministère a également obtenu une enveloppe de près de 80 M€ pour financer des mesures catégorielles nouvelles afin de renforcer l'attractivité des métiers. Ces crédits permettront en particulier la revalorisation des rémunérations des magistrats (au travers des primes, non prises en compte pour la retraite cependant) et des fonctionnaires du ministère de la justice.

L'USM tient à faire remarquer que s'agissant des promesses financières budgétées dans la LFI 2022 concernant plus spécifiquement les magistrats, seules quelques-unes ont été publiées à ce jour, les autres restant bloquées au guichet unique de Bercy (comme notamment celles pour l'amélioration de la reprise d'ancienneté pour les magistrats ayant une carrière précédente).

Il nous avait en outre été annoncé leur entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier, or, s'agissant du passage au Bbis octroyé à tous les chefs de juridiction et de la NBI accordée à certains hauts emplois, les décrets ne prévoient pas cette rétroactivité, alors même que ces mesures catégorielles avaient été

budgétisées dans le PLF 2022. L'élargissement à tous les chefs de juridiction du bénéfice de la NBI était une revendication ancienne de l'USM et nous la saluons. Elle s'accompagne d'une hausse de 10 points de la NBI des chefs de juridictions de taille intermédiaire.

Cette amélioration justifiée fait suite à la revalorisation il y a quelques années des indemnités de fonction des chefs de juridiction et de cour, autrefois fixées à 39% et qui s'échelonnent désormais entre 42 et 50%. Il reste maintenant à améliorer le sort de tous les autres magistrats dont les Etats généraux de la Justice ont reconnu le net décrochage par rapport aux autres magistratures.

Nous espérons que les promesses budgétaires 2023 ne connaîtront pas le même sort et ne seront pas ainsi retardées, d'autant que cette augmentation ne nous est annoncée que pour octobre 2023 !

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 : 42,71%, **justice judiciaire : 36% (en 2022 : 35,8% mais en 2021 : 37,2%)**, PJJ : 9,42%, accès au droit et à la justice : 6,17%, conduite et pilotage de la politique de la justice : 5,9%, et CSM : 0,04%.

La part de la justice judiciaire reste donc minoritaire, et plus basse encore qu'en 2021, tandis que la part du budget consacrée à l'administration pénitentiaire continue d'augmenter, pour « *poursuivre le programme de livraisons de 15 000 places supplémentaires, améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires, garantir des conditions de détention dignes, et répondre à la surpopulation carcérale* ».

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 2023, les crédits de paiement de la mission Justice s'élèveront à 11 563,4 M€, soit une augmentation de 711 M€ (+8%) par rapport à la LFI 2022 (10 741,4 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 quant à eux à 12 510 M€, soit en réalité **une baisse de 260 M€ par rapport à 2022** (12 770 M€).

La répartition n'est pas égalitaire entre les différents programmes de la mission Justice : ainsi concernant les crédits de paiement, **la justice judiciaire augmente de 7.79% (contre 3,45% en 2022)**, l'AP de 7,49%, la PJJ de 10,4% (contre 4,3% en 2022), l'accès au droit de 4,77% (contre 16,2% en 2022), la conduite et le pilotage de politique de la justice de 6.94% (contre 19,3% en 2022).

Cette augmentation du budget justice reste conséquente en valeur absolue pour la troisième année, et doit principalement financer :

- Le budget des SJ avec la création de 1 220 emplois (pour poursuivre la mise en œuvre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, renforcer la justice de proximité comme l'équipe autour du magistrat, et résorber la vacance d'emplois dans les greffes) ;
- Le budget de l'administration pénitentiaire avec 809 créations d'emplois (pour l'ouverture de nouveaux établissements, développer la sécurité pénitentiaire, favoriser la réinsertion et améliorer la prise en charge des détenus...)

- La transformation numérique du ministère (2^{ème} plan PTN), dans le cadre de la construction du service public numérique de la justice, ainsi que la poursuite des opérations immobilières et pour en lancer de nouvelles, pour répondre à la forte augmentation de l'activité juridictionnelle notamment dans les grandes métropoles ;
- La poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs

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

La paupérisation dans laquelle la justice a été maintenue depuis plusieurs dizaines d'années reste plus que jamais d'actualité ; les effectifs promis se font attendre, dès lors qu'il n'est pas question de renoncer à l'exigence de la qualité et de la durée de la formation. Ce n'est pas davantage « l'équipe autour du magistrat » qui vient de faire l'objet d'un rapport par Mme LOTTIN, première présidente honoraire et ancienne membre du conseil constitutionnel, déposé en septembre 2022, qui pourra à elle seule changer la donne, dès lors que cette équipe n'est pas partout présente, subit un turn over important, et que les sources de recrutement se tarissent, faute d'un statut clair et unifié suffisamment attractif. Pour rappel, l'Allemagne dispose de deux fois plus de magistrats du siège, tout en disposant d'une telle « équipe ».

Comparaison européenne : le budget de la justice française est stable, alors que la médiane européenne est en constante augmentation.

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), organe du Conseil de l'Europe, vient de publier son étude 2022 (données 2020) sur les « Systèmes judiciaires européens : Efficacité et qualité de la justice ».

La situation a-t-elle évolué favorablement depuis le précédent rapport ? La France reste 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 44 Etats membres et trois pays observateurs. La France, en fonction de son PIB de 33 959 euros par habitant se situe dans le groupe C (lequel comprend notamment la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni).

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

- de 78,09 euros par habitants et 0,35% du PIB tous groupes confondus ;
- de 137,54 euros par habitant et 0,25% du PIB dans le groupe D (dont l'Allemagne avec 140,73 euros) ;
- de 85,80 euros par habitant et 0,31% du PIB dans le groupe C ; la France ne consacre quant à elle à son système judiciaire que 72,5 euros par habitant, soit 0,21% du PIB ;
- de 63,24 euros par habitant et 0,42% du PIB dans le groupe B ;
- de 26,42 euros par habitant et 0,45% du PIB dans le groupe A.

Sur cette somme :

- 52,5 euros par habitant sont consacrés aux tribunaux, à comparer à la moyenne de 51,82 euros sur le groupe C ;

- 13,1 euros par habitant au ministère public, à comparer à la moyenne de 16,21 euros sur le groupe C ;

- 6,91 euros par habitant à l'aide juridictionnelle, à comparer à la moyenne de 9,96 euros sur le groupe C.

La CEPEJ note que le budget du système judiciaire français est stable, alors que la médiane européenne est en constante augmentation.

Le nombre de juges en France s'élève à 11,16 pour 100 000 habitants, à comparer avec une moyenne de 22,2 et une médiane de 17,60 (25 en Allemagne).

La France compte 3,19 procureurs pour 100.000 habitants à comparer à une moyenne de 11,8 et une médiane de 11,1, la France se situant au niveau le plus bas de tous les Etats membres et entités (7,5 en Allemagne).

La CEPEJ relève que la France a l'un des plus faibles effectifs de procureurs en Europe et doit faire face simultanément à un nombre très élevé d'affaires pénales de première instance reçues (6,1 pour 100 000 habitants, la médiane étant de 2,8).

Par ailleurs, il est noté que, s'agissant des salaires, la France reste 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, mais que la crise sanitaire liée au Covid a permis une accélération dans l'équipement des juridictions.

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 (6.91€/habitant la moyenne européenne se situant à 8.61€), celle-ci intervient cependant dans l'ensemble des secteurs judiciaires, contrairement à d'autres pays.

Enfin, s'agissant des indicateurs de performance, elle relève qu'en France, contrairement à la tendance européenne, les affaires administratives sont traitées plus rapidement que les affaires civiles contentieuses, lesquelles ont le délai de traitement le plus élevé pour toutes les instances combinées, les valeurs dépassant largement les médianes respectives européennes.

Le délai de traitement le plus élevé est celui des affaires civiles contentieuses de première instance.

Le rapport souligne enfin l'influence négative de la COVID-19 qui a entraîné une baisse de l'efficacité des tribunaux. La crise sanitaire et le confinement ont ainsi entraîné une diminution du nombre d'affaires nouvelles, mais aussi du nombre d'affaires terminées. Il est précisé qu'avant la crise sanitaire, une grève des avocats et une grève des transports avaient affecté les affaires terminées.

Il apparaît une nouvelle fois que la hausse budgétaire annoncée ne suffira pas à rattraper le retard endémique et structurel de « 30 années d'abandon ». Rappelons 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 urgence à débloquent 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 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.

Nous comptons sur le référentiel en cours de construction quant à l'évaluation de la charge de travail des magistrats qui doit être finalisé pour la fin de cette année 2022, pour appuyer les besoins de recrutements massifs sur le long terme, dans la perspective d'une justice de qualité, respectueuse à la fois des conditions de travail des magistrats et des personnels de greffe ainsi que des délais de traitement pour les justiciables. Dans l'attente, nous avons insisté pour que la DSJ, par voie de circulaire, et les chefs de cour, par le biais de dépêches, réaffirment les règles européennes sur le temps de travail, règles qui sont régulièrement bafouées au sein de notre institution, ainsi qu'à prioriser les contentieux. Continuer à tenir les cadences malgré les absences ou les manques d'effectifs conduit à dégrader la santé des magistrats et la qualité de la justice rendue.

RAPPEL : En 1880, la France disposait de 7348 magistrats pour 39 millions d'habitants ; en 2022, elle en compte environ 8500 (en juridictions), pour 68 millions d'habitants.

1 – La justice judiciaire (programme 166) :

En 2023, le budget des services judiciaires sera de 4 149 M€, soit en **hausse de 7,79%** en crédits de paiement par rapport à 2022. La priorité est ainsi donnée au fonctionnement des juridictions.

L'année 2023 sera marquée par les réformes suivantes :

- La poursuite de la mise en œuvre de la loi de confiance dans l'institution judiciaire ;
- La poursuite du renforcement de la justice de proximité ;
- Le suivi de l'évaluation de la réforme du code de justice pénale des mineurs ;
- La mise en œuvre des Etats généraux de la Justice (nouvelles régions judiciaires, systématisation d'une équipe de collaborateurs autour du juge judiciaire...)

L'augmentation financera ces réformes, en tenant compte de l'augmentation des crédits pour les frais de justice (renforcement de certaines politiques pénales dont celle relative à la lutte contre les violences intra familiales), et du financement des recrutements prévus et pour tenir compte de l'inflation. Ainsi, les crédits de rémunération, hors pensions, croissent de 10,7% (1 986 M€).

Les crédits, hors masse salariale, connaissent une augmentation de 6,7% par rapport à 2022 (1 404M€).

Les crédits d'investissement immobilier (269 M€) progressent de 12,6%.

Les crédits alloués aux moyens de fonctionnement augmenteront également par rapport à 2022 (+47M€).

A – Les effectifs

Pour mémoire, la mission justice bénéficiait en 2022 d'un plafond d'emploi de 34 863 ETPT porté à 35 437 ETPT en 2023 (+577), l'augmentation profitant majoritairement aux personnels d'encadrement (+575) et aux agents administratifs et techniques catégorie B (+210).

Compte tenu des sorties prévues et des entrées prévues, ce sont **1 220 créations d'emploi programmées pour l'ensemble des services judiciaires** (au lieu de 40 l'année dernière) ce dont nous ne pouvons que nous réjouir : + 200 magistrats, + 575 personnels d'encadrement, +210 administratifs et techniques catégorie B, +44 administratifs et techniques catégorie C, + 191 personnels de greffe.

14 488 ETPT sont affectés aux contentieux civils (40,8%), 11 713 aux contentieux pénaux (33%), 5 699 au soutien, 2 469 à la formation.

Les projections concernant la justice judiciaire (cf. tableau p. 47) prévoient :

- S'agissant des magistrats, un plafond d'emploi autorisé pour 2022 de 9 767, pour 2023 de 9 981 soit une hausse de 214 ETPT ;
- S'agissant de l'ensemble des personnels, un plafond d'emploi pour 2022 de 25 096, pour 2023 de 25 455, soit une hausse de 359.

S'agissant des mesures catégorielles pour les magistrats, 29,2 M€ (sur l'enveloppe de 57,4 M€ au total de ce programme) sont prévus :

- Pour les titulaires, une revalorisation des primes forfaitaires (20,90 M€) et des primes modulables (7,02 M€),
- Pour les stagiaires, un alignement du traitement des élèves de l'Ecole nationale de la magistrature vis-à-vis des élèves de l'institut national du service public (1,3M€)

Ces mesures visent à faire reculer l'écart de rémunération devenu incompréhensible car particulièrement significatif avec les magistrats des ordres administratif et financier (cf. Ci-dessous). L'USM avait appelé le ministère à des négociations salariales depuis plus de 18 mois, sans réponse ; cette annonce, avant même la présentation du PLF, manifestement non préparée en amont, est certes un geste apprécié de nos adhérents, et apportera une réelle augmentation de la rémunération des magistrats judiciaires, mais elle reste toutefois insuffisante pour combler l'écart, et surtout ne correspond pas à nos attentes d'une refonte de la grille indiciaire, que nous appelons de nos vœux, à la fois pour améliorer le sort des jeunes magistrats, mais également pour améliorer la retraite, ce que ne permet pas une augmentation par le seul biais de primes (cf. Nos observations au DSJ <https://cutt.ly/vN2osDz>).

Il ressort en effet des documents budgétaires du PLF 2023 les données suivantes :

Coût global en rémunération d'activité d'un magistrat judiciaire (Cour de cassation comprise) : 62 030 €.

Coût global en rémunération d'activité d'un magistrat administratif (sans le Conseil d'Etat) : 90 101 €.

Coût global en rémunération d'activité d'un membre du Conseil d'Etat : 127 804 €.

Le différentiel moyen entre magistrat administratif et magistrat judiciaire est donc de 28 071 € (**soit 45,3 % d'écart de salaire environ**), et le rattrapage budgétaire global coûterait 28 071 X 9300 (nombre de magistrats judiciaires) soit **261 M€** environ pour permettre aux magistrats judiciaires d'être aussi bien rémunérés que les magistrats administratifs. Dans cette perspective, qui rend très bien compte du décrochage massif qui s'est constitué au fil du temps, l'annonce d'une enveloppe de 30 ME pour permettre une hausse des salaires des magistrats judiciaires pour le dernier trimestre 2023 (+ 1000 euros bruts mensuels en moyenne pour un magistrat judiciaire), soit 120 M€ en année pleine, ne permettra même pas de combler la moitié du décrochage salarial constaté entre les magistrats des ordres judiciaire et administratif.

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 ; le chiffre de 775 avait été retenu comme cible PAP 2022 et celui de 790 est retenu comme cible pour 2024. Cet indicateur, qui ne se réfère en rien à la qualité de la justice rendue, repose sur une simple politique du chiffre : pour notre ministère, le magistrat doit rendre toujours plus de décisions, quelles que soient la réalité de la charge de travail et la complexification des contentieux à traiter, les procédures les plus simples ayant été déjudiciarisées (comme par ex le transfert du divorce par consentement mutuel aux notaires). Jamais la qualité des décisions rendues n'est évoquée au travers de ces chiffres.

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

	2020	2021	2022 (actualisé)	2023 (prévision)	2024 (prévision)
Cours d'appel	17	17,5	15,5	16,5	15,5
Tribunaux judiciaires	13,8	13,7	11,5	13	12,5

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

	2020	2021	2022 (actualisé)	2023 (prévision)	2024 (prévision)
Cours d'appel – civil	18,3	13,9	14	13	12,5
Tribunaux judiciaires	14,4	10,9	10,5	10	9,5

Malgré les efforts certains réalisés, les cours d'appel ne parviennent pas à infléchir l'âge moyen du stock, et connaissent un phénomène de vieillissement de leurs stocks difficile à endiguer, notamment

pour les affaires les plus anciennes. Parallèlement, 10 Cours d'appel sur les 36 (soit 28% d'entre elles) dépassent de 15% le délai moyen de traitement des procédures civiles (lequel a été réévalué à 17,25 mois) tandis que sont concernés 50 tribunaux sur les 163 analysés (soit 30% d'entre eux, pour un délai critique réévalué à 13,8 mois).

Ces chiffres démontrent s'il en était besoin que les magistrats ne cessent de fournir des efforts importants, puisqu'en 2022, l'âge moyen du stock soit stagne (pour les cours d'appel) soit diminue (pour les TJ), tandis que le nombre d'affaires traitées par magistrat ne cesse d'augmenter année après année. Si les stocks perdurent, c'est parce que les collègues sont arrivés au bout de leurs capacités de faire toujours plus ! En effet, les EGJ ont admis « une justice en état de délabrement » avec des effectifs notoirement insuffisants. A cela il faut ajouter les perturbations liées à la crise sanitaire, le transfert des dossiers des TASS et des TCI vers les TJ, et l'absorption par les TJ des dossiers des tribunaux d'instance.

Si le ministère se réjouit du plan massif de recrutement de juristes assistants et de personnels contractuels de catégorie A et B initié à partir de la fin 2020, lequel commencerait à produire ses effets, force est de constater qu'il s'agit là d'une affirmation de principe, qui n'est pour l'heure pas avérée. Et l'USM tient à rappeler que seuls des magistrats et des greffiers peuvent tenir les audiences et relire et signer les décisions pour lesquelles ils engagent leur responsabilité.

L'USM se réjouit donc qu'un plan de recrutement massif de magistrats supplémentaires ait été amorcé, devant apporter dans les prochaines années de nouvelles capacités aux juridictions pour atteindre les objectifs visés d'une justice de qualité rendue dans des délais raisonnables. L'USM a fait des propositions pour simplifier les recrutements, tout en gardant la qualité de la formation (cf. notre [note attirer, recruter, former](#)).

Ces recrutements devront permettre aux collègues 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, l'USM participe activement aux travaux sur la charge de travail qui ont repris depuis 2021 sous la pression de Bercy et de la Cour des comptes ; l'élaboration pour la fin de l'année 2022 d'un référentiel pour la 1^{ère} instance, élaboré selon un consensus le plus large possible avec la DSJ, les conférences, les associations professionnelles et les organisations syndicales permettra d'objectiver cette surcharge chronique, déjà démontrée par les chiffres de la CEPEJ, et permettra de poursuivre le plan de recrutement sur le long terme. Il en va de la santé des personnels de justice, dont nous constatons quotidiennement qu'elle est gravement impactée par les audiences tardives, et la surcharge chronique.

S'agissant de **la situation des TPE** et de la fonction assistance éducative, qui constitue leur activité principale, et dont l'augmentation est constante depuis 2017, elle a pâti des efforts qu'ont dû consentir les JE au pénal pour la mise en œuvre du CJPM à travers une baisse des stocks pour faciliter sa mise en œuvre, efforts qui ont été anéantis par la crise sanitaire. Par voie de conséquence, les JE n'ont pu autant se mobiliser en AE, alors même que le nombre de mineurs suivis par les JE a augmenté de 15% entre 2015 et 2021. 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.

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.

Le ministère prévoit pourtant une légère augmentation du ratio sur la période 2023-2024.

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 :

2020	2021	2022 actualisé	2023 (cible)	2024 (cible)	2025 (cible)
1370	1358	1500	1430	1460	1510

2- En matière pénale

a) Délai moyen de traitement des procédures pénales :

	Unité	2020	2021	2022 Cible PAP 2022	2023	2024	2025 Cible
Cour de Cassation	mois	9	7,9	250 (jours)	8,3	8,3	8,3
Autres juridictions : crimes	Mois	47	49,4	40,5	46	45	43
COPJ devant TC	Mois	11,1	11,9	9	10,5	10	9,5
Part des COPJ traitées dans un délai de - de 6 mois	%	33,5	35,2	45	43	45	50
JE et TPE	Mois	20,6	17,9	17,5	17	16,5	16

Les délais de traitement des crimes restent à un niveau très élevé et ont augmenté significativement. La grève des avocats et la crise sanitaire ont entravé le fonctionnement des juridictions criminelles en 2020 et obéré de manière importante les délais, qu'il est désormais difficile de résorber, quand bien même l'expérimentation des cours criminelles a été étendue. Les espoirs fondés sur les CCD pour réduire les stocks puis les délais de traitement ne doivent pas être trop surévalués car en l'état les

gains de temps de traitement ne sont pas très importants et une affaire simple ne peut pas être traitée en un temps inférieur à une journée si toutes les parties comparaissent.

Concernant les Juges des enfants et les TPE, les prévisions ciblent 15 jours de moins dans le traitement des affaires pour 2023 par rapport à 2022. Cependant ce chiffre sera à nouveau très difficile à atteindre alors qu'après un an de l'entrée en vigueur du CJPM, des stocks d'affaires à juger sous le coup de la procédure ancienne restent encore importants dans de très nombreux tribunaux.

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

	2020	2021	2022 Cible PAP	2023 Cible	2024 Cible	2025 Cible
Cour de cassation	89	87	105	90	90	90
Cour d'appel (siège)	232	239	260	255	265	275
Cour d'appel (parquet)	369	384	400	395	400	405
Tribunaux judiciaires (siège)	946	988	1125	1070	1105	1135
Tribunaux judiciaires (parquet)	920	961	1090	1040	1090	1110

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 déplorer vivement que les cibles pour 2024 et 2025 soient encore plus élevées, 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 demandes d'une très grande partie de la magistrature sur les conditions de travail par la publication fin novembre 2021 dans le journal Le Monde de la « tribune des 3000 » et le décès récent d'une magistrate alors qu'elle présidait une audience de comparution immédiate à Nanterre qui ne peut être décorrélé des conditions de travail extrêmement difficiles et stressantes qu'elle subissait, sont éloquents sur les rythmes de travail imposés aux magistrats et personnels de greffe. Les « burn out » se multiplient dans la magistrature sans être pour l'heure comptabilisés par la direction des services

judiciaires, les organisations syndicales voient cependant se multiplier ces arrêts de travail qui sont de plus en plus reconnus comme imputables au service.

La santé des magistrats et fonctionnaires est lourdement impactée par les cadences imposées qui augmentent d'année en année sans prendre en compte les réformes successives importantes et alors qu'une nouvelle réforme de la procédure pénale est annoncée.

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.

Alternatives aux poursuites :

Les objectifs poursuivis sont comme antérieurement d'accroître la réponse pénale pour les infractions mineures, pour lesquelles le recrutement de contractuels a été effectué en 2020.

Si ces recrutements ont effectivement eu lieu, les personnels vacataires sont arrivés sans aucune formation, ce sont les magistrats et les fonctionnaires qui ont dû (à moyens constants) former ces personnels.

Alternatives à l'emprisonnement :

Les objectifs assignés pour 2023 sont un accroissement à 79% (les exigences s'accroissent d'année en année puisque ce sont 80 puis 81 % qui sont ciblés pour 2024 et 2025) 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 devra 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.

3- Immobilier, fonctionnement courant et restes à payer

Les autorisations d'engagement se montent à 501,8 M€ pour l'**immobilier propriétaire** et 379,5 M€ pour l'**immobilier occupant**, les crédits de paiement étant respectivement de 269 M€ et 244,7 M€.

La surface globale du parc immobilier (1 790 112 M€) est en hausse de 21 533 M€ par suite de regroupements de juridictions et de livraisons de nouvelles surfaces menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice.

Les crédits destinés au **fonctionnement courant des juridictions** (« fonctionnement courant » et « immobilier occupant ») atteignent 571,9 M€ en AE et 437,1 M€ en CP. Les prévisions en matière d'entretien lourd (pour assurer la pérennité du patrimoine), incluant le plan de rénovation du câblage informatique (mise en œuvre du plan de transformation numérique) s'élèvent à 78,5 M€ en AE et 70,7 M€ en CP.

S'agissant des restes à payer, l'évaluation des engagements non couverts par des paiements s'élève, au 31/12/2022 à 2071,9 M€. Ce niveau de reste à payer est en augmentation de 1,6 % par rapport au niveau pris en compte au titre de l'année budgétaire 2022 (2037,3 M€). Cette augmentation est liée à l'évolution de la prévision d'engagement pour les dépenses de l'immobilier.

La ventilation des restes à payer du PLF 2023 est la suivante :

- Frais de justice : 17,7 M€ (0,9%)
 - Fonctionnement courant : 34,5 M€ (1,7%)
 - Immobilier occupant : 204,1 (9,8%)
 - Immobilier propriétaire : 1815,6 (87,6%)
- [Total : 2071,9 M€]

Le montant élevé des restes à payer au titre de l’immobilier propriétaire s’explique par le niveau des engagements liés aux contrats de partenariat pour le tribunal judiciaire de Paris (843,3 M€ de restes à payer) et le palais de justice de Caen (33,9 M€ de restes à payer), ainsi que par une nouvelle programmation pluriannuelle.

Le montant estimé des restes à payer au titre du fonctionnement courant est de 34,49 M€ qu’il est prévu d’apurer en 2023.

S’agissant de l’immobilier occupant, le montant des restes à payer est de 204,08 M€ en hausse de 38 %, notamment en raison du réengagement des marchés de fluides (gaz et électricité) et de nouvelles prises à bail (liés aux hausses d’effectifs).

Au titre des frais de justice, les restes à payer s’élèvent à 17,7 M€ (stabilité) et doivent être apurés en 2023 selon les objectifs du PLF.

II – L’administration pénitentiaire (programme 107)

Le budget de l’Administration pénitentiaire (programme 107), porté à 3 907 M€ est en hausse de 7,49 % (+267 M€) par rapport à la LFI 2022. Toutefois, il faut aussitôt mentionner qu’il existe un montant très élevé de restes à payer (dettes contractées dans le passé) qui s’élèvent au 31/12/2021 à 5,268 M€.

En 2023, 809 créations d’emplois sont prévues : 489 pour accompagner l’ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires et 320 autres emplois dans le cadre des nouvelles missions confiées à l’AP et pour faire face à la hausse d’activité.

Le programme de construction, prévoyant la construction de 15 000 places supplémentaires de prison d’ici 2027 afin de résorber la surpopulation carcérale et assurer l’effectivité des peines, entre en 2023 dans sa phase active, avec la livraison de 10 nouveaux établissements. Il est également annoncé un renforcement de la sécurité des établissements (réduction de la violence, lutte contre la radicalisation violente et poursuite de la sécurisation des bâtiments) ainsi que celui des dépenses de contrôle des personnes placées sous main de justice (28 M€ pour les PSE, 11,5 M€ pour les BAR et 13,9 M€ pour les placements extérieurs).

L’Administration pénitentiaire disposera de 44 582 ETPT et mettra en œuvre de nombreuses mesures catégorielles en 2023, à hauteur de 34,2 M€ (contre 22 en 2022), se répartissant entre mesures statutaires (création d’une filière technique, divers plans de requalification des personnels, et revalorisations indiciaires) et mesures indemnitaires (harmonisation et revalorisation du RIFSEEP des corps communs, nombreuses et diverses revalorisations indemnitaires pour les corps propres...).

Taux d’occupation des établissements pénitentiaires :

En 2021, les taux sont à la hausse après une 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, passant de 119.4 % d'occupation en 2020 à une prévision actualisée en 2022 de 129 % !

Les prévisions 2023-2025 restent donc fixées cette année encore 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 pour la 2^{ème} année consécutive et pour les mêmes raisons ! 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 oblige 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). Quoi qu'il fasse, c'est toujours le magistrat qui est responsable alors qu'il ne fait qu'appliquer des textes votés par la représentation nationale. Et que dire de la prochaine entrée en vigueur de la fin des crédits de réduction de peine à compter de janvier 2023, que personne ne réclamait et qui aboutira inmanquablement à une prolongation de la durée de détention et à des sorties « sèches », sans compter sur la persistance pendant de nombreuses années de deux législations différentes (toutes les peines mises à exécution avant le 1^{er} janvier 2023 se voyant appliquer l'ancien régime) ; en matière de simplification pour une meilleure exécution des peines, on a fait mieux !

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

Le budget de la Protection judiciaire de la jeunesse (programme 182), porté à 916,7 M€ en 2023, est en hausse de 10,3% (+85,6 M€) (contre 5,70 % d'augmentation en 2022). On peut se réjouir de cette augmentation significative et de la priorité donnée à la prise en charge des mineurs.

Les restes à payer se montent à 176 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 trois objectifs stratégiques affichés par la PJJ pour l'année à venir sont les suivants :

- Renforcer la lisibilité, la diversité et la qualité de la mission judiciaire, aux termes de trois plans d'action structurants (milieu ouvert, placement et insertion)
- Conforter la crédibilité de l'action par un accompagnement renforcé des professionnels et des partenaires du secteur associatif habilité (pilotage réactif et allocation adaptée des moyens),
- Conforter le rôle de la PJJ dans les politiques judiciaires de la jeunesse (prévention et lutte contre la délinquance, protection de l'enfance) et dans le pilotage de la justice des mineurs,

Les prévisions budgétaires pour 2023 laissent apparaître un coût de journée, par mineur hébergé, de 583 € pour les CEF, 471 euros pour les CER et de 492 € en hébergement collectif.

Les effectifs de la PJJ comprennent 9 144 emplois (+ 92 ETPT en 2023, dont 45 pour les personnels d'encadrement et 47 pour les métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif). Ces créations

d'emplois permettront notamment d'accompagner la mise en œuvre du plan d'actions Insertion et des orientations relatives aux États généraux du placement.

Etant donné les objectifs affichés d'une justice pénale des mineurs plus rapide liée aux incertitudes de l'impact du CJPM, ces créations d'emplois nous apparaissent encore trop faibles, même si l'année dernière ils n'étaient que 51, d'autant que le programme affiche le souhait d'une accélération du délai de prise en charge.

On note l'octroi de mesures catégorielles aux personnels de la PJJ à hauteur de 10,35 M€ pour les corps spécifiques et 2 M€ pour les corps communs.

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'élevait pour 2022 à 13 825 182 € en autorisations d'engagement et à 5 263 300 € en crédits de paiement. La forte différence s'expliquait par la nécessité de couvrir en 2022 une nouvelle prise à bail pour les locaux du CSM pour une durée de 9 ans. Les négociations ont abouti pour renouveler le bail existant dans des conditions plus favorables que de prendre une autre location difficile à trouver compte tenu du marché locatif parisien.

Les dépenses courantes du CSM sont empreintes de sobriété.

L'un des objectifs que s'est fixé le CSM en 2023 consiste à poursuivre la réduction des délais de traitement en matière d'avis sur les nominations des magistrats. Ce délai est ciblé à 25 jours alors qu'il a été de 30 jours en 2021.

L'USM tient à souligner que cette réduction des délais n'a été possible qu'en raison du fait que le mandat des membres du CSM était en cours depuis 2 ans permettant une connaissance par tous du statut de la magistrature et l'adoption d'habitudes de travail en commun rodées. Cependant les membres vont être renouvelés et un nouveau conseil entrera en fonction en janvier 2023 ; dès lors, ces délais seront difficiles voire impossibles à tenir.

Par ailleurs pour réduire les délais de traitement des projets de nominations (dits transparences) les méthodes de travail ont dû évoluer, ce qui inquiète l'USM. En effet, par souci de célérité, les propositions de nominations faites par la chancellerie qui ne suscitent pas d'observations ne sont pas évoquées en séance, ce qui fait courir des risques non négligeables de ne pas soulever certains problèmes comme des incompatibilités par exemple. Le conseil, pour remplir son rôle et préserver l'indépendance judiciaire, doit pouvoir examiner pleinement en séance collégiale toutes les propositions de nominations qui sont à la main de l'exécutif, sans que cet examen soit lié aux observations d'autres magistrats.