



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 22 novembre 2023

Audition Sénat

Observations de l'USM sur le projet de loi de finances 2024

L'accès au droit et la conduite et le pilotage de la justice

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.

I- L'accès au droit et à la justice (programme 101)

Le budget de ce programme est porté pour 2024 à 734,2M€ (contre 714 M€ en 2023), soit une augmentation de 20,2M€ (+2,8%).

A. - L'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle totale ou partielle représente le volet majoritaire de la politique d'accès au droit et à la justice. Elle s'élèvera à 657,1 M€, pour 534 M€ dans la précédente LFI, complétés par 13M€ de crédits de report et 9,2M€ de recettes extra-budgétaires. Elle augmente donc de 16,1M€ (+2,5%).

Cette enveloppe devra financer :

- La hausse tendancielle de la dépense résultant des diverses réformes sur plusieurs années (revalorisation unité de valeur pour la rétribution des avocats, réforme de la justice pénale des mineurs, revalorisation pour autres auxiliaires)
- Relèvement des plafonds d'admission à l'AJ
- La croissance régulière du nombre de gardes à vue et d'auditions libres,
- La revalorisation annoncée dans le cadre du développement de l'amiable et MARD...

L'USM attire l'attention sur trois points depuis plusieurs années :

- 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.

B. - L'accès au droit

Le budget de l'accès au droit de 16,1M€ est en augmentation (1,4M€) par rapport à celui de 2023 (+9,6%).

Si l'USM est favorable au développement des dispositifs d'accès au droit, elle rappelle que ce sont les juridictions qui supportent pour l'essentiel les charges de fonctionnement courant des MJD (les CDAD ayant leur propre budget de fonctionnement et étant indépendants financièrement),

- par la mise à disposition de fonctionnaires, notamment de greffiers, alors même qu'il y a un taux de vacances de poste de greffiers en juridiction de l'ordre de 7% ;
- par la fourniture des budgets de fonctionnement des MJD prélevés sur les budgets de fonctionnement des juridictions.

Cette situation doit être dénoncée.

C. - L'aide aux victimes

Le budget de l'aide aux victimes d'infractions pénales doit augmenter de 2M€ : soit 46,5 M€ (contre 44,5 M€ en 2023).

La progression de ces crédits vise à pérenniser l'action des associations locales (190 à ce jour) 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 de 4% depuis 2021.

Ces crédits sont notamment destinés au financement du dispositif de télé protection des personnes en grave danger dit « TGD » (plus de 5400 téléphones déployés en juillet 2023 contre 4300 en juillet 2022) et du numéro d'appel « 116 006 », qui délivre une première écoute et une orientation généralisée aux victimes, et plus généralement dans le souci de la protection des plus vulnérables (femmes victimes de violences conjugales- dispositifs du BAR), et mineurs.

Pour rappel, la partie consacrée à l'aide juridictionnelle et au bureau d'accès au droit a plus que doublé entre 2016 à 2022.

Nous restons donc dans un budget en nette augmentation dans ces domaines importants pour l'accès au droit et l'aide aux victimes ; toutefois l'USM tient à signaler qu'en matière de lutte contre les VIF, d'autres pays, comme l'Espagne souvent cité en exemple, ont mis des moyens bien plus importants, budget quasi double à celui prévu en France, et que le terrain d'action essentiel à ne pas négliger est celui de l'éducation et de la prévention.

Enfin, il est important qu'à l'avenir aide aux victimes et accès au droit restent séparés dans le budget, et ne soient pas regroupés en un budget commun, au détriment de l'un ou de l'autre.

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

Les crédits sont en hausse de 5,9 %, soit 0,8 M€ de plus en 2024 (14,5 M€ contre 13,7 en 2023) ;

L'augmentation est destinée pour moitié aux espaces de rencontre et pour l'autre moitié aux services de médiation familiale. 90 % des mesures mises en œuvre par les associations espaces rencontres procèdent d'une décision de justice et connaissent encore des délais de prise en charge excessifs (parfois de plusieurs mois à une année suivant les secteurs), créant de fait une rupture des liens parents enfants et une judiciarisation plus importante des conflits parentaux qui se cristallisent. Le ministère continue de vouloir le réduire en augmentant encore cette année les subventions allouées à ces associations, ce que l'USM ne peut qu'approuver. L'augmentation est toutefois trop faible et ce d'autant que le nombre de médiations ne cesse d'augmenter du fait de la possibilité pour le JAF d'y recourir même après le jugement, de même que les juges pour enfants qui peuvent également y recourir en assistance éducative depuis la loi du 7 février 2022.

II -La conduite et le pilotage de la politique de la justice (programme 310)

Ce programme concerne :

- l'appui à la gouvernance et au pilotage pour toutes les directions du ministère,
- le développement du numérique (mise en œuvre du second plan de transformation numérique)

- les enquêtes numériques judiciaires,
- les fonctions ressources humaines et immobilières ministérielles (label égalité professionnelle, label diversité et accord qualité de vie au travail).

Le budget de ce programme sera de 747,1 M€ en crédits de paiement, soit une hausse de 9,5%.

Ce programme bénéficiera de la création de 112 ETPT afin de répondre aux priorités qui sont les siennes, dont l'internalisation de certaines missions numériques et la revalorisation du point fonction publique intervenue en juillet 2023.

Le second plan de transformation numérique, dont le 1^{er} a été initié par la LPJ en 2018, poursuit la construction d'un service public numérique de la justice, ce ministère ayant pris un retard important dans ce domaine, qui s'est révélé criant pendant le 1^{er} confinement (équipement inexistant en ultra portables des greffes, création en urgence d'un VPN2, le VPN étant totalement saturé dans les premières heures), et qui continue de faire parler de lui¹.

Les crédits informatiques pour l'année 2024 s'élèveront à 272,3 M€. Il reste le chantier le plus important du ministère, tant les ambitions restent 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 six axes qui continuent tous de poser de grosses difficultés à l'heure actuelle dans les juridictions de première et deuxième instance :

- Sécuriser et améliorer la qualité de l'existant pour redonner confiance aux agents,
- Remettre les utilisateurs au cœur de la transformation numérique,
- Accompagner en proximité tous les agents et justiciables sur l'utilisation des produits numériques,
- Valoriser les données,
- Renforcer le réseau des partenaires de la justice grâce au numérique,
- Garantir la sécurité, la résilience et la souveraineté numérique ;

Les priorités sont le soutien aux juridictions, l'amélioration des logiciels métier et l'objectif zéro papier en 2027.

L'indicateur de performance mesurant le taux de satisfaction des utilisateurs et initié il y a 2 ans reste inférieur à la moitié, ce qui est encore trop faible, même si la Chancellerie se réjouit qu'il progresse d'année en année, puisqu'il est passé à 44% en 2022.

Il n'y a pas de réelle perception chez les collègues d'une amélioration des moyens informatiques, malgré les engagements du ministère et les budgets importants alloués. Pour atteindre *la cible*

finale de 50% d'utilisateurs très satisfaits, qui semble au ministère un objectif nécessaire et atteignable, force est de constater que la marge de progression reste importante.

A noter toutefois la part plus importante des sollicitations résolues au niveau 1 c'est-à-dire le CSI (centre de services informatiques) qui est passé de 32 à 49% en un an.

Les grands projets informatiques de 2024 sont :

- ASTREA : refonte du système d'information du casier judiciaire national (application NCJv2-casier des personnes physiques, et application CJPM-casier des personnes morales)
- ECRIS TCN : dispositif instauré par une directive européenne de 2009 et mis en service le 27 avril 2012 (échange d'informations entre les 27 états membres)
- Le numérique en détention (NED) : portail grand public, portail détenu, portail agent
- PORTALIS : poursuite des travaux pour rallier à l'horizon 2026 l'offre de service éditique ;
- La plateforme TIG 360° (agence du TIG et de l'insertion professionnelle).
- Poursuite du développement de la PPN (procédure pénale numérique) :
- PROJAE : accompagner la dématérialisation des chaînes civile, pénale et administrative par un archivage électronique adapté

L'USM rappelle que les promesses en termes de modernisation du fonctionnement de la justice sont énoncées depuis des années ; les résultats continuent de se faire 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 dégrade les conditions de travail des personnels de justice depuis de trop nombreuses années. Elle a obéré gravement la poursuite d'une activité la plus normale possible pendant le confinement, non pas faute de personnel mais faute bel et bien d'un équipement informatique digne de ce nom et d'applicatifs métiers consultables de façon sécurisée à distance. Et que dire enfin des applicatifs métiers qui ne sont pas à jour lorsqu'entrent en vigueur des pans entiers de la procédure pénale (le bloc peines), les magistrats et les greffes perdant un temps considérable à adapter eux-mêmes ces outils. L'intendance ne précède jamais au ministère de la justice, contrairement aux annonces.

L'USM n'est pas la seule à le dénoncer : cf. encart

Les conclusions de la mission interministérielle IGF-CGE et IGJ d'évaluation transversale de la capacité du ministère de la justice à piloter une stratégie de transformation numérique globale.

Le rapport, déposé en mai 2023, fait un constat sévère quant à la capacité du ministère à piloter sa transformation numérique. Il expose que :

- le ministère n'a pas développé une stratégie numérique suffisamment élaborée, porteuse d'objectifs clairs et pérennes, seuls à mêmes de permettre une véritable transformation. Le rapport précise que la priorité doit être donnée au développement d'outils efficaces pour l'utilisateur professionnel et non à une saisine directe par le justiciable.
- le ministère ne s'est pas doté des moyens nécessaires au pilotage, au maintien en condition opérationnelle de son système d'information et à la maîtrise de la qualité de service.
- les ressources humaines sont trop externalisées. Le ministère ne dispose pas d'une vision consolidée des RH affectées à la fonction informatique, qui restent inférieures en proportion à la moyenne des ministères civils. Les recrutements effectués dans le cadre du PTN 1 n'ont pas empêché un niveau massif d'externalisation, qui concerne même les fonctions les plus à risque et les projets les plus stratégiques. Les recrutements prévus sont en outre rendus incertains par les difficultés du ministère à recruter et à fidéliser les profils numériques.
- le pilotage budgétaire présente également des marges de progrès, malgré une amélioration récente, et la trajectoire de dépenses n'est pas sécurisée dans la durée.
- la gouvernance du numérique s'est fortement structurée, mais la mise en œuvre de la transformation numérique reste fragilisée par la faiblesse des moyens MOA et MOE ainsi que l'insuffisante maturité de leur relation.

III - L'immobilier judiciaire

L'immobilier judiciaire relève des dépenses d'investissement de l'action 6 *soutien* du programme 166. La dotation prévue en 2024 au titre des dépenses d'investissement immobilier des services judiciaires s'élève à 456,31 M€ en AE et 361,89 M€ en CP (dont 424,85 M€ en AE et 308,96 M€ en CP hors dépenses relatives aux contrats de partenariat). Cette dotation diminue en AE par rapport à 2023 (- 9,1 %) mais augmente fortement en CP (+ 34,5 %).

La nouvelle programmation immobilière 2023-2027 relève également des dépenses d'investissement de l'action 6, à hauteur de 138,15 M€ en AE et 41,20 M€ en CP.

Ces dépenses financent en premier lieu les opérations mises en œuvre par les départements immobiliers déconcentrés et en second lieu les opérations menées par l'APIJ.

Il convient également de noter que les dépenses de fonctionnement pour l'immobilier occupant comprennent le financement des prises à bail rendues nécessaires par l'évolution des effectifs.

Les enjeux immobiliers, qui ont un caractère stratégique au regard de l'accueil des recrutements massifs en cours et à venir, nécessitent une traduction budgétaire ambitieuse. Les crédits en la matière ne sont cependant jamais suffisants. Car l'institution a des décennies de retard en matière d'investissement et d'innombrables sites à entretenir. Il faut donc de gros moyens supplémentaires pour adapter les locaux, restructurer, rénover, louer ou construire.

Les crédits sont ainsi à l'évidence très insuffisants pour la seule ligne budgétaire déléguée aux chefs de cour, en ce qui concerne l'entretien courant des bâtiments et les menues réparations. La programmation des constructions et rénovations de moyenne et de grande d'ampleur est exclusivement confiée par le ministère à l'APIJ. Elle se décide au niveau central pour cinq ans dans le cadre d'un plan pluriannuel, sans consultation des chefs de Cour.

Lorsqu'une construction est décidée et mise en œuvre, l'interlocuteur local de l'APIJ est le seul préfet.

Par ailleurs, l'expression des besoins au niveau local est remontée par les juridictions aux chefs de cour, puis via les BOP à la direction interrégionale du secrétariat général. Si au stade initial, les magistrats sont parfois informés ou associés, cela dépend encore trop du bon vouloir des chefs de juridiction et certains projets ont pu être construits sans réelle consultation des magistrats (ex de Lille) ni des organisations syndicales. Les informations données aux chefs de cour par la Chancellerie et le secrétariat général ne sont pas toujours de qualité ni d'une réelle franchise.

Enfin, cette année encore, les indicateurs des documents budgétaires montrent des taux d'écart budgétaire et calendaire importants sur tous les grands projets immobiliers en cours.

1500 magistrats et 1800 greffiers vont en effet être recrutés et affectés dans les juridictions d'ici la fin de ce quinquennat.

A signaler que les juridictions sont pour la plupart au maximum de leur capacité au titre de l'occupation de leurs locaux, sans même parler de la vétusté et de l'obsolescence de certaines infrastructures, et qu'il paraît difficile d'accueillir de manière qualitative et sans aucune anticipation ces personnels supplémentaires en nombre. La moitié des bâtiments judiciaires actuels datent du XIX^{ème} siècle, tandis que les constructions les plus récentes ont plus tenu compte d'une exigence d'incarnation architecturale que des exigences fonctionnelles pour les personnels de justice et les justiciables (ex du TJ de Bordeaux dont les personnels dénoncent des conditions de travail difficiles : défaut d'accessibilité aux personnes handicapées, difficultés de régulation thermique, problèmes de confidentialité, passerelles dangereuses etc.).

Difficile d'imaginer ce que seront les palais de justice d'ici plusieurs décennies. En effet, les projections du nombre de magistrats effectuées par la DSJ prennent en compte un ensemble de données peu stables (démographie, évolution de la structure des affaires et de la procédure...). Or ces projections sont déterminantes pour calibrer les projets immobiliers. Ainsi, le palais de justice de Lille, qui doit être livré en 2025, est déjà décrit comme sous-dimensionné par rapport aux besoins estimés à venir.

Il est important que chaque membre du personnel d'une juridiction ait un espace personnel d'insertion dans une juridiction et puisse avoir envie d'y venir travailler physiquement. Il faut que tout le monde puisse s'insérer convenablement dans le collectif et le « vivre-ensemble » d'une juridiction. Cela suppose un bureau, un espace de rangement pour y poser ses affaires personnelles et ses dossiers de travail et les outils de travail ou de communication nécessaire (ordinateur, liaison internet, téléphone).

Le travail à domicile (ou télétravail) a changé la donne depuis la crise du Covid. Le point d'équilibre entre travail à domicile ou à distance et travail en juridiction n'est pas encore trouvé. Il est difficile parfois à mettre en place. Chez les magistrats, les juges du siège dépourvus de fonction de cabinet sont ceux qui peuvent le plus travailler à la maison tandis que leurs collègues en charge de cabinets ou des fonctions au parquet ne disposent pas des mêmes souplesses et sont tenus à une présence quotidienne ou presque en juridiction. Or, comment travailler en équipe de chez soi ? les magistrats n'y sont ni habitués ni formés. Il s'agit d'une toute autre organisation qui ne pourra se mettre en place comme par magie. Actuellement le bureau individuel est encore la norme s'agissant des magistrats dont le statut est celui du niveau de catégorie A + donc de cadre supérieur. Les fonctions de magistrats supposent de pouvoir se concentrer, souvent de pouvoir recevoir facilement et en toute confidentialité. Un grand nombre de magistrats et de directeurs de greffe disposent d'un bureau individuel.

Chez les fonctionnaires greffiers, la situation est plus disparate et le bureau partagé est le plus souvent la norme.

Les débats actuels portent sur :

- bureaux individuels pour les magistrats / bureaux partagés / open space / flex office

Les open space et flex office arrivent chez nous alors qu'ils sont abandonnés partout ailleurs (privé comme public). Il peut être difficile de continuer à prétendre (sauf magistrats spécialisés) à des bureaux individuels surtout si on vient « densifier » les espaces des fonctionnaires, et d'ailleurs les bureaux partagés existent déjà dans de nombreux endroits. Mais il reste dès lors à déterminer le nombre maximum de magistrats par bureau, sa surface et la liste des magistrats pouvant néanmoins prétendre à un bureau individuel (Vice-Président coordonnateur / présidents de chambre dans les cours ...); le ratio de deux par bureau nous semble une limite raisonnable, alors que des projets actuels évoquent un ratio de 4/6 magistrats par bureau, ce qui ne nous semble pas acceptable, eu égard à nos spécificités.

- pour les salles, l'idée actuelle est de sortir les audiences des bureaux des juges au profit de salles mutualisées (JE, JAF JAP juges tutelées ...), ce qui permet de réduire la taille des bureaux des juges spécialisés. Ce qui suppose une excellente organisation de la gestion des salles ; certes le logiciel PILOT le permet, mais en fonction des urgences qui s'intercalent, cela peut s'avérer problématique et pas garanti à 100%. C'est une source de stress supplémentaire pour les magistrats et le greffe à ne pas négliger. Le moindre grain de poussière peut tout modifier.

L'aménagement immobilier doit en outre prendre en considération une autre donnée importante qu'est la sécurité extérieure et intérieure des sites judiciaires, face à la montée des incidents violents dirigés contre les palais de justice, qui étaient jusqu'à présent plutôt épargnés (ex : lors des émeutes urbaines de l'été 2023 où le tribunal de proximité d'Asnières sur Seine a été partiellement incendié, et des manifestations qui ont pu dégénérer comme à Aurillac).

Or tous les bâtiments judiciaires ne bénéficient pas des mêmes conditions de sécurité. Il s'agit d'un défi majeur dont les enjeux sont complexes, car les attentes des magistrats, des avocats et des justiciables ne sont pas nécessairement les mêmes (ex des box vitrées et des badges d'accès qui limitent les relations magistrats avocats). On note cependant une nette amélioration de la

sécurité ces dernières années avec l'implantation des portiques de sécurité et dans certaines juridictions de tunnels pour passer les sacs.

Reste le problème de la sécurité à l'audience puisque les forces de sécurité intérieures sont totalement désinvesties (y compris pour les assises où il n'y a personne dans la salle) et que le plus souvent il n'y a pas d'autres interventions possibles que les agents de sécurité, lesquels ne sont pas armés. Dans ce contexte, les box sécurisés sont indispensables dans les salles d'audience. La doctrine actuelle (qui permet discussion avec avocats) semble bonne.

On note enfin l'inefficacité du logiciel EMMA vu le développement des ultras portables et de la WIFI. Les postes ne sont plus fixes donc EMMA (qui permettait l'alerte du voisin de bureau) est sans intérêt.

Les écoles de formation (ENM et ENG) doivent également être adaptées pour l'accueil des promotions plus importantes : l'ENM devra accueillir des promotions de 600 élèves ; dès mai 2022, des démarches de prospection ont été menées par la direction de l'ENM ; des locaux (en cours de construction et livrables en septembre 2024) ont été pris à bail pour une durée de 9 ans ; ce choix de la prise à bail en l'état futur d'achèvement, qui a permis de déroger aux procédures en matière de commande publique, a manifestement permis des gains de temps. Toutefois la présence de 2 structures totalement éloignées l'une de l'autre pose énormément de questions non résolues à ce jour, et peut être source de difficultés pour les élèves et l'équipe pédagogique. Encore une fois l'intendance et l'anticipation sur tous les sujets susceptibles de se poser ne nous semblent pas totalement abouties.

IV- Focus sur la localisation des effectifs à venir

Le dernier rapport de la CEPEJ 2022 (basé sur les chiffres 2020) qui vient de paraître souligne que la France continue de compter deux fois moins de juges par habitant que les autres pays du conseil de l'Europe ; en effet, la médiane du nombre de juges pour 100 000 habitants au sein du Conseil de l'Europe s'élève à 17,6. La France quant à elle n'en compte que 11,2. Si l'étude précise qu'il faut y ajouter les juges non professionnels (consulaires, conseillers prud'homaux) ce qui viendrait compléter les effectifs et donc relativiser l'écart entre ce chiffre et la médiane, cela n'ôte rien au fait que le nombre de magistrats professionnels demeure quasiment le même qu'il y a un siècle alors que la population a considérablement augmenté.

La majorité des tribunaux judiciaires partout sur le territoire, en métropole et en outre-mer, est en manque d'effectifs suffisants pour faire face à la charge de travail ; partout les délais notamment au civil s'allongent ; pour pouvoir obtenir une justice de qualité et diminuer les délais dans tous les contentieux, il faut couvrir en priorité les juridictions qui sont dans la fourchette basse du nombre de juges par rapport au nombre d'habitants et renforcer là où les délais de traitement des affaires sont les plus longs. Ce travail doit être mené par la DSJ avec les remontées de terrain des chefs de cour et de juridiction ; la CLE (circulaire de localisation des emplois) qui est sous dimensionnée depuis trop longtemps doit être revue à l'aune des annonces de recrutement car cela permettra à la DSJ de mieux répartir les effectifs une fois formés, et non pas attendre que les effectifs arrivent pour faire bouger la CLE (ce que fait la DSJ depuis quelques années pour éviter la mauvaise image des postes dits vacants).

ⁱ Notes et art USM sur l'informatique

http://www.union-syndicale-magistrats.org/web2/fr/joie-informatique_news_1777

<https://www.actu-juridique.fr/justice/justice-malade-plongee-dans-lenfer-du-numerique-judiciaire-acte-ii/>