



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26.

[contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

[www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 22 novembre 2023

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

#### Les efforts se poursuivent : mais à quel prix ?

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.

Après l'année 2022 marquée par la remise au Président de la République du rapport Sauvé, à l'issue des Etats généraux de la Justice, lequel dressait les mêmes constats que ceux de notre organisation syndicale depuis plus de 15 ans, le budget 2023 avait maintenu les efforts budgétaires précédemment engagés. Au vu du constat unanime de l'*état de délabrement avancé et du manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires* » de la Justice de ce pays, cet effort budgétaire était attendu.

L'USM, comme tant d'autres professionnels, déplore depuis trop longtemps les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles se rend la justice au quotidien et cette situation déplorable s'est illustrée par une crise majeure et généralisée en novembre 2021, avec la « Tribune des 3000 » et une manifestation organisée le 15 décembre 2021, avec un appel à la grève inédit de notre syndicat.

Pour la quatrième année consécutive, le gouvernement propose au Parlement une augmentation du budget de la Justice ; elle sera en 2024 de 5,3%, (contre 8% en 2020 et en 2021). Le garde des Sceaux a ainsi communiqué : « *Au terme de la loi de programmation en 2027, le budget du ministère frôlera les 11 Md€. A l'échelle des deux quinquennats du président de la République, le budget du ministère sera passé de 6,9 Md€ en 2017 à près de 11 Md€ 2027, soit une hausse de près +60 %* ». 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* ». Toutefois, lorsqu'il

affirme parallèlement : « *Il est ainsi essentiel que, de manière très concrète, ces hausses budgétaires puissent directement améliorer le fonctionnement de la justice, comme nous commençons à le percevoir grâce aux moyens déployés lors des précédentes lois de finances. Je veux prendre un seul exemple : les délais de justice. J'ai fixé un objectif clair lors de la présentation du plan d'action pour la justice, celui de réduire drastiquement tous les délais de justice. Cela passe notamment par la réduction des stocks d'affaires (...) il faut désormais aller plus loin, que chacun prenne toute sa part à cet effort collectif. Les Français ne comprendraient pas que l'Etat consacre autant d'argent à notre Justice - et vous savez à quel point je me suis battu pour obtenir ces budgets ! Sans que ces moyens n'améliorent concrètement le service public de la Justice qui leur est rendu. Les efforts des contribuables nous obligent à des résultats. Ces résultats ne pourront être atteints qu'avec la mobilisation de tous.* »

**Soyons clairs : Avec 1 500 magistrats et 1 800 greffiers de plus sur le quinquennat, et malgré les efforts budgétaires consentis, qui doivent être soulignés, on ne réparera pas en quelque années trois décennies d'abandon.** Les citoyens, tout comme l'Etat et notamment Bercy, sont tout à fait capables de l'entendre et de le comprendre ! **Les délais ne pourront être divisés par deux comme le prétend le ministre ni les stocks drastiquement abaissés si rapidement, sauf à mépriser une fois de plus les conditions de travail de ces personnels.** Cette augmentation de moyens dont nous nous félicitons ne servira dans un premier temps qu'à permettre à ces personnels de profiter enfin de leurs soirées, de leurs week-ends et de leurs vacances ! N'oublions pas que les référentiels déjà élaborés sur la charge de travail démontrent qu'il faudrait 2 voire 3 à 4 fois plus de magistrats dans certaines fonctions ! Nous militons pour une justice de qualité et non d'abattage. Ces augmentations budgétaires ne constituent qu'un légitime et vital rattrapage et permettront tout juste à la Justice de se remettre à flots et de tenter d'éviter la multiplication des situations d'épuisement professionnel voire les démissions dans les années à venir, si le rythme de travail se poursuit au niveau actuel.

Rappelons que le gouvernement s'était engagé à renforcer les moyens de la justice en créant 10 000 emplois supplémentaires sur la période 2023-2027, dont 1500 emplois de magistrats et 1800 emplois de greffiers, en incluant les 605 emplois en faveur de la justice de proximité déjà recrutés en 2022 et pérennisés. Or ce sont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers en plus (postes budgétaires), moins les vacances de poste (soit des créations de poste nettes de 947 magistrats et 817 greffiers), ce qui équivaudra en réalité à des arrivées limitées dans chaque juridiction.

Sur la période 2023-2025, les crédits demeureront 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 1 961 emplois équivalents temps plein (ETP), dont **1 307 emplois créés dans les services judiciaires (dont 327 magistrats, 340 greffiers et 400 attachés de justice)**, 450 emplois créés pour l'administration pénitentiaire, 92 pour la PJJ, et 112 pour le secrétariat général.

« *Les moyens dévolus au service public de la justice lui permettront de poursuivre sa modernisation ainsi que la mise en œuvre des recommandations issues des Etats généraux de la justice (EGJ), traduites dans le projet de loi d'orientation et de programmation 2023-2027 du ministère de la Justice (LOPJ)* ».

Le ministère a également obtenu une enveloppe de près de 64 M€ pour financer des mesures catégorielles nouvelles afin de renforcer l'attractivité des métiers, outre une enveloppe de 31 M€ au titre de la mise en œuvre de la conférence salariale du 12 juin 2023 (principalement la mesure interministérielle d'attribution de 5 points d'indice). Ces crédits permettront en particulier la revalorisation des fonctionnaires du ministère de la justice.

Le gouvernement a tenu sa promesse faite en 2022 d'une augmentation des primes des magistrats qui doit arriver sur nos bulletins de salaire en octobre 2023 ! Les chefs de cour et les services administratifs régionaux y travaillent et pour une fois l'intendance semble suivre. Il était temps que les magistrats judiciaires bénéficient d'une hausse de leur rémunération, tant le décrochage avec les juges administratifs était devenu inexplicable, et alors que nous n'avions obtenu aucune progression depuis 1996 ! Nous attendons désormais un rattrapage indiciaire, car les primes ne permettront pas d'améliorer les retraites des magistrats notamment celle des personnes intégrées après une première carrière, et dont la proportion ne va qu'augmenter avec la hausse des recrutements dans les années à venir.

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 : 41%, **justice judiciaire : 37,3% (en 2023 : 36% soit un retour au chiffre de 2021 : 37,2%)**, PJJ : 9,25%, accès au droit et à la justice : 6%, conduite et pilotage de la politique de la justice : 6,1%, et CSM : 0,04%.

La part de la justice judiciaire reste donc minoritaire, mais fort heureusement est revenue au niveau un peu plus élevé de 2021, car elle avait baissé en 2022 et 2023, tandis que la part du budget consacrée à l'administration pénitentiaire reste prépondérante, pour « *la construction de 15 000 places de prison supplémentaires et un effort conséquent en faveur des moyens humains alloués, à travers des renforts d'effectifs et des mesures catégorielles visant à mieux reconnaître la difficulté des métiers pénitentiaires, dans un contexte de retour à une surpopulation carcérale endémique, avec plus de 73 800 personnes détenues à l'été 2023.* ».

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 2024, les crédits de paiement de la mission Justice s'élèveront à 12 160 M€, soit une augmentation de 503 M€ (+5,3%) par rapport à la LFI 2023, contre 711 M€ l'année dernière

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 14 235M€, soit une augmentation **de 1 718 M€ par rapport à 2023** (12 517 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 9,53% (contre 7,79% en 2023)**, l'AP de 1,53 %, la PJJ de 3,05% (contre 10,4% en 2023), l'accès au droit de 2,84% (contre 4,77 % en 2023), la conduite et le pilotage de politique de la justice de 9,47% (contre 6,943% en 2023).

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

- Le budget des SJ avec la création de 1 307 emplois (pour la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, renforcer l'équipe autour du magistrat, et réduire les délais de traitement des dossiers dans les juridictions) ;
- Le budget de l'administration pénitentiaire avec 450 créations d'emplois (pour l'ouverture de nouveaux établissements, et la reprise des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur) ;
- Le développement du numérique, de sécurité des systèmes d'information, et dans les fonctions ressources humaines et immobilières ministérielles ;
- La poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions Insertion et des orientations relatives aux Etas généraux du placement, et renforcement de la PJJ en outre-mer

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 ne sont pas arrivés, 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 encore « l'équipe autour du magistrat » qui pourra changer rapidement la donne, dès lors que cette équipe n'est pas encore constituée partout, subit un turn over important, doit être formée alors que les sources de recrutement se tarissent, faute d'attractivité suffisante. Pour rappel, l'Allemagne dispose de deux fois plus de magistrats du siège, tout en disposant d'une telle « équipe ». La justice peine manifestement à recruter, puisqu'il est besoin désormais de lancer de grandes campagnes nationales de publicité.

**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, a publié son étude en 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.

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 encore de 4%. En outre, les juridictions souffrent d'un grand nombre de postes vacants au greffe, de l'ordre de 7%, qui peut atteindre 20% dans certaines juridictions.

Nous comptons sur les référentiels quant à l'évaluation de la charge de travail des magistrats qui bien que finalisés fin 2022 pour la première instance, ne sont toujours ni diffusés ni appliqués, dans l'attente d'un contrôle de cohérence effectué par la DSJ sur le terrain, celui pour les cours d'appel étant en fin de construction. Nous doutons de la volonté réelle du ministère d'un jour les appliquer, tant ils démontrent la marge de progression colossale qu'il faut poursuivre dans l'augmentation des moyens humains ; nous avons pourtant absolument besoin de cet outil objectif construit avec l'ensemble des acteurs de l'institution judiciaire (DSJ, premiers présidents, présidents, procureurs généraux, procureurs, organisations syndicales et professionnelles) 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, pour l'instant en vain. 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. Sur ce sujet, rien de concret n'avance depuis trop longtemps. Un document prospectif pour 2027 sur la localisation des emplois est en cours de réalisation et doit permettre de suivre au fur et à

mesure les projections puis les arrivées en juridiction. Il a cependant été construit sans lien avec la charge de travail.

**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 4 544 M€, soit en **hausse de 9,5%** en crédits de paiement par rapport à 2022. La priorité est ainsi donnée au fonctionnement des juridictions.

L’année 2024 sera marquée par les réformes suivantes :

- La déclinaison opérationnelle du plan issu des EGJ (action de déconcentration avec renforcement des compétences de gestion de proximité, modélisation des organisations) ;
- L’accroissement des moyens dans l’accompagnement des réformes et le fonctionnement des juridictions en 2024 (maîtrise des coûts, accompagner l’ENM dans la montée en charge du nombre d’auditeurs de justice) ;
- La poursuite de la transformation des organisations (adaptation aux réformes et nouvelles technologies, développement de nouveaux outils, travaux sur l’évaluation de la charge de travail des magistrats, maîtrise des frais de justice);

Ainsi, les crédits de rémunération, hors pensions, croissent de 8,8% (2 192,8 M€).

Les crédits, hors masse salariale, connaissent une augmentation de 11% par rapport à 2022 (1 557M€ contre 1 404).

Les crédits d’investissement immobilier (362 M€) progressent de + 93 M€.

Les crédits alloués aux moyens de fonctionnement augmenteront également par rapport à 2022 (+ 59M€).

*A – Les effectifs*

Pour mémoire, la mission justice bénéficiait en 2023 d’un plafond d’emploi autorisé de 36 132 ETPT porté à 37 522 ETPT en 2024 (+1390), l’augmentation profitant majoritairement aux magistrats (+305) et aux personnels d’encadrement (+513) et aux métiers du greffe (+340), pour 3 183 sorties prévues. Les contractuels inclus au sein de la catégorie des personnels



d'encadrement représentent plus de 600 ETP (principalement les juristes assistants et assistants spécialisés)

14 868 ETPT sont affectés aux contentieux civils, 12 033 aux contentieux pénaux (33%), 7 033 au soutien, 2 476 à la formation.

Les projections concernant la justice judiciaire (cf. tableau p. 56) prévoient :

- S'agissant des magistrats, un plafond d'emploi autorisé pour 2023 de 9 981, pour 2024 de 10 263 soit une hausse de 282 ETPT ;
- S'agissant de l'ensemble des autres personnels, un plafond d'emploi pour 2023 de 26 151, pour 2024 de 27 259, soit une hausse de 1 108.

S'agissant des mesures catégorielles pour les magistrats, 84,6 M€ (sur l'enveloppe de 120,07 M€ au total de ce programme) sont prévus :

- L'effet extension année pleine de la mesure de revalorisation indemnitaire des magistrats engagée en octobre 2023 (81,34 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 (3,21M€)

Ces mesures visant à faire reculer l'écart de rémunération devenu incompréhensible car particulièrement significatif avec les magistrats des ordres administratif et financier a enfin été entendu par le ministère et est entré en vigueur sur la paie d'octobre 2023, grâce à l'action sans faille de l'USM (cf. notre mail du 26 octobre dernier). L'USM continue d'appeler le ministère à des négociations salariales qui devraient avancer en 2024 ; cette réelle augmentation de la rémunération des magistrats judiciaires non seulement reste insuffisante pour combler l'écart, et 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 cette augmentation par le seul biais de primes.

## *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 est passé de 735 en 2021 à 686 en 2022 ; le chiffre de 770 avait été retenu comme cible PAP 2023 et celui de 735 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 chiffrée : 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 nombre d'affaires civiles traitées par magistrats est le suivant :



	2021	2022	2023 (cible PAP 2023)	2024 (prévision)	2025 (prévision)
Cours d'appel	262	249	280	260	290
Tribunaux judiciaires	735	686	770	735	760

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

	2021	2022	2023 (cible PAP 2023)	2024 (prévision)	2025 (prévision)
Cours d'appel – civil	13,9	14,2	13	13	12,5
Tribunaux judiciaires	10,9	10,8	10	9,5	9,2

Malgré leurs efforts, les cours d'appel ont affiché une hausse de +0,3 mois, mais ce résultat doit être nuancé par une baisse de 11 300 affaires en stock, soit six années consécutives de réduction du stock, ce qui est un résultat positif. A noter que le traitement des contentieux pénaux, comme les assises et les cours criminelles départementales ont mobilisé les juges civilistes, qui ont ainsi moins de temps à consacrer à leur activité principale. En outre il s'était créé un stock important durant les années de crise économique (+ 50 000 affaires).

S'agissant des tribunaux, le délai théorique d'écoulement des stocks stagne. Mais là aussi on constate une réduction du stock de -15000 affaires.

Ces chiffres démontrent s'il en était besoin que les magistrats s'ils ne cessent de fournir des efforts importants ont besoin de renforts sur le long terme. Si les délais ne baissent pas, 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.

L'USM se réjouit donc qu'un plan de recrutement massif de magistrats supplémentaires soit 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.

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 continue de participer 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 en fin d'année 2022 des référentiels pour la 1<sup>ère</sup> instance, élaborés selon un consensus le plus large possible avec la DSJ, les conférences, les associations professionnelles et les organisations syndicales ont permis d'objectiver cette surcharge chronique, déjà démontrée par les chiffres de la CEPEJ, et s'ils sont appliqués devront permettre 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. Si l'équipe autour du magistrat peut participer à l'amélioration des délais et à la réduction des stocks, c'est à la seule condition d'obtenir une équipe pérenne dont le statut et les conditions de rémunération soient attractifs afin de la fidéliser ; mais n'oublions pas que nos pays voisins s'ils disposent également d'une telle équipe ont une moyenne de juge qui reste plus élevé que la nôtre.

Contrairement au précédent projet de loi de finances, il n'y a pas cette année d'indicateur quand au nombre d'affaires civiles traitées par les juges des enfants (et donc la partie assistance éducative), alors même que nous objectivions l'année dernière l'augmentation constante depuis 2017 de ce chiffre, et 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.

Nous indiquions l'année dernière que les ETPT consacrés à cette activité, décrite par le ministère comme « prioritaire » n'avaient augmenté que de 10% depuis 2013, ce qui demeurait très insuffisant et objectivait une dégradation des conditions de travail, mais aussi mécaniquement du suivi des enfants. On peut s'interroger sur cette absence d'indicateurs concernant cette activité spécifique et essentielle.

## 2- En matière pénale

Les objectifs définis concernant la justice pénale sont

1. Rendre une justice de qualité
2. Renforcer l'efficacité de la réponse pénale

### 1) RENDRE UNE JUSTICE DE QUALITE

Pour atteindre ce premier objectif, plusieurs indicateurs sont définis, notamment :

- a. Proportion des affaires pénales terminées en moins de douze mois sur les douze derniers mois en première instance

	Unité	2021	2022	2023 Cible PAP 2023	2024 Cible	2025 Cible	2026 Cible
	%	73,9	79,4	80	81	82	83

Les délais de traitement des affaires pénales s’améliorent sensiblement grâce notamment depuis 2021 au recrutement de vacataires au soutien tant de l’action des greffes que des magistrats.

Cependant, ce sont essentiellement les procédures dites « simplifiées » qui ont le plus permis ces traitements plus rapides, elles ont été créées pour ce faire.

Concernant les TPE-JE, si les nouvelles procédures issues du CJPM améliorent les délais de traitement des affaires pénales, il reste encore dans de nombreuses juridictions des stocks à traiter sous l’ancienne procédure plus chronophage.

b. Nombre d’affaires pénales traitées par les magistrats du siège et du parquet :

	2021	2022	2023 Cible PAP	2024 Cible	2025 Cible	2026 Cible
Cour de cassation	87	83	90	90	90	90
Cour d’appel (siège)	239	NA	255	265	275	275
Cour d’appel (parquet)	384	NA	395	400	405	405
Tribunaux judiciaires (siège)	988	947	1070	980	1105	1135
Tribunaux judiciaires (parquet)	961	889	1040	940	1000	1110

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

L’USM ne peut que déplorer que les cibles pour 2025 et 2026 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.

Par ailleurs les recrutements significatifs annoncés tant en magistrats qu’en personnels de greffe seront progressifs jusqu’en 2027 et compte tenu des temps de formations ne pourront porter leurs fruits dans des délais à moyen terme.

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 en octobre 2022 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 éloquentes sur les rythmes de travail imposés aux magistrats et personnels de greffe. Les « burn-out » continuent de se multiplier 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 alors qu'une nouvelle réforme de la procédure pénale est en cours et que la loi dite « immigration » créant de nouveaux délits, aura un impact important sur l'activité des parquets et des juridictions de jugement qui, compte tenu de la nature des infractions, devront juger ces délits rapidement.

Les mêmes remarques peuvent être développées s'agissant des capacités de jugement des magistrats en cour d'appel étant précisé que les efforts de recrutement annoncés ne seront pas en l'état déployés au sein des cours d'appel, alors que si les capacités de jugement sont plus importantes en première instance, elles occasionneront mécaniquement un accroissement du nombre d'appel.

## **2) CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE DE LA REPONSE PENALE, LE SENS ET L'EFFICACITE DE LA PEINE**

### Alternatives aux poursuites :

Les objectifs (2023-2026) poursuivis sont clairement comme antérieurement ceux d'accroître la réponse pénale pour les infractions mineures dites du quotidien, pour ce faire le recrutement de contractuels a été effectué et doit continuer.

Cependant, si ces recrutements ont effectivement bien lieu, les personnels vacataires arrivent sans aucune formation, ce sont les magistrats et les fonctionnaires qui doivent régulièrement (à moyens constants) les former.

### Alternatives à l'emprisonnement :

Les objectifs assignés pour 2024 sont un nouvel accroissement à 80% (les exigences s'accroissent d'année en année puisque ce sont 81 puis 82 % qui sont ciblés pour 2025 et 2026) du taux d'alternatives à l'emprisonnement.

Ce chiffre élevé doit être souligné, 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.

Corrélativement les cibles concernant le taux de mise à exécution des emprisonnements fermes sont également en augmentation (86,5 pour 2024 et respectivement 88 et 89 % pour 2025 et 2026 concernant les peines prononcées par un jugement contradictoire), cette exigence doit

prendre en compte les capacités des lieux de détention qui, si on ne regarde que les chiffres ici mentionnés, en sont décorrélés.

### **3- Immobilier, fonctionnement courant et restes à payer**

Les autorisations d'engagement se montent à 456 M€ pour **l'immobilier propriétaire** et 364 M€ pour **l'immobilier occupant**, les crédits de paiement étant respectivement de 361 M€ et 248 M€.

Cette augmentation de +93 M€ pour le parc immobilier doit permettre d'accélérer la modernisation de celui-ci, l'organisation des juridictions, l'amélioration des conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, et de l'accueil des justiciables.

Les crédits destinés au **fonctionnement courant des juridictions** (« fonctionnement courant » et « immobilier occupant ») atteignent 586,9 M€ en AE (+3 % par rapport à 2022) et 471,4 M€ en CP (-7% par rapport à 2022).

De même les crédits d'investissement informatiques et de maintenance applicative (272 M€) en augmentation de 8 M€, seront consacrés à la transformation numérique du ministère. La marge de progression est en effet haute au vu des galères quotidiennes endurées par les magistrats et les fonctionnaires (cf. l'article paru le 10/07/2023 de Stéphanie Caprin, secrétaire nationale de l'USM dans actu-juridique : [plongée dans l'enfer numérique](#) ).

**S'agissant des restes à payer**, l'évaluation des engagements non couverts par des paiements s'élève, au 31/12/2023 à 2169,9 M€ (contre 2 177,9 en 2022) ; ce niveau élevé s'explique principalement par l'immobilier propriétaire (contrats de partenariat du TJ de Paris et du TJ de Caen et nouvelle programmation immobilière), pour lesquels le montant des restes à payer 2023 est estimé à 1 996,1 M€ (contre 1 815,6 M€ en 2022).

S'agissant des dépenses d'investissement, dont la dotation prévue pour 2024 s'élèvera à 456,31 M€ en AE et 361,89 M€, elles visent à soutenir les engagements en matière d'investissements judiciaires (dont le numérique), les opérations confiées à l'APIJ (nouveau palais de justice de Lille, de Cusset, extension du PJ de Meaux, pôle pénal de Bobigny...), de nouvelles opérations immobilières (Marseille, Cherbourg, Douai, Nancy...) et les opérations inscrites dans la loi de programmation (renforcement des effectifs et donc des créations d'annexe comme à Valence, Brest ..)

L'arrivée annoncée de renforts en magistrats, greffes et juristes assistants sur le quinquennat au regard du parc immobilier actuel va conduire à repenser l'occupation des locaux. En effet, le parc actuel est insuffisant pour accueillir ces renforts. De même, le nombre de salles d'audience est déjà insuffisant dans nombre de juridictions. Comment dans ces conditions augmenter le nombre d'audience et donc baisser les stocks ?

---

## *II – L'administration pénitentiaire (programme 107)*

---

**Le budget de l'Administration pénitentiaire** (programme 107), porté à 3,9 Mds€ est en hausse de 0,8 % (+267 M€) par rapport à la LFI 2023.

En 2024, 450 créations d'emplois sont prévues contre 809 en 2023 : dont 3 pour l'ENAP, et 447 pour la DAP comprenant 208 emplois pour doter les nouveaux établissements pénitentiaires relevant du programme 15000 et 271 autres emplois pour assurer la reprise des missions d'extractions judiciaires et 22 emplois pour le renforcement de la sécurité des systèmes d'information.

Trois priorités dans le cadre de ce programme :

- renforcer la sécurité des personnels et des structures pénitentiaires : réduction des violences, lutte contre la radicalisation, poursuite de la sécurisation des établissements,
- favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice : renforcement des moyens humains des SPIP pour appliquer la loi « confiance » pour développer aménagements de peine et alternatives à l'incarcération ; financement de 10 structures de contrôle judiciaire sous placement probatoire dans la lutte VIF, diversification des offres de TIG etc.
- améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires et la prise en charge des personnes sous main de justice : revalorisations statutaire et indemnitaire ; dispositions antiprojections et anti-drones, modernisation vidéosurveillance, portiques de détection ; rénovation et modernisation du parc pénitentiaire existant etc.

Le programme immobilier pénitentiaire poursuit en 2024 sa phase active avec la livraison de 4 nouveaux établissements (570 places).

L'Administration pénitentiaire disposera de 45 088 ETPT (contre 44 582 en 2022) et mettra en œuvre de nombreuses mesures catégorielles en 2024, à hauteur de 68,5 M€ (contre 34,2 en 2023), se répartissant entre mesures statutaires et mesures indemnitaires (pour la filière de surveillance, avec la passage de la catégorie C à la catégorie B pour les surveillants et de celui de la catégorie B à la catégorie A pour les officiers, création d'un statut de surveillant contractuel (47,2M€ sur les 68,5 M€), et des revalorisations indiciaires des corps de DSP et de DSPIP ).

### **Taux d'occupation des établissements pénitentiaires :**

Depuis 2021 et 2022, les taux en maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt sont repartis à la hausse après la période de baisse due à la crise conjoncturelle du Covid 19 ; le taux est de 126 % en 2021, et de 137,7 % en 2023 !

Les prévisions des années précédentes ont dû être invalidées et pour 2024-2026 sont fixées à des niveaux supérieurs aux 139% constatés en 2019. Le décret sur les conditions indignes de détention ne saurait suffire à résoudre le 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). Et que dire de l'entrée en vigueur de la fin des crédits de réduction de peine depuis janvier 2023, que personne ne réclamait et qui aboutit inmanquablement à une prolongation de la durée de détention et à des sorties « sèches ». La fixation d'un seuil de criticité (qui a la faveur de l'USM) ou d'un numéris clausus (proposition de la CGLPL et d'organisations professionnelles) est dans l'air du temps ; cela suffira-t-il à résoudre 150 ans d'inactivité réelle et quelles conséquences pour la responsabilité des magistrats en cas de récidive d'un sortant à ce titre ?

On relève un taux de recours à la visioconférence qui reste plutôt stable aux alentours de 24-25% ; la cible 2026 étant fixée à 28%. Pas certain que cela fasse progresser les droits des personnes détenues et recueille l'adhésion des magistrats instructeurs, confrontés à l'absence trop fréquemment opposée de l'absence d'« enjeu procédural majeur ». Il sera rappelé que le Conseil constitutionnel par décision n°220-872 QPC du 15 janvier 2021 a déclaré contraire à la constitution comme portant atteinte aux droits de la défense (même dans le contexte sanitaire de la COVID), les dispositions du premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Le recours à la visio-conférence, notamment en matière pénale, ne peut donc être une solution pour alléger la charge des extractions judiciaires.

Le nombre de personnes écrouées en aménagement de peine (semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique dont le bracelet anti-rapprochement) a progressé de plus de 50% en dix ans et s'élève à 16 614 au 1<sup>er</sup> juillet 2023. 51,8 M€ seront affectés au développement de ces mesures pour 2024 :

---

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

---

**Le budget de la Protection judiciaire de la jeunesse** (programme 182), porté à 950 M€ en 2024 est en hausse de 3% (+28 M€) (contre 10,3 % d'augmentation en 2023). 92 emplois seront créés, ce qui paraît bien peu lorsqu'il s'agit d'apporter une priorité à la prise en charge des mineurs.

Les restes à payer se montent à 207 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 mêmes qu'en 2023, étant donné plusieurs chantiers d'ampleur (élaboration plan stratégique national, états généraux du placement, CJPM, refonte du système d'information) :

- 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 (pilote 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 2024 laissent apparaître un coût de journée identique par rapport à 2023, par mineur hébergé, soit 583 € pour les CEF, 471 euros pour les CER et 492 € en hébergement collectif.

Les effectifs de la PJJ comprennent 9 515 emplois (+ 92 ETPT en 2024, dont 35 pour les personnels d'encadrement et 57 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.



Si le bilan qui vient de paraître en octobre 2023 sur l'évaluation des deux premières années d'application du CJPM semble se réjouir d'une justice pénale des mineurs plus rapide ( le délai de jugement étant passé de 18 mois environ à 9,1 mois), avec une rapidité dans la mise en œuvre de la prise en charge éducative, l'impact du CJPM à plus long terme reste incertain, d'autant que les statistiques ne prennent pas en compte la qualité de la dite prise en charge ainsi accélérée ; dès lors 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 pour l'ensemble des personnels de la PJJ à hauteur de 13,64 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.

Les engagements non couverts par les crédits de paiements en fin d'exercice 2023 sont en diminution de 9 % et concernent toujours le début d'apurement de l'engagement pluriannuel relatif au bail des locaux occupés par le CSM réalisé lors du dernier quadrimestre 2022.

Les dépenses courantes du CSM sont empreintes de sobriété et il convient cependant de saluer un effort de formation des membres et des secrétaires généraux en langue anglaise qui a pour objectif un rayonnement croissant du CSM dans les instances internationales.

L'un des objectifs que s'est fixé le CSM en 2024 consiste à poursuivre les mêmes délais de traitement (25 jours) en matière d'avis sur les nominations des magistrats que ce soit pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège que pour celle du parquet.

L'USM tient à souligner que ces délais en cours en 2022 n'ont été possibles 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 qui ont été renouvelés en janvier 2023 n'ont pas la même connaissance des méthodes de travail et le renforcement à 5 du nombre des secrétaires généraux, s'il autorise une préparation des dossiers plus efficiente, ne peut se substituer au nécessaire temps d'adaptation des membres. Les délais début 2023 ont d'ailleurs été allongés comme cela était prévisible.

Le conseil pour remplir son rôle doit pouvoir examiner pleinement en séance collégiale toutes les propositions de nominations qui sont à la main du pouvoir politique, sans que cet examen soit lié aux observations d'autres magistrats, mais cela exige un temps incompressible.

