

Paris, le 29 octobre 2019

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
Twitter : @SMagistrature

BUDGET DE LA MISSION JUSTICE 2020 **Toujours les mêmes écueils !**

En matière de budget de la Justice, les années se suivent et se ressemblent. Il est vrai que les surprises sont faibles, dès lors que la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a déjà fixé le plafond des dépenses qui seront consacrées chaque année à la mission Justice. Ainsi, il est prévu d'atteindre à l'horizon 2022 un budget de 8,185 milliards d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale pensions.

Le gouvernement a beaucoup communiqué sur sa volonté de renforcer les missions régaliennes de l'Etat, justifiant dès lors une augmentation du budget de la Justice sur la période alors que la tendance est plutôt à la stagnation, voire à la restriction sur les autres missions (hormis la défense, la mission solidarités, insertion et égalité des chances et la recherche). La Justice serait ainsi l'une des missions sanctuarisées.

En réalité, cette augmentation est l'une des plus faibles parmi celles précédemment citées (la défense étant de loin la mission recevant le plus de crédits supplémentaires) et le budget de la Justice reste proportionnellement bas par rapport à d'autres missions et largement inférieur au budget que nos voisins européens peuvent y consacrer. La cour des comptes a ainsi pu regretter en reprenant les chiffres de la CEPEJ qu'en termes d'effort budgétaire (comprenant le budget des juridictions judiciaires et celui des juridictions administratives pour permettre des comparaisons européennes pertinentes), le budget de la justice en France ne représentait en 2016, que 0,18% du PIB, chiffre inférieur à celui de ses partenaires les plus comparables (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-bas) et à la médiane de l'Union européenne continentale (0,29 %). Pour les effectifs, le constat est le même. Avec 13 magistrats et 47 personnels judiciaires pour 100 000 habitants, la France se situe à un niveau inférieur à celui de ses partenaires les plus

comparables et à environ la moitié de la médiane des pays de l'Union européenne continentale¹.

Il apparaît dès lors nécessaire, en particulier en cette période de mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme pour la justice 2018-2022, d'effectuer un décryptage des annonces en termes de budget consacré à la justice.

LE PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

Un budget 2020 en deçà des prévisions et encore une fois principalement consacré à l'enfermement

En réalité, une diminution du budget en euros constants

Le projet de loi de finances pour l'année 2020 fixe à 7,58 milliards d'euros les crédits qui seront consacrés globalement à la mission Justice, hors compte d'affectation spéciale pensions, soit 70 millions de moins que ce qu'annonçait la loi de programmation des finances 2018-2022. Les motifs avancés pour expliquer cette réduction du budget global consistent à dire que certaines opérations foncières dans le cadre du programme de construction de 15.000 places de prison ont été retardées par des oppositions locales, outre du retard de programmation d'immobilier de tribunaux. Cet argument laisse songeur dans la mesure où les oppositions en question, à l'approche des élections municipales, pouvaient largement être anticipées comme un blocage et où l'état de l'immobilier de la justice est tel que les crédits auraient pu utilement être réemployés. Il est à craindre qu'in fine cet « ajustement » aboutisse à rogner sur les prévisions déjà fort maigres de la loi de programmation des finances 2018-2022.

Lors de sa présentation du budget à la presse le 27 septembre dernier, la garde des Sceaux s'est félicitée d'une augmentation de 4% par rapport à 2019, étant précisé qu'elle avait été de 4,5% entre 2018 et 2019, ce qui reste en tout état de cause bien loin de l'augmentation de 9% de 2017. Mais surtout, il convient de relever que cette augmentation n'est en réalité que de 2,8% déduction faite des transferts de crédits et mesures de périmètre², démonstration encore une fois de la mauvaise foi de ce gouvernement sur les moyens effectivement alloués à la justice.

¹<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/20190128-approche-methodologique-couts-justice.pdf>

²En particulier, transfert vers la mission justice de crédits auparavant attribués au conseil national des barreaux dans le cadre de la gestion de l'aide juridictionnelle.

Si l'on s'attache plus précisément au budget consacré aux services judiciaires, cette augmentation est quasi-nulle et la plus faible de toute la mission (+0,32%), ce qui implique en réalité une diminution des dépenses de fonctionnement (-1,83%) et d'investissement (-0,48%). Il s'agit par ailleurs bel et bien d'une diminution du budget en euros constants, l'augmentation envisagée pour 2020 (+0,32 %) étant largement inférieure aux estimations de l'inflation sur la même période (+1,3%).

Les arguments mis en avant sont celui de l'effort budgétaire particulièrement important qui aurait été consenti en 2019, ainsi que les économies qu'aurait permis de réaliser le développement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). Toutefois, l'on se rappellera qu'en 2019, l'augmentation des dépenses de fonctionnement des services judiciaires n'était que de 1,8%, étant précisé que c'est exactement le taux d'inflation moyen pour l'année 2018. Quant à la PNIJ, si les économies qu'elle va désormais permettre sont indéniables (27,3 millions en 2018), il n'en demeure pas moins qu'elle a fortement grevé le budget du ministère de la Justice, d'une part du fait de son coût bien plus élevé que prévu, faute d'anticipation suffisante, et d'autre part en raison du retard pris dans son développement, ce qui avait d'ailleurs été rappelé par la Cour des comptes dans un référé de 2016³.

Un budget presque totalement dédié à l'enfermement

Encore une fois, l'essentiel des prévisions d'améliorations illustre l'incapacité du gouvernement à sortir d'une logique de priorisation de l'enfermement, solution pourtant coûteuse et inefficace en termes de prévention de la délinquance. Ainsi, c'est encore une fois l'administration pénitentiaire qui reçoit le plus de crédits supplémentaires (+208 millions, soit une hausse de 5,5%) ; or les crédits de ce programme seront principalement utilisés pour l'immobilier et la construction de nouvelles places de prison (327 millions, +34%) et la sécurité (58 millions, +16%). Dans une moindre mesure mais dans une même logique, le programme « protection judiciaire de la jeunesse apparaît également « gagnant » avec une progression de ses crédits de paiement de près de 20 millions (+2,07%). En réalité, l'examen du détail des mesures annoncées démontre que la quasi-totalité de ce budget sera consacré à la création de 20 centres éducatifs fermés supplémentaires, au détriment des mesures de milieu ouvert ou de l'hébergement classique. Les centres éducatifs fermés restent, comme leur nom l'indique, des structures coercitives, antichambres de la prison, qui s'avèrent particulièrement coûteuses par rapport à un placement éducatif ou aux mesures de milieu ouvert.

³<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32105>

Des créations de postes très réduites dans les tribunaux

S'agissant des prévisions en termes d'effectifs des personnels, 1520 créations d'emploi sont annoncées, encore une fois largement absorbées par l'administration pénitentiaire (+1000 postes). Pour les services judiciaires, il s'agit de 384 créations d'emplois, réparties en 100 emplois de magistrats et 284 emplois pour les greffes et le développement de l'équipe autour du magistrat.

Comme à son habitude, le ministère entretient le flou sur la comptabilisation des effectifs et leur répartition. Côté magistrats, ces 100 postes sont présentés comme des créations d'emplois, qui seront destinées à la mise en œuvre de la réforme pénale des mineurs et à la lutte contre la délinquance économique et financière. En réalité, au 1^{er} octobre 2018, les vacances de postes dans la magistrature s'élevaient encore à 233. La direction des services judiciaires indique dans sa note de présentation de la transparence du 25 octobre 2019 que près de 150 emplois ont été créés en 2019, ce qui laisse encore au moins 83 postes vacants au premier octobre 2019. Sur 100 postes de magistrats créés budgétairement en 2020, 83 serviraient donc en pratique à combler des postes déjà existants mais vacants, ce qui réduit à 17 le nombre de créations d'emplois réelles. Le ministère ne manquera néanmoins pas d'annoncer en grande pompe que les vacances de postes dans la magistrature ont été totalement résorbées avant la fin du quinquennat, ce qui en pratique n'aura été possible que grâce à une sous-évaluation des besoins réels des juridictions et un gel de la circulaire de localisation des emplois depuis plusieurs années. En outre, la cour des comptes a pu relever le décalage récurrent entre les prévisions de plafond d'emplois et leur exécution et plus généralement les difficultés rencontrées par le ministère de la justice pour définir et mettre en œuvre des schémas d'emplois permettant de compenser les départs en retraite des magistrats et de faire face aux nouveaux besoins des juridictions. Jusqu'en 2016, les renforcements annoncés d'effectifs de magistrats ont ainsi, chaque année été contredits par l'évolution du solde des entrées et sorties de magistrats qui n'était que de seulement 30 à 60 postes de magistrats. Les explications du ministère sur ce décalage et sur la question de la vacance ne sont ainsi pas satisfaisantes.

Côté greffe, le ministère se garde bien de préciser comment seront répartis les 284 postes, ceux-ci incluant « l'équipe autour du magistrat », appellation qui regroupe l'ensemble des emplois précaires créés au ministère ces dernières années (juristes assistants, assistants de justice, etc.). Il convient de préciser à cet effet que les postes de magistrats à titre temporaire, juristes assistants ou assistants de justice, ne peuvent être utilisés à la

réalisation de travail de greffe et ne contribuent donc nullement à résorber les manques à ce niveau. En pratique, ces 284 emplois serviront là encore à une résorption de la vacance de postes, qui pour le coup sera loin d'être achevée en 2020 malgré le tour de passe-passe consistant cette fois à réduire le nombre de postes sur la circulaire de localisation des emplois⁴. Sont par ailleurs évoqués 132 emplois supplémentaires au titre des pôles sociaux, qui correspondent en réalité à des transferts d'emploi du ministère des solidarités et de la santé (dont dépendaient le TASS et le TCI) vers le ministère de la justice et ne sont donc pas véritablement des augmentations d'effectifs.

Un budget très en deçà des normes européennes et des besoins identifiés de la justice française

Le système judiciaire français, l'un des plus mal dotés en Europe

Au-delà de la comparaison 2019-2020, il y a surtout lieu de s'inquiéter de l'étroitesse du budget prévu pour la justice dans son ensemble et plus particulièrement pour les services judiciaires, au regard de l'état de la justice française et par conséquent de la réalité des besoins.

Au préalable, il convient de rappeler que le budget de la justice française est très en deçà de celui de ses voisins européens. L'édition 2018 du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) décrit encore une fois le système judiciaire français comme l'un des plus mal dotés parmi les Etats du Conseil de l'Europe, tant en termes de budget consacré à la justice que d'effectifs de magistrats : en 2016, la France allouait 0,18% de son PIB aux juridictions, bien en dessous de la médiane européenne (0,29% du PIB). La justice française compte 13 magistrats et 47 personnels judiciaires pour 100 000 habitants, là encore très en deçà de la médiane européenne (31 et 105). L'évolution des effectifs de magistrats entre 2012 et 2016 a été de 0,2%, alors que la médiane européenne était de 1,8%. En tout état de cause, alors que le chiffre de créations d'emplois pour l'année 2020 est présenté comme un effort considérable, nous ne pouvons que constater qu'au rythme de 100 créations de postes de magistrats par an, il faudra plus d'un siècle à la France pour rejoindre la médiane des Etats du Conseil de l'Europe.

⁴ En effet, la circulaire de localisation des emplois de greffiers et fonctionnaires pour l'année 2019 ne parvient à afficher une augmentation des effectifs que par l'intégration des effectifs des anciens TASS et TCI qui relevaient du ministère de la santé et des solidarités, qui ne sont en réalité pas des créations mais un simple transfert d'emplois.

Par ailleurs, l'examen des indicateurs de performance, bien que fortement critiquables pour certains comme nous le développons ci-dessous, démontre que, lorsque l'activité est stable, seules les augmentations conséquentes d'effectifs permettent en réalité d'améliorer les délais de traitement de la justice française. Par exemple, la cour de cassation a pu connaître une diminution du délai moyen de traitement des affaires, grâce à une augmentation des effectifs, conjuguées avec une diminution du nombre de pourvois. Il en a été de même pour les chambres sociales de la cour d'appel de Paris. Néanmoins, ce délai a de nouveau augmenté dès que les effectifs ont diminué en 2018. S'agissant des tribunaux de grande instance, leur activité ne réduisant pas et les créations de postes étant insuffisantes, leurs délais moyens de traitements n'ont fait qu'augmenter depuis maintenant plusieurs années.

A cet égard, on ne pourra que s'inquiéter de la mise en oeuvre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui entraînera notamment la fusion du tribunal d'instance et de grande instance au sein du tribunal judiciaire à compter du 1^{er} janvier 2020. En effet, les annexes au projet de loi de finances 2019 mettaient en évidence que le tribunal d'instance était la juridiction qui présentait les délais moyens de traitement des affaires civiles les plus raisonnables (exception faite du juge des enfants dont la temporalité n'est pas la même et qu'il est absurde d'intégrer dans ces comparaisons). A compter de 2020, la disparition de cette juridiction, et par conséquent de ses moyens propres, ne pourra qu'avoir un impact négatif sur les délais moyens de traitement des affaires qui relevaient de sa compétence, dès lors que ses moyens seront mutualisés avec l'actuel tribunal de grande instance, dont les délais sont catastrophiques. En outre, la mise en oeuvre de cette réforme complexe, sans augmentation d'effectifs, ne pourra qu'avoir un impact négatif sur les délais de traitement en général. On observera ainsi qu'alors que cette réforme a toujours été présentée comme devant faire gagner les juridictions en efficacité, le ministère se garde bien de prévoir une cible trop ambitieuse pour l'année 2020 et envisage plutôt une stagnation des délais de traitement, étant précisé que ceux-ci se sont dégradés depuis 2017.

Une sous-évaluation chronique des besoins en juridiction

Chaque année, le Syndicat de la magistrature a pu revendiquer d'être associé à l'élaboration de la circulaire de localisation des emplois, document établi par la chancellerie et qui théoriquement correspond non pas au nombre de postes budgétés mais aux besoins des juridictions. En réalité, ces besoins sont chaque année largement sous évalués et depuis le début du quinquennat, la politique est de ne pas augmenter le nombre de postes localisés, en dépit des

besoins exprimés, et ce pour ne pas mettre en évidence l'écart criant entre les besoins réels des juridictions et les plafonds d'emplois autorisés et éviter, dit-on, d'aggraver le phénomène de turn-over dans les juridictions.

La Cour des comptes a par ailleurs, dans son rapport du mois de décembre 2018 proposant une approche méthodologique des coûts de la justice, fustigé l'incapacité de la direction des services judiciaires (DSJ) à objectiver les besoins d'emploi des juridictions, la circulaire de localisation des emplois n'apparaissant pas un outil pertinent. Pour autant, malgré des travaux en cours depuis maintenant plusieurs années, la DSJ n'a pour le moment abouti à aucun référentiel pour évaluer la charge de travail des magistrats et l'activité des juridictions. Ce n'est que sous l'impulsion de ce rapport de la Cour des comptes que des travaux en ce sens vont être relancés, travaux dont le Syndicat de la magistrature et d'autres organisations ont d'ores et déjà pu dénoncer la méthode. La DSJ s'était donné pour objectif d'aboutir à des référentiels entre l'été et la fin de l'année 2019, en ne recevant qu'à deux reprises les organisations syndicales, alors même qu'aucun travail n'a été véritablement réalisé pour certaines fonctions (par exemple le juge des libertés et de la détention ou les présidents de cours d'assises), que seul le référentiel élaboré pour le parquet a été -et bien malgré la DSJ- testé en juridiction et que les autres référentiels, datant de 2014, sont globalement obsolètes, en particulier dans ce contexte de réforme de la justice qui va profondément modifier certaines fonctions (notamment celle des juges d'instance qui deviennent des juges du contentieux de la protection, et celle des juges des enfants et substituts des mineurs qui vont connaître une réforme d'ampleur de la justice pénale des mineurs au cours de l'année 2020).

L'enquête sur la charge de travail des magistrats que le Syndicat de la magistrature a réalisée au cours de l'année 2019 objective de manière criante une sous-évaluation chronique des besoins en personnel et en matériel des juridictions, au point d'ailleurs de créer une réelle souffrance chez les personnels des services judiciaires⁵. En effet, il y apparaît que les magistrats travaillent au maximum de leurs capacités, et parfois bien au-delà des durées légales prévues en droit du travail. Ainsi, sur les 754 magistrats ayant répondu à notre enquête, le temps de travail moyen se situe à plus de 10 heures par jour, étant précisé que pour nombre d'entre eux il convient d'y ajouter le travail de week-end.

Les conséquences - déjà néfastes - de la mise en œuvre de la loi de programmation 2018-2020 et de réforme pour la justice

⁵L'Envers du décor, enquête sur la charge du travail dans la magistrature, publication du Syndicat de la magistrature, juin 2019.

Il ressort par ailleurs de cette étude que la situation tend à se dégrader d'année en année, au gré des réformes qui se multiplient sans bénéficier des moyens humains et matériels appropriés pour les mettre en œuvre dans de bonnes conditions. A ce titre, l'année 2020 sera celle de la mise en œuvre des principales modifications de l'organisation judiciaire prévues par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, encore une fois sans réelle anticipation et sans les outils adaptés. En effet, au 16 octobre 2019, le décret de procédure civile devant accompagner la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance n'était toujours pas paru. La fusion de ces deux juridictions suppose par ailleurs de résoudre des difficultés de logiciels et d'accès à un réseau informatique commun, difficultés qui ne sont à ce jour pas encore résolues dans nombre de tribunaux, notamment lorsqu'il existe un tribunal dit de proximité. La disparition du tribunal d'instance en tant que juridiction suppose par ailleurs un rendu de l'ensemble des délibérés avant la fin de l'année, outre des convocations à refaire dans l'hypothèse où l'une des parties n'a pas comparu. Il va donc en résulter un surcroît de travail important pour les magistrats et surtout le greffe durant la fin de l'année 2019 et au moins le début de l'année 2020, alors que les juridictions peinent déjà à faire face à l'existant. En outre, cette réforme engendre des coûts importants pour sa mise en œuvre, alors même que l'on doute encore de son utilité. Pour exemple, pour la seule cour d'appel de Paris ce sont pas moins de 50 000 euros qui seront dépensés pour le changement des sceaux et tampons, sans compter la modification de la signalétique des juridictions qui devrait se chiffrer, pour cette cour, à plusieurs centaines de milliers d'euros.

La réforme de la justice pénale des mineurs devrait quant à elle entrer en vigueur en fin d'année 2020, le projet tel que prévu actuellement supposant des moyens humains considérables en nombre de magistrats et greffiers, en premier lieu pour tenir les délais prévus par le texte (dans de nombreux tribunaux, la première convocation devant le juge des enfants est à plus de trois mois, seule une augmentation des effectifs de greffe et de magistrats devant permettre de résoudre cette difficulté). Par ailleurs, l'ensemble des tribunaux pour enfants dispose actuellement d'un stock important de dossiers en attente de jugement qui ne pourra pas être apuré d'ici le mois d'octobre 2020. Le projet de loi de finance évoque la création de 70 postes de magistrats dédiés aux tribunaux pour enfants pour aborder cette réforme, sans précision néanmoins sur la répartition entre magistrats du siège et du parquet et surtout sans précision sur le nombre de créations réelles de postes, une bonne partie de l'augmentation des effectifs 2020 ayant vocation à être consacrée à une résorption de la vacance. Surtout, la mise en œuvre de cette réforme n'aura pas de sens sans une augmentation très nette

des effectifs de milieu ouvert à la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui n'est absolument pas prévu (cf. infra.).

Des indicateurs de performance inadaptés

Le rapport de la Cour des comptes de décembre 2018 relatif à l'approche méthodologique des coûts de la justice pointe des modalités de mesure de l'activité des juridictions et de répartition des moyens inadaptées, et en décalage par rapport au calendrier permettant d'intégrer ces données dans le projet de loi de finances. La Cour des comptes indique que *« pour avoir une juste vision des besoins humains et budgétaires des juridictions judiciaires, le ministère devrait pouvoir disposer d'outils informatiques et statistiques efficaces, ainsi que d'études d'impact qui chiffreront les conséquences des évolutions législatives et réglementaires. Des données ainsi fiabilisées permettraient de retenir dans le PAP des indicateurs pertinents dont le suivi faciliterait les arbitrages budgétaires. Faute de disposer de tels outils, le pilotage des moyens des juridictions s'effectue aujourd'hui principalement au fil de l'eau. »*

Cette année ne fait pas exception, de nouveaux indicateurs et sous-indicateurs étant encore mis en avant, ce qui ne facilite guère les comparaisons. En outre, l'impossibilité du ministère à agréger les statistiques existantes pour envisager les prévisions postérieures à la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance au sein du tribunal judiciaire laisse songeur et met en évidence à quel point cette réforme de l'organisation judiciaire, pourtant censée rendre la justice plus lisible, ne repose sur aucune donnée chiffrée précise.

S'agissant du contenu des indicateurs, ils sont censés évaluer, pour les services judiciaires, les objectifs suivants :

- rendre une justice de qualité ;
- renforcer l'efficacité de la réponse pénale, le sens et l'efficacité des peines ;
- adapter et moderniser la justice.

La qualité de la justice rendue réduite à ses délais de traitement

La qualité de la justice n'est quasiment abordée que sous l'angle des délais moyens de traitement des procédures, sans réelle prise en compte du contenu, et surtout de la motivation des décisions concernées, alors même que les juridictions ont depuis longtemps adopté des modes de fonctionnement dégradés qui conduisent à une absence de motivation des

décisions pénales, laquelle apparaît totalement incongrue et scandaleuse à nos collègues européens.

Seul le taux de cassation est utilisé comme indicateur touchant au contenu des décisions. Or il apparaît bien peu révélateur de la qualité réelle de celles-ci dans la mesure où la baisse du nombre de pourvois s'explique avant tout par la complexité des procédures et la longévité des délais, notamment d'appel, qui se révèlent très dissuasifs, plutôt que par une amélioration de la base légale des décisions rendues.

Par ailleurs, s'il est indéniable que l'obtention d'une décision dans un délai raisonnable fait partie des critères d'évaluation de la qualité du service public de la justice, force est de constater que le ministère se fixe chaque année des cibles peu ambitieuses -et qu'il n'atteint quasiment jamais- en la matière, faute d'y consacrer des moyens suffisants. Ainsi, hormis pour les cours d'appel et les tribunaux de commerce où l'objectif d'une légère amélioration des délais est posé, la cible reste la même que l'an passé pour toutes les autres juridictions.

Plus étonnant encore est l'utilisation d'un indicateur relatif au nombre d'affaires ou de décisions traitées par magistrat, du siège ou du parquet, ou par fonctionnaire, dont on perçoit mal en quoi il permet d'évaluer l'amélioration ou la dégradation du service rendu. Ainsi, s'agissant des juges des enfants, seule fonction d'ailleurs évaluée spécifiquement, le ministère fixe pour cible 1530 décisions par juge des enfants pour 2020, considérant que le ratio de 2018, de 1442 décisions par juge des enfants, était en somme une anomalie. Or ces ratios, qu'ils soient de 1400 ou de 1500, ne sont atteints qu'au prix de conditions de travail extrêmement dégradées chez les magistrats pour enfants et surtout d'une dégradation nette des conditions dans lesquelles la justice est rendue (temps d'audience réduit voire même supprimé pour certain type de décision, et ce en dehors de toutes les prescriptions légales), sans que cela ne semble le moins du monde alerter la direction des services judiciaires.

Les indicateurs utilisés sont par ailleurs extrêmement parcellaires, dès lors que des pans entiers de l'activité des juridictions ne sont pas mentionnés et donc pas évalués. Ainsi en est-il de nombre des tâches des magistrats du parquet qu'on semble réduire à leurs fonctions strictement pénales.

L'exécution des peines, encore le parfait bouc émissaire

S'agissant de l'efficacité de la réponse pénale, du sens et de l'efficacité des peines, les différents indicateurs manquent de sens et surtout de cohérence

mais ne sont que le reflet de l'incohérence du programme présidentiel sur ce sujet. Ainsi, si l'on évalue d'une part le taux d'alternatives aux poursuites et d'alternatives à l'incarcération, on met ensuite en avant le délai de mise à exécution des peines d'emprisonnement, censé se réduire grâce à la réduction des possibilités d'aménagement de peines. On continue à faire semblant d'oublier que les délais d'exécution sont aussi, et en grande partie, dus aux contingences de services extérieurs à la justice, qu'il s'agisse du ministère de l'Intérieur ou des huissiers de justice. Les indicateurs traduisent là encore une idée mensongère selon laquelle une peine ferme qui ne serait pas exécutée en détention ne serait pas exécutée du tout, faisant fi de l'utilité des aménagements de peine en matière de réinsertion. Ainsi, le recours à de tels indicateurs aboutit à se féliciter du fait que l'abaissement du seuil permettant de recourir à un aménagement de peine avant incarcération, prévu dans la loi du 23 mars 2019, réduira le recours au juge de l'application des peines et par conséquent les délais de mise à exécution, raisonnement qui confine à l'absurde. En revanche, l'un des indicateurs de l'an dernier qui permettait d'avoir un aperçu de l'état des greffes de l'exécution des peines et des délais de mise en forme des décisions, à savoir le délai moyen de transmission des décisions pénales au casier judiciaire national, n'est plus repris cette année.

Vers une justice adaptée et moderne ?

Quant à l'adaptation et la modernisation de la justice, notions particulièrement floues, celles-ci sont mesurées au travers des dépenses moyennes de frais de justice pour les décisions pénales, du plan de transformation numérique, du progrès de la part des conciliations et de la satisfaction sur la qualité de l'accueil dans les tribunaux. Autant dire qu'on ne sait quelle direction donner à ce troisième objectif, qui avait le mérite l'an passé d'être présenté de manière plus claire (« Moderniser la gestion de la justice », objectif évalué au travers des dépenses moyennes de frais de justice pour les décisions pénales et du nombre d'échanges dématérialisés avec les partenaires).

Les revendications du Syndicat de la magistrature concernant le budget des services judiciaires

Le Syndicat de la magistrature revendique en premier lieu la reprise du travail sur les référentiels destinés à mesurer la charge de travail des personnels, seule manière d'objectiver les manques cruels dont pâtissent les juridictions. Toutefois, cela n'aurait de sens sans un travail sérieux, l'objectif étant de bénéficier de référentiels utilisables et significatifs par rapport à l'activité des

juridictions. En ce sens, nous avons adressé un courrier collectif à la garde des Sceaux pour obtenir un certain nombre d'engagements sur la méthode :

- l'organisation de réunions multilatérales avec les différentes organisations syndicales et associations professionnelles ;
- la définition préalable d'une méthode de travail et du temps de travail global du magistrat puis du temps réservé aux fonctions juridictionnelles, qui doit être différencié du temps de formation et d'actualisation des connaissances juridiques, mais également des fonctions dites de "soutien" (ensemble des tâches non liées directement à l'activité juridictionnelle mais qui participent du bon fonctionnement de la juridiction, du dialogue social, des activités partenariales, de la formation des stagiaires, etc.) ;
- l'organisation de réunions par fonction ;
- une phase de test dans un panel de juridictions représentatif afin de valider les résultats des travaux.

Il est essentiel que ces référentiels se fondent sur le temps de travail devant normalement être consacré à chacune des tâches réalisées par le magistrat, plutôt que de venir entériner un fonctionnement dégradé de la justice.

S'agissant de la détermination du budget des services judiciaires, le Syndicat de la magistrature revendique une autonomie budgétaire selon un système similaire à celui existant pour les juridictions administratives. L'augmentation de ses moyens, certes indispensable, n'est pas suffisante : la justice doit aussi bénéficier de garanties étendues pour assurer son indépendance. La justice administrative, elle, profite d'une indépendance budgétaire marquée par la négociation directe de son budget par le vice-président du Conseil d'Etat auprès du ministre des Finances. Le pouvoir politique ne devrait pas pouvoir asphyxier la justice par le biais de son budget. Les représentants du ministère pèsent d'un poids trop faible sur la négociation du budget de l'Etat et, au sein du ministère de la Justice, celui des juridictions n'est pas suffisamment pris en compte. La solution serait pour le Syndicat de la magistrature dans un accroissement des prérogatives d'un Conseil supérieur de la magistrature, évidemment rénové dans sa composition.

LES AUTRES PROGRAMMES

L'administration pénitentiaire

Le budget de ce programme augmente de 5,5%. Il est prévu la création de 1000 postes. Toutefois, ce chiffre est à relativiser, car 300 postes ne viendront que combler la vacance déjà existante et non réellement renforcer les effectifs.

S'agissant des chiffres évoqués pour renforcer les SPIP, à hauteur de 400 emplois dans le cadre de la LPJ, ceux-ci sont à nuancer également dans la mesure où, une fois déduits les départs à la retraite, il n'y aurait en réalité qu'une création de 265 ETP s'agissant des « métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif ». En outre, une partie de ces 400 emplois sera utilisée par l'agence nationale du TIG.

Des moyens pour une justice déshumanisée

Il est relevé par ailleurs une création de 50 emplois pour le déploiement des extractions judiciaires. Ce chiffre est à mettre en rapport avec l'augmentation de 20% du parc de visioconférence. Le principe de la présence physique du justiciable à l'audience semble donc devenir marginal par rapport à celui de l'audience par visioconférence, à la lecture notamment des cibles 2020 en la matière prônant une augmentation de 4% par rapport à 2018 pour représenter 22% des présentations. Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement cette évolution majeure de la procédure pénale, la visioconférence ne permettant pas un exercice réel des droits de la défense pour le justiciable, et compliquant le déroulement de l'audience (difficultés de communication, coupures, sentiment que le justiciable ne participe pas réellement à l'audience).

En outre, la création de 50 emplois relatifs aux extractions judiciaires n'intervient que trop tardivement et ne permettra pas de compenser des difficultés récurrentes en la matière aboutissant à ce que l'autorité judiciaire se voie souvent imposer l'absence de réalisation de l'extraction et au final une augmentation des délais de jugement.

Ce constat que les magistrats sont en réalité contraints de ne pas pouvoir réaliser des extractions et qu'ils sont soumis de fait au recours à la visioconférence ressort également des chiffres transmis par la chancellerie qui révèlent une augmentation plus forte de la visioconférence dans la pratique des magistrats que celle initialement envisagée. Ainsi, les premières prévisions du taux de recours à la visioconférence dans le cadre des extractions judiciaires pour 2019 de 16,6% ont été rapidement actualisées en 2019 à 20% compte tenu du prisme de la visioconférence de plus en plus fort dans les audiences.

Le Syndicat de la magistrature ne peut que dénoncer cette situation qui aboutit à faire de la visioconférence le principe de déroulement d'une audience, à faire évoluer massivement les cultures des magistrats en la matière et au final à faire reculer le droit à un procès équitable des justiciables.

Saisi sur question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à laquelle le Syndicat de la magistrature s'était joint, le Conseil constitutionnel a prononcé l'inconstitutionnalité des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 706-71 du Code de procédure pénale (dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 1er décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale) permettant de recourir à la visioconférence, sans consentement de la personne placée en détention provisoire, au cours de l'examen des demandes de mise en liberté dont est saisie directement la chambre de l'instruction, en ce qu'elles portent une atteinte excessive aux droits de la défense.

Dans la continuité de sa décision du 21 mars 2019, censurant les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (qui supprimaient initialement l'obligation de recueillir l'accord de l'intéressé pour recourir à la visioconférence dans les débats relatifs à la prolongation d'une mesure de détention provisoire), le Conseil constitutionnel a réaffirmé l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant une juridiction dans le cadre d'une procédure de détention provisoire, même s'il n'est pas allé au bout de son raisonnement en limitant sa censure aux détentions criminelles. Pour tous les autres cas la bonne administration de la justice et le bon usage des deniers publics ont été privilégiés, alors qu'il est question de la liberté de justiciables présumés innocents.

La visioconférence est ainsi avalisée sur la base d'une politique exclusivement orientée vers des objectifs gestionnaires et d'économie de moyens, en l'occurrence la réduction des escortes, au détriment de l'indépendance du juge dans le choix du recours à cette modalité.

Cette « justice à distance », déshumanisante, où le justiciable deviendra le spectateur de l'audience et le juge le présentateur de débats démembrés a donc de beaux jours devant elle. Au final, les magistrats se sont habitués à consacrer du temps à supplier l'administration pénitentiaire ou les services de police ou de gendarmerie de réaliser les extractions « à enjeu procédural majeur » sans que jamais ne soit mesuré le temps de travail de magistrat qui y est consacré à la seule fin d'économiser du temps de travail de surveillant pénitentiaire, ce qui n'est pas une bonne affaire en termes d'économies budgétaires...

Des priorités guidées par une politique de l'incarcération

Outre le recul en matière d'accès au juge porté par la volonté d'étendre la visioconférence, un autre principe, celui de l'incarcération à tout va, voulu par

ce gouvernement, transparaît de ce document malgré un affichage politique contraire. Ainsi, 159 emplois - soit deux tiers d'emplois de plus que ceux réservés aux extractions - sont réservés aux ouvertures d'établissements pénitentiaires. Par ailleurs, 83,5 millions d'euros sont consacrés aux crédits immobiliers soit une augmentation de 27% par rapport à 2019. L'objectif affiché est ainsi la création de 15 000 places de prison supplémentaire à l'horizon 2027.

Si l'on ne peut accepter que, du fait de la surpopulation carcérale, des personnes détenues, sous main de justice, soient à trois voire plus dans des cellules de 9m², le Syndicat de la magistrature dénonce ce choix de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, véritable appel d'air et incitation à l'incarcération plutôt que de renforcer les services de milieu ouvert, seuls pourtant à même de limiter sur le long terme le recours à la détention. Ainsi, lors de la réouverture de la maison d'arrêt de la Santé, il a été acté la création de cellules de moins de 9m² pour éviter la tentation de l'administration de les « doubler ». Le résultat a été que les détenus vivent malgré tout à deux dans moins de 8m² incluant une douche, un wc, un réfrigérateur, une plaque à induction, deux lits et deux placards. Créer de nouveaux établissements pénitentiaires revient à se priver de la réflexion nécessaire sur les solutions alternatives à l'incarcération alors que le gouvernement affirme vouloir les développer. Il paraît parfaitement contradictoire d'annoncer vouloir diminuer les peines d'emprisonnement en supprimant les peines inférieures à un mois et en limitant les peines inférieures à 6 mois ou, en établissant que l'aménagement ab initio sera le principe, tout en augmentant les places en établissement pénitentiaire. Par ailleurs, cette disposition ne saurait suffire et pourrait s'avérer hautement contre-productive, d'abord parce qu'elle concernerait un nombre relativement peu élevé de personnes effectivement incarcérées, mais surtout parce qu'il existe un risque non négligeable d'effet de seuil sur les professionnels. L'étude d'impact réalisée dans le cadre de la LPJ le reconnaît lorsqu'elle précise : « il importe pour que ces mesures prennent leur plein effet, que les tribunaux correctionnels s'en emparent et n'écartent pas les courtes peines par une motivation type sur la personnalité ou la situation du condamné, et qu'il n'y ait pas d'effet de seuil (prononcé de peines de 2 mois ou de 7 mois ». On peut ainsi mesurer le faible effet escompté d'une telle réforme dans les prévisions formulées : une baisse du taux de 15% à 12% entre 2018 et 2020, baisse d'autant plus relative que les indicateurs ne sont pas connus avant 2017. Le faible effet escompté ressort également des taux d'occupation des places en maison d'arrêt prévu : une baisse de 137,7% en 2017 à 135%...chiffres qui, s'ils ne concernaient pas un sujet aussi grave, prêteraient à rire.

La protection judiciaire de la jeunesse

Le budget de ce programme augmente de 16,5 millions d'euros pour représenter une somme de 736,6 millions d'euros (hors contribution au CAS pensions), soit une augmentation de 2,3% par rapport au budget 2019.

94 ETP sont annoncés pour la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 outre 5 emplois pour les internats tremplins. En réalité, les créations réelles ne seront que de 70 ETPT, 29 postes étant créés par redéploiement. 13 emplois sont créés pour l'ouverture des 20 centres éducatifs fermés votée dans le cadre de la LPJ.

Là encore, il s'agit d'une priorisation de l'enfermement, sans avoir nullement démontré d'ailleurs son efficacité.

En effet, la ministre annonce que l'augmentation des crédits et des effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse sera dédiée à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs et notamment à la création de 20 centres éducatifs fermés et à la diversification des modes de prise en charge. Or, en fait de diversification, les seules annonces faites jusqu'à présent par la protection judiciaire de la jeunesse sont le placement à domicile (bien moins coûteux qu'un placement classique mais ne répondant pas aux mêmes besoins) et la mesure d'accueil de jour, « créée » par la loi du 23 mars 2019 dont on peine à percevoir la différence avec l'existant (mesure d'activité de jour et accueil en unité éducative d'activité de jour, d'ores et déjà possible dans le cadre de n'importe quelle mesure de suivi ou d'accompagnement pénal). En réalité, les crédits supplémentaires seront donc presque entièrement absorbés par la construction de nouveaux centres éducatifs fermés, qui deviendront donc à terme plus nombreux que les autres structures de placement, toutes catégories confondues, ce qui est pour le moins paradoxal sur le plan de la diversification.

Le Syndicat de la magistrature maintient son opposition à la création de centres éducatifs fermés et dénonce le fait qu'un tel budget puisse y être consacré alors que la priorité devrait être mise sur les lieux de suivis des mineurs en milieu ouvert.

Les centres éducatifs fermés sont des structures éducatives dont le sens éducatif apparaît hautement relatif, les mineurs y étant placés uniquement dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve donc un cadre contraint, une détention étant encourue dans l'hypothèse d'un non-respect de ce cadre. Elles sont en outre très coûteuses par rapport à d'autres types de placement et par rapport aux mesures de milieu ouvert.

Il est ainsi noté qu'un CEF présente une dépense moyenne budgétaire annuellement de 1 555 551 euros, un CER de 693 657 euros, une unité éducative d'hébergement collectif de 1 227 644 euros. Ce coût élevé se retrouve dans les prix de journée qui selon les lieux de placement se présentent de la façon suivante :

- 474 euros pour un CEF ;
- 361 euros pour un CER ;
- 214 euros pour un hébergement collectif.

-

Le centre éducatif fermé est donc le type de placement le plus coûteux et malgré tout celui privilégié par ce gouvernement, dans un contexte de restriction budgétaire. La priorité devrait se trouver bien ailleurs et notamment dans la mise à disposition des services éducatifs classiques, qui souffrent de délais d'attente extrêmes empêchant une prise en charge très tôt des mineurs, la seule permettant en réalité d'intervenir avant même que la question du placement en CEF ne puisse se poser. Le Syndicat de la magistrature dénonce la part massive consacrée aux centres éducatifs fermés au détriment des structures classiques et non contraignantes de prise en charge, ce qui au final n'est pas un mode efficace de traitement de la délinquance des mineurs.

S'agissant des emplois réservés pour la mise en place de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, ceux-ci semblent largement insuffisants pour combler les difficultés actuelles des milieux ouverts qui par manque de personnels, ont des listes d'attente très longues, ce qui aboutit à un nombre important de mineurs non suivis. 70 ETP ne suffiront pas à permettre que les mesures ordonnées après l'audience de culpabilité, telle qu'imaginée dans la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 soient mises en œuvre sans délais. Dès lors, le sens même de la réforme peut être questionné puisqu'elle suppose un temps de « mise à l'épreuve » qui ne saurait avoir de sens avant qu'un accompagnement éducatif ait pu commencer.

Par ailleurs, il peut être relevé que ces emplois ne permettent qu'un rattrapage par rapport à ce qui existait précédemment (notamment avant 2009) et que l'activité de la PJJ ayant augmenté, cela ne permet aucunement un rééquilibrage, le déficit d'emplois persistant. En outre, sur les 70 emplois évoqués, 47 emplois ne sont pas pérennes de sorte que leur effet au long terme ne peut nullement être évalué. Enfin, sur la question des familles d'accueil, s'il peut être relevé que le tarif journalier augmente passant de 36 euros à 40 euros, l'on ne peut que déplorer le fait que le statut des familles d'accueil n'ait toujours pas été adopté.

Enfin, s'agissant des indicateurs choisis pour mesurer la performance de ce programme, même s'il était insuffisant et surtout rarement renseigné, l'on ne peut que déplorer l'abandon du seul indicateur qui existait pour tenter de mesurer l'efficacité des mesures ainsi ordonnées, à savoir l'indicateur 1.3 "Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi".

L'accès au droit et à la justice

Le budget de ce programme augmente par rapport à la loi de finance 2019 passant de 466,8 millions d'euros à 530,5 millions d'euros.

L'aide juridictionnelle

Là encore, les apparences sont trompeuses puisque le projet de loi de finances laisse apparaître une augmentation des crédits qui seraient consacrés à l'aide juridictionnelle alors qu'en réalité il n'en est rien. En effet, cette augmentation est uniquement due à l'intégration dans les recettes de crédits qui étaient auparavant affectés au Conseil national des barreaux. Il s'agit donc uniquement d'un changement de périmètre. A périmètre constant, c'est en réalité une baisse de 3,2% du budget consacré à l'aide juridictionnelle qu'il faut constater. Alors que la France se situe largement en dessous de la moyenne européenne pour le budget par habitant alloué à l'aide juridique, c'est encore la diminution de ce budget qui est recherchée, en sacrifiant une politique publique pourtant cruciale pour l'accès de tous à la justice, y compris les plus démunis, et des conditions de rémunération décentes des avocats qui les défendent.

Par ailleurs, le projet de loi de finances 2020 prend étonnamment en compte des évolutions qui n'ont fait l'objet à ce jour d'aucun projet de texte législatif ou réglementaire mais uniquement d'un rapport d'information rendu dans le courant de l'été, et ce alors même que la ministre a toujours assuré que ce pan de réforme serait examiné après la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019 et ferait donc l'objet de consultations ultérieures. On peut dès lors notamment s'étonner que le gouvernement s'avance autant sur l'expérimentation de structures spécifiquement dédiées à la défense de justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, expérimentation qui pose de multiples questions, notamment sur la liberté de choix de l'avocat, y compris pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Rien n'est encore précisé sur la manière dont ce type de structures pourrait se mettre en place.

L'effort de dématérialisation par Justice.fr qui devrait permettre à terme qu'une demande d'aide juridictionnelle se fasse uniquement par voie

dématérialisée générera peut-être des économies (le montant d'une demande étant passé de 13,45 euros en 2017 à 12,21 euros en 2018), mais il faut prévoir que sa mise en place sera complexe et qu'elle s'adressera à des populations précarisées qui ne pourront toutes y avoir recours. Ce constat semble par ailleurs partagé, les prévisions visant un coût pour une demande en 2020 inférieur à 14 euros, ce qui est supérieur à ce qui était visé précédemment. En résumé, les prévisions estiment bien que le coût de la demande va augmenter à nouveau, le recours au tout numérique n'empêchant pas le traitement des procédures par des fonctionnaires et des magistrats.

Il est prévu que les plus démunis seront accompagnés dans l'utilisation de ce nouveau logiciel. Toutefois, il est à craindre pour des populations éloignées des lieux de justice, avec un accès limité à la lecture, l'écriture et l'informatique, cela n'entraîne un effet désincitatif fort et que les justiciables ne demandent même plus l'aide juridictionnelle alors qu'ils en ont le droit, du fait de la complexification des démarches uniquement numériques, ce que dénonce d'ailleurs le Défenseur des droits dans son rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics ».

Enfin, le Syndicat de la magistrature ne peut que s'alarmer du projet visant à réformer en partie la loi relative à l'aide juridique par le biais d'un amendement au projet de loi de finances déposé par les députés Naïma Moutchou et Philippe Gosselin, rapporteurs de la mission d'information précédemment évoquée sur l'aide juridique. Une modification majeure de la loi du 10 juillet 1991 consisterait ainsi en la fixation d'un plafond d'éligibilité à l'aide juridictionnelle sur la base des revenus annuels du requérant et non plus mensuels, à partir du revenu fiscal de référence. Sous couvert de simplification, cette mesure risque fort d'être un obstacle à l'obtention de l'aide juridictionnelle pour les personnes dont les revenus auraient diminué depuis la détermination de leur revenu fiscal de référence, hypothèse non prévue par le texte et qui n'est pourtant pas un cas d'école (perte d'emploi, faillite, passage en retraite, etc.). Autre obstacle, une nouvelle cause de rejet de la demande d'aide juridictionnelle, en cas de procédure « manifestation abusive », est par ailleurs créée, motif pour le moins litigieux tant il suppose d'entrer dans l'examen du fond de l'affaire.

Lors de notre audition par les deux rapporteurs, nous avons justement pointé que les BAJ étaient, dans de nombreuses juridictions, la dernière roue du carrosse, aucun magistrat n'y étant dans les faits réellement affecté, alors que l'octroi de l'aide suppose un examen de critères qui n'ont rien d'automatique. Nous avons plaidé pour restaurer le BAJ comme un véritable service juridictionnel, nécessitant l'octroi de moyens humains et d'outils, pour

éviter les retards pris dans des procédures à cause de l'engorgement de certains BAJ, et pour s'assurer que certaines sommes devant être prises en charge, à la fin de l'instance, par les parties, ne seraient plus supportées par l'Etat. Ce n'est pas le choix fait dans ce projet de texte, qui vise à exclure injustement certaines personnes du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Dans la même logique de rationnement du budget, l'amendement en question prévoit par ailleurs la possibilité de supprimer les bureaux d'aide juridictionnelle de certains tribunaux au profit d'un regroupement dans un certain nombre de juridictions dont la liste et le ressort seront fixés par décret, mesure qui sonne comme un nouvel ajout aux multiples possibilités de supprimer des contentieux dans certaines juridictions qu'offrait déjà la loi du 23 mars 2019 de réforme pour la justice et qui ne fait que renforcer nos inquiétudes par rapport à l'accès à l'aide juridictionnelle à tous ceux qui y sont éligibles.

L'accès à la connaissance de ses droits

La présentation budgétaire, comme d'autres supports du ministère, fait à nouveau l'amalgame entre la connaissance par chacun de ses droits et le véritable accès au droit et aux droits. Or, il est démontré que la seule information ne suffit pas à permettre à tous d'accéder à leurs droits. Une politique de guichet ne peut suffire à l'accès au droit. Les subventions des CDAD et de MJD sont en augmentation très faible (+0,35 millions soit 4,2%) après une année de hausse et une année de stabilisation, tendance qui n'est pas à mettre de côté. Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits que promeut la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, aboutit de fait, à une distance plus forte entre le justiciable et le juge et au final à un évitement du juge. L'objectif de ces modes alternatifs est de simplifier le déroulement des procédures contentieuses voire de s'y substituer. Or, qui dit procédures alternatives dit aussi information moindre sur les droits, compte tenu de l'absence de passage devant le juge.

Le Syndicat de la magistrature alerte sur un point : l'accès au droit ne peut s'entendre seulement comme un moyen d'économiser du temps de juge ou de fonctionnaire de greffe, il est aussi un facteur de qualité de l'intervention judiciaire et de connaissance réelle des droits par les justiciables.

L'aide aux victimes

La hausse de ce budget n'est que de 1,7% ce qui marque une fois de plus le pas par rapport aux années passées où la hausse était de 2,1% en 2019, de 6,4% en 2018 et 11% en 2017.

Cette très faible hausse paraît d'autant plus incompréhensible que de plus en plus de victimes sont prises en charge. Ainsi, +7% de victimes ont été suivies en 2019 et +61% de victimes de terrorisme ont été suivies entre 2017 et 2018. Ce chiffre interroge de façon plus précise alors que l'aide aux victimes englobe les actions à destination des victimes de violences conjugales, que la lutte contre ces violences étant affirmée comme prioritaire et que 23% des victimes prises en charge par les associations sont des victimes de violences conjugales.

Le soutien à la médiation familiale

Si l'objectif affiché est de donner une réponse adaptée aux conflits familiaux, il est aussi de limiter autant que faire se peut le recours au juge, ce qui conduit à être vigilant. Toutefois, les crédits augmentent de 34%, l'objectif affiché étant de réduire les délais entre la décision judiciaire et la prise en charge effective, ce qui est à relever. Par ailleurs, l'allocation supplémentaire de 2,04 millions d'euros pour les espaces de rencontre est également à noter positivement.

Conduite et pilotage de la politique de la justice

Ce programme connaît une augmentation inférieure aux années précédentes : +6,8% pour un montant total de 461M€. Cela reste néanmoins l'une des augmentations de budget proportionnellement la plus importante de la mission. Il verra une création de 66 ETP.

Les projets informatiques

Il comporte le plan de transformation numérique qui bénéficie de 176,6 M€ en 2020 (+8%) et s'articule autour de 3 axes : l'adaptation du socle technique et des outils de travail, les évolutions applicatives et le soutien aux utilisateurs.

Concernant l'axe 1, une optimisation des sites par un plan massif de déploiement de la fibre optique sera lancée, quand les structures le permettront. Les crédits informatiques connaissent une augmentation de 6,7% pour un montant total de 206 millions d'euros. Sur cette somme, 29,4% seront consacrés à la PNIJ qui augmente de plus de la moitié. Le parc de visioconférence augmentera de 20%. Nous avons déjà pu développer nos arguments sur cette question. Elle est justifiée par la nécessité de répondre « aux attentes » en matière d'extractions, en d'autres termes au fait de vouloir réduire celles-ci pour privilégier les visioconférences. Cependant, un autre argument utilisé est celui de l'argument du « travail agile ». Cette

expression ne manque pas de nous interroger. De quel travail parle-t-on ? Du justiciable qui est tenu de se déplacer à l'audience mais doit en réalité être « agile » et accepter la visioconférence ? Du magistrat qui doit se déplacer en salle de visioconférence de façon « agile » au lieu de se déplacer en salle d'audience ?

S'agissant de l'axe 2, sont évoqués la dématérialisation des bulletins B3 du casier judiciaire, le portail du justiciable au civil et la communication électronique civile avec les avocats généralisés depuis le 1^{er} septembre 2019. Le projet PORTALIS est présenté comme devant évoluer vers un projet plus vaste de procédure civile numérique. S'il est nécessaire que la justice se mette à niveau en matière de numérique, de dématérialisation et d'outils informatiques, il n'en demeure pas moins que ces réformes successives ne doivent pas au final permettre un éloignement complet du juge du justiciable, une disparition des accès au tribunal et des guichets d'information. Peut-on cependant rappeler que si les justiciables ont effectivement désormais, et c'est heureux, accès à leur casier judiciaire de manière dématérialisée, les services judiciaires qui ne justifient pas d'une activité relative à la permanence pénale sont tenus d'attendre le retour des bulletins numéro 1 par télécopie ? Ce moyen de communication d'un autre âge et voué à disparaître est encore le quotidien des services de l'audiencement des cours et tribunaux. Sans parler du délai moyen de plusieurs jours pour obtenir un casier judiciaire étranger malgré les annonces faites en termes d'échanges de casiers européens pour une population pénale de plus en plus mobile.

S'agissant de l'axe 3, le soutien aux utilisateurs, le programme de transformation de la chaîne de soutien vise à « un changement de paradigme initié par l'implémentation du PTN au sein du ministère ». L'objectif est d'atteindre « un niveau de support conforme aux attentes des utilisateurs, mais aussi la capacité à répondre aux enjeux d'ouverture du service informatique justice à une pluralité d'acteurs externes ». A ce titre, le fossé est immense entre l'opération de communication de la chancellerie qui s'est répandue sur ses progrès numériques lors du Plan de transformation numérique Tour en 2019 et la réalité vécue par les magistrats et les fonctionnaires : les postes informatiques sont encore dotés de Word Perfect qui remonte aux années 90 et qui « plante » régulièrement et il ne peut être envisagé de travailler sur un autre logiciel pour les services contraints d'avoir recours aux logiciels WIN qui n'en acceptent pas d'autres. Et que dire de l'annonce de l'arrivée de Cassiopée dans les cours d'appel, serpent de mer tant de fois retardé ? Son implantation avait été annoncée dès l'année 2011. A ce jour, le secrétariat général du ministère préfère ne pas donner de date malgré la perspective de procès hors norme qui se tiendront dès 2020 à Paris.

Sans parler non plus des matériels dont sont dotés les services de permanence : ordinateurs lourds et peu performants, téléphones obsolètes que d'autres ministères ont abandonnés, écrans trop petits pour consulter des dossiers non encore numérisés.

Les grands projets informatiques menés par le SG sont les suivants. Ces projets représentent un surcoût important :

- Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) : maintien en conditions opérationnelles de la version initiale et déploiement pour 2025 d'une nouvelle version. Un marché de six ans est prévu pour assurer le fonctionnement de la PNIJ dans sa version actuelle. Le Syndicat de la magistrature avait eu l'occasion de critiquer le choix initial (centralisation entre les mains d'un prestataire Thalès, ce qui posait un double problème de risque de conflit d'intérêt et de sécurité du système que la centralisation rend plus vulnérable, outre le fait que ce choix ne prévient pas totalement le risque de détournement des interceptions), les surcoûts générés par le projet et le désastre de la mise en service initiale, avec de nombreuses difficultés et pertes de données dans des affaires d'importance. L'état actuel de la PNIJ est correct en terme d'utilisation par les professionnels. Il demeurerait important de pouvoir évaluer les effets concrets de la mise en œuvre de cette centralisation et accès plus direct aux mesures par les magistrats, en terme de recours à ces techniques de surveillance attentatoires aux libertés et de contrôle effectif sur les mesures mises en œuvre.

La création d'une version 2 va dans le sens de nos revendications de l'époque : une internalisation de cette plateforme sensible, qui aurait dû dès l'origine relever d'infrastructures du ministère et non d'une société privée. Il est prévu une mise en œuvre en 2023. Il est également à relever que la PNIJ permet désormais un cumul d'économie cible à terme de 47 millions par an.

- CASSIOPEE : la phase de généralisation aux cours d'appel (après les TGI), débutée en 2014, est en cours. Mais d'ores et déjà, il est nécessaire d'adapter l'applicatif aux évolutions de procédure pénale introduites par la loi de programmation de la justice 2018-2022 et de réforme de la justice. A cet égard, il est intéressant de rappeler que l'étude d'impact de ce projet faisait bien peu de cas des professionnels avec des dates d'entrée en vigueur proches en assumant de ne pas attendre la mise à niveau du logiciel CASSIOPEE, dont on voit les conséquences aujourd'hui.

La question épineuse des échanges inter-applicatifs demeure : alors que, depuis 2010, ces échanges sont présentés comme devant permettre de désengorger les parquets, la mise en œuvre pêche encore. Trop souvent, les services de greffe sont contraints d'enregistrer les procédures plutôt que de les importer, compte tenu de difficultés liées à la rédaction initiale des procès-verbaux par les services d'enquête. Le Syndicat de la magistrature rappelle en outre que ces échanges inter-applicatifs ne doivent pas être accompagnés d'une diminution des personnels de greffe dans la mesure où il demeure de leur responsabilité de s'assurer du bon enregistrement, ce qui est loin d'être un enjeu mineur. Quant aux échanges inter-applicatifs avec le casier judiciaire, ils sont également très diversement mis en œuvre, soit en raison de vacances de postes dans les greffes.

Au final, il n'y a pas de gains pendant la période d'investissement, le projet étant...« non opérationnel » !

- ASTREA pour la refonte du casier judiciaire, dont les spécifications ont débuté en 2013. Le projet a subi des retards cumulés, entre des questions d'organisation et de la nécessité de prendre en considération des réformes. Le deuxième palier consistant à remplacer le casier judiciaire des personnes morales devait débuter en 2018 mais a été finalement reporté à 2019. Le coût estimé au final est de +94%

- HARMONIE, système intégré de gestion des ressources humaines pour les payés. Sa mise en œuvre a déjà valu des surcoûts financiers importants. Il est aujourd'hui question d'intégrer la pré-liquidation de la paye pour s'interfacer avec l'application PAY de la DGFIP et demain PAYSAGE ainsi que la mise en œuvre du dossier dématérialisé des agents. A compter de 2019, un nouveau portail a été mis en place au profit des agents, gestionnaires et managers. De nouvelles fonctionnalités sont par ailleurs encore en cours de développement. Le surcoût est significatif au final puisqu'il représente +54 %.

- PORTALIS pour la procédure civile. Il s'agit d'un programme de modernisation qui s'appuie sur le levier numérique et vise à dématérialiser les interactions entre les acteurs de la chaîne judiciaire civile. Ce programme sera déployé progressivement au niveau des juridictions. Il est à relever que son coût entre le lancement et l'actualisation représente un écart de 29,57%. En plus de son budget initial de 28,5 millions d'euros, 25 millions supplémentaires sont apparus nécessaires.

L'emploi des personnes en situation de handicap

En ce qui concerne l'emploi des personnes en situation de handicap, le taux de 6% d'emploi de ces personnels qui est une obligation depuis douze ans

devrait être envisagé à nouveau pour 2020 comme pour 2019 dans une administration où la nature de nombreux postes de travail aurait dû le permettre depuis bien longtemps. Difficile là encore de se féliciter avec le ministère de la progression de 1,33 points en sept ans. Il est cependant à relever que la mission handicap a été remise en place au sein du secrétariat général, ce qui est positif. Pour autant, à l'issue du colloque qui s'est tenu au ministère, il est apparu aux dires des personnels concernés, que l'administration recherchait davantage à communiquer sur cette question qu'à la résoudre.

L'action sociale

Le budget de l'action sociale du ministère de la Justice croît de 8,4%, ce qui est largement inférieur à 2018 où il avait augmenté de 17% par rapport à 2017 pour arriver à un montant de 29,7 M€, ce qui reste peu au regard d'autres ministères.

Il apparaît très difficile de lire les éléments fournis par le ministère dans la mesure où à aucun moment ne figure clairement la dotation fournie à la fondation d'Aguesseau, tous les éléments étant confondus sans distinction entre la restauration, le logement, la fondation, la petite enfance, les œuvres et organismes à caractère social.

Malgré cette confusion, il peut être relevé que le chiffre de 200 berceaux invoqué par le ministère en matière de petite enfance est largement insuffisant comparé aux besoins existants. Ne parlons même pas des 10 berceaux réservés pour des horaires atypiques, qui sont pourtant légion dans la magistrature. A ce titre, il n'a jamais été admis que les fonctionnaires et les magistrats qui subissent des audiences tardives travaillent en horaires atypiques.

En outre, les besoins de plus en plus criants en termes de logements notamment en région parisienne mais aussi autour des grandes métropoles ne peuvent être satisfaits, la solution étant trouvée dans un nombre ridicule de places en colocations qui ne peuvent que « dépanner » des fonctionnaires débutants et sur une courte période de leur vie professionnelle.

De même, le secrétariat général refuse, malgré ses annonces en la matière, à sanctuariser la ligne budgétaire des aides et secours : les acteurs de l'action sociale ne sont pas en mesure de délivrer de tels subsides à des agents, y compris, et de manière de plus en plus fréquente, à des magistrats frappés par des accidents de la vie.

Enfin, la Fondation d'Aguesseau qui se voit déléguer une partie de l'action sociale a vu sa subvention baisser et s'est vue contrainte de puiser dans ses réserves pendant plusieurs années consécutives. Or aucun élément n'est communiqué de nature à penser que les engagements très fermes du ministère seront tenus en la matière pour l'exercice 2020 puisqu'il lui est demandé de chercher dès à présent à en diminuer les contours ou à demander aux agents une participation financière accrue aux prestations d'action sociale.