



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 26 octobre 2016

Observations sur le projet de loi de finances 2017

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la Commission d'avancement en 2016).

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

Les crédits de la mission Justice atteignent les 8 584,3 M € en 2017. Il s'agit de la plus forte augmentation des 5 dernières années (+ 391 millions soit +4,8%). Ils étaient de 8,19 milliards en 2016.

La mission Justice compte plusieurs programmes (Justice judiciaire, administration pénitentiaire, PJJ, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et conseil supérieur de la magistrature). 2100 créations d'emplois sont annoncées pour 2017.

Si les efforts consentis depuis plusieurs années sont notables, ils ne suffisent pas à masquer la réalité d'une justice exsangue, en terme de charges mais également de moyens, humains ou matériels. Le projet de loi de finances pour la Justice judiciaire va dans le bon sens mais il ne peut que demeurer insuffisant étant donné le retard structurel pris par la France depuis des décennies.

Le récent rapport de la Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice (CEPJ), dévoilé début octobre 2016 montre que la situation de la Justice française demeure extrêmement difficile.

Certes, le budget est passé de 61 à 64€ par an et par habitant, soit juste au-dessus de la moyenne des pays du Conseil de l'Europe. Mais le budget des services judiciaires demeure bien inférieur à celui de nos voisins européens dont le PIB est équivalent à celui de la France (deux fois moins que les Pays-Bas, par exemple).

La France compte toujours deux fois moins de juges et de fonctionnaires de greffe et quatre fois moins de procureurs que la moyenne européenne. Depuis le précédent rapport de la CEPEJ, le nombre de juges comme le nombre de procureurs a encore baissé de 2%. La France compte 10,5 juges pour 100 000 habitants (la moyenne européenne étant de 20,7) et 2,8 procureurs pour 100 000 habitants (moyenne européenne :11,3). Pourtant, les parquetiers français ont la productivité la plus élevée des 47 pays du Conseil de l'Europe.

Cela ne suffira pas à combler notre retard par rapport à nos voisins européens puisque, pour se situer simplement dans la moyenne des pays du Conseil de l'Europe, il faudrait en France au moins 13600 magistrats du siège et 7400 magistrats du parquet. Or, la France ne compte que 8000 magistrats environ.

C'est ainsi que les magistrats demeurent encore moins nombreux, aujourd'hui, qu'en 2009. Quant aux greffiers et fonctionnaires, eux-aussi, leurs effectifs doivent être renforcés afin que chacun, en juridiction, puisse exercer ses missions.

Cette question des moyens est au cœur du fonctionnement même de notre justice. A défaut de moyens tangibles, aucune réforme n'est viable. Elle reste une coquille vide, tantôt populiste, tantôt juste inutile, mais souvent dévastatrice pour l'image de la Justice, qui ne parvient pas à la mettre en œuvre.

L'annonce du ministère de la justice dans la présentation de la programmation pluri annuelle , selon laquelle le budget 2017 « prévoit les crédits nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi modernisation de la justice du XXIè me siècle » nous apparaît non seulement irréaliste mais aussi irréaliste.

Ce budget demeure donc manifestement insuffisant non seulement pour redresser la justice judiciaire mais pour lui permettre de mener à bien les réformes qui viennent d'être votées.

Seul un plan pluriannuel d'envergure peut permettre de faire entrer la Justice dans le XXIème siècle.

Le ministre de la Justice rend hommage régulièrement à l'engagement des personnels de justice. L'USM rappelle que sans eux et leurs efforts souvent au-delà du raisonnable la Justice serait tout simplement en état de mort cérébrale.

Il est indispensable que les parlementaires prennent conscience des sacrifices que la plupart des magistrats consentent pour tenir à bout de bras une institution appauvrie et dépourvue des effectifs suffisants de magistrats et de fonctionnaires nécessaires. Ces « records » énoncés dans les documents budgétaires cachent une réalité inquiétante : des arrêts de maladie de plus en plus fréquents pour burn-out, des maladies dont des AVC reconnus comme accidents de service, un profond découragement chez les personnels de justice.

Son appel étant resté lettre morte, l'USM réitère son invitation à l'égard des parlementaires à se rendre dans les juridictions, afin qu'ils puissent percevoir par eux-mêmes, l'état des juridictions et l'impact des réformes qu'ils adoptent.

CHAPITRE I – LE BUDGET JUSTICE JUDICIAIRE (programme 166)

I – La saturation absolue des juridictions se confirme

A/ Les délais de traitement et les stocks préoccupants...

1- En matière civile

2 - En matière pénale

B/ ...malgré la hausse continue du nombre d'affaires traitées par les magistrats

1. En matière civile

2. En matière pénale

3. la situation particulière des magistrats du parquet

C/ ...et une modernisation constante de la Justice

D. Le manque d'indicateurs dans divers domaines

II – Les frais de justice et de fonctionnement

A/ Frais de Justice

B / Budget de fonctionnement

III – Les effectifs

A. Des chiffres en trompe l'oeil

B. Des réformes sans moyens humains supplémentaires

IV.L'ENM

Chapitre II – LE BUDGET ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE (Programme 101)

I L'aide juridictionnelle

II. L'accès au droit

III. L'aide aux victimes

Chapitre III. BUDGET CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (Programme 310).

Chapitre IV – LE BUDGET DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE (programme 355).

CHAPITRE I – LE BUDGET JUSTICE JUDICIAIRE (programme 166)

Le programme 166, sur la justice judiciaire, est celui qui traite des moyens accordés aux juridictions.

Le budget de la justice judiciaire connaît une augmentation notable de ses crédits de paiement de 3,7 % par rapport à l'an dernier (3 328 728 447 / 3 210 124 658 en 2016) soit 118,6 M €. Il faut rappeler qu'en 2016 cette augmentation n'avait été que d'1 % .

Il faut aussi se réjouir d'une augmentation sensible des autorisations d'engagement de 5,7 % par rapport au PLF 2016, soit plus de 5 fois l'augmentation constatée en 2016. Néanmoins il faut rappeler qu'elles restent encore en dessous du niveau de celles de 2011 et de 2012.

Les annonces de création de 600 emplois sont réjouissantes. Mais elles ne doivent pas faire oublier que 2017 est une année durant laquelle plusieurs réformes vont continuer à être mises en oeuvre et que ces recrutements suffisent à peine à combler les départs en retraites. Ainsi, il est important de rappeler que les documents budgétaires pour le PLF2016 montraient qu'en 2015, il y avait toujours 200 magistrats de moins qu'en 2009. Le nombre de magistrats n'a toujours pas atteint celui de 2009.

I – La saturation absolue des juridictions se confirme

L'objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la justice est louable. Mais à la lecture des documents budgétaires, la réalité est encore loin d'atteindre ce but. En effet les juridictions persistent dans les plus grandes difficultés à réduire le délai de traitement des affaires que ce soit en matière civile ou pénale.

L'état de misère de la justice et le manque cruel de magistrats et de fonctionnaires expliquent très largement ces difficultés. En effet, comme le reconnaît d'ailleurs le ministère, des méthodes de travail ont été améliorées (mutualisation, rationalisation dans le traitement des affaires au parquet par exemple, spécialisation des tâches, diffusion de bonnes pratiques, recours aux nouvelles technologies pour la mise en état...).

Mais le constat d'une absence d'amélioration sur le traitement des affaires démontre bien que l'origine des problèmes est beaucoup plus structurelle. C'est ce que l'USM dénonce depuis des années.

A/ Les délais de traitement et les stocks préoccupants...

Le bilan fait depuis plusieurs années révélant l'incapacité des juridictions à réduire les délais de traitement de ces affaires se poursuit cette année. Si les recrutements de personnels sont en augmentation, ils ne produisent pas encore d'effet sur le terrain.

D'abord parce qu'il faut retirer les départs en retraite qui demeurent massifs et qui vont continuer de l'être au moins jusqu'en 2018 et surtout parce que les réformes continuent d'impacter les juridictions.

1- En matière civile

Aucune amélioration des délais de traitement n'est constatée sauf de façon extrêmement limitée pour les jugements en assistance éducative des juges des enfants de 0,2 mois (2,4 mois en 2014 à 2,2 mois en 2016). C'est au contraire une augmentation constante des délais de traitement dans les cours d'appel, les conseils de prud'hommes et dans les TGI où un niveau très élevé est maintenu depuis 2014.

– Dans les cours d'appel :

Tous les indicateurs se dégradent. C'est la 6^{ème} année d'augmentation des stocks d'affaires (+ de 12 000) malgré un niveau de traitement toujours très élevé (236 500 affaires terminées).

Les affaires nouvelles continuent leur hausse (230 000 affaires nouvelles en 2008, 251 000 en 2014), le repli à 248 000 affaires en 2015 étant très infime.

Le délai de traitement est donc en très forte augmentation (de 12,9 mois en 2014 à 13,3 mois en 2015). De plus en plus de cours d'appel dépassent d'ailleurs ce délai moyen : 15 % en 2014, plus du double soit 37 % en 2015.

Dans un tel contexte, l'âge moyen du stock est en hausse dans tous les secteurs des contentieux en appel (10 mois en 2011, 11,8 mois en 2015). Les documents budgétaires font état de la nécessité d'intégrer ce vieillissement des affaires en stock dans les cibles des prochaines années, car constituant un frein à un traitement dans un délai raisonnable.

De plus en plus de cours d'appel (31%) ont des délais de traitement « critiques », c'est à dire que leurs délais de traitement dépassent le délai « cible ».

Les CA sont en grande difficulté pour faire face au nombre exponentiel d'appels qui sont intervenus dans le contexte de la crise économique. Rappelons qu'il s'agit d'affaires souvent plus complexes et à forts enjeux économiques et sociaux.

La particularité du contentieux social : le recours aux contrats d'objectifs ou comment « déshabiller Paul pour habiller Jacques » :

80 % de la hausse du stock dans les cours d'appel provient du contentieux social. Le délai de jugement en appel est passé dans ce domaine de 15,2 mois en 2012 à 15,8 mois en 2013 et à 17,6 mois en 2015.

La conclusion de contrats d'objectif en matière sociale est évidemment souhaitable avec les juridictions qui connaissent un délai de traitement bien supérieur à cette moyenne déjà trop élevée, afin de ne pas pénaliser les justiciables concernés.

La Direction des Services Judiciaires a conclu des contrats d'objectifs avec les cours d'appel de Paris, où le délai moyen de traitement est de 23 mois, et de Versailles pour les chambres sociales en 2015. Il ont consisté à renforcer les effectifs de magistrats et de fonctionnaires de greffe ainsi que d'assistants de justice.

Mais l'USM rappelle que ces outils sont précaires et non pérennes.

Précaires, puisqu'à défaut de moyens humains supplémentaires, les moyens sont prélevés sur les effectifs de magistrats et de greffe qui traitent d'autres contentieux. En effet, les documents budgétaires ne font état d'aucune création d'emplois spécifiques de magistrats dans les cours d'appel pour traiter le contentieux social structurellement élevé. Ces renforts des chambres sociales sont donc clairement au détriment d'autres contentieux.

Et non pérennes, car à défaut de postes supplémentaires localisés dans ces juridictions, il s'agit de nominations en surnombre pour les magistrats dans l'immense majorité des cas. Ainsi, par l'effet des mutations qui se succèdent, la juridiction peut perdre des magistrats.

C'est le cas à la CA de Versailles. Ainsi, le dernier projet de mutation d'octobre 2016 prévoit le départ de 4 conseillers sans aucun remplacement. Les moyens du contrat d'objectif vont ainsi se retrouver en grande partie virtuels, faute d'effectifs suffisants.

L'USM exprime sa plus grande inquiétude sur le recours à des contrats d'objectifs exclusivement pour améliorer le traitement du contentieux social.

La chancellerie attend des effets positifs des modifications procédurales devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel, introduites par la loi Macron du 6 août 2015. Mais pour permettre à cette réforme de produire ses effets, un plan d'accompagnement doit être mis en œuvre afin de diminuer les stocks. Ainsi, 4 cours d'appels et huit conseils de prud'hommes bénéficieront de renforts humains et matériels.

L'USM formule les mêmes observations que pour les contrats d'objectifs des chambres sociales des cours d'appels : ces renforts sont au détriment d'autres contentieux.

– dans les tribunaux de grande instance

Ici aussi, les indicateurs sont au rouge.

Contrairement aux constatations rassurantes du ministère de la Justice le délai moyen de traitement a continué d'augmenter de près de 2 mois supplémentaire en 6 ans : passant de 9 mois en 2012, à 10,5 en 2013 à 10,7 en 2014 et 10,8 en 2015.

S'il y a eu 2000 affaires nouvelles en moins en 2015, le stock des affaires continue cependant d'augmenter de + de 70 000 entre 2013 et 2015

Si le nombre de TGI à avoir atteint un délai critique de traitement (15 % supérieur à 11,5 mois) s'est un peu réduit en 2015 par rapport à 2014 (de 30 % à 27 %), l'âge moyen du stock a cependant fortement augmenté (14,4 mois), ce qui démontre une tendance à traiter prioritairement des affaires récentes au détriment des affaires les plus anciennes. Le traitement des affaires anciennes aura nécessairement un impact sur les délais de traitement.

Les documents budgétaires montrent les efforts de restructuration internes (créations de pôles civils, mutualisation des greffes, spécialisation accrue, recours aux nouvelles technologies, déploiement des SAUJ...). Un niveau de traitement des procédures plus élevé est également relevé.

La Chancellerie met en évidence plusieurs mesures destinées à recentrer le juge sur sa mission essentielle. Ainsi, la loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle prévoit le transfert de la ges-

tion du PACS et des procédures de changement de prénom aux officiers d'état civil, ainsi que le transfert de la procédure de divorce par consentement mutuel aux avocats.

Cependant, ces réformes ne suffiront pas à pallier toutes les difficultés, d'autant que d'autres textes accroissent considérablement les compétences des juridictions : ainsi, la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, entrant en vigueur le 1er novembre 2016, réduit de 5 jours à 48-heures le délai dont dispose le JLD pour se prononcer sur la demande de prolongation du placement en rétentions. Elle prévoit également le transfert du juge administratif vers le juge judiciaire des contestations sur les décisions de placement en rétention.

Ainsi, les juridictions ne parviennent pas à diminuer les stocks, l'âge moyen de ceux-ci, ni à faire face à l'ensemble des affaires nouvelles.

Les juridictions, exsangues, doivent faire des priorités dans les affaires. C'est le cas pour les urgences (référés, requêtes, audiences à jour fixe) le contentieux des hospitalisations d'office et des affaires familiales, qui sont traités prioritairement, au détriment des dossiers de contentieux de construction ou de droit des marques par exemple, dossiers complexes qui nécessitent un nombre de jours de travail important pour un seul dossier.

Ainsi l'âge moyen des stocks qui ne cesse d'augmenter désormais non seulement dans les cours d'appel mais aussi dans les juridictions de première instance est bien révélateur d'une justice qui n'a pas les outils pour régler tous les contentieux notamment les plus complexes. Or ils font partie intégrante de ses missions et la plupart du temps ne peuvent trouver de règlement autrement que par une décision de justice.

– Les **tribunaux d'instance**

Ils ne sont pas épargnés non plus par une hausse des délais de traitement de 5,8 mois en 2014 à 5,9 mois en 2015. Malgré une hausse des affaires traitées par les juges d'instance (+3,5%), le nombre d'affaires en stock ne cesse de s'accroître.

En matière de tutelles, les affaires nouvelles ne sont pas compensées par la hausse des affaires traitées malgré leur nombre très élevé. L'USM avait l'an dernier signalé cette hausse au vu des statistiques du ministère de la justice.

De même les ordonnances de surendettement et de rétablissement personnel pèsent considérablement dans la charge de travail des juges d'instance (+11%). La suppression de l'homologation des plans de surendettement, prévue par la réforme J21, devrait avoir un effet positif, qu'il conviendra de confirmer.

Il existe beaucoup d'incertitudes sur les effets des réformes sur les tribunaux d'instance, notamment le sort qui va être donné aux affectations des nouveaux magistrats à titre temporaire (anciennement juges de proximité) dans ces juridictions. En effet ils ont vocation désormais à être prioritairement rattachés aux TGI.

La chancellerie reconnaît qu'une partie de l'activité que ces derniers traitent sera prise en charge par les juges d'instance, ce qui constituera une charge nouvelle et aura une répercussion sur le délai de traitement.

- La juridiction prud'homale

Elle continue de s'enliser avec des délais de traitement qui continuent d'augmenter (15,7 mois en 2014, 16,6 mois en 2015).

La réforme de la justice prud'homale va générer une très forte augmentation des audiences. Pour être efficace il est nécessaire que des emplois de greffiers soient créés dans ces CPH. Ils sont en effet la cheville ouvrière de cette nouvelle procédure et devront assister les conseillers prud'hommes dans la mise en place d'une véritable mise en état des affaires. Pour le moment, le plan de soutien aux juridictions les plus en difficulté annoncé par le ministère de la justice ne consiste là aussi qu'en contrats d'objectifs avec le recours à des greffiers vacataires. Il est indispensable, pour soutenir un objectif réaliste de diminution des délais, que cette réforme s'accompagne de création d'emplois de fonctionnaires de greffe et de magistrats (pour le département).

2 - En matière pénale

- devant la cour de cassation

Les documents budgétaires mettent en évidence une augmentation du délai moyen de traitement.

- le jugement des crimes

Une nouvelle forte augmentation du délai de jugement des crimes est notée : 39, 5 mois en 2014 contre 37, 9 mois en 2013. Les dossiers d'assises sont de plus en plus complexes et le nombre de jours de sessions d'assises pour rendre un arrêt est en hausse continue (2,9 jours par arrêt en 2010 et 3,2 en 2015).

Cette situation aboutit à des conséquences problématiques. Les chambres de l'instruction sanctionnent, à juste titre, le non respect du délai raisonnable de jugement et se voient contraintes de prononcer des remises en liberté en raison de l'audiencement trop long des dossiers en appel.

Les dossiers des accusés libres restent en souffrance plusieurs années avant de pouvoir être jugés.

Cet allongement démontre que la justice criminelle ne parvient plus à absorber le flot d'affaires au demeurant de plus en plus complexes qui lui est soumis.

La Chancellerie indique qu'un groupe de travail sur l'activité des assises a été mis en place en 2016, afin de rechercher des solutions permettant le respect des délais raisonnables, mais précise qu'aucune amélioration à court terme ne peut être espérée.

L'USM rappelle par ailleurs que la criminalisation des faits d'association de malfaiteurs à visée terroriste pour les individus s'étant rendus sur un théâtre d'opération terroriste aura, dans quelques années, voire mois, des conséquences lourdes sur le fonctionnement des assises spéciales de la cour d'appel de Paris. Ces cours d'assises spéciales, composées uniquement de magistrats, devront être considérablement renforcées en moyens humains pour faire face aux nombreux dossiers dont elle sera saisie.

– le jugement des délits

Les documents budgétaires font état, après une hausse des délais de traitement, d'une stabilité de ces délais de jugement des délits (12,7 mois fin 2014) avec le constat que les données ne sont pas renseignées pour 2015.

Cependant, cette stabilité ne peut qu'inquiéter. En effet, les jugements en audience correctionnelle ne représentent plus que 56% de l'ensemble des décisions correctionnelles contre plus de 65% en 2010, du fait du recours accru aux procédures simplifiées (ordonnances pénales et comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité, correspondant à 220 000 décisions par an en 2014).

Il n'a donc pas été possible aux juridictions de réduire les délais de jugement alors que moins d'affaires passent en audience. Cela s'explique par une complexité accrue des affaires jugées par les tribunaux correctionnels, de sorte qu'il n'est pas envisageable de prévoir une amélioration significative de ce délai.

L'USM s'interroge sur la place suffisante laissée aux victimes et de la moindre portée pour les mis en cause des procédures alternatives à l'audience.

B/ ...malgré la hausse continue du nombre d'affaires traitées par les magistrats

1 En matière civile

Au sein **des cours d'appel**, les magistrats traitent un nombre d'affaires extrêmement élevé qui en 2014 s'était situé à un niveau jamais atteint (302). Il demeure très élevé (298) en 2015 surtout que dans le même temps les effectifs dans les CA ont continué de baisser comme l'admet le ministère. Le rendement s'est donc une fois de plus amélioré. Il révèle à quel niveau se situe l'engagement des magistrats .

Au sein des **TGI**, là aussi le record a été atteint avec 699 affaires traitées par magistrats en 2015 pour 678 en 2014 (+4% en 2 ans). Le niveau d'engagement est à relever lorsqu'on sait qu'il y a eu aussi une baisse des effectifs de – 1,3 ETPT affectés au traitement des affaires.

Cependant, ces efforts n'ont pas suffi à couvrir l'intégralité des affaires nouvelles, dont le nombre n'a jamais été aussi élevé en 8 ans, s'agissant des requêtes, des affaires familiales et du JLD.

L'USM souligne que les documents budgétaires font état de la capacité de réaction et d'adaptation forte des magistrats face à ce niveau sans précédent d'activité mais relèvent qu'il est difficile d'envisager une évolution significative de ces ratios.

2 en matière pénale

Dans les cours d'appel, est constatée une tendance à une relative diminution du nombre d'affaires traitées par les magistrats, consécutive au développement des procédures rapides (CRPC et OP) qui connaissent un taux d'appel inférieur.

Mais elle ne doit pas occulter le stock toujours en hausse, la complexité et la hausse des appels en matière d'application des peines.

Quant aux chambres de l'instruction, le niveau de traitement n'a pu rester stable qu'en raison de la diminution de 14 % des affaires nouvelles. Ces chambres doivent juger dans des délais contraints ce

qui a un impact considérable en terme de priorité de contentieux sur des chambres civiles par exemple dans le contexte de manque de magistrats qui est toujours d'actualité.

Dans les TGI : le niveau de traitement le plus élevé des 8 dernières années a été atteint. Et pourtant, les affaires nouvelles ne peuvent être couvertes. Il s'agit là de la preuve évidente qu'en dépit d'une productivité maximale réalisée au prix d'efforts considérables et de lourds sacrifices personnels, les magistrats ne peuvent faire face à la concrétion du contentieux.

L'augmentation du nombre d'affaires pénales traitées par magistrats du siège des TGI est une nouvelle fois vérifiée.

Des observations similaires peuvent être faites pour les fonctionnaires de greffe qui traitent de plus en plus d'affaires.

3. la situation particulière des magistrats du parquet

Dans une optique comparative européenne, la situation des parquets français se révèle exceptionnellement dégradée.

Selon le rapport de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), la France ne compte que 2,8 procureurs pour 100 000 habitants, alors que la moyenne européenne est de 11,3. Seule l'Irlande fait moins bien que la France (1,9).

Pourtant, toujours selon la CEPEJ, les procureurs français, qui effectuent l'ensemble des missions qui ont pu être listées au niveau européens, sont ceux qui traitent le plus de dossiers : 2 622 affaires pénales par an et par procureur alors que la moyenne européenne est de 440,6 cas par procureur (étant précisé que, là également, ces chiffres ne tiennent pas compte des compétences commerciales, civiles...). C'est le seul classement où la France se retrouve première, loin devant tous les autres pays.

A l'occasion du groupe de travail sur le fonctionnement du Parquet qui avait rendu ses conclusions en mars 2012, la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) avait admis que pour la seule charge de travail juridictionnel comptabilisable, une hausse de 25 % a été enregistrée pour la période 2006-2012. Depuis, ces constatations sont malheureusement toujours d'actualité.

Elle n'avait alors pas pris en compte dans cette évaluation une part essentielle de l'activité civile et commerciale des parquets (notamment en matière d'état civil, de tutelle, de contentieux des rétentions administratives, des soins sans consentement, etc...).

De même, bien évidemment, l'activité de soutien des parquets et l'animation des politiques d'action publique, en constante augmentation, ne font pas l'objet d'une évaluation quantifiée.

A s'en tenir donc à la seule augmentation de la charge de travail juridictionnelle comptabilisable, cette dernière aurait dû justifier, aux dires mêmes du groupe de travail, « la création de plus de 300 postes de magistrats du parquet pour compenser l'essentiel du déficit de personnel », auxquels devraient s'ajouter « 240 postes supplémentaires si on voulait permettre aux magistrats du parquet de respecter les règles en matière de temps de travail et de récupération après permanences de nuits ou de fins de semaine ».

C.et une modernisation constante de la Justice

Les documents budgétaires montrent un accroissement notable des échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires.

Ainsi, le système de communication dématérialisé avec les avocats est désormais en place dans tous les ressorts de cours d'appel et des conventions ont été signées avec l'ensemble des barreaux. Ces échanges dématérialisés aident à contenir la hausse du délai de traitement en contrôlant mieux le déroulement des procédures.

En matière pénale, les procédures transmises par la gendarmerie sont entièrement dématérialisées, selon le gouvernement. Il conviendra d'être attentifs à la réalisation des services de police qui ont intégré plus tardivement le dispositif et qui ont transmis aux services judiciaires 80% des procédures à traiter, de manière dématérialisée.

D. Le manque d'indicateurs dans divers domaines

Dans le cadre du PLF 2015 et 2016, l'USM avait déjà relevé que ni l'indicateur 2.3 « Taux de mise à exécution », ni l'indicateur 2.4 « Délai moyen de mise à exécution » n'étaient renseignés.

C'est toujours le cas, comme pour d'autres indicateurs toujours non renseignés telle l'activité des tribunaux d'instance (indicateurs 1.4 et 1.6). En effet, il est indiqué que la diversité des actes effectués par les magistrats d'instance, à laquelle s'ajoute souvent la taille réduite des structures, rendent très difficile la construction d'un outil statistique et l'exploitation des données actuellement recueillies. Cela n'empêche cependant pas de demander toujours plus aux juges d'instance.

Il est déplorable de constater que ces indicateurs ne sont toujours pas renseignés pour le PLF 2017, faute de logiciels permettant un recueil des données adéquates.

A cet égard l'objectif annoncé : rendre plus efficaces la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines (objectif n° 2) sans être en capacité, une année de plus, de présenter des indicateurs des taux et des délais de mise à exécution des peines est révélateur de tous les dysfonctionnements qui affectent l'outil informatique disponible dans les services judiciaires.

L'argument avancé de la réforme du 15 août 2014 et de la contrainte pénale est tout simplement fallacieux d'abord parce que cette réforme n'a pas supprimé les autres types de peines et ensuite parce que ces contraintes pénales sont, on le sait, un échec, dès lors que faute de personnels SPIP en nombre suffisant, elles sont très peu prononcées par les juges.

L'USM s'étonne de la création d'indicateurs présentés comme nouveaux, qui sont le « taux de mise à exécution des décisions » et les « délais moyens de mise à exécution ». En effet, ces indicateurs existaient déjà, il y a quelques années, et étaient pris en compte dans les documents budgétaires, notamment pour l'année 2014.

II – Les frais de justice et de fonctionnement

A/ Frais de Justice

Les frais de justice englobent de multiples dépenses. Parmi elles, se trouvent celles relatives à la matière pénale, qui ont donc un caractère essentiel pour la conduite des enquêtes et la manifestation de la vérité.

Néanmoins, il est difficile de dresser un état précis de cette dépense : le nombre d'affaires faisant l'objet d'une réponse pénale est compliqué à établir, ou encore le montant des dépenses n'est pas connu en temps utile.

L'USM rappelle que, comme les documents budgétaires le mettent en évidence, certains frais de justice sont susceptibles d'être engagés hors du cadre d'une procédure pénale ouverte, prescrits avant même que le parquet ait statué sur l'opportunité des poursuites (enquêtes préliminaires ou de flagrance, dépenses lors des garde à vue...). Ainsi, les services judiciaires ne peuvent contrôler ces dépenses engagées par un autre ministère, celui de l'Intérieur, mais qui restent imputées sur le budget Justice.

Selon les documents budgétaires, la dépense des frais de justice par affaire est en augmentation. Seules les prévisions sont optimistes, mais impossibles à tenir.

	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016	Prévision 2017	Cible 2017
Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale	342	334	347	320	280	280

La Chancellerie explique l'augmentation de la dépense moyenne constatée ces dernières années par le fait que les frais de justice inhérents à une affaire font l'objet d'un paiement plusieurs mois après, biaisant ainsi le calcul des ratios, et par la réforme de la médecine légale.

Selon le gouvernement l'origine de cette augmentation est la méthode employée pour tenir compte des paiements de tout le second semestre 2014 (pour 28,7 M €) et du 1^{er} trimestre 2015 (19,4 M €), alors qu'en 2014 elle n'intégrait qu'un reliquat de 6,4 M€ environ pour 2013 et 27,1 M€ pour le 1^{er} semestre 2014.

Le gouvernement met en avant des effets modérateurs des frais de justice induits notamment par le déploiement du portail « frais de justice », le suivi amélioré de la dépense et sa rationalisation, la mise en place de la PNIJ, la réforme du schéma directeur de la médecine légale, des économies d'achat et des économies liées aux plans d'apurement des véhicules et prélèvements biologiques placés sous scellés.

Autant de projets en cours depuis plusieurs années qui n'ont, jusqu'à présent, pas diminué les frais de justice.

Ainsi, les perspectives annoncées de baisse de cette moyenne sont peu réalistes car :

- Les postes de traduction augmentent en raison d'une réforme européenne exigeant d'y recourir plus souvent,
- le transfert au juge judiciaire (JLD) de tout le contentieux de la rétention des étrangers va encore renforcer le recours aux interprètes. Les documents budgétaires indiquent cependant qu'il a été tenu compte de cette réforme,
- la PNIJ est loin d'être efficiente, bien que des économies à hauteur de 35 millions d'euros sont avancées,
- le ratio présenté n'intègre pas les cotisations sociales salariales et patronales des COSP.

Les crédits budgétés sur les frais de justice augmentent de 462,96 à 474,6 M€, soit une augmentation de 11,64 millions.

Il est indiqué que la dotation tient compte de :

- de l'intégration du plan d'action en faveur de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale des COSP (27 millions pour 2017, s'ajoutant aux 23,1 millions prévus en 2016)
- Du coût des mesures législatives nouvelles (lois des 26 janvier et 3 juin 2016) (2,2 millions)
- de la revalorisation du tarif des examens de levée de corps et de comptabilité de garde à vue (1,5 millions)
- du transfert des examens de comptabilité de garde à vue vers le réseau de proximité (réorganisation du schéma de médecine légale) (1,2 millions d'euros).
- La lutte contre le terrorisme (16 millions d'euros).

Des économies, au triennal, sont attendues du fait de :

- de la mise en œuvre de la PNIJ (35 millions). Cette estimation paraît très optimiste étant donné les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de cet outil depuis plusieurs années.
- de la réorganisation du schéma de médecine légale (7 millions d'euros).
- des efforts de rationalisation grâce au développement au sein de la DSJ, d'une assistance aux prescripteurs et d'une mise en concurrence accrue dans les domaines à fort enjeu (traduction et interprétariat, analyses....) (1,5 millions)
- du développement des bonnes pratiques en juridictions (maîtrise pérenne des frais de gardiennage notamment) (2 millions).

Soit des économies à hauteur de 45,5 millions d'euros.

L'USM rappelle que la part des engagements non honorés pour les années antérieures doit être imputée sur le budget à venir et s'inquiète du poids, certes en diminution, mais toujours important, de ces impayés.

	Frais de justice : Part des engagements non honorés pour les années antérieures
Au 31 décembre 2012	305,9 M d'euros
Au 31 décembre 2013	312,7 M d'euros
Au 31 décembre 2014	378 M d'euros
Au 31 décembre 2015	149,2 M d'euros (modification de la méthode de calcul)
Au 31 décembre 2016	73,76 M d'euros

Une enveloppe exceptionnelle de 45 M € a été allouée en 2016 pour résorber les charges. Théoriquement, les juridictions devraient désormais en 2017 démarrer l'année avec un reliquat de charges 2016 réduit à un mois, au lieu des 6 mois comme précédemment.

Il est certain que les frais de justice ne seront pas encore tous honorés en 2017 avec un budget tel que proposé.

L'USM attire l'attention des parlementaires sur la désaffectation de plus en plus nombreuse d'experts notamment les meilleurs, étant donné le comportement de très mauvais payeur du ministère de la justice. Pourtant le recours à des experts de qualité dignement rémunérés contribuerait à atteindre l'objectif d'une justice de qualité.

B / Budget de fonctionnement

Il est aussi en hausse dans les documents budgétaires : 371,9 M € en AE et 354,4 M€ en CP (en 2016, ils étaient respectivement de 332,65 M € et 297,51 M €).

Le montant des restes à payer obère aussi largement ce budget.

Il est en hausse, évalué à 181,3 millions d'euros (173,2 millions d'euros en 2016). Ainsi, près de 49% du budget de fonctionnement des services judiciaires serviront à honorer les impayés.

Pour les seules dépenses de fonctionnement courant, 46,55 millions d'euros ne seront pas soldés au 31 décembre 2016.

Le budget de fonctionnement est donc très notoirement insuffisant.

Il est à noter que les PPP (partenariats publics privés) mis en œuvre, notamment en matière immobilière, obèrent très largement le budget des services judiciaires (Palais de Justice de Paris, de Caen...).

Les crédits de fonctionnement courant seraient augmentés à hauteur de 10% (150,9 millions d'euros en AE et CP). Mais l'USM s'interroge sur le fait que l'augmentation soit notamment liée à « *un effort inédit de rebasage des crédits de fonctionnement des juridictions* » ?

III – Les effectifs

A. Des chiffres en trompe l'oeil

Le projet de budget annonce la création de 600 emplois, dont l'essentiel (568) dans le cadre du second volet du plan de lutte contre le terrorisme.

Le nombre de créations d'emplois de magistrats continue de croître (il était de 482 l'an dernier). L'USM ne peut que s'en féliciter.

Mais il faut tenir compte de la proportion très élevée de primo arrivants qui suivront durant 3 ans environ la formation à l'ENM. Il convient aussi de prendre en considération le nombre toujours très important de départs en retraite, nombre qui va continuer autour de 300 par an pour les années à venir.

Catégorie d'emplois	sorties prévues	dont départs en retraite	Entrées prévues	Dont primo recrutements	Schéma d'emplois du programmes
magistrats	309	297	547	253	238
Personnel d'encadrement	115	70	249	65	134
B métiers du greffe de l'insertion et de l'éducatif	386	270	851	514	465
B administratifs et techniques	28	5	101	27	73
C administratifs et techniques	772	345	462	238	-310
Total	1610	987	2210	1097	600

En réalité, le nombre d'entrées de magistrats (547), dont il convient d'exclure les « primo recrutements » (253) qui vont intégrer, pour leur très grande majorité, l'école, ne suffira pas à combler les « sorties prévues » (309). Ainsi, les juridictions ne seront en réalité pas renforcées.

Ces chiffres doivent être mis en lien avec la Circulaire de Localisation des Emplois, la CLE. En effet, tous les emplois créés ne sont pas nécessairement localisés la même année, de sorte qu'il est impossible d'évaluer le nombre réel et concret de postes réellement pourvus.

L'USM maintient donc ses demandes d'une loi pluri-annuelle pour la justice étant donné que les efforts de recrutement massifs et de financement des postes de magistrats et de fonctionnaires de greffe doivent se poursuivre. Il reste encore 500 postes vacants de magistrats, 1100 si l'on tient compte des emplois créés mais non pourvus. Il est vain d'annoncer des annonces de créations de postes si ces emplois ne sont, ensuite, pas pourvus.

L'USM rappelle que le nombre de magistrats est toujours inférieur à celui de 2009.

Le recrutement des fonctionnaires des services judiciaires continue d'être renforcé ce qui est indispensable, mais avec toujours plus de 300 emplois de catégorie C supprimés.

Remarques à propos des créations d'emploi et de leur répartition :

Il est annoncé 130 emplois créés au triennal, dont :

20 ETP pour renforcer les juridictions pour le traitement des affaires pénales

10 ETP pour accentuer la prévention de la récidive

36 ETP pour améliorer le fonctionnement général des juridictions

37 ETP pour mettre en place la Justice du XXIème siècle

12 ETP pour créer la juridiction unifiée du brevet

15 ETP liés à la suppression de la juridiction de proximité.

Les documents émanant du ministère de la Justice annoncent donc la création en 2017 de 37 ETP pour la mise en place des réformes de la Justice du XXI e siècle en tout et pour tout. En effet le reste des emplois créés correspond à d'autres besoins dans les services judiciaires y compris continuer à rattraper l'hémorragie des sous effectifs.

B. Des réformes sans moyens humains supplémentaires

Les SAUJ

Les SAUJ vont être déployés dans toutes les juridictions d'ici la fin de l'année 2017 et seront au nombre de 342 sur le territoire national, plus 7 dans des chambres détachées, sections détachées de TPI, greffes détachés ou MJD.

Cela signifie que le ministère de la justice compte financer l'essentiel de cette réforme avec les effectifs actuels de fonctionnaires.

L'USM tient à rappeler qu'aucun bilan des expérimentations de ce service n'a été présenté aux organisations syndicales. Si le SAUJ est un outil très utile pour améliorer l'accès à la justice, cela doit passer par un renforcement des personnels et non par un redéploiement. En effet les juridictions sont déjà exsangues en personnel.

Cette réforme doit absolument être financée ce qui n'apparaît pas clairement en l'état.

L'accompagnement de la réforme de la justice prud'homale.

Le décret relatif à la justice prud'homale date du 20 mai 2016. Il impacte les CPH, les cours d'appel ainsi que les magistrats des TGI chargés du départage.

La seule précision sur les créations d'emplois porte sur 9 ETP pour mettre en œuvre la réforme des modalités de désignation des conseillers prud'homaux, ce qui est tout à fait distinct. Seuls 28 ETP sont créés pour participer à la résorption des stocks non seulement dans les CPH mais aussi dans les TI et les TPE.

Dans ces conditions, le plan de soutien annoncé par la DSJ pour les juridictions de première instance et d'appel les plus en difficultés et de façon générale, l'accompagnement de tous les CPH concernés par cette nouvelle procédure, ne vont consister qu'à se voir allouer des miettes et des aides ponctuelles et non pérennes.

Pourtant si l'on reprend l'étude d'impact qui figurait au projet de loi croissance et activité, le ministère de la justice avait estimé que les effets d'une augmentation des recours aux juges professionnels nécessiteraient une hausse entre 28 et 71 ETPT de magistrats, sans tenir compte de l'impact pour les fonctionnaires de greffe qui est considérable.

Comment prétendre améliorer l'accès du justiciable aux juridictions du travail sans un renforcement des personnels magistrats et fonctionnaires, ce qui passe par des créations de postes à la hauteur des enjeux ?

Une fois de plus l'USM fait le constat d'une réforme qui n'est pas financée.

Les économies d'emplois

Elles sont annoncées par l'effet de la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle au nombre de 237 :

-87 ETP (déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel)

-70 ETP (transfert compétence des déclarations de PACS)

- 8 ETP (transfert compétence changement de prénom)
- 38 ETP (suppression homologation plans de surendettement)
- 34 ETP(recours à l'amende forfaitaire pour des infractions routières).

Certes économies ne signifient pas suppressions. Mais dans le contexte de sous-effectifs persistants, quel message veut on adresser à une institution à bout de souffle et aux personnels qui la maintiennent hors de l'eau, si l'on « reprend d'une main » en quelque sorte ce que l'on donne de l'autre (238 emplois nets de magistrats / 237 emplois économisés) ?

De plus, certaines dispositions législatives n'entreront en vigueur qu'à la toute fin d'année 2017 (PACS) voire en janvier 2018, ce qui représente plus de 100 ETP qui ne seront donc pas « économisés » sur l'année prochaine.

IV – l'ENM

La subvention allouée passe de 31,57 M € en LFI 2016 (dont 8,47 M € au titre des deux volets du PLAT) à 32,92 M € pour l'exercice 2017 (dont 7 M € au titre du PLAT).

Malgré la hausse affichée, ce projet de budget est inquiétant.

En effet, la subvention définitive pour 2016 n'est ni fixée ni versée en totalité. Les réserves financières de l'ENM s'amenuisent très rapidement. Le projet de budget 2017 les portent à un niveau inférieur au seuil recommandé pour le bon fonctionnement d'un établissement public.

L'USM souligne le paradoxe qui consiste à confier toujours plus de missions à l'ENM mais à ne jamais les financer en totalité.

L'USM rappelle que l'ENM, chargée de la formation initiale et continue des magistrats professionnels mais aussi non professionnels, est confrontée à une hausse très importante de ses missions.

La promotion 2016 d'auditeurs est une promotion record (366 auditeurs) de sorte que l'ENM ne pourrait pas accueillir d'auditeurs supplémentaires. Une telle situation est vouée à se renouveler plusieurs années, compte tenu du nombre de recrutements annoncé et le budget de l'ENM doit donc être renforcé en conséquence.

Par ailleurs, l'ENM s'est vue confier une nouvelle mission de formation initiale des conseillers prud'hommes, impliquant la mise en œuvre de 50 000 jours de formation (5 jours pour les 10 000 intéressés), sans les moyens en conséquence.

L'ENM s'adapte à toutes les réformes en mettant en œuvre, rapidement, la formation adaptée. Tel est le cas, notamment, en matière de lutte contre le terrorisme.

Chapitre II – LE BUDGET ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE (Programme 101)

I. L'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle totale ou partielle représente le volet principal de la politique d'accès au droit et à la justice. Elle voit son budget porté à 370 889 504 M € (366 978 794 M € en 2016).

Les grands axes de la réforme proposée pour 2016 étaient ainsi annoncés dès 2015 :

- instauration d'un nouveau barème unifiant le socle des différentes aides juridiques,
- revalorisation de l'unité de valeur à 24,20€ HT au lieu de 22,50€ HT, 30 € dans les négociations actuelles,
- suppression de la modulation géographique actuelle de l'unité de valeur,
- contractualisation entre les juridictions et les barreaux permettant une rétribution complémentaire des avocats, selon des principes déterminés dans un décret en Conseil d'État,
- relèvement du plafond de ressources d'accès à l'aide juridictionnelle totale pour le porter à 1000 € (au lieu de 941€) et relèvement, à due proportion, du plafond de l'aide juridictionnelle partielle, ce qui a été fait,
- rétribution de l'avocat et du médiateur en cas d'injonction de rencontrer un médiateur ou d'homologation d'un accord par le juge afin de développer le recours aux modes de règlements alternatifs des litiges.

Dans le PLF 2016, les sources de financement de l'aide juridictionnelle avaient été diversifiées pour faire face à des besoins en hausse du fait notamment de l'évolution du droit européen.

La réforme, d'un coût de 25 M€ en 2016 et 50 M€ en année pleine, devait être financée par la poursuite de la diversification du financement :

- 10 M€ par le relèvement de la taxe sur les actes d'huissier (+10 M€ supplémentaires en 2017),
- 10 M€ par le relèvement de la taxe sur les contrats d'assurances de protection juridique (+10 M€ supplémentaires en 2017),
- 5 M€ pour 2016 (et 10 M€ pour 2017) par une affectation prioritaire des produits financiers des fonds, effets et valeurs déposés sur les comptes CARPA, étant observé que ces fonds sont pour l'essentiel ceux reçus par les avocats pour le compte de leurs clients.

Sur ce dernier point, il ressortait des documents relatifs au PLF 2016 que *“les produits financiers des placements des CARPA sont estimés à environ 40 millions d'euros par an. Les produits du seul barreau de Paris se sont élevés à 26 millions d'euros en 2014. D'après l'Union nationale des CARPA, le solde cumulé des 130 CARPA oscille, depuis plusieurs années, entre 2,7 et 3 milliards d'euros”*.

L'USM a pris acte du renoncement de la garde des Sceaux à ce dernier mode de financement à la suite du mouvement de protestation initié par les avocats qui a perturbé le fonctionnement des juridictions.

La question du financement de la réforme demeure donc entière.

Le projet de loi de finances 2017 prévoit de financer cette réforme qui s'élève à 133 M € par une augmentation des recettes affectées au conseil national des barreaux et une hausses des crédits budgétaires.

L'état des finances publiques conduit à chercher d'autres solutions qu'une augmentation significative du budget de l'AJ.

L'assurance de protection juridique (APJ) est une piste intéressante.

Toutefois, il ne peut être indéfiniment recouru à un relèvement de la taxe sur ces contrats.

Les réflexions menées dans le cadre du groupe de travail sur « le juge du XXIème siècle » sont intéressantes et l'USM s'est associée aux propositions faites sur ce point. 40 % des ménages français détiennent une assurance de protection juridique. Une généralisation de l'assurance protection juridique pourrait consister dans la proposition faite par les assureurs d'intégrer dans les contrats multi-risques habitation détenus par plus de 90 % des ménages une proposition de couverture des litiges relevant du divorce, du droit social au sens large, ainsi que des infractions pénales sauf celles qui ne peuvent être assurées car intentionnelles.

Le développement de l'assurance protection juridique permettrait également d'alléger les charges d'aide juridictionnelle dans le contentieux des baux d'habitation, en matière d'assistance éducative ou de contentieux pénal des mineurs.

L'USM préconise que les bureaux d'aide juridictionnelle puissent accéder à un fichier centralisé de tous les contrats d'assurance en cours concernant la protection juridique afin de rendre plus efficace l'application de la règle de subsidiarité de l'AJ. Elle a suggéré également qu'il soit fait obligation aux assureurs d'adresser chaque année à leurs assurés une attestation précisant l'étendue des garanties souscrites.

L'affectation d'une partie du produit des amendes pourrait également constituer une source de financement intéressante.

Il est envisagé la création d'une taxe sur les actes juridiques qui ne constitue peut-être pas la solution la plus opportune à un moment où le contexte économique ralentit les transactions.

II. L'accès au droit

Une augmentation d'un million d'euros est constatée, le budget de l'accès au droit passant de 7 à 8 M €, soit 60 % de progression sur 2 ans. Un effort en vue de l'ouverture de nouvelles maisons de justice et du droit est maintenu.

L'USM est favorable au développement des dispositifs d'accès au droit.

Elle tient néanmoins à rappeler que ce sont les juridictions qui supportent pour l'essentiel les charges de fonctionnement courant :

- par la mise à disposition de fonctionnaires, notamment de greffiers, dans les MJD et les CDAD, malgré une réduction des effectifs en juridiction ;
- par la fourniture des budgets de fonctionnement des CDAD prélevées sur les budgets de fonctionnement des juridictions pourtant en baisse régulière, sans que les juridictions aient la maîtrise des dépenses des CDAD.

III. L'aide aux victimes.

Priorité gouvernementale, son budget est porté à 28 M€, en hausse de 66 % sur deux ans, dont 10 millions dans le cadre du PLAT.

Ces augmentations de crédit sont encouragées par l'USM.

Mais rappelons qu'au cours du précédent quinquennat des baisses de budget étaient intervenues réduisant le nombre d'associations. Les actions prévues spécifiquement en faveur des victimes d'attentats, comme celles vers lesquelles le ministère de la justice a prévu d'améliorer la mise en œuvre (appel, assises, accompagnement du développement du dispositif de télé protection des personnes en très grave danger et des expérimentations de mesures de justice restaurative) devraient pouvoir être évaluées.

L'USM rappelle qu'une directive européenne existe en ce sens. Ce bilan permettrait aussi de faire un état des lieux des actions au plan local.

IV. La médiation et les espaces de rencontre

Le budget est en hausse par rapport à l'an dernier (3,25 M€) car porté à 4,36 M€. Il est affecté pour 46 % aux associations de médiation familiale et pour plus de la moitié aux associations chargées de proposer des espaces de rencontre parents/enfants.

L'augmentation des crédits destinés aux associations de médiation familiale doit pouvoir permettre de financer l'expérimentation d'une médiation obligatoire et préalable à la saisine du JAF prévue dans la loi J 21 dans des TGI.

L'USM signale qu'une précédente expérimentation avait été prévue par la loi 2011-1862 du 13 décembre 2011 financée par cette action. Aucun document n'a été adressé par le ministère dans le cadre de la concertation avec les organisations syndicales pour connaître le bilan de cette expérimentation.

Chapitre III. BUDGET CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (Programme 310).

Ce programme est placé sous la responsabilité du Secrétaire Général du ministère de la Justice. Il regroupe les moyens de l'état-major, du secrétariat général, des directions législatives et de services ou établissements d'intérêt commun pour le ministère notamment les opérateurs immobiliers du ministère.

Les objectifs de ce programme sont de deux ordres :

- améliorer la qualité des prestations de soutien notamment dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier, des projets informatiques.
- prendre une part active à la modernisation de l'organisation et du fonctionnement du ministère pour créer les conditions d'une gestion efficiente notamment au travers du pilotage des mesures de modernisation.

En 2017, les crédits du programme s'élèvent à 160,9 M€, en augmentation substantielle de 19 M€ par rapport à la LFI 2016. Ces moyens supplémentaires vont permettre de financer les priorités du programme : la lutte contre le terrorisme, la réforme de l'organisation du ministère et une programmation informatique ambitieuse.

Le programme 310 bénéficiera ainsi de la création de 80 emplois, dont 30 au titre de la lutte contre le terrorisme. 0,6 M€ seront consacrés aux mesures catégorielles pour accompagner la fusion des inspections du ministère et pour mettre en œuvre des évolutions statutaires et indemnitaires interministérielles.

8 M€ de crédits informatiques supplémentaires permettront de poursuivre les grands projets informatiques du ministère, de renforcer la sécurité des systèmes d'information et la qualité du service rendu aux juridictions, aux services du ministère et des justiciables.

Sur l'immobilier, en 2016 s'est achevée l'opération « Chancellerie 2015 » qui aboutit à regrouper les services centraux jusque là éclatés sur divers sites. Un bâtiment « Le Millénaire 3 » fait l'objet d'un crédit-bail, accueille les services du Secrétariat général, de la DSJ, de l'Administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la jeunesse. A terme, l'inspection générale doit aussi rejoindre le site. La Direction des affaires civiles et du sceau et la Direction des affaires criminelles et des grâces ont été relocalisées Place Vendôme. L'opération doit permettre des économies de loyers versés jusque là.

L'USM regrette que plusieurs projets immobiliers soient en retard (palais de justice de Douai, Lisieux, Pointe-à-Pitre, Poitiers, Mont-de-Marsan, Saint-Malo, Lons-Le-Saunier), dont plusieurs en dépassement de coût.

Sur les projets informatiques, le rapport de la CEPEJ montre que l'investissement en matière informatique est très modeste (à peine plus de 50 cts d'Euro par habitant contre un peu moins de 1,5 € pour le Portugal). Le bon niveau d'équipement (environ 7 sur 10 sur l'échelle de la CEPEJ) traduit des investissements anciens.

Tous les projets en cours, ambitieux, démontrent l'incapacité du Ministère de la Justice à anticiper les évolutions et les difficultés des applicatifs :

- GENESIS a démarré en 2010 et est destiné à remplacer l'application GIDE (Gestion Informatique des Détenus en Établissement). La première version de GENESIS est généralisée sur tous les établissements pénitentiaires depuis la fin du 1er semestre 2016, y compris les établissements situés en Outre-mer. Son périmètre a dû évoluer avant déploiement, notamment afin d'intégrer dès la première version les règles pénitentiaires européennes, originellement prévues dans une version ultérieure.

L'USM a écrit à la garde des Sceaux afin de demander la suspension du déploiement de cette application en raison de graves dysfonctionnements, sources d'insécurité juridique et causes, non pas «d'amélioration des conditions de travail mais de perte de temps considérable et de risques graves dans la gestion de la situation des détenus».

Les modifications apportées ont entraîné un report du calendrier initial de généralisation et un surcoût financier (35,6 millions prévus initialement, 37,4 millions selon le coût actualisé).

- ASTREA, refonte du Casier Judiciaire National, dont les spécifications ont débuté en 2013, devait être mise en œuvre au centre de production de Nantes en double commande fin 2015.

Un retard d'un an et demi dans l'avancement général du projet est constaté.

- Cassiopée est aujourd'hui implémentée dans l'ensemble des tribunaux de grande instance et son extension aux cours d'appel et aux cours d'assises vise à permettre la complétude du traitement des données judiciaires pénales. La mise en service définitive est prévue en 2020.

Initialement prévu à 4,4 millions d'euros, il devrait coûter 98,6 millions d'euros. Le gouvernement maintient ses objectifs optimistes.

L'USM tient à souligner qu'au-delà des indicateurs techniques de délais et de coût se pose l'épineuse question de l'efficacité de cet outil. Citons par exemple le rapport du groupe de travail sur le traitement en temps réel (TTR) au sein de la DACG. Après avoir relevé que Cassiopée permet l'enregistrement de multiples données qui pourront être exploitées à titre statistique, il est noté : *“Le groupe de travail constate néanmoins qu'à l'heure actuelle les données disponibles ne paraissent pas suffisamment fiables aux procureurs de la République pour leur permettre de suivre l'activité de leur parquet”*.

La même remarque a été faite par l'IGSJ dans son rapport de mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquêtes en Juin 2014. Faisant le constat que des applicatifs d'initiative locale étaient mis en place dans certains parquets, elle relève que *“ces applications ont toutes été expertisées par les services du SG et de la DSJ et que quelques unes d'entre elles, révélant des besoins considérés comme nécessaires et non pris en compte jusqu'alors, ont fait l'objet d'études plus poussées pour être soit intégrées à Cassiopée en tant que nouvelles fonctionnalités, soit développées de façon autonome. Néanmoins, comme l'ont admis les interlocuteurs de la mission, les délais d'analyse et de décisions de l'administration centrale (...), sont peu compatibles avec les attentes exprimées par les parquets, notamment dans des services d'urgence tels que ceux du TTR”*.

- la PNIJ, plate-forme des interceptions judiciaires, permet la mise à disposition d'un dispositif sécurisé et contrôlé afin d'offrir aux magistrats de procéder aux réquisitions nécessaires en matière de communication dans le respect de la protection des libertés publiques et du secret de l'enquête.

Cette plate-forme technique est aujourd'hui en surcoût financier de près de 3,20 % (133,4 millions prévus, réévalués à 181,5 millions) du fait de la nécessité de procéder à des opérations complémentaires visant à protéger celle-ci face aux nouvelles formes d'attaque et à intégrer la possibilité d'intercepter de nouveaux protocoles. La fin du projet est décalée d'un an ;

L'USM tient à préciser que pour le moment le champ d'action de la PNIJ est limité aux « prestations annexes » c'est-à-dire à peu près tout sauf les interceptions et géolocalisations. Et la plateforme n'intervient que sur les ressorts de 3 cours d'appel : Paris, Versailles et Rouen. La PNIJ, comme beaucoup d'applicatifs, suscitent beaucoup d'attentes mais est loin d'être efficiente.

- HARMONIE, système intégré de gestion des ressources humaines mis en service dès 2012, a pour prochain objectif de sécuriser et de professionnaliser la paye.

Le projet a vu son périmètre fonctionnel complètement modifié pour répondre à ces nouveaux objectifs. De fait, on constate un report de fin de projet de quatre ans et un surcoût financier de près de 38 % (36,7 millions prévus initialement, 61,2 maintenant).

Selon le gouvernement, l'année 2016 est consacrée aux tests des outils de pré liquidation de la paie et à leur mise en œuvre sur des sites pilotes de l'administration centrale, mai 2017 verra la mise en service de ces outils pour la DPJJ, décembre 2017 début du traitement de la DAP, en 2018 l'application sera déployée intégralement pour la DAP et la DSJ.

- PORTALIS, conçu initialement comme la simple réécriture d'applications civiles obsolètes, a depuis pris une ampleur considérable et sous-tend la modernisation de la justice, notamment en simplifiant les processus.

A terme, il est censé offrir un portail pour chaque acteur de la justice civile et pénale. A ce jour aucun retard ni surcoût n'est constaté, selon le gouvernement. La première version du Portail informatique a été mis en ligne au 1er semestre 2016. Suite à la mise en place de l'équipe projet et d'une assistance maîtrise d'ouvrage, le marché de réalisation des différentes versions de PORTALIS a été lancé pour une initialisation en septembre 2016. La version du portail accessible au justiciable est attendue pour fin 2017.

L'USM ajoute qu'il était annoncé dans le projet de loi Justice du XXIème siècle que ce portail internet ne devrait être entièrement fonctionnel qu'en 2022.

Il est annoncé que les projets informatiques vont induire des gains en emplois de 80 ETP. Cependant, l'USM rappelle que l'année de mise en place d'un nouvel logiciel n'induit aucun gain mais crée au contraire un travail supplémentaire.

Il est impératif d'associer les magistrats et les fonctionnaires des cours et tribunaux au choix des matériels et à l'élaboration des logiciels et applications pour éviter les choix inadéquats voir catastrophiques (exemple récent des smartphones dédiés à la permanence des parquets mais inutilisables).

Le matériel utilisé pour les nouvelles technologies est souvent choisi à l'économie. Il est de ce fait sous-utilisé car peu performant.

Exemples : - les visioconférences. Si on veut développer la visioconférence de manière raisonnable, il faut une bonne qualité de transmission, ce qui n'est généralement pas le cas. Les salles

d'audience doivent être équipées avec un matériel qui permet à chaque intervenant d'avoir un écran, de ne pas crier dans le micro etc...

- le marché SOLIMP portant sur les imprimantes, dont l'offre peut convenir pour une administration centrale mais qui est inadaptée aux juridictions où l'on a besoin de la fonction agrafage, d'un deuxième bac pour imprimer des masses d'AR etc..., ce qui n'est pas prévu sur un certain nombre de modèles qui sont pourtant inclus dans le marché et imposés aux services en fonction uniquement du nombre de copies faites.

- l'absence de tout matériel informatique adapté dans les salles d'audience (écrans inclinés par exemple) quand celles-ci sont équipées, ce qui est loin d'être le cas partout, empêche clairement le développement de l'utilisation des procédures numérisées.

Les applications

Le temps d'élaboration des outils informatiques est beaucoup trop long : qu'il s'agisse de Portalis (annoncé sur 8 à 10 ans d'élaboration) ou de la PNIJ (plate-forme des interceptions judiciaires).

Le projet Portalis doit permettre de remédier aux insuffisances criantes des applications actuelles, notamment en matière civile, mais il est nécessaire pour éviter la reproduction de ces insuffisances d'associer à l'élaboration des logiciels des magistrats des chambres civiles des TGI et cours d'appel, des juges et conseillers de la mise en état.

Exemples de dysfonctionnements :

L'application WINCI (civil) n'est pas toujours adaptée aux besoins, loin s'en faut. Des difficultés et insuffisances sont préjudiciables à son efficacité tant au stade de la mise en état que de la préparation de l'audience, de l'audience elle-même et de la rédaction des décisions.

Il est impossible de transmettre sur le RPVJ de pièces jointes de plus de 4 mégaoctets, ce qui signifie que la copie numérisée des procédures correctionnelles ne peut être envoyée que sur CD aux avocats.

La formation des magistrats et des fonctionnaires sur l'application et sur les utilitaires permettant un gain d'efficacité du travail sur support dématérialisé doit être systématiquement organisée et requiert des formateurs compétents.

Chapitre IV – LE BUDGET DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE (programme 355).

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ne dispose d'un budget autonome que depuis le PLF 2012.

L'USM souligne que l'indépendance du CSM nécessite une réelle autonomie budgétaire et des effectifs suffisants pour pouvoir exercer l'ensemble de ses compétences.

Cette indépendance est également liée à une nécessaire réforme constitutionnelle, en vue de rétablir la majorité de magistrats au sein du CSM, la composition actuelle étant en totale violation des standards internationaux d'une justice indépendante, et à une évolution du statut du parquet qui, en renforçant les compétences du CSM, aura aussi une incidence sur son budget de fonctionnement.

L'USM regrette à cet égard l'abandon de la réforme constitutionnelle pourtant promise.

Le PLF 2016 prévoit des AE à hauteur de 3,80 M d'euros contre 3,48 M en 2016 3,65 M en 2015 et 3,80 en 2014 et des CP de 4,57 M d'euros contre 4,36 M en 2015. Le budget du CSM est donc en légère hausse. L'USM note une stabilité concernant les emplois avec 22 ETPT.

En raison de la spécificité de l'activité du CSM, il reste difficile de définir des « objectifs et indicateurs de performance » utiles. Seul le délai d'examen des transparences a été défini comme de nature à servir d'indicateur, devant concilier un examen approfondi des candidatures et une exigence de célérité pour limiter les vacances de postes.

L'USM rappelle que cette exigence de célérité se justifie également par la nécessité de permettre aux magistrats de s'organiser au mieux dans leur vie personnelle (déménagement, mutation des conjoints, scolarisation ou garde des enfants), comme cela se pratique pour d'autres corps au sein de la Fonction publique.

A cet égard, la pratique de la Direction des Services judiciaires (DSJ) consistant à limiter le nombre de transparence et à cibler les mouvements les plus importants sur deux transparences, a un impact sur l'activité du CSM qui doit donner un avis sur un nombre accru de propositions de nominations mais dans des périodes restreintes.

En conséquence, s'agissant des propositions de nomination émanant du garde des Sceaux, le délai utile d'examen, qui était passé de 53 jours en 2013 à 49 jours pour les magistrats du siège (43 pour les magistrats du parquet) en 2014 et 46 jours (au siège) et 35 jours (au parquet) en 2015 a augmenté à 60 jours (pour le siège) et 50 jours (pour le parquet).

L'USM réclame donc du ministère, et plus particulièrement de la DSJ, l'établissement et le respect d'un calendrier précis permettant une transmission beaucoup plus rapide au CSM des projets de nominations, afin que les magistrats ne subissent pas les conséquences de cet accroissement mécanique des délais d'examen.