



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 15/11/2018

Observations sur le projet de loi de finances 2019

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.

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).

Les crédits de la mission Justice s'élèvent à 9054,6 M € soit une augmentation de 313,2M€ par rapport à 2018 (en crédits de paiement CP). A périmètre constant, il est annoncé une évolution des crédits de paiement de 4,5% après une progression de 3,8 % en 2018.

1300 créations d'emplois sont annoncées (1000 en 2018 – 2100 en 2017), dont seulement 192 au sein des juridictions. La très grande majorité des emplois créés profite en effet à l'administration pénitentiaire (959 créations d'emplois). 51 emplois sont également créés à la PJJ et 98 au secrétariat général.

Certes, le Ministère de la Justice est un ministère sans doute préservé par rapport à d'autres ministères. Pour autant, ces efforts paraissent insuffisants au regard de la réalité d'une justice exsangue, en termes 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.

La présente note sera structurée en plusieurs chapitres :

CHAPITRE I – LE BUDGET JUSTICE JUDICIAIRE (programme 166)

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 IV. La médiation et les espaces de rencontre

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

Chapitre IV- BUDGET de L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE (programme 107)

Chapitre V- BUDGET de LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (programme 182)

CHAPITRE I – LE BUDGET JUSTICE JUDICIAIRE (programme 166)

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

Les autorisations d'engagement (AE) augmentent de 3, 449 milliards à 3,885 milliards.

Cependant, d'une part, les crédits de paiement (CP) augmentent beaucoup moins, passant de 3,446 milliards à 3,487 milliards ; d'autre part, cette augmentation des AE concerne très largement les dépenses d'investissement, qui passent de 0,191 milliards à 0,595 milliards

Alors que des réformes issues de la loi J 21 (loi du 19 novembre 2016) ont été mises en place sans aucun financement en personnels (prud'hommes, SAUJ, réforme de la procédure d'appel) et que d'autres doivent se mettre en place à l'horizon de janvier 2019 (réforme des pôles sociaux), il est à craindre que l'optimisme affiché par le Ministère soit peu réaliste.

Les documents budgétaires permettent d'objectiver ce que vivent les juridictions au quotidien.

Comparaison européenne : la justice française toujours à la traîne

La Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) a rendu public début octobre 2018 son rapport bisannuel d'évaluation des systèmes judiciaires européens (Efficacité et qualité de la Justice), basé sur les données de l'année 2016.

Une nouvelle fois, ce rapport illustre la situation critique de la Justice française en termes budgétaires et de moyens humains.

La France consacre moins de 66 euros par an et par habitant à son système judiciaire (alors que l'Allemagne y consacre 122 euros, l'Autriche 107 euros, l'Espagne 79 euros et l'Italie 75 euros) ; seulement 48 euros sont consacrés aux tribunaux par an et par habitant.

L'étude démontre que même si la France a accru son budget des systèmes judiciaires, ses efforts budgétaires ne sont pas importants au regard de sa richesse. La France ne consacre que 0,2% de son PIB au système judiciaire (0,29% aux pays-bas, 0,33% en Espagne...).

Le nombre de juges et procureurs français reste problématique. La France compte moins de juges qu'il y a 2 ans (10,4 et non plus 10,5) alors que pendant la même période, la moyenne européenne a augmenté de 20,9 à 21,5. Elle compte ainsi toujours 2 fois moins de juges que la moyenne européenne pour 100 000 habitants.

Le rapport de la CEPEJ démontre une nouvelle fois, s'il en était encore besoin, l'urgence de l'amélioration du statut et des conditions de travail des magistrats du parquet.

Les procureurs français font partie du tiers des procureurs européens ne bénéficiant pas de leur indépendance statutaire.

La France compte presque 4 fois moins de procureurs pour 100 000 habitants que ses voisins européens (2,9 procureurs pour 100 000 habitants alors que la moyenne européenne augmente de 11,3 à 11,7). Seule l'Irlande compte moins de procureurs que la France.

Pourtant, ils font partie de ceux qui ont le plus de missions (13 sur 14 listées par la CEPEJ, la seule mission leur échappant relevant en France de la Justice administrative) et sont ceux qui, très largement, traitent le plus de procédures en 1ère instance (3465 affaires en France alors que la moyenne européenne est de 578).

Seul domaine où la France peut se réjouir : sa première place en matière de part du budget des tribunaux consacrée à la formation judiciaire (2,9%).

C'est cette situation difficile qui conduit la Direction des Services Judiciaires elle-même à revoir à la hausse ses indicateurs cible.

L'USM est très inquiète de la dégradation persistante des conditions de travail pour les professionnels et de la réponse insatisfaisante ainsi apportée aux justiciables. Le système ne fonctionne encore, tant bien que mal, que grâce à l'abnégation de ses personnels.

Les ratios du nombre de décisions rendues par magistrat le démontrent.

Les magistrats souffrent de burn out dans des proportions importantes. Certains font désormais reconnaître leur état de santé dégradé comme imputable au service. Il existe un turn over élevé dans la magistrature dont l'une des principales causes sont les conditions de travail très difficiles.

I . Des indicateurs dans le rouge.

A- En matière civile

Les indicateurs concernant les délais moyens de traitement ne cessent de se dégrader dans toutes les juridictions (hormis pour les juges des enfants et les tribunaux d'instance, par ailleurs voués à disparaître).

délais moyens de traitement (en mois) - hors procédures courtes

	Réalisation 2012	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision actualisée 2018	Prévision 2019	Cible 2020
Cour de cassation	15.1	16.4	15.9	16	16	15.5
Cours d'appel	12.6	13.9	14.7	15	14	13
TGI	10.5	11.1	11.8	12.3	11.5	10.5
Juges des enfants	2.6	2.3	2.4	2.3	2.1	2
Tribunaux d'instance	6.6	5.8	5.9	5.6	5.3	5

Ces chiffres doivent être corrélés avec ceux concernant les stocks d'affaires à traiter et l'ancienneté de ces stocks.

Selon le PLF "une durée moyenne en baisse alors que le stock augmente pourrait signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des affaires complexes. Inversement, une hausse de la durée (pendant un an ou deux) alors que le stock diminue peut signifier que la juridiction assainit la

situation en terminant des affaires anciennes”.

En tout état de cause, les magistrats traitent de plus en plus d'affaires.

Nombre d'affaires civiles traitées par les magistrats du siège

	Réalisation 2012	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Cible 2020
Cour de Cassation	107	115	105	110	110	110
Cour d'appel	263	300	306	307	309	310
TGI	478	689	691	795	700	710
Juge des enfants	1467	1519	1511	1515	1520	1530
Tribunal d'instance	ND	ND*	ND	ND	ND	ND

**La diversité des actes effectués par les magistrats des TI et la taille souvent réduite de ces structures rendent très difficiles la construction d'un outil statistique et l'exploitation des données actuellement recueillies.*

Les documents budgétaires ne font que confirmer que les juridictions demeurent dans une situation dramatique.

1. cours d'appel

Malgré une hausse constante du nombre d'affaires traitées, à nombre de magistrats équivalent, les cours d'appel ne parvenaient pas à améliorer leur situation, compte tenu d'un nombre toujours croissant d'affaires nouvelles.

En 2017, pour la 1ère fois depuis 2010, le nombre d'affaires nouvelles a diminué de 3,5% (241 200 affaires nouvelles). Parallèlement, le niveau de traitement des cours d'appel s'est encore accru (248 000 affaires traitées), de sorte que pour la première fois depuis plus de 10 ans, le stock d'affaires diminue (-8000 affaires).

Cependant, comme le rappelle le PLF “*ce bon résultat ne doit pas occulter la détérioration des principaux indicateurs d'activité*” :

- augmentation du délai de traitement (cf tableau)
- augmentation de l'âge moyen du stock (13,5 mois en 2017, 12,6 mois fin 2016)

25% des cours d'appel dépassent de 15% le nouveau délai critique (qui a été lui même revu à la hausse au regard des difficultés de ces juridictions). C'est encore plus que l'année passée (en fonction du nouveau seuil).

Les cours d'appel ne parviennent pas à améliorer leurs délais de traitement, au regard, selon la chancellerie, de :

- nombreuses affaires en stocks, dont certaines très anciennes

- des affaires à traiter plus complexes
- du poids des assises (qui consomment beaucoup d'ETP au siège et au parquet).

Ainsi, il apparaît qu'une amélioration des indicateurs des cours d'appel est conditionnée à la diminution du nombre d'affaires nouvelles.

On comprend ainsi mieux la logique du gouvernement en matière de procédure civile tendant à limiter l'accès au juge (pour diminuer le nombre de nouvelles affaires) et à diminuer la collégialité (pour accroître le nombre d'affaires traitées), plutôt qu'à envisager d'augmenter le nombre de magistrats des cours d'appel.

L'USM conteste cette logique purement statistique, au détriment de la qualité des décisions rendues et conteste donc la réforme de la procédure d'appel.

Le gouvernement met également en avant deux réformes qu'il considère susceptibles d'impacter positivement l'activité des cours d'appel :

- l'extension de la représentation obligatoire aux appels contre les décisions des TASS, des juges des enfants, des juges des tutelles, des tribunaux paritaires des baux ruraux et des juges de l'expropriation.
- la délivrance des apostilles de manière dématérialisée.

Cependant, l'optimisme de la Chancellerie apparaît bien présomptueux. En effet, il résulte de l'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la justice que :

- il est impossible de distinguer les affaires dans lesquelles les parties font déjà, actuellement, le choix d'être représentées par un avocat. Il est donc impossible de déterminer si une telle mesure aura un impact positif sur les délais de traitement...
- aucun élément de gain de temps n'est mesuré en matière d'apostilles.

Le gouvernement avoue son échec à améliorer la situation en précisant que *“la cible 2010 de 13 mois apparaît, à ce jour, extrêmement ambitieuse”*.

2. tribunaux de grande instance

De l'aveu même de la Chancellerie, *“le tribunal de grande instance est la juridiction la plus en difficulté. Depuis plusieurs années, il ne parvient pas à couvrir ses affaires nouvelles, avec pour conséquences :*

- *une hausse significative des stocks*
- *une hausse significative de leur âge moyen*
- *un allongement des délais de traitement”*.

Pourtant, les affaires nouvelles ont diminué de 6% et le traitement des affaires s'est nettement amélioré.

Le transfert des divorces par consentement mutuel vers les notaires a permis cependant de couvrir plus d'affaires nouvelles (les documents budgétaires sont contradictoires sur ce point, puisqu'on peut y lire à deux endroits différents que les affaires nouvelles ne sont pas couvertes...et qu'elles sont couvertes).

En tout état de cause, il apparaît clairement que 31% des TGI dépassent le délai critique, lui-même réévalué à la hausse.

La Chancellerie reconnaît que *“la baisse de la capacité de traitement au civil est la conséquence d'évolutions législatives importantes et nombreuses ces dernières années, comme l'extension des pouvoirs des JLD. Elle est également le fruit d'arbitrages ou de priorisations des moyens juridictionnels vers l'activité pénale au détriment du civil”*.

A ce titre, l'USM s'inquiète des nouvelles dispositions en matière de droit des étrangers, qui vont avoir un impact considérable sur les juridictions dans le ressort desquelles se trouve un centre de rétention

administrative. La loi, portée par le ministère de l'Intérieur, n'a tenu compte ni de l'augmentation du nombre de placements en rétention administrative depuis un an ni des conséquences des nouvelles dispositions sur les juridictions judiciaires.

Les documents budgétaires relèvent d'ailleurs que du fait de l'accroissement de leurs fonctions et des contraintes d'organisation, les JLD sont de moins en moins disponibles pour soutenir le service général et participer aux audiences civiles et correctionnelles.

Cette situation est révélatrice de l'absence d'anticipation des réformes, en particulier celle des missions du JLD votée sans étude d'impact. Ainsi il n'y avait eu que 22 postes supplémentaires de JLD créés en 2017 sur les 232 localisés. L'USM reste préoccupée par une sous évaluation manifeste de l'activité des JLD en matière de contentieux des étrangers dans les outils statistiques de la DSJ (logiciel PHAROS). Ainsi l'activité d'un JLD chargé du contentieux des étrangers n'est comptée que pour la moitié de celle d'un JLD chargé des hospitalisations sous contrainte, alors que ces deux contentieux sont particulièrement chronophages.

Pour les TGI également, l'USM s'inquiète des déclarations de la Chancellerie selon laquelle *“il apparaît difficile d'envisager d'ici 2020 une nette amélioration du délai de traitement”*.

La situation particulière du contentieux social

Au 1er janvier 2019, en application de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXIème siècle, les juridictions sociales (TASS, TCI et CDAS) seront intégrées au sein des tribunaux, impréparés à cette échéance.

- pour les cours d'appel

Le déstockage des affaires depuis 2017 s'est traduit par une augmentation du nombre d'affaires nouvelles des chambres sociales en matière de protection sociale (+34%), augmentation qui se poursuivra, alors que le nombre global d'affaires nouvelles des chambres sociales a diminué (-2%) sur la même période.

- pour les tribunaux de grande instance

Les TGI devront *“absorber une activité importante en flux (environ 150 000 affaires) d'une grande technicité, avec des niveaux de stocks élevés”*.

La Chancellerie reconnaît que si le stock a diminué, l'objectif de moins d'une année de dossiers en stocks ne sera pas atteint de sorte que cette charge importante nouvelle pèsera sur les tribunaux.

L'USM conteste l'assertion de la Chancellerie selon laquelle les juridictions sont dotées des effectifs aujourd'hui dédiés à ce traitement.

Les moyens affectés au déstockage ont été minimales : quelques juristes assistants (une trentaine) et une centaine de contractuels mais aucun poste de magistrat supplémentaire. L'estimation des capacités de traitement de ces affaires souvent complexes a également été surévaluée par la DSJ, qui n'a suivi ni l'avis des syndicats de magistrats ni celui de l'inspection de la Justice.

Depuis 2016, l'USM fait part de son inquiétude quant à l'impact de cette réforme et quant à la nécessité absolue de renforts conséquents en magistrats et greffiers, non seulement pour résorber les stocks avant la fusion, mais surtout pour faire fonctionner ces nouveaux pôles. Les juridictions ont été laissées de longs mois dans l'incertitude de la localisation des pôles : le décret désignant les TGI et cours d'appel compétents en matière de contentieux général et technique de la sécurité sociale et d'admission à l'aide sociale n'a été publié que le 6 septembre 2018.

La tardiveté de cette publication ne permet pas de prévoir les renforts en personnels dans ces juridictions en vue de l'entrée en vigueur de la réforme au 1er janvier 2019.

B- En matière pénale

En matière pénale également, le nombre d'affaires traitées par les magistrats du siège et du parquet demeure extrêmement important.

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Prévision 2018	Prévision 2019	Cible 2020
Cour de cassation	172	102	105	105	170
Cour d'appel (siège)	260	255	260	265	275
Cour d'appel (parquet)	384	374	380	385	395
TGI (siège)	871	847	860	865	880
TGI (parquet)	1147	1079	1115	1140	1160

1. cours d'appel

Selon les documents budgétaires

“Le ratio 2017 est en baisse de -2 % pour le siège et de -3 % pour le parquet. Le nombre d'affaires pénales traitées est équivalent à celui de 2016 autour de 105 000 affaires. Dans le même temps et depuis au moins 2014, le nombre d'ETPT affectés au traitement des affaires pénales ne cesse d'augmenter, ce qui tend à démontrer, à niveau d'activité stable, que le niveau moyen de complexité des affaires augmente nettement.

L'accroissement du choix des procédures rapides en première instance (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ordonnance pénale) s'accompagne d'un moindre taux d'appel sur ces décisions.

Les appels formés concernent donc des dossiers de plus en plus complexes. Ainsi, les JIRS (juridictions interrégionales spécialisées), compétentes pour les affaires les plus graves en matière de délinquance économique et financière et de criminalité organisée, traitent un nombre d'affaires de plus en plus important, en lien, plus ou moins direct, avec le terrorisme.

Leur activité soutenue met sous tension l'ensemble des chambres pénales des cours d'appel (chambres correctionnelles, de l'instruction et de l'application des peines).

Concernant les chambres correctionnelles, le nombre d'affaires nouvelles est stable depuis 2014, autour de 46 000, alors que les arrêts et ordonnances rendus tendent à se situer autour de 45 000. La création d'un stock important (+3 000 affaires en 2015, et +5,5 % en 2016, soit 2 000 affaires supplémentaires), même si 2017 est moins marquée, la complexification des affaires et la hausse continue des appels en matière d'application des peines qui ne permet pas de créer le nombre nécessaire d'audiences correctionnelles pour traiter le stock, sont autant de facteurs qui complexifient la tâche de ces chambres”.

le jugement des crimes

Les délais de traitement des crimes demeurent très longs : 40,3 mois en 2018 (36,1 mois en 2012). Ils sont en hausse continue depuis 2010.

Les dossiers d'assises sont de plus en plus complexes (criminalité organisée, contentieux économique et financier, affaires de santé publique) 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 3,3 en 2015).

Cette situation aboutit à des conséquences dommageables. 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 du délai d'audiencement excessif des dossiers en appel. Les dossiers des accusés libres restent en souffrance plusieurs années avant de pouvoir être jugés. La France a été condamnée par la CEDH pour le non respect du délai raisonnable.

Cette situation 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.

L'USM est favorable à l'expérimentation du tribunal criminel départemental composé d'un président et de quatre assesseurs magistrats.

Le recours pour les affaires les plus graves, et en tout état de cause en appel, à une cour d'assises majoritairement composée de jurés préserve le lien entre la Justice et les citoyens qui a présidé à l'instauration de cette juridiction il y a plus de deux siècles.

Cette création permettrait par ailleurs de mettre fin à la technique dite de "correctionnalisation" et de redonner leur exacte qualification à nombre d'infractions actuellement jugées par les tribunaux correctionnels.

L'USM rappelle cependant que ce projet se heurte évidemment aux moyens en effectifs de magistrats qui devront être évalués par une évaluation sincère de l'expérimentation.

2. tribunaux de grande instance

Selon les documents budgétaires :

“Le ratio 2017 est en baisse de -3 %. En effet face à un nombre de décisions pénales en hausse de 1 %, les ETPT affectés au traitement ont augmenté de 3,5 %. Il faut toutefois relativiser cette baisse du ratio. En effet, depuis juin 2017 les tribunaux de grande instance ont pris en charge le traitement de l'activité pénale contraventionnelle, qui relevait en presque totalité de la compétence des tribunaux d'instance.

Or, cette activité nouvellement transférée n'a pas pu être comptabilisée, ce qui explique cette baisse du ratio. Le ratio 2018 intégrera cette nouvelle activité dévolue aux juges du siège.

Le nombre (240 000 pour 237 000 en 2016) et la part des procédures simplifiées (ordonnances pénales, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – CRPC –) et des validations de composition pénale dans les décisions rendues est de plus en plus importante (37 % en 2017 pour 36 % en 2016), ce qui permet aux juridictions d'assurer un traitement plus fluide des affaires.

Des leviers d'action ont été mis en place qui doivent encore conduire à des améliorations en matière de traitement grâce au périmètre élargi des délits pouvant être traités par un recours à l'ordonnance pénale et à une utilisation en hausse de la CRPC.

L'année 2017 est une année de stabilité des décisions correctionnelles (+0,6 % soit +450 décisions).

Les tribunaux correctionnels sont recentrés sur le jugement des affaires complexes, lesquelles sont plus nombreuses du fait :

- *de la hausse des affaires mettant en cause des filières réparties sur plusieurs pays ;*
- *de la nouvelle criminalité économique et financière qui utilise des moyens sophistiqués de contournement de la législation ;*
- *des affaires en provenance de l'instruction, avec souvent plusieurs prévenus détenus, imposant leur audience dans des délais contraints ;*
- *un nombre de plus en plus important d'affaires délictuelles pour lesquelles sont établis des liens avec des réseaux terroristes.*

Les prévisions 2018 prévoient une amélioration de ce ratio, car le développement des mesures simplifiées peut encore progresser, avec un socle de jugements rendus qui reste stable.

L'USM relève que le délai de traitement des délits n'est pas renseigné pour 2017 et note une stabilité dans le délai de jugement des délits depuis plusieurs années (12,7 mois).

Cependant, cette stabilité est inquiétante. En effet, la part des jugements en audience correctionnelle "classique" se réduit de plus en plus au profit d'un recours accru aux procédures simplifiées (ordonnances pénales et comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité). Ce ne sont en effet que 27% des affaires poursuivables qui sont jugées en audiences correctionnelles.

Ainsi, les jugements les plus complexes rendus par les tribunaux correctionnels ne représentent plus que 55% de l'ensemble des décisions correctionnelles contre plus de 65% avant 2010.

Il n'a donc pas été possible aux juridictions de réduire les délais de jugement alors que moins d'affaires passent en audience.

La situation des magistrats à titre temporaire

La chancellerie indique que "Les tribunaux de grande instance pourront s'appuyer de façon plus importante sur les magistrats à titre temporaire (anciens juges de proximité), ces derniers étant gérés par les chefs de juridiction avec un périmètre de compétence élargi au traitement de certains types d'ordonnances pénales, sachant qu'ils continueront de traiter une part importante de l'activité pénale conventionnelle, et d'être utilisés comme assesseurs pour des audiences civiles ou pénales. Leur nombre maximal de vacations a également été augmenté".

Les magistrats à titre temporaires (MTT) sont aujourd'hui devenus indispensables aux juridictions, compte tenu du nombre de postes de magistrats professionnels vacants.

Ils ne peuvent donc être perçus comme des personnels d'appui aux juridictions mais bien comme faisant partie intégrante de celles-ci, qui ne peuvent plus fonctionner sans leur intervention.

Pourtant, alors qu'ils ont été recrutés en nombre et que les textes prévoient un plafond de 300 vacations par an, la remise en cause de leurs missions au sein des juridictions en raison des contraintes budgétaires inquiète les magistrats.

En effet, malgré les annonces liées à l'augmentation du plafond des vacations, les crédits laissés à la DSJ ne permettent pas de rémunérer l'ensemble des vacations. Ainsi, courant 2018, il a été indiqué que les MTT pouvaient être rémunérés uniquement dans la limite de 200 vacations au maximum (Certaines juridictions ont été informées d'une limitation à 180 voire à 140 vacations par MTT ; d'autres ont été informées qu'elles ne pourraient plus recourir aux MTT à partir d'août ou septembre).

Ces annonces au mois de juillet 2018, alors que les assemblées générales avaient eu lieu et que les tableaux de service pour le dernier trimestre étaient effectués, ont fortement déstabilisé les juridictions ainsi

que certains magistrats à titre temporaire qui ont envisagé de démissionner. Certaines audiences ont du être annulées en urgence, faute de magistrats pour les composer.

L'USM s'est fortement mobilisée et un « dégel » de crédits a été annoncé mais la situation reste très précaire. Ainsi, à compter de la mi-novembre, les frais seront imputés sur le budget 2019.

L'USM demande un ciblage des crédits affectés aux magistrats à titre temporaire afin qu'ils ne soient plus englobés dans l'enveloppe destinée aux personnels non titulaires.

3. l'exécution des peines

Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement prononcées contradictoirement atteint en 2018 : 67% après avoir revêtu le caractère exécutoire, 83% après un an et 93 % après 2 ans. Le taux d'exécution des peines prononcées non contradictoirement est encore plus long.

L'USM déplore que le taux de mise à exécution à 60 mois (indicateur 2.3) ne sera disponible qu'à compter du PAP 2019, démontrant les difficultés du ministère de la justice à se doter de logiciels lui permettant un recueil des données utilement exploitables.

Au delà d'une nécessaire réforme du régime d'exécution des peines, pour améliorer ces taux, il est indispensable de renforcer les effectifs de magistrats et de fonctionnaires dédiés à cette phase du procès pénal.

Il résulte des documents budgétaires que les tribunaux ont tendance à prioriser les moyens en personnels de greffe dans la phase de jugement des affaires, au détriment de la phase d'exécution. Cette priorisation est rendue nécessaire par les problèmes d'effectifs.

Plusieurs facteurs sont invoqués pour expliquer ces difficultés en matière d'exécution des peines et différents leviers sont envisagés pour y remédier :

- la disponibilité et la stabilité des effectifs de magistrats et de greffe dédiés au traitement de cette phase du procès pénal
- l'élargissement du panel d'aménagements de peines possibles (augmentation des postes de TIG, des places en semi-liberté ou placement extérieur).
- le développement de la dématérialisation, susceptible de permettre un gain de temps.

L'USM constate que ces leviers, qui sont intéressants, ont un coût important qu'il convient de prendre en compte de manière urgente.

Le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la création d'un mandat de dépôt à effet différé en cas d'emprisonnement ferme prononcé entre 6 mois et un an. Le condamné serait alors convoqué devant le procureur de la République dans un délai d'un mois pour que celui-ci fixe la date à laquelle il sera incarcéré.

Ce mécanisme présenté comme devant permettre d'améliorer le taux d'exécution des peines, outre qu'il est, sur le fond, particulièrement contestable, est peu réaliste.

En effet, de telles dispositions méconnaissent totalement la réalité du quotidien des juridictions d'une part, des parquetiers d'autre part. Les procureurs de la République n'ont ni le temps, ni les locaux leur permettant de recevoir chaque individu condamné à une peine d'emprisonnement ferme entre 6 mois et 1 an pour leur notifier une date d'incarcération. Ils n'auront, pas plus que les juridictions correctionnelles d'ailleurs, de vision précise de l'évolution de la population carcérale à court terme.

Ce projet, particulièrement coûteux, ne semble pas anticipé budgétairement.

II – Les effectifs

L'USM rappelle qu'il résulte des données de la CEPEJ que la situation française demeure très préoccupante (Cf. supra).

Le projet de budget annonce la création de 192 emplois dans les services judiciaires :

- 100 magistrats
- 50 personnels d'encadrement
- 182 personnels de greffe
- 10 personnels administratifs

étant précisé que 150 postes de catégorie C (personnels administratifs et techniques) vont être supprimés.

Il est certes important de développer le nombre de personnels de greffe, dont le nombre est actuellement notoirement insuffisant.

Cependant, ces créations de postes ne devraient pas être réalisées au détriment des personnels de catégorie C, dont l'intervention est tout autant essentielle au fonctionnement des services judiciaires, par les tâches purement matérielles qu'ils exécutent (mise en forme des décisions, archivage, convocations, notifications...). Créer des postes de catégorie B tout en supprimant des postes de catégories C risque de laisser perdurer un problème récurrent des juridictions : des personnels non affectés aux missions qui devraient être les leurs.

S'agissant des magistrats, 100 créations de postes supplémentaires sont annoncées pour 2019, c'est à dire au même niveau qu'en 2018, étant précisé que 2017 avait vu 238 postes supplémentaires créés.

L'USM est dubitative quant à l'annonce du Ministère concernant le redéploiement de 253 emplois grâce aux *premiers effets de* :

- *“la transformation numérique (déploiement de Cassiopée dans les cours d'appel, premières possibilités de consultation et de saisine en ligne des justiciables avec le déploiement du portail du justiciable...).*

Dans un premier temps, le déploiement de Cassiopée entraîne plutôt des besoins en personnels (vérifications, connaissance du logiciel...). Par ailleurs, à supposer que Portalis entre vraiment en application en 2019, il est à craindre que cela ne soit pas avant le 2ème semestre, de sorte que les économies d'emplois envisagées paraissent hypothétiques.

- *de certaines réformes envisagées dans le cadre du projet loi de programmation pour la justice et immédiatement applicables (exécution forcée par le parquet des décisions du juge, extension des procédures de composition pénale et d'ordonnance pénale, de la compétence du juge unique, amélioration de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, développement de la conciliation et de la médiation).*

Si l'étude d'impact du PLP est optimiste s'agissant de plusieurs réformes, elle est surtout très taise sur la plupart des réformes envisagées “dont l'impact est difficile à mesurer, faute de données précises”. Surtout, il semble être fait trop peu cas de l'impact de certains points de réforme (mandat de dépôt à effet différé, par exemple).

- *et de la réforme de la procédure civile (développement de la convocation à l'audience par huissier, de la mise en état participative...).*

L'USM s'interroge sur l'impact réel de cette réforme.

L'USM rappelle par ailleurs que l'année passée, était annoncée une économie d'emplois de magistrats (47 en tout) résultant pour près de moitié (20) du retrait de leur participation à des commissions administratives. Or, malgré les annonces, aucun projet issu de la concertation interministérielle n'a abouti sinon de façon très limitée à moins de cinq commissions, alors qu'il s'agissait d'une des mesures votées dans la loi J 21.

De même, l'entrée en vigueur de la réforme des pôles sociaux entraîne une réelle inquiétude, tant l'absence de renforts en personnels risque d'obérer le fonctionnement des juridictions au regard du volume du contentieux.

Cela fait déjà suite à l'absence de création de postes de fonctionnaires pour la mise en place des SAUJ et pour la réforme prud'homale (alors que l'étude d'impact avait estimé nécessaire la création de 21 à 71 ETPT).

En tout état de cause, l'USM est particulièrement réservée sur le chiffrage de ces économies qui ne restent de toute façon que purement virtuelles.

Elle rappelle en effet que plusieurs centaines de postes demeurent vacants et que leur résorption reste très lente compte tenu du nombre élevé de départs en retraite.

Elle conteste par ailleurs la politique de la Chancellerie visant à geler les localisations de postes et à ne pas adapter cette localisation aux besoins réels d'une juridiction.

Ainsi, une juridiction où X postes de magistrats sont en théorie localisés (càd sur le papier) peut en réalité en compter, dans les faits, X-5 magistrats effectivement présents alors que le volume d'activité et les données économiques et démographiques pourraient justifier que X+3 postes soient localisés. La Chancellerie ambitionne que cette juridiction puisse atteindre, dans les faits, X magistrats mais refuse que X+6 postes soient localisés. La résorption des vacances de postes apparaît donc toute relative puisqu'elle ne correspond pas aux besoins réels des juridictions.

III – Les frais de justice et de fonctionnement

A - Frais de Justice

1- montant des 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.

505,233 millions d'euros seront consacrés aux frais de justice (en AE comme en CP), en augmentation par rapport à l'année passée (414,32 en AE et 424,32 en CP).

Après la très forte diminution (60 millions) constatée l'année précédente, cette hausse est bienvenue.

Cependant, elle ne saurait masquer la difficulté de gestion des frais de justice, qui correspondent à des actes pourtant indispensables au fonctionnement des juridictions.

L'USM rappelle que certains frais de justice sont susceptibles d'être engagés hors du cadre d'une procédure pénale ouverte, 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.

L'USM relève une certaine satisfaction de la Chancellerie quant à la maîtrise des frais de justice, malgré un contexte haussier important (activité pénale importante, intensification de la lutte anti-terroriste, transposition des directives européennes relatives au droit à l'information, au soutien et à la protection des victimes (frais de traduction et d'interprétariat)), grâce à Chorus Portail Pro (meilleur enregistrement et suivi des mémoires de frais) et particulièrement la PNIJ.

La Chancellerie estime que différents leviers d'action restent possibles pour limiter les dépenses en frais de justice mais que les effets de ces actions devraient être freinés par :

- l'augmentation du volume d'affaires traitées par les forces de sécurité intérieure
- des revalorisations tarifaires des prestataires (notamment les COSP).

L'USM attire l'attention également sur un paradoxe : les juridictions sont de plus en plus incitées à recourir à des mesures alternatives aux poursuites autres que les rappels à la loi (médiations, stages de sensibilisation, réparation, délégués du procureur...) pour augmenter le taux de réponse pénale sans alourdir les audiences. Cependant, de telles mesures sont nécessairement coûteuses en frais de justice.

Dans ce contexte, il est à craindre que le montant des crédits affectés aux frais de justice soient insuffisants.

2- les restes à payer

L'USM déplore que de nombreux "reste à payer" demeurent, pour un montant de 58,47 millions d'euros (en hausse de 3,6%) "*en cohérence avec le volume des charges à payer*".

Ce montant est en très nette augmentation par rapport à l'année passée (37,50 millions d'euros).

Cette hausse des restes à payer marque une réelle régression en cette matière. En effet, ce montant était en nette diminution l'année passée, compte tenu de l'effort important impulsé par garde des Sceaux en 2016 aux fins de paiement des arriérés de frais de justice.

La situation est d'autant plus préoccupante que ces restes à payer ne prennent pas en compte les dettes du BOP central au titre de la réforme de la médecine légale (55 millions d'euros) et les cotisations patronales des collaborateurs occasionnels du service public (53,6 millions - en hausse également puisqu'elles s'élevaient à 30,15 millions d'euros l'année passée).

Il est certain que les frais de justice ne seront pas encore tous honorés en 2019 avec un budget tel que proposé et que la part des frais de justice non honorés va nécessairement augmenter à nouveau.

L'USM rappelle que chaque année la part des engagements non honorés des années antérieures est imputée sur le budget à venir.

la situation des COSP

Les experts praticiens hospitaliers ont initié un mouvement de grève refusant toutes les missions d'expertises judiciaires. Nombre d'entre eux contestent un amendement gouvernemental, présenté sans concertation et adopté à l'Assemblée nationale le 26 octobre.

En excluant les praticiens hospitaliers réalisant des expertises judiciaires de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale, cet amendement les soumet à des contraintes organisationnelles très fortes, voire insupportables.

Début 2016, un précédent mouvement de refus des missions d'expertise, pour des motifs identiques, avait durablement impacté le fonctionnement des juridictions.

L'USM s'inquiète des conséquences de ce nouveau mouvement pour les services judiciaires, déjà confrontés à un manque criant d'experts judiciaires. De nombreux experts ont cessé leurs fonctions sans pour autant être remplacés, au regard du manque d'attractivité évident de ces fonctions.

Elle rappelle que les missions de ces praticiens sont essentielles. Les expertises judiciaires sont souvent obligatoires selon les règles de procédure pénale et toujours utiles pour apporter un éclairage sur la situation des auteurs d'infractions comme des victimes.

L'USM demande l'engagement de réelles négociations avec les experts judiciaires afin de rendre leurs fonctions plus attractives, tant en termes de statut que de rémunérations, et de régler la situation des personnes auxquelles ce blocage porte le plus grand préjudice : les justiciables dont les juridictions ne peuvent traiter les affaires, faute d'expertises.

B. Budget de fonctionnement des juridictions (fonctionnement courant + immobilier occupant)

1. Montant

Les crédits destinés au fonctionnement des juridictions (comprenant le fonctionnement courant et les dépenses de l'occupant) s'élèvent à 394,6 millions d'euros en AE et 376,7 millions d'euros en CP.

L'USM conteste la diminution de ces crédits (400,92 millions en AE et 381 millions en CP en 2018).

La chancellerie justifie cette baisse par deux mesures d'économie :

- la reconduction du marché interministériel d'achat de gaz
- la rationalisation des baux permise par le déménagement du TGI de Paris sur le site des Batignolles.

L'USM déplore que les économies ainsi réalisées entraînent une diminution des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement alors que de nombreux restes à payer demeurent et qu'il est essentiel que ceux-ci soient apurés.

En 2017 et 2018, ces crédits avaient été augmentés pour tenir compte des préconisations du rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Justice consacré aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions paru en janvier 2017. L'USM rappelle que contrairement aux idées reçues tendant à laisser penser que les juridictions seraient mal gérées, il résulte de ce rapport que les chefs de juridictions gèrent au mieux les budgets, en fonction des moyens qui leurs sont alloués.

Dans un tel contexte, le problème des restes à payer ne peut qu'inquiéter.

2. Restes à payer

Le montant total des restes à payer est de 167,84 millions d'euros, soit 44,55 % des crédits de paiement de 2019 !

- crédits de fonctionnement courant (163,05 millions en AE et CP, eux aussi en baisse).

Le montant estimé des restes à payer 2018 s'élève à 32,02 millions d'euros (en baisse de 12,5%). Les crédits de fonctionnement courant concernent par exemple l'affranchissement, les fournitures, l'équipement informatique et les frais de déplacement des magistrats et fonctionnaires. Ils sont essentiels au fonctionnement quotidien d'une juridiction.

Il est consternant de constater que des frais d'affranchissement ne peuvent être honorés, par exemple, même si des leviers ont été mis en oeuvre (dématérialisation de l'envoi de certains courriers...), ou que, malgré les annonces ministérielles en matière de numérisation et de modernisation, l'équipement informatique de nos juridictions soit insuffisant...

Face à ces budgets en baisse, la plupart des juridictions sont en état de cessation de paiement depuis août.

Les prestataires ne seront pas payés avant 2019 et des chefs de juridictions se trouvent face à des situations

ubuesques lorsqu'ils se voient demander de ne pas faire d'achat (à titre d'exemple, une demande d'achat de...papier...Est restée bloquée en l'attente de l'arbitrage des chefs de cours ! (qui l'ont acceptée).

Par ailleurs, l'état du parc informatique des services judiciaires demeure globalement irrégulier (bandes passantes lentes, dysfonctionnement de la wifi, VPN en panne, système archaïque impliquant des interventions au coût élevé)... Certaines cours ont fait de gros efforts pour un renouvellement de l'outil, mais au détriment d'autres postes (ainsi, les imprimantes individuelles ont été supprimées, selon des consignes nationales, ce qui entraîne de réels problèmes matériels).

- crédits d'immobilier courant (231,51 millions en AE et 213,649 millions en CP, eux aussi en baisse).

Le montant des restes à payer 2018 s'élève à 135,82 Millions d'euros (133,33 en 2017).

C. le problème des PPP Partenariats Public-Privé - la situation du TGI de Paris

Une nouvelle fois, les PPP mis en oeuvre en matière immobilière (Palais de Justice de Paris et de Caen), signés et engagés en 2012, obèrent très largement le budget des services judiciaires.

Ce sont ainsi plus de 906 millions (889 millions pour le TGI de Paris et 37,8 pour le TGI de Caen) qui restent à payer dans le cadre des PPP (17,6 millions sont prévus pour être apurés en 2019). Certes, les indemnités de dédit en AE, qui seront soustraites des restes à payer car n'étant pas dues, viendront diminuer les restes à payer.

Les dépenses de fonctionnement et de financement sont colossales.

Le seul TGI de Paris implique des dépenses de fonctionnement de 24,5 millions d'euros et des dépenses de financement de 33,8 millions d'euros pour 2019.

Malgré la satisfaction affichée, les retours des utilisateurs de ce tribunal sont pour le moins contrastés.

Les chefs de cour et de juridictions ne disposent toujours pas du contrat de partenariat signé entre l'EPPJP (Etablissement Public du Palais de Justice de Paris) et Arélia s'agissant notamment de l'entretien et la maintenance du bâtiment. C'est consternant et aberrant.

Les magistrats non spécialisés et du parquet semblent satisfaits de locaux plus fonctionnels et cohérents (bureaux individuels et à proximité du greffe) que sur l'île de la Cité.

Cependant, ces locaux apparaissent totalement inadaptés aux besoins des magistrats spécialisés : manque de signalétique, d'espaces d'accueil, de salles d'attente...

Les avocats semblent globalement très mécontents de ce nouveau bâtiment (ils ne peuvent plus accéder aux magistrats et aux services sans badge, ce qui les oblige le plus souvent à sonner dans un SAS pour qu'on leur donne accès à un étage, les salles de consultation sont souvent en nombre insuffisant...).

Des problèmes matériels sont réguliers :

- l'accès

Les temps de trajets des personnels se sont allongés et les conditions de transport des justiciables et personnels sont très difficiles, entraînant fatigue et exaspération. Les conditions de voyage sur la ligne 13 du métro sont inadmissibles (en l'absence de prolongement de la ligne 14 (2020 ?) et de mise en service du tram, prévue en novembre 2018 et non effective) : retards incessants du fait de la saturation de la ligne, entassement des voyageurs dans les rames, attente de plusieurs trains avant de pouvoir monter...

Les accès en bus ou voiture sont tout autant mal aisés (embouteillages), il n'existe pas de pistes cyclables et subsiste un problème de zone d'attente des taxis pour les sorties tardives d'audiences.

- informatique

Perte d'autonomie du service informatique du TGI de Paris par rapport au SAR. Les techniciens ne se rendant plus au TGI, il a pu être nécessaire d'envoyer un ordinateur portable à la CA pour intervenir, sans remplacement par un autre appareil pendant le temps du diagnostic.

- ascenseurs

Des dysfonctionnements des ascenseurs sont constatés (les portes ne s'ouvrent pas et la cabine se déplace jusqu'au RDC à une vitesse plus élevée que la normale sans commande des occupants), même s'il est indiqué aux collègues qu'aucun fonctionnement erratique des ascenseurs n'est constaté.

Le système d'ascenseur induit un temps d'attente relativement important en "période de pointe", de sorte que les temps de trajet des utilisateurs sont accrus. Les utilisateurs sont contraints de respecter des bonnes pratiques (utilisation de certains ascenseurs plutôt que d'autres) pour tenter d'y remédier.

- signalétique

Elle est extrêmement problématique dans l'IGH et les zones d'accueil du public qui sont en nombre insuffisant.

- chauffage

les températures dans certaines salles d'audience, voire certains bureaux en fonction de leur exposition, ont été très élevées cet été et il fait très froid dans de nombreux bureaux de l'IGH (les agents d'ARELIA ont indiqué que cela était conforme à ce qui était prévu dans le contrat... dont personne n'a connaissance)

- inadaptation de certaines salles d'audiences

Particulièrement en matière civile, ne sont pas assez prévues de places pour les avocats, ni de bureaux pour poser leurs dossiers.

- sécurité incendie

2 incendies au moins sont à déplorer en quelques mois, depuis l'entrée en fonctionnement du tribunal. L'un d'entre eux, en journée, a entraîné une grande confusion, puisque les exercices incendies n'avaient pas encore eu lieu et que les magistrats et personnels de greffe n'étaient pas informés de la conduite à tenir, certains étant donc restés coincés.

Un groupe de travail a été annoncé mais sans suite jusqu'alors, de sorte que les interrogations des magistrats et fonctionnaires demeurent.

Surtout, apparaît un vrai sentiment d'impossibilité d'évolution : le prestataire ARELIA répond peu ou pas et les demandes de mise en conformité du bâtiment avec les besoins sont impossibles en ce qu'elles constituent un avenant, coûteux, au contrat..

IV – l'Ecole Nationale de la Magistrature

La subvention de 33,195 M € en AE et CP prévue au profit de l'ENM est équivalente à celle prévue par la LFI 2018 (33,16 M €).

L'ENM doit ainsi faire face à un nombre exponentiel de personnes à former, en sus des auditeurs, magistrats recrutés par concours complémentaires et par intégrations et dans le cadre de la formation continue obligatoire.

Elle doit ainsi faire face à un nombre de formation toujours plus important (formation des 10 000 conseillers prud'homaux, des magistrats à titre temporaire, magistrats honoraires, assistants spécialisés, délégués du procureur).

L'USM insiste sur la nécessité que l'intégralité de la subvention votée soit effectivement versée à l'ENM,

dont les missions ne cessent d'augmenter. Il est anormal en effet de ne jamais les financer en totalité. Depuis des années, l'ENM a dû prélever sur son fond de roulement en raison de ce déséquilibre structurel. Fin 2017, le fond de roulement était descendu à 1,6 mois.

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

Le budget de ce programme est en augmentation : 464,798 millions (438 millions d'euros en AE et CP).

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.

A nouveau, elle voit son budget augmenté, pour être porté à 423,716 millions, soit +7,1% (395, 934 millions d'euros l'année passée, étant précisé que ce budget était déjà en augmentation).

La prévision en dépenses en faveur de l'AJ en 2019 est *“ainsi de 506,7 M€, financés par 423,7 M€ de crédits budgétaires (+ 27,9 M€ par rapport à la LFI de 2018, soit +7,1 %) et 83 M€ de ressources extrabudgétaires affectées au Conseil national des barreaux (stabilité par rapport à 2018)”*.

Cependant, le nombre de personnes admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle ne cesse d'augmenter : 901 986 en 2015, 985 110 en 2017, 992 000 prévues en 2018, 998 000 prévues en 2019.

La Chancellerie explique essentiellement l'accroissement des admissions depuis 2015 par le relèvement annuel du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle.

Des données économiques ne peuvent être écartées.

7,8 Millions d'euros supplémentaires ont été prévus pour financer les premiers impacts de la loi de programmation 2018-2022 (extension de la représentation obligatoire) et les mesures réglementaires de simplification de la procédure civile envisagées.

Depuis 2018, un effort particulier est prévu sur la dématérialisation de la gestion de l'AJ, grâce au projet d'un nouveau progiciel permettant au justiciable de faire sa demande d'AJ en ligne. Actuellement, *le justiciable peut déjà simuler en ligne son éligibilité à l'AJ, ce qui tend à réduire les demandes d'informations auprès des BAJ, à faciliter la constitution des dossiers et à limiter le nombre de décisions de rejets.*

En 2019, la dématérialisation constitue un chantier prioritaire. Le justiciable devrait avoir la possibilité d'effectuer sa demande d'AJ en ligne.

Comme l'année passée, l'USM attire l'attention sur trois points :

- les errements passés du ministère en matière de dématérialisation impliquent une particulière vigilance sur la qualité de l'outil de gestion qui équipera les services ;
- cet outil devra s'accompagner d'une simplification de la procédure sans renoncer aux contrôles indispensables en matière de ressources afin d'éviter une explosion du nombre des bénéficiaires. L'USM suggère que les services traitant des demandes aient une connexion directe avec les services fiscaux permettant une vérification rapide ;
- la numérisation ne constitue qu'une amélioration des outils utilisés par les magistrats et fonctionnaires. Le rôle des premiers demeure déterminant dans l'appréciation des situations particulières et celui des seconds dans le fonctionnement des services et l'aide aux justiciables les plus démunis.

L'USM estime par ailleurs indispensable de revoir le financement de l'AJ qui ne peut reposer sur une hausse constante de la contribution de l'État.

Elle rappelle la nécessité d'accroître l'effort pour que l'AJ ne soit accordée qu'aux justiciables qui ne peuvent mobiliser un contrat de protection juridique (notamment par la création d'un fichier centralisant les contrats de protection juridique et par la délivrance automatique par les compagnies d'attestation précisant la nature des litiges bénéficiant de la police).

L'USM suggère également l'affectation d'une partie des produits des amendes au financement de l'AJ.

Elle rappelle enfin que le PLF 2017 envisageait une affectation prioritaire des produits financiers des fonds, effets et valeurs déposés sur les comptes CARPA (soit environ 40 millions d'euros par an selon les documents relatifs au PLF 2016), étant observé que ces fonds sont pour l'essentiel ceux reçus par les avocats pour le compte de leurs clients.

II - L'accès au droit

Le budget de l'accès au droit est identique à celui prévu pour 2018 : 8 292 350 € (contre 8 000 000 en 2017).

Si 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 prélevés sur les budgets de fonctionnement des juridictions, sans que les juridictions aient la maîtrise des dépenses des CDAD.

III - L'aide aux victimes

Le budget de l'aide aux victimes d'infractions pénales est en hausse : 28 285 000 euros (27 705 000 en 2018, alors qu'il était déjà en hausse de 6,4 % par rapport à la LFI 2017).

La Chancellerie considère ce champ d'action comme prioritaire. Les ressources ont doublé en 5 ans.

La progression de ces crédits vise à pérenniser l'action des associations locales, d'une part car le nombre de victimes d'infractions pénales continuera de progresser, d'autre part car leur prise en charge sera plus large (développement des consultations).

Ces crédits sont également destinés au développement des bureaux d'aide aux victimes (BAV) en cours d'appel, du dispositif "téléphone grave danger", de l'évaluation des besoins particuliers de protection des victimes et de la justice restaurative.

IV - La médiation et les espaces de rencontre

Le budget est à nouveau en hausse : 6 515 448 euros (6 252 900 € en 2018 et 4,36 M€ en 2017).

Les crédits d'intervention en faveur des associations de médiation familiale et d'espace de rencontre progressent de 4,2% et ce programme soutiendra l'action du futur centre national de ressources et de résilience.

Par ailleurs, la loi du 18 novembre 2016 a prévu qu'à titre expérimental et pour une durée de 3 ans, dans 11 tribunaux désignés par arrêté, la saisine du JAF au sujet de l'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ou en modification des stipulations contenues dans une convention homologuée soit précédée d'une tentative de médiation familiale, à peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office. L'augmentation des crédits destinés aux associations de médiation familiale doit permettre de financer cette expérimentation.

L'USM rappelle qu'une précédente expérimentation avait été prévue par la loi 2011-1862 du 13 décembre 2011. Elle s'étonne que le bilan de ces expérimentations menées notamment à Bordeaux et Arras n'ait pas été communiqué aux organisations syndicales. Elle souhaite que l'expérimentation en cours fasse l'objet, chaque année, de rapports d'étape communiqués aux organisations syndicales.

Chapitre III – CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (programme 310).

La Chancellerie se félicite de *l'augmentation de 10,5% des crédits de ce programme qui atteignent 431,5 millions d'euros (hors contribution au CAS pension)*. Cependant les documents budgétaires sont inquiétants.

Effectivement, une augmentation du budget est notée en CP (de 434,14 millions en 2018 à 470,37 millions en 2019). Mais parallèlement, les AE diminuent drastiquement : de 771,58 millions en 2018 à 451,12 millions en 2019.

La principale action concernée par cette baisse des crédits est "l'action informatique ministérielle" : en effet, les dépenses d'investissement passent de 449,48 millions à 12,12 millions.

L'USM s'interroge sur cette diminution drastique alors que parallèlement, la Chancellerie annonce un programme ambitieux de transformation numérique.

Le schéma d'emploi du programme s'établit à +98 ETP créés notamment dans le cadre de la mise en oeuvre du Plan de Transformation numérique (+80), de la montée en puissance de l'ANTENJ et du déploiement des interceptions judiciaires (+10) et des recrutements de psychologues du travail (+8).

I - Immobilier judiciaire

L'USM regrette, comme depuis plusieurs années, que plusieurs projets immobiliers soient en retard de plus de 6 mois (Aix-Carnot, Douai, Lille, Lisieux, Mont-de-Marsan, et Poitiers) dont plusieurs dépassent en outre, les coûts prévus, de plus de 5%.

Elle insiste à nouveau sur le fait que ce sont les conditions de travail des personnels et d'accueil du justiciable qui sont directement et durablement impactées.

L'USM demande par ailleurs à être informée et consultée sur l'élaboration des nouvelles normes de travail mises en oeuvre dans ces nouveaux lieux de justice alors que l'APIJ se voit confier la réalisation de tous les guides et référentiels de programmation des palais de justice et établissements pénitentiaires.

II - Action informatique

Depuis plusieurs années, l'USM relève que tous les projets en cours, ambitieux, démontrent l'incapacité du Ministère de la Justice à anticiper les évolutions et les difficultés des applicatifs. C'est en ce domaine que la

faiblesse du Ministère de la Justice est la plus patente.

La baisse des crédits n'augure rien de bon.

Les indicateurs montrent des taux d'écart budgétaire et calendaire importants.

– la PNIJ (plate-forme nationale des interceptions judiciaires) :

Cette plate-forme technique est aujourd'hui en surcoût financier de 15 % (actualisation à 153,4 M€ contre 133,4 M€ au lancement), du fait notamment 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.

Les AE diminuent fortement pour cette plate-forme. Le nouveau marché pluri-annuel visant à assurer le maintien en condition opérationnelle (MCO) a été signé en 2018, de même que le contrat pour le développement de la version 2 de cette plate-forme.

Ainsi, au total, les AE pour la PNIJ ont diminué de 122,2 millions (45,6 millions pour le MCO et 76,6 millions pour la V2) à 20 millions (16,1 millions pour le MCO et 0,4 million pour la V2).

– GENESIS (refonte de l'outil de gestion des établissements pénitentiaires) a démarré en 2010 pour remplacer l'application «préhistorique» GIDE (Gestion informatique des détenus en établissement). Il a été généralisé sur tous les établissements pénitentiaires depuis la fin du 1er semestre 2016 après une expérimentation sur sites pilotes en 2013.

– CASSIOPEE (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les juridictions pour mineurs) est aujourd'hui implantée dans l'ensemble des tribunaux de grande instance. Son extension est prévue pour couvrir les besoins des cours d'appel ainsi que ceux des cours d'assises, en remplaçant les systèmes d'information obsolètes aujourd'hui utilisés par ces juridictions.

L'USM craint toutefois que les grandes difficultés vécues dans les TGI se reproduisent devant les cours d'appel. Doit-on par exemple rappeler que Winstru (logiciel de l'instruction) continue toujours de coexister avec Cassiopée, censé le remplacer mais qui dysfonctionne et que Cassiopée et Minos (logiciel pour les contraventions) ne peuvent cohabiter sur un même poste, du fait de conflits entre logiciels.

L'USM enfin ne peut que rappeler l'écart entre le coût total du projet au lancement (4 M€ et la durée 26 mois) et la réalité (142 M€ et plus de 7 ans)...

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

Son évolution est prévue entre 2018 et 2022 dans le cadre du plan de transformation numérique pour prendre en compte le dossier administratif dématérialisé des agents et l'identification des compétences. L'évolution du coût par rapport au projet initial fait apparaître un écart de 77 %.

– ASTREA est le système de refonte du casier judiciaire national.

Il a été lancé fin 2012, puis a souffert d'un retard d'un an et demi en raison de l'impact de la loi du n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Il connaît des difficultés persistantes.

Le coût au lancement était prévu à 19,2 millions d'euros et a été réactualisé à 32,1 millions d'euros. La durée du projet a été réévaluée de 72 à 96 mois.

– PORTALIS, conçu initialement comme la simple réécriture d'applications civiles obsolètes, a 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.

Ce portail promis depuis 2013 saura-t-il s'adapter aux réformes procédurales de simplification de la procédure civile récemment annoncées par la ministre de la Justice ?

En définitive, les retards et écarts considérables de coûts constatés pour chacun des projets en raison de leurs évolutions, rendues nécessaires notamment par les expérimentations sur le terrain, interrogent sur la réelle portée de la transformation numérique annoncée comme la clé de la modernisation du service de la justice. Les fonctions de soutien en direction des personnels chargés de la mettre en oeuvre et des usagers auxquels elle est destinée ne doivent pas être une coquille vide.

L'USM rappelle, s'il est encore besoin, qu'il a été beaucoup promis en termes de modernisation du fonctionnement de la justice depuis des années, que les résultats se font à tout le moins attendre et génèrent incompréhension, frustration et travail supplémentaire non négligeable lors de la généralisation d'applicatifs incomplets et/ou mal calibrés, au détriment des délais de traitement des procédures.

III - l'action sociale ministérielle

Les crédits affectés à cette action augmentent de 40,58 millions en 2018 à 43,30 millions en 2019.

L'USM ne peut qu'approuver les initiatives du Ministère, encore timides puisqu'elle réclame que ces problématiques soient enfin prises en compte à leur juste mesure au sein de notre ministère au titre de la gestion des RH, sur tout le territoire.

Chapitre IV- BUDGET DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE (programme n°107)

L'Administration pénitentiaire concentre une très large partie des crédits affectés à la mission Justice.

Si les CP affectés à ce programme augmentent effectivement de 3,547 à 3,749 Milliards, il en va différemment des AE qui diminuent de 3,478 milliards à 3,324 milliards soit une baisse de plus de 153 millions.

L'USM ne peut que s'inquiéter de cette orientation.

733 créations nettes d'emplois sont annoncées.

Les objectifs de l'administration pénitentiaire pour l'année 2019 portent sur les axes stratégiques suivants : favoriser la réinsertion ; améliorer la prise en charge des personnes sous main de justice et les conditions de travail des personnels pénitentiaires ; renforcer la sécurité pénitentiaire.

I - Favoriser la réinsertion

L'USM est évidemment favorable au développement des aménagements de peine. Le pourcentage reste cependant assez faible puisqu'il n'est que de 21 en réalisation 2017. Ce qui signifie que plus de 79% des personnes placées sous écrou et condamnées ne bénéficieront d'aucun aménagement.

L'USM tient à rappeler, s'agissant des mesures de semi-liberté qui représentent 12.8% en réalisation 2016, que la localisation des « quartiers semi-liberté » doit être réfléchie afin de les rendre accessibles aux condamnés qui exercent une activité professionnelle. La création d'établissements pénitentiaires dans des

zones peu desservies, éloignées des centres d'activités, complique la mise en place de mesures de semi-liberté.

Concernant l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'USM relève que l'indicateur repose sur la prise en charge dans les délais en vue d'une première convocation et se cantonne aux sortants de prison.

Il serait également intéressant de connaître ce taux pour les personnes n'ayant pas été incarcérées car condamnées à un SME simple ou avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, particulièrement au regard des dispositions envisagées dans le projet de loi de programmation.

Il convient de souligner à ce titre l'activité soutenue des BEX (bureaux de l'exécution) des tribunaux de grande instance qui réalisent, dès la fin de l'audience, la convocation des personnes condamnées devant le SPIP ou le JAP selon la peine prononcée, permettant ainsi une diminution des délais de prise en charge en principe.

Cependant, force est de constater que les SPIP qui reçoivent rapidement la personne pour un premier rendez-vous sont souvent contraints de décaler dans le temps le suivi effectif du condamné, faute de moyens et de personnels suffisants.

II - Améliorer les conditions de détention

L'USM souhaite plus particulièrement aborder la question de la formation professionnelle.

Le transfert de cette charge aux conseils régionaux depuis la loi de décentralisation du 5 mars 2014, crée des inégalités sur le territoire.

Aussi, l'USM craint-elle une baisse des fonds consacrés à la formation professionnelle des détenus et corrélativement à une baisse de l'indicateur retenu sur cette thématique dans un futur proche.

Il conviendra d'être vigilant à la mise en oeuvre de la convention nationales signée entre la DAP et les régions de France le 20 avril 2018 pour fixer un cadre opérationnel pour l'élaboration et la mise en oeuvre de cette politique publique.

L'USM tient à exprimer sa plus vive inquiétude quant au taux d'occupation des établissements pénitentiaires. En 2016, ce taux était de 136% avec 1.33 détenus par cellule. Pour mémoire, il était de 124% en 2011 avec 1.30 détenus par cellule. Les records de détention se poursuivent. Force est de constater qu'aucune baisse n'est intervenue, au contraire : le taux d'occupation est de 137% en 2018, soit 1,37 détenus par cellule.

Il en résulte des conditions indignes de détention. L'exigence de l'encellulement individuel est bafouée et il en résulte également des conséquences en terme de sécurité dans les établissements (risques d'agressions entre détenus, risques pour le personnel pénitentiaire).

La construction d'environ 7000 places est prévue à horizon 2022.

III - Les problématiques AP/Services judiciaires.

L'USM déplore que ne figurent pas également comme indicateurs le nombre de remises en liberté « d'office » en raison des délais contraints de détention et le nombre « d'impossibilités de faire » opposées par l'administration pénitentiaire aux demandes d'extractions. Cela permettrait de mesurer les dysfonctionnements des ARPEJ (autorités de régulation et de programmation des extractions judiciaires).

En effet, depuis le transfert de la charge des extractions des forces de police et de gendarmerie vers l'administration pénitentiaire, l'USM n'a eu de cesse de dénoncer le sous-dimensionnement des effectifs consacrés à cette mission sensible.

16 emplois sont annoncées comme devant être transférés de la police et de la gendarmerie.

Malgré les préconisations de la mission d'audit commune aux ministères de l'Intérieur et de la Justice, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection des services judiciaires qui a eu lieu en 2015-2016, les difficultés importantes perdurent et sont accrues à chaque phase de développement du transfert de charge des services de police et de gendarmerie vers les ARPEJ.

La visioconférence, présentée comme une alternative efficace, n'est pas une solution miracle. Elle est soumise à un cadre juridique qui ne permet pas, dans de nombreuses situations, de l'imposer aux personnes détenues, et ce, dans le respect des droits fondamentaux de la défense.

Elle est également sujette à nombre de difficultés techniques auxquelles sont confrontées au quotidien les magistrats et greffiers qui passent un temps considérable à tenter de les surmonter (manque de son et/ou d'image ; horaires contraints ; temps passé à établir la communication ; absence pure et simple de liaison au moment de l'audience...).

Enfin, même si un nouveau logiciel de programmation des extractions est mis en place (ROMEO), cela implique pour les magistrats une constante adaptabilité, certains actes programmés devant être décalés, voire renvoyés en fonction des urgences des PREJ. Les "impossibilités de faire" (extractions non réalisées) restent très nombreuses et nuisent au respect du délai raisonnable.

L'USM continue de dénoncer l'allongement des délais de traitement des procédures liés à des renvois intempestifs, notamment pour l'instruction ou l'application des peines, et le temps consacré par les magistrats référents-extractions à cette mission, temps évidemment non comptabilisé.

Chapitre V – BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE – Programme n°182

Le budget de la PJJ continue sa progression en AE (de 843 073 737 euros en 2017 à 875 363 374 en 2018 et 903 668 242 en 2019) comme en CP (de 828 739 745 à 857 248 650 en 2018 et 875 356 591 en 2019).

Il faut cependant rappeler que la PJJ a été largement concernée, les années passées, par les économies de notre Ministère.

La création de 51 emplois est annoncée.

Les moyens immobiliers de la PJJ sont très variés : bureaux, mais aussi locaux d'accueil des mineurs et de leurs familles, salles de classe et ateliers, locaux dédiés aux établissements de placement, salle de cours de l'école (ENPJJ). Une part importante est dévolue à la mise aux normes de ce parc immobilier tant au plan technique d'éducatif. Il est indispensable, entre autres, de réparer les dégradations volontaires nécessitant des réparations rapides et souvent onéreuses.

De nouveaux projets de rénovation et de réhabilitation notamment d'établissements de placement sont nécessaires, de même que le développement des activités de jour.

L'USM rappelle les besoins pour la DPJJ, chargée notamment de mettre en œuvre les mesures, sanctions et peines prononcées dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Cette prise en charge, essentielle, doit être accompagnée de moyens conséquents. A défaut, elle restera lettre morte.

Les délais de prise en charge : le délai moyen de prise en charge des mesures de milieu ouvert et d'investigation est en augmentation, passé de 11 jours en 2015 à 14,8 en 2017 et 13,8 en 2018. Les mesures obligatoires à traiter dans le délai de 5 jours, restent quant à elles encore traitées dans un délai de près du double : de 10 jours en 2014 à 9 en 2018.

Selon la DPJJ, les délais de mise à exécution des décisions des juges des enfants dépendent de la mise à disposition d'outils d'agendas partagés qui ne sont pas généralisés. Ce commentaire illustre le degré d'inadaptation des outils informatiques au ministère de la Justice. Si le non respect de cette obligation légale ne dépend effectivement que d'un agenda partagé, qu'attend-on pour les financer et les mettre en place ?

L'USM craint que les difficultés se situent plutôt au niveau des ressources insuffisantes de personnels éducatifs.

Le plan national de lutte contre la radicalisation devrait s'accompagner d'un travail étroit avec les magistrats, en particulier sous l'angle de la prévention dès le plus jeune âge. L'USM estime qu'une clarification des textes applicables aux mineurs est nécessaire et qu'un code de la justice pénale des mineurs mériterait d'être créé. Une politique ambitieuse en faveur de la prévention s'accompagne nécessairement de personnels en nombre suffisant, qu'il s'agisse d'éducateurs et de juges.