



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 29 octobre 2024

Réponses à Madame la députée Gabrielle Cathala, rapporteure du budget de la Justice et de l'accès au droit - Projet de loi de finances pour 2025 *Audition du 18 octobre 2024*

Présentation de l'USM

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (environ 63% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2022).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

A titre liminaire, l'USM ne peut que regretter la portée nécessairement limitée de l'exercice puisque, si le « bleu » du budget 166 a été connu tardivement, les arbitrages, sous forme d'amendements gouvernementaux, au profit des ministères dits régaliens, ne sont pas arrêtés.

L'USM note avec intérêt que selon les remontées qu'elle a pu obtenir, des arbitrages favorables auraient déjà été annoncés, au moins officieusement, au ministère de l'Intérieur.

Si l'USM n'est pas au soutien du concept de « continuum de sécurité », nos ministères reposant sur des principes et des systèmes différents, elle constate que tout renforcement d'un maillon de la chaîne pénale sans renforcement de celui en aval provoque inexorablement des délais accrus, des choix procéduraux peu compréhensibles (modes alternatifs de poursuite même pour des faits de gravité moyenne) pour nos concitoyens et un engorgement, accru, du système pénitentiaire.

L'USM souligne en outre que le ministère de la Justice ne se limite pas à sa seule activité pénale, la plus visible pour nos compatriotes, mais couvre les champs des justices civile, commerciale, sociale, prud'homale, les professions réglementées ... et également l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

L'USM rappelle, si besoin était, que la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOI n° 2023-1059) a été votée il y a moins d'un an, le 20 novembre 2023, avec dans chaque chambre une très large majorité.

Son objectif, consensuel s'agissant de son article 1 consacré aux dispositions budgétaires, devait permettre à notre institution de répondre à la forte et légitime attente de nos concitoyens, en la mettant en capacité d'assurer pleinement son rôle au soutien de l'Etat de droit étant rappelé qu'elle s'intègre, pour une large part, dans l'action publique qui doit être conduite en amont (FSI, politiques sociales, éco, culturelles ...).

L'ambition de la LOPJ, selon ces propres motifs, était la suivante : « constituer la première étape de la réconciliation des Français avec leur justice ».

Or, et au-delà des grandes déclarations d'intention, dès 2024, elle aura subi un coup de rabot budgétaire de 125 millions € obligeant notre ministère à puiser dans ses réserves et à mettre en veille plusieurs projets immobiliers, outre une rationalisation accrue des dépenses courantes. La seconde année s'annonce, avec une lettre-plafond de 487 millions € de rabot, sous des auspices encore plus sombres.

Comment nos concitoyens auxquels on a vanté l'effet des « budgets historiques », objectivement à la hausse mais inférieur à la hausse moyenne des Etats CEPEJ, et une justice quasiment « réparée » vont-ils pouvoir s'y retrouver entre une parole publique sans effet autre qu'incantatoire -une LPOJ non mise en œuvre sitôt promulguée- et une Justice qui quoi qu'on fasse ne sortira jamais de statut « d'homme malade » du régalien -une justice censément « réparée » mais qui ne fonctionne toujours pas- ?

1- L'exécution budgétaire de la loi de finances initiale pour 2024

a) Quel regard portez-vous sur les moyens budgétaires initialement dédiés à la justice en 2024 ?

La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), organe du Conseil de l'Europe, a publié son étude en 202 (données 2022) sur les « *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité de la justice* ».

La publication très récente de l'étude 2024 portant sur les données 2022, ne nous a pas encore permis d'en faire la synthèse détaillée mais la tendance décrite en 2022 reste globalement identique, malgré l'augmentation budgétaire de 12 %, avec des chiffres pour la France restant très en-deçà des moyennes et médianes européennes pour des pays similaires.

Ainsi, la France reste toujours et encore « *à la traîne* ». Elle se place, pour la plupart des postes étudiés, en-deçà des moyennes de l'ensemble des Etats membres mais, également, des Etats de son groupe de référence (groupe C).

La moyenne du budget du système judiciaire (hors administration pénitentiaire) se décline ainsi (CEPEJ 2024 – chiffres 2022) :

- de 85,40 euros par habitants et 0,31% du PIB tous groupes confondus ;
- de 136 euros par habitant et 0,21% du PIB dans le groupe D (dont l'Allemagne avec 136.1 euros) ;
- **de 92,10 euros par habitant et 0,30% du PIB dans le groupe C ; la France ne consacre quant à elle à son système judiciaire que 77.20 euros par habitant, soit 0,20% du PIB ;**
- de 56,30 euros par habitant et 0,37% du PIB dans le groupe B ;
- de 28,30 euros par habitant et 0,44% du PIB dans le groupe A.

Sur cette somme de 77,20 euros par habitant :

- 54,30 euros par habitant sont consacrés aux tribunaux, à comparer à la moyenne de 55,50 euros pour le groupe C ;

- 13,60 euros par habitant au ministère public, à comparer à la moyenne de 20,20 euros pour le groupe C ;
- 9,28 euros par habitant à l'aide juridictionnelle, à comparer à la moyenne de 10,29 euros pour le groupe C.

La CEPEJ note que le budget du système judiciaire français est en augmentation d'environ 12%, alors que la médiane européenne présente une augmentation supérieure de 16 %.

Sur le personnel (CEPEJ 2024 – chiffres 2022), le nombre de juges en France s'élève à 11,3 pour 100 000 habitants, à comparer avec une moyenne de 21,9 (24,7 en Allemagne) et une médiane de 17,6 ; la France compte 3.2 procureurs pour 100.000 habitants à comparer à une moyenne de 12.2 (médiane 11,2), la France se situant au niveau le plus bas de tous les Etats membres et entités (7.7 en Allemagne). La CEPEJ relève que la France a l'un des plus faibles effectifs de procureurs en Europe et doit faire face simultanément à un nombre très élevé d'affaires pénales de première instance reçues : 2 027,09 affaires pénale par procureur, alors que la médiane européenne est de 204 affaires pénales par procureur.

Le nombre de personnels (hors juges) pour en France s'élève à 37,3 pour 100 000 habitants, à comparer avec une médiane de 57,9.

CEPEJ et situation de la France : comparaison rapport 2020, 2022 et 2024 (chiffres 2018, 2020 et 2022)

| Services judiciaires hors administration pénitentiaire | Moyenne européenne | | | Groupe C | | | France | | |
|--|--------------------|--|---|----------|------|-------|--------|------|------|
| | 2020 | 2022 | 2024 | 2020 | 2022 | 2024 | 2020 | 2022 | 2024 |
| Procureurs pour 100 000 hab. | 11,25 | 11,8 | 12,2 | 8 | 7,9 | 11,33 | 3 | 3,2 | 3,2 |
| Juges pour 100 000 hab. | 21,4 | 22,4 | 21,9 | 17,7 | 16,5 | 18,04 | 10,9 | 11,2 | 11,3 |
| Personnels non juges pour 100 000 hab. | 60,9 | 56,13 (attention médiane pour ce chiffre) | 57,9 (attention médiane pour ce chiffre) | 63,8 | 65,5 | 75,63 | 34,1 | 35,7 | 37,3 |
| Budget annuel (€ par habitant) | 71,56 | 78,09 | 85,40 | 84,13 | 85,8 | 92,11 | 69,5 | 72,5 | 77,2 |

La majorité des tribunaux judiciaires sur l'ensemble du territoire (métropole et outre-mer) est en manque d'effectifs suffisants pour faire face à la charge de travail du fait d'une sous-estimation ancienne des besoins, de la vacance ou de la désaffectation de certains postes ou contentieux et du développement du travail à temps partiel, voulu ou non.. Pour œuvrer en faveur d'une justice de qualité, résorber les stocks créés et diminuer les délais dans tous les contentieux, il convient à ce stade de pourvoir en priorité les juridictions qui sont dans la fourchette basse du nombre de juges par rapport au nombre d'habitants et renforcer les juridictions connaissant des délais de traitement particulièrement longs. Ce travail peut être mené par la DSJ, via les remontées de terrain des chefs de cour et de

juridiction, et en utilisant les référentiels construits dans le cadre des groupes de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats.

La répartition des magistrats entre les juridictions s'effectue par le biais d'une CLE (circulaire de localisation des emplois), sous-dimensionnée et non revue à l'aune des annonces de recrutement. Cette CLE, annuelle, a été remplacée par une CLE prospective à l'horizon 2027. Toutefois, l'absence de CLE annuelle ne permet pas d'assurer un suivi précis des besoins actualisés des juridictions et de la réponse RH apportée à ceux-ci.

Sans les 1 500 magistrats de plus sur le quinquennat (dont près de 500 recrutements pour déjà faire face aux postes vacants et donc une création nette de postes d'environ 1.000), comme prévu initialement dans la Loi d'orientation et de programmation du 20 novembre 2023, il sera impossible d'arriver à un alignement au terme de ces efforts budgétaires consentis, y compris en y incluant l'équipe autour du magistrat qui doit également être formée et recrutée. La hausse budgétaire annoncée ne suffira pas à rattraper le retard endémique et structurel de « 30 années d'abandon ».

Comme l'USM le rappelle souvent, les efforts entrepris constituent « *le bon cap mais pas le port d'arrivée d'une justice réparée* ». Pour rappel, ce chiffre de 1500 emplois de magistrats supplémentaires correspondait à **la seule expression de besoins des juges du seul siège et uniquement en première instance** issue des remontées demandées par la DSJ auprès des Chefs de cours et de juridiction à l'issue des Etats Généraux.

L'annonce du rabet budgétaire pour la justice est donc un réel coup dur, voire un retour en arrière, pour notre institution. La hausse des moyens engagée est finalement freinée à peine le processus de « réparation » débuté. C'est pourtant une exigence des pays démocratiques : l'institution judiciaire doit répondre avec efficacité, célérité, indépendance et humanité aux demandes des citoyens.

A cet égard, il convient de rappeler les préconisations de la Commission de Venise : « *L'Etat a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril* ».

Il est également irréaliste ou cynique d'exiger de la Justice des contreparties immédiates en termes de réduction par deux des délais et des stocks. En effet, les délais ne pourront pas être divisés par deux comme a pu le souhaiter l'ancien ministre, ni les stocks drastiquement abaissés d'ici à 2027, sauf à mépriser une fois de plus les conditions de travail des personnels judiciaires ou à dégrader un peu plus la réponse apportée.

L'annonce de la baisse de la dotation budgétaire vient renforcer ces observations.

Il est donc totalement illusoire d'espérer une réelle diminution des délais de traitement des procédures au sein de l'institution judiciaire, alors que celle-ci a été décrite par les Etats généraux de la Justice « en état de délabrement avancé. » **Nous militons pour une justice de qualité et non d'abattage.** C'est d'ailleurs ce qui est attendu de nos concitoyens : une justice tout à la fois plus rapide mais plus qualitative.

Sur la période 2023-2025, les crédits devaient demeurer dynamiques, avec une hausse de 4,8 % en prévision pour 2024 et de 5,4 % pour 2025. Cette « dynamique » nous paraissait déjà insuffisante, tant l'effort doit se poursuivre sur le long terme et dans de fortes proportions à tous niveaux, vu le

retard pris pour offrir à l'autorité judiciaire les moyens humains et matériels à même de lui permettre de mener à bien ses missions.

b) Avez-vous des remontées relatives aux conséquences dans les juridictions et à l'École nationale de la magistrature des annulations de crédits engagées par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 (qui a annulé 328 millions d'euros en crédits de paiement au budget de la mission Justice, dont 129 millions d'euros sur le programme Justice judiciaire) ?

Nous n'avons pas de précision quant à la ventilation des annulations de crédit envisagées. Nous ne pouvons donc pas répondre précisément à ce point.

Cependant, nous pouvons relever que depuis de nombreuses années, les juridictions se trouvent en « état de cessation de paiement » bien avant la fin de l'année civile. ^

Courant mai 2024, les chefs de cours d'appel ont été prévenus que les crédits de fonctionnement versés pour 2024 à hauteur de 90 % ne seraient pas complétés en cours d'année par le versement des 10 % restants. Face aux réactions engendrées par cette annonce, le Directeur des services judiciaires a ensuite adouci sa position en indiquant qu'un complément pourrait être versé au cas par cas aux cours qui feraient face à des difficultés particulières, à charge pour chaque chef de cour de faire remonter en argumentant leurs besoins.

Pour nombre de cours d'appel ou tribunaux, dès l'été 2024, les crédits alloués au titre de l'année 2024 ne permettent plus de faire face aux frais de fonctionnement avec pour conséquence un report de paiement de certaines factures 2024 à début 2025 (par exemple : paiement de certaines factures comme les frais postaux).

De même, dans plusieurs cours, cela pose difficulté pour le recrutement de certains contractuels « C », l'indemnisation des jurés d'assises, le paiement en temps et en heure des experts acceptant encore de travailler pour la justice, le remboursement des frais de déplacement des personnels judiciaires mais également le fonctionnement courant (fluide, gardiennage par des sociétés privées ou des réservistes) ...

Il faut bien avoir conscience que ces charges reportées, dès le mois de juillet ou de septembre 2024, impacteront le budget 2025 et ceci d'autant plus s'il devait être revu à la baisse.

Enfin, nous pouvons également attirer votre attention sur la hausse des coûts de fonctionnement (électricité, fourniture type papier...) et frais de justice (expertises, gardiennage...), ainsi que la hausse d'autres frais (comme les remboursements de frais de déplacement professionnel dont les taux ont augmenté en 2023), hausses n'ayant pas été prises en compte dans l'allocation initiale des crédits.

c) Le plan de répartition prévisionnel des effectifs supplémentaires, présenté par le garde des Sceaux le 28 mars dernier, vous semblait-il cohérent avec les besoins des juridictions ?

La présentation par la direction des services judiciaires de la répartition des effectifs qui seront recrutés au cours du quinquennat a eu lieu en octobre 2023. Pour rappel, doivent être recrutés, d'ici à 2027, 1 500 magistrats, 1 800 greffiers et 1 100 attachés de justice (postes budgétaires à distinguer des arrivées nettes en juridiction, les vacances de poste devant être comblées, soit 947 créations de postes de magistrats et 817 créations de postes de greffiers).

La méthodologie de répartition de ces effectifs présentée par la DSJ repose sur une approche

prospective fondée sur des indicateurs territoriaux, démographiques et sociaux-économiques. Il s'agit ainsi d'évaluer le besoin de justice pour mieux répondre à la demande mais pas d'une projection des besoins (ce qui est l'objet d'un travail distinct via les groupes sur la charge de travail des magistrats). Le ressort territorial choisi est celui des cours d'appel. La méthodologie s'inspire largement des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (respect des droits fondamentaux, transparence, sécurité, indicateurs qui reposent sur des données fiables et disponibles ...). Il s'agit en effet d'un exercice de répartition dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fondée sur une analyse descriptive et non prédictive, avec néanmoins une légère coloration prospective puisque la DSJ a analysé les indicateurs sur 10 ans (et l'évolution de la population sur 40 ans).

Dix indicateurs territoriaux ont été retenus : la démographie (population du ressort, densité, évolution de la population sur la période 2023/2040), l'économie (niveau de vie médian, rapport des déciles, part de la population à très haut revenu), le domaine social (part de la population dans le parc locatif social, ménage avec enfants de moins de 18 ans), le niveau de la délinquance (total des crimes et délits enregistrés), le nombre de professionnels du droit (nombre d'avocats). Ainsi, aucune donnée n'a été construite par la DSJ, seules les données disponibles ont été utilisées.

Des indicateurs d'activité ont également été mobilisés : le volume moyen annuel d'affaires nouvelles pénales et civiles entre 2012 et 2022 (afin de lisser la période Covid) ; la durée moyenne de traitement des affaires civiles et pénales (qui augmente les stocks malgré une relative stabilisation des affaires nouvelles) sur une période de 10 ans.

Sur notre interrogation, la DSJ a précisé que cette nouvelle méthodologie de répartition n'avait pas vocation à remettre en cause l'existant et ne s'appliquerait qu'aux recrutements à venir. La méthodologie est appliquée sur « le flux » et non sur « les stocks ». La méthode repose également sur un renforcement de la déconcentration, laissant aux chefs de cour le soin d'élaborer une stratégie locale pluriannuelle et de dialoguer avec les chefs de juridiction du ressort.

La déclinaison au niveau des juridictions repose donc sur les chefs de cour qui sont au cœur du dispositif et qui devront par la suite proposer un plan local de répartition (incluant la réduction des vacances par exemple) à l'aune des priorités locales.

Le garde des Sceaux avait cependant fixé des orientations nationales de cadrage : un ratio cible moyen siège/parquet de 70/30 au niveau de chaque cour, une priorité mise sur la première instance (en particulier pour les fonctions spécialisées en tension), un renforcement des petits parquets, une attention portée aux juridictions confrontées à l'ouverture de centres de rétention administrative et de structures d'accompagnement vers la sortie (CRA/SAS).

Nous avons pris acte de cette méthode de répartition, et nous pouvons relever qu'il est dommage que les référentiels charge de travail des magistrats n'aient pas été finalisés et utilisés pour affiner cette répartition ; en effet ces référentiels ont souvent pris en compte de nombreux critères, et pas seulement les flux.

2- Le projet de loi de finances pour 2025

a) Pouvez-vous présenter vos points de vigilance sur le budget consacré à la justice dans le projet de loi de finances pour 2025 ?

Nous n'avons eu accès que très tardivement au « *bleu* » du programme justice.

A première lecture, le budget de la Justice reste en légère hausse puisque passant, s'agissant des crédits de paiement, de 12 160 M€ en 2024 à 12 459 M€ en 2025, hausse bien plus modeste que dans les exercices précédents lesquels avaient cependant été marqués, pour partie, par une forte inflation, mais dans un contexte budgétaire des plus contraints. Ainsi la lettre plafond concernant notre ministère porte sur une annulation des crédits portés à la LOPJ de novembre 2023 à hauteur de 487 M€.

Hors masse salariale, les crédits progressent de + 1,2% pour s'établir à 5 140 M€.

Cependant, d'ores et déjà, les créations nettes d'emplois (+ 619 ETP dont + 270 ETP pour renforcer les juridictions de premier instance et d'appel) apparaissent très en deçà des attentes et ne permettront pas, à l'objectif 2027, d'atteindre le schéma de + 10 000 ETP (moins les 1600 créés en 2023) nécessaire pour s'approcher d'une justice de qualité, même si ces chiffres demeurent très en deçà des chiffres européens.

Il n'est pas inutile de rappeler que, jusqu'à présent, les créations de postes ont très majoritairement servi à pourvoir les postes vacants et à retrouver un fonctionnement moins dégradé ou normalisé au sein des services. Il ne s'agit pas de postes nouveaux permettant aux juridictions d'avoir une politique ambitieuse et notamment sur les contentieux prioritaires que sont les affaires familiales, l'assistance éducative, les violences intra-familiales (VIF) ou l'urgence pénale.

Il est à redouter que bien des expérimentations mises en œuvre par exemple dans le cadre des VIF, visant à spécialiser des chambres et des magistrats et à partager l'information entre services, ne puissent perdurer faute de magistrats et d'assistants de justice chevilles ouvrières du système.

L'USM se réjouit des justes mesures indiciaires concernant les fonctionnaires, et en particulier le greffe, mais s'inquiète de l'absence de crédits fléchés destinés à financer la modernisation des grilles indiciaires des magistrats alors que de tels crédits existaient au budget 2024.

Il s'agit pourtant d'une nécessité puisque la loi organique d'octobre 2023 modifiant le statut de la magistrature prévoit avant la fin de l'année 2025 la création d'un 3eme grade et que le pari d'un recrutement plus ouvert, en seconde carrière, nécessite une vraie attractivité salariale.

Or le bleu ne mentionne que la poursuite « *d'une réflexion sur la convergence indiciaire pour les magistrats* » (sous-entendu avec les autres magistratures) alors que des projets de grilles avaient été négociés, élaborés et devaient, avec un système dédié de reprise d'indice et d'ancienneté, être présentés au Guichet Unique de Bercy pendant l'été.

Le temps de la réflexion, long et riche d'échanges, est désormais terminé. Le temps de concrétisation de grilles modernisée est dès lors impératif.

Le recul des crédits pour l'immobilier judiciaire (- 93 M€) et informatique (- 37 M€) ne constituent pas non plus de bons indicateurs tant l'on sait qu'ils constituent des irritants majeurs en juridictions, pour les personnels comme pour les justiciables.

Il est également noté, s'agissant des autorisations d'engagement (AE), destinées à financer des investissements lourds sur plusieurs exercices, que celles-ci sont à la baisse, contrairement aux crédits de paiement (CP) ce qui vient obérer la capacité de réforme et d'amélioration sur les années à venir.

Ainsi sur le budget 166 (services judiciaires), les AE passent de 4 753 M€ en 2024 à 4 584 M€ en

2025 et les CP de 4 544 M€ en 2024 et 4 567 M€ en 2025. La trajectoire est à un peu près similaire s'agissant de l'administration pénitentiaire.

La question de savoir où loger les personnels judiciaires supplémentaires, où tenir davantage d'audiences et où incarcérer les personnes condamnées à une peine ferme, et notamment avec les propositions ou projets de lois concernant les « *peines planchers* » ou « *les courtes peines* » censées créer un « *choc carcéral* », va très rapidement se poser.

Les frais de justice sont en augmentation de +68 M€ (budget de 743 M€) étant rappelé la nécessité de poursuivre, en lien avec le ministère de l'Intérieur (prescripteur) la maîtrise des coûts (en 2023, 50% de la dépense correspondait à des frais d'analyses et expertises médicales, d'interprétariat-traduction, d'interceptions judiciaires et de fourrière).

Enfin et pour mémoire, le budget de la justice qui représente seulement 2% des dépenses de l'Etat alors qu'il s'agit de régler socialement des situations souvent enkystées pour lesquelles les autres intervenants sociaux et étatiques ont échoué, se répartit comme tel entre les services judiciaires et l'administration pénitentiaires :

- Services judiciaires : 38,4% en AE et 36,6% en CP ;
- Administration pénitentiaire : 39,7% en AE et 42% en CP ;
- Protection judiciaire de la jeunesse : 9,7% en AE et 9,16 en CP.

b) Quelles seront, selon vous, les conséquences de l'écart entre la trajectoire d'augmentation du budget envisagée par la loi d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027 et la trajectoire annoncée dans le projet de loi de finances pour 2025 (soit une diminution de 487 millions d'euros) ?

Bien qu'il ne soit pas très agréable de porter une parole pessimiste, la conséquence de cette baisse sera une augmentation des stocks de procédures dans les juridictions et un allongement du délai de traitement de celles-ci, sans compter l'impact psychologique sur les collègues

Alors que la trajectoire de la LOPJ ne permettait déjà pas de « *réparer* » notre institution en « *état de délabrement avancé* » (expression issue du rapport SAUVE faisant suite aux Etats Généraux de la Justice) après « *30 ans d'abandon budgétaire* » (propos de Eric Dupont-Moretti alors garde des Sceaux), le décrochage à la baisse de cette trajectoire ne peut qu'avoir un effet négatif sur les stocks et délais de traitement.

En effet, s'il est annoncé que ce « *coup de rabot budgétaire* » ne concernerait pas les recrutements annoncés, il convient de constater que dans plusieurs juridictions, les embauches pour pourvoir les nouveaux postes d'attachés de justice ou de contractuels (chargés de cabinet, juriste assistant ...) sont gelées. Ainsi, alors même que des candidats ont été trouvés sur des postes ouverts à candidature, les recrutements n'ont pas été validés au regard « *de travaux en cours sur le schéma de recrutement des emplois* ». En l'état, s'il avait été promis une équipe autour du magistrat, force est de constater que nous sommes plus dans la situation de l'équipe de magistrats autour du juriste assistant ou assistant de justice, et encore lorsqu'il y en a un.

Par ailleurs, si l'aide du juriste assistant ou assistant de justice voire de l'attaché de justice doit être saluée, cette participation à l'activité juridictionnelle n'équivaut pas à celle d'un magistrat qui seul peut tenir une audience ou signer une décision engageant sa responsabilité. Aussi, nous appelons vivement la poursuite du recrutement de magistrats ainsi que son accroissement.

Cette baisse budgétaire entraînera également des conséquences plus immédiates sur le fonctionnement des juridictions. D'une part, entre l'absence de versement de la totalité de la dotation budgétaire pour l'année 2024 et ce « *coup de rabot budgétaire* » annoncé, les juridictions vont être amenées à hiérarchiser leurs dépenses ou à décaler le paiement de certaines factures. A titre d'exemple, les demandes de remboursement des frais de déplacement formulées à compter d'octobre ne sont souvent traitées que l'année d'après, et ce pour permettre le paiement en priorité des frais de justice, et notamment les frais d'interprétariat ou d'expertise. Si nous comprenons la nécessité de privilégier un paiement rapide pour nos experts et interprètes, de tels choix ne sont pas acceptables. De même, en est-il de la hiérarchisation des remboursements des frais de déplacement entre magistrats selon les fonctions exercées (priorisation des magistrats placés notamment). Il est à craindre que cette situation ne se reproduise en 2025. Cette baisse budgétaire impacte aussi sur l'achat de matériaux nécessaires au travail de l'ensemble des personnels de justice (à titre d'exemple, absence d'achat de codes ou d'ouvrages dans des contentieux spécialisés). D'autre part, cette diminution budgétaire va impacter la réalisation de travaux immobiliers dans des juridictions souvent vétustes ou nécessitant d'importants travaux d'entretien (pannes de chaudière, fuites réparées tardivement...).

Une réflexion plus globale doit être menée sur l'imputation des frais de justice, dont, rappelons-le, une partie est engagée par les forces de sécurité intérieure, et qui nécessiterait de revoir leur répartition entre ministères.

3- Questions thématiques

a) Prise en charge des mineurs

Dans un communiqué du 19 avril 2024, vous alertez sur les difficultés structurelles rencontrées par la justice des mineurs, notamment sur la charge de travail des juges des enfants. Quelles sont selon vous les priorités pour améliorer la prise en charge judiciaire des mineurs ? Avez-vous chiffré les besoins en recrutement (magistrats et greffiers) pour arriver à la cible évoquée de 350 dossiers d'assistance éducative par cabinet ?

L'USM a été longuement entendue par la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques de protection de l'enfance créée le 9 avril 2024, présidée alors par Madame Laure Miller (Renaissance, Marne) et dont la rapporteure était Madame Isabelle Santiago (Socialistes et apparentés, Val de Marne). A notre connaissance, les travaux de cette commission d'enquête n'ont pas été terminés avant la dissolution de l'Assemblée nationale.

L'USM y a dénoncé l'urgence d'une réforme systémique de la protection de l'enfance, et a porté à la connaissance des membres de la commission de nombreuses observations issues principalement du terrain :

- ni la décentralisation, ni la déjudiciarisation voulues par le législateur n'ont produit les effets souhaités ;
- les saisines judiciaires ne cessent d'augmenter, ce qui entraîne une charge de travail très lourde pour les cabinets de juges des enfants ;
- le parcours des enfants placés reste toujours aussi chaotique et aléatoire, faute de moyens suffisants et d'une grave crise du travail social et de la prévention ;
- la non-exécution ancienne et scandaleuse des décisions de justice en matière d'assistance éducative constitue une véritable inégalité devant la loi et la protection due aux plus vulnérables ;
- le manque total de transparence des départements sur ce sujet n'est plus admissible ;
- le système global doit donc être repensé, car il en va de la santé et de l'équilibre des adultes de demain.

Force est de constater que les politiques publiques n'ont pas fait de la prévention et de la protection des mineurs une priorité absolue alors que dans le même temps, le focus ne cesse de se porter sur la délinquance des mineurs ; ce constat d'échec doit tous et toutes nous interpeller, car la protection de l'enfance constitue le meilleur rempart contre les dérives de la délinquance et de la désinsertion.

Or, face à l'importance des postes vacants dans les greffes des tribunaux pour enfants, déjà largement sous-évalués et s'ajoutant au sous-effectif de juges des enfants, la plupart des juges des enfants sont contraints de tenir les audiences d'assistance éducative sans greffier (70% d'entre eux en 2012, selon les réponses à un questionnaire du groupe de travail ministériel sur la justice des mineurs - rapport de mai 2012). Cette pratique, tolérée par tous dans une logique gestionnaire, est contraire aux dispositions procédurales en vigueur, et porteuse de risques tant au regard du respect des droits du justiciable que de la responsabilité du juge. Ainsi, certaines décisions prises à l'issue d'une audience d'assistance éducative sans la présence du greffe ont été annulées. Bien que tolérée en cette matière, imaginons-nous un juge d'instruction tenir un interrogatoire ou une audition sans la présence de son greffier ?

Notre note complète peut être téléchargée [ici](#).

b) Violences intrafamiliales : Dans quelles conditions s'est effectuée l'instauration des pôles VIF à partir du décret n° 2023-1077 du 23 novembre 2023 instituant des pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel ? Est-il déjà possible de faire un premier bilan de cette nouvelle organisation ? Avez-vous des observations et des recommandations relatives aux dispositifs d'accompagnement et de protection des victimes de violences conjugales créés ou réformés depuis cinq ans (ordonnances de protection, bracelets antirapportement, téléphones grave danger, aide universelle d'urgence) ? Considérez-vous que la formation des magistrats (initiale comme continue) est suffisamment étoffée s'agissant de la lutte contre les violences intrafamiliales ?

Si on ne peut que saluer la volonté politique de lutter plus efficacement contre le phénomène des violences intrafamiliales, il convient d'indiquer qu'à moyens constants, la justice ne pourra pas être l'acteur moteur et efficient qu'elle devrait être en la matière, et ce d'autant que les renforts promis d'ici à la fin du quinquennat ne sont pas encore arrivés en juridiction.

La mise en place des pôles VIF s'est donc effectuée à moyens constants sans décharge des magistrats y participant et parfois sans les renforts de contractuels promis. Ce fonctionnement est également rendu compliqué par le turn-over des contractuels précaires impliquant de les former régulièrement.

Ces pôles VIF sont organisés de manière différente selon les juridictions, notamment en raison de leur taille, mais toujours dans l'optique d'échanger sur des situations particulières entre les différents intervenants et ce de manière transversale. Cette transversalité est appréciée des collègues.

Il convient de citer l'expérimentation réalisée à la Cour d'appel de Poitiers qui a organisé une audience spéciale qui conjugue pénal et civil pour aborder les mêmes dossiers, avec les mêmes magistrats qui composent la cour. Au Tribunal judiciaire de Bobigny, des audiences correctionnelles ont été dédiées à ce contentieux avec une spécialisation des magistrats concernés, lesquels ont en plus une formation semestrielle obligatoire.

Par ailleurs, la justice française s'est progressivement dotée ces dernières années d'outils pour lutter plus efficacement contre les VIF : ordonnance de protection prise par le JAF, téléphone grave danger, bracelet antirapportement ... Ces outils sont désormais entrés dans les pratiques professionnelles.

Toutefois, il convient de relever la persistance de difficultés :

- sous-exploitation de certains outils par manque de dispositifs, notamment pour les téléphones graves dangers pour lesquels chaque parquet dispose d'un nombre déterminé de téléphones graves dangers et qui doit assurer une gestion de stocks,
- existence de difficultés techniques et technologiques, notamment pour le bracelet antirapprochement : ces difficultés entraînent des fausses alertes, à savoir des alertes ne résultant pas du comportement de la personne portant ce dispositif (perte de réseau, densité de population ...). Or, toutes les alertes, y compris techniques, sont envoyées soit au parquet, soit au juge de l'application des peines, à charge pour eux de faire le tri.

Quant à la formation des magistrats en matière de VIF, celle-ci s'est accrue et s'appuie sur la formation continue qui s'est étoffée avec la mise en place de nombreuses formations spécialisées dispensées par l'ENM en la matière (exemple formation violences conjugales et emprise à l'ENSP de Rennes).

Globalement, et plus particulièrement pour les juridictions de tailles moyennes et importantes ayant mis en place une architecture structurée, avec une doctrine d'emploi, des référents dans les services et responsables (siège et parquet) au sein du comité de direction de la juridiction, celle-ci ne fonctionne QUE grâce à l'intervention d'assistants de justice et de juristes assistants, formés et motivés notamment s'agissant du repérage des dossiers au sein des rôles des chambres civiles et pénales, de la transmission de l'information interservices et enfin de la mise à jour du système informatisé de suivi de politiques pénales prioritaire (SISPOP). Moins de contractuels, quel que soit leur statut, signerait indubitablement la fin de cette politique volontariste et nécessaire.

c) Référentiel de la charge de travail des magistrats :Quelle a été votre implication dans l'élaboration du référentiel de la charge de travail des magistrats ? Quelle est votre position quant à la décision prise en juillet dernier par la direction des services judiciaires de poursuivre les réflexions sur le sujet ? Avez-vous été intégrés à l'observatoire mis en place pour suivre les prochaines étapes sur ce sujet ?

Le groupe sur l'évaluation des charges de travail des magistrats, initié en 2011, un temps abandonné et repris en 2021, sous l'impulsion de la Cour des comptes et des Etats généraux de la Justice, a réuni la Direction des Services Judiciaires, les organisations syndicales représentatives, les conférences et les associations professionnelles. L'Inspection générale de la justice a apporté son appui à ces travaux. En 2014, un rapport d'étape et une première proposition de référentiels d'activité ont été adoptés par le groupe de travail mais n'ont pas été publiés. Face à cette inertie, l'USM a publié l'ensemble des documents sur son propre site internet et a réclamé la reprise des travaux.

L'USM a toujours encouragé ces travaux et joué un rôle moteur au sein du groupe de travail. Elle est également la seule organisation syndicale à avoir participé à l'intégralité des travaux. Elle a formulé, à chaque réunion et pour chaque fonction, des propositions qui ont servi de base de réflexion à tous les participants, quand les autres organisations syndicales ont été suiveurs, voire réticentes à formuler des propositions. Le Syndicat de la magistrature s'était notamment inquiété de l'établissement « *d'un référentiel avec des barèmes, qui standardise l'acte de juger* » (Alternatives économiques du 1er mars 2023). L'USM estime au contraire que l'absence d'outil pour évaluer la charge de travail a contribué à imposer depuis des années une surcharge induite, source de souffrance et d'épuisement professionnel.

Les projections qui résultent des travaux de ce groupe de travail viennent objectiver la pénurie

d'effectifs de magistrats que nous dénonçons depuis tant d'années et notre surcharge de travail. Pour la plupart des fonctions, les besoins de magistrats sont de x2 à x3 pour sortir d'un mode dégradé de fonctionnement et rendre une justice de qualité.

Le bureau de l'USM a participé le 11 juillet 2024 à la réunion conclusive du groupe de travail dédié à l'évaluation de la charge de travail des magistrats. Nous avons également écrit le 12 avril dernier à la Cour des comptes, qui demande à notre ministère la création d'un outil depuis plusieurs années, pour informer la juridiction financière de l'évolution des travaux.

Après avoir salué la qualité des travaux et l'adoption des référentiels selon un large consensus, l'USM a sollicité à nouveau la diffusion de ces référentiels à l'ensemble des collègues. Le Directeur des services judiciaires a indiqué qu'un article serait publié prochainement sur l'intranet du ministère, accompagné des référentiels, afin de valider cette étape importante dans l'élaboration d'un outil de l'évaluation de notre charge de travail. Il a cependant été précisé que les référentiels, malgré le consensus ayant conduit à leur adoption, ne pouvaient à ce stade faire l'objet d'une mise en œuvre immédiate, l'outil devant être affiné et perfectionné pour deux raisons avancées :

- d'une part, pour prendre en compte l'apport de la future équipe autour du magistrat, l'apport des magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles notamment par le biais d'une étude de temps, qui sera réalisée dans les six prochains mois grâce à un financement européen (chronométrage de certaines tâches et récolte des données via un prestataire privé) ;
- d'autre part, pour améliorer l'outil statistique et limiter des remontées manuelles encore trop importantes.

Ces travaux se poursuivront sous la surveillance d'un observatoire, dont la composition est pour l'heure inconnue.

Nous avons pris acte à ce stade de ces annonces minimales. Si nous mesurons la nécessité d'affiner l'outil, nous avons néanmoins rappelé l'attente forte et légitime des collègues d'en disposer le plus rapidement possible. Nous avons également demandé à faire partie du prochain observatoire, ayant suivi les travaux du groupe depuis sa création et été force de proposition à chaque étape de son existence. Nous restons ainsi extrêmement vigilants quant à la poursuite des travaux tant la finalisation de l'outil est indispensable pour pérenniser les renforts d'effectifs à long terme, sortir d'un mode dégradé de fonctionnement et mettre en œuvre une justice de qualité au service de nos concitoyens. Nous continuerons enfin à réclamer la diffusion d'une CLE projective permettant d'acter les besoins démontrés par les travaux du groupe.

S'agissant précisément de cet observatoire, le DSJ que nous avons saisi en août dernier nous répondait qu'il était envisagé que cet « observatoire en charge du suivi des référentiels, piloté par la direction des services judiciaires, soit composé de chefs de cour et de juridiction et constitue la nouvelle instance associée à ces travaux pour en définir les évolutions nécessaires et prendre en compte les nouvelles données obtenues ». La composition proposée ne nous apparaît pas acceptable au regard de l'investissement de notre organisation syndicale au sein du groupe de travail. De même, nous contestons que cet observatoire puisse remettre en cause les conclusions consensuelles, voire unanimes dans la majorité des cas, retenues par le groupe de travail, composé de l'administration, des organisations syndicales, des associations professionnelles et des conférences. Au regard de l'importance du sujet pour nos collègues, nous ne comprenons pas qu'un tel observatoire ne reprenne pas la même composition représentative.

Le DSJ indiquait aussi sa volonté que « les organisations syndicales et professionnelles soient

associées aux différentes étapes de la mise en œuvre de l'étude de temps, de la prise en compte des équipes dans l'évaluation de la charge de travail juridictionnelle et dans le suivi des référentiels dans le cadre d'une instance plénière qui émettra un avis sur les orientations retenues par l'observatoire ». Nous ne pouvons accepter cette proposition, ayant été membre du groupe et moteur dans les travaux engagés depuis plusieurs années. Nous n'entendons pas être les spectateurs de sa possible déconstruction, même en donnant notre avis.

Alors que la répartition par cour d'appel des renforts d'ici 2027 a été dévoilée au printemps, et sachant que nous sommes encore très loin des chiffres de la CEPEJ (doublement des effectifs a minima), il est donc urgent de finaliser l'outil d'évaluation de notre charge de travail. C'est en effet à ce seul prix que nous pourrions poursuivre une politique de recrutement ambitieuse et améliorer le fonctionnement quotidien de nos juridictions.

4- Avez-vous des observations complémentaires à formuler ?

L'USM dans le cadre des Ateliers des EGJ avait produit en janvier 2022 une courte note concernant le financement de la justice qui semble être, plus que jamais dans le contexte actuel, d'actualité en ce qu'elle favorise le recours à la voie amiable et contribue au financement de l'institution judiciaire.

Nous la reproduisons ci-dessous in extenso :

« FINANCER UNE JUSTICE ACCESSIBLE ET DE QUALITE : L'USM POUR LA FIN DES TABOUS »

Cela fait des années que la justice est rendue en France en mode dégradé, voire « clochardisé » pour reprendre les termes d'un ancien Garde des Sceaux : avec deux fois moins de juges et quatre fois moins de procureurs par habitant que la moyenne des Etats du Conseil de l'Europe, le système français ne peut rivaliser. Il est condamné à décevoir toujours plus les attentes légitimes de nos concitoyens, les juges devant choisir en permanence entre juger vite – seule préoccupation des gouvernements successifs – et juger bien.

Les « remèdes » déployés ont été de l'ordre de la camomille (les « modes alternatifs » mis à toutes les sauces) ou de la saignée (restrictions sournoises de l'accès au juge, par des procédures toujours plus complexes, notamment en appel).

Or, la France est, comme le relève la CEPEJ, l'avant-dernier pays européen dans lequel la Justice est totalement « gratuite », c'est-à-dire financée exclusivement par l'impôt et non par les parties. La France se prive ainsi à la fois de ressources importantes et de la possibilité de réguler le comportement de certaines parties.

Nous proposons donc une réforme importante, concernant la justice civile, qui adapterait les points positifs des autres systèmes européens (notamment allemand), en évitant les inconvénients, notamment les obstacles à l'accès au juge pour les contentieux des plus modestes.

Tout d'abord, mise en place, pour les contentieux autres que ceux de l'article L.213-3 du COJ (le JAF), les contentieux de la protection (L 213-3-1 COJ ET L 213-4-2 COJ), la réparation du préjudice

corporel (y compris les actions aux fins de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur) et les prud'hommes, d'une contribution variable dès que la demande excède un seuil à fixer, entre 20.000 et 100.000 euros, d'un montant de 5 % de la demande (1 % pour la fraction au-dessus de 1 million d'euros).

Cette contribution :

- serait répartie entre les parties en proportion inverse de leur succès : une partie qui demande 200.000 euros mais n'en obtient que 50.000 en paierait donc les 3/4, et son adversaire 1/4 ;
- serait réduite de moitié en cas de transaction avant que le juge n'ait rendu sa décision.

Ensuite, mise en place de correctifs et de compléments :

- application d'un taux d'intérêts fortement majoré à compter de la mise en demeure, spécialement lorsqu'un particulier fait face à un professionnel, pour dissuader le second de « jouer la montre » ;
- « soupape de sécurité » pour les cas – rares – où cette contribution pourrait entraver l'accès au juge pour un particulier ;
- à l'inverse, sauf pour les sociétés en procédure collective, obligation de consigner à l'avance une partie de la contribution lorsque le demandeur est un professionnel, pour éviter les techniques d'extorsion judiciaire communes dans certains secteurs d'activité ;
- Enfin, sécurisation des ressources importantes ainsi dégagées (de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros par an) soit par leur affectation à une régie, soit par le vote d'une loi prévoyant une augmentation régulière du budget – et possiblement une révision constitutionnelle pour en faire une loi organique.

Cette réforme revient à faire financer les contentieux du quotidien par les contentieux des plus fortunés – alors que dans le système actuel, c'est la TVA payée par tous (y compris les moins fortunés) qui va financer le traitement « de luxe » de contentieux du commerce international dans une chambre d'élite de la cour d'appel de Paris. Ce traitement « de luxe » est utile, mais il est normal que les multinationales qui y ont recours contribuent à son coût. Cela permet aussi de dégager les ressources nécessaires à un traitement de qualité des dossiers pour l'ensemble des justiciables, tout en les responsabilisant : les transactions (30 % des dossiers en Allemagne) seront ainsi encouragées, mais sur des bases saines, contrairement au système américain dans lequel c'est la solidité financière des parties qui est le principal déterminant.

D'autres pistes de réflexion existent telles qu'une meilleure efficacité du taux de recouvrement des amendes, la limitation du nombre d'expertises obligatoires (prévues par certains textes) conduisant à une multiplication de celles-ci et, outre le coût, à un engorgement des experts.