



**Les crédits de la « Mission Justice » du projet de loi de finances pour 2018
Audition du Syndicat national des magistrats FO – 7 novembre 2017
Commission des lois – Sénat**

Le projet de budget Justice judiciaire présenté par les services de la Chancellerie ne présente aucune perspective favorable pour redresser l'institution, alors même qu'il prévoit à nouveau des crédits en hausse.

Afin d'enrayer la « clochardisation » de notre Justice, certains préalables apparaissent désormais indispensables tels l'inscription de ce budget dans une loi de programmation pluriannuelle, la sanctuarisation du budget de la Justice une fois voté, la contribution active du Conseil de la magistrature dans l'élaboration du projet de crédits de la mission Justice.

Cependant, ces préalables destinés à apporter certaines garanties ne suffiront pas au redressement de l'institution judiciaire dont l'état nécessite une profonde réforme systémique.

Ce budget ne réglera en rien le déficit du nombre de magistrats, tendra bien au contraire à le rendre chronique, et sera de plus insuffisant pour améliorer le traitement des flux de procédures. Dès lors, la qualité de la Justice rendue, en l'absence du moindre indicateur de qualité hormis le délai de traitement, ne pourra s'améliorer.

Au delà du manque criant de crédits de fonctionnement, qui impacte lourdement les conditions de travail des magistrats, c'est l'image même de notre Justice qui apparaît dégradée aux yeux de nos concitoyens, altérant durablement leur confiance à l'égard du système judiciaire.

I – Un projet de budget sans perspectives :

- qui devrait s'inscrire dans une loi de programmation et être sanctuarisé,**
- avec séparation des missions « Justice judiciaire » et « Administration de la Justice »,**
- qui devrait être élaboré en concertation étroite avec le Conseil supérieur de la magistrature.**

a) Un budget pour quoi faire ?

Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière considère que la pertinence d'un budget pour la Justice ne peut être appréciée qu'à l'aune de son utilité en termes d'effectivité de l'activité judiciaire.

Or, force est de constater que le projet de budget sur lequel la représentation nationale est appelée à se prononcer n'est accompagné d'aucun projet de réforme refondant un système judiciaire pourtant largement défaillant.

La réforme annoncée des « Chantiers de la Justice » par Madame la garde des sceaux n'affiche pas l'ambition qui serait nécessaire au redressement de l'institution.

En effet :

- *la poursuite de la transformation numérique annoncée ne réglera pas à elle seule les dysfonctionnements existants,*
- *la simplification de la procédure civile n'est envisagée que sous un prisme de productivité en éludant toute démarche qualitative,*
- *la simplification de la procédure pénale, ne vise qu'à réguler un flux et élude toute remise à plat du sens donné à l'action publique ainsi qu'à la réponse pénale,*
- *l'adaptation de l'organisation territoriale des juridictions est uniquement envisagée sous un prisme gestionnaire,*
- *le chantier sur l'efficacité des peines s'inscrit dans la même optique, en ne se concentrant que sur les questions des délais et de l'aménagement alors que c'est le système de la peine lui-même qu'il conviendrait de revisiter.*

b) Pour un budget inscrit dans une loi de programmation et sanctuarisé

Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière prend acte de quelques avancées et perspectives positives de la part du législateur, telles le principe d'une loi de programmation pour la Justice et la proposition de dispositions visant à sécuriser les crédits de l'autorité judiciaire.

c) Pour la séparation de la « Mission Justice » en deux missions distinctes, l'une regroupant les crédits de la « Justice judiciaire », l'autre ceux relatifs à « l'Administration de la Justice »

Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière observe qu'au vu de la situation du nombre de places en détention et des moyens alloués à l'administration pénitentiaire, les augmentations de crédits allouées à la Mission Justice sont, in fine, majoritairement affectées à cette administration lors de l'exécution du budget.

Si la situation catastrophique du parc pénitentiaire, l'insuffisance notoire de places en détention et de personnels pénitentiaires sont patents et justifient que des moyens

supplémentaires importants soient alloués à l'administration pénitentiaire, le fonctionnement des juridictions devrait pour autant pouvoir bénéficier de l'augmentation de crédits décidée. C'est dans un tel contexte que les crédits non effectivement affectés dans le cadre des Plans de lutte anti-terroriste (PLAT 1 et 2) ont été in fine utilisés pour permettre à certaines juridictions de ne pas se trouver en situation de cessation de paiement.

Pour mettre un terme définitif à des budgets , en « trompe l'œil », destinés à faire croire au législateur que le fonctionnement des juridictions se trouvera amélioré à hauteur de ce qui est voté, le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière suggère, à l'instar de ce qui est proposé (proposition n°18) par le rapport Bouvier (« Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? » remis l'été dernier au Premier Président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette Cour,) que soient envisagés pour l'avenir la séparation de la « Mission Justice » en deux missions distinctes, l'une regroupant les crédits de la « Justice judiciaire » (programmes 166 et 335 et éventuellement tout ou partie du 101), la seconde réunissant les crédits nécessaires à « l' Administration de la Justice » (programmes 107, 182 et 310).

d) Pour un projet de budget élaboré en concertation étroite avec le Conseil supérieur de la magistrature

Considérant que le projet de budget ne saurait être élaboré qu'avec les seuls éléments fournis par les services du ministère de la Justice (Direction des services judiciaires) ne serait ce que pour des considérations liées à l'indépendance de l'institution, le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière fait également sienne la proposition n° 20 du rapport Bouvier visant à doter le CSM d'une nouvelle compétence d'avis sur le projet de loi de finances de l'année au moment du débat d'orientation des finances publiques requis au stade de l'élaboration des crédits et portant par ailleurs sur les conditions d'exécution. Cet avis devrait alors être porté sur un « jaune budgétaire » créé à cette fin.

II – Un projet de budget inadapté aux besoins :

- un déficit du nombre de magistrats qui perdure et tend à rester chronique,
- une augmentation du budget global insuffisante pour assurer un rétablissement de la Justice tant en termes de qualité que de traitement des flux, en dépit d'une « productivité » en hausse des magistrats,
- une absence criante d'indicateurs de performance touchant à la qualité,
- une perte du sens des décisions et une perte de confiance des citoyens en leur Justice.

a) Un déficit du nombre de magistrats qui perdure et tend à rester chronique

Le déficit du nombre de magistrats est de l'ordre de 500, en prenant en compte les postes actuellement budgétés et non localisés. Les 70 postes localisés en 2017 (alors que les chefs de juridiction en demandaient environ 340) ont donné la mesure de ce qu'il a été seulement possible de faire avec un budget 2017 en hausse plus forte (4,2%) que celui envisagé pour 2018 (3,9 %).

Ainsi, le projet de loi de finance 2018 réduit de près de 60 % le nombre de nouveaux

postes de magistrats budgétés par rapport à 2017, soit 100 au lieu de 238, et ce alors que 500 sont nécessaires.

Cette pérennisation d'un déficit du nombre de magistrats s'accompagne d'une politique de la Chancellerie visant à constituer, autour du juge, une « équipe » afin de lui apporter une assistance. Elle est composée d'assistants de justice, de juristes assistants, de magistrats à titre temporaire (MTT), personnels à statuts précaires, et de greffiers assistants du magistrat (GAM).

Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière considère que cette « équipe » ne saurait utilement résoudre la problématique du déficit structurel de postes de magistrats. Par ailleurs, il convient de constater que cette équipe, au sein de laquelle ces collaborateurs du magistrats peuvent être appelés à remplir des fonctions identiques -par exemple préparation des décisions ne posant pas de difficulté juridique dans un contentieux de masse-, est constituée de personnes relevant de statuts différents, de modes de recrutements divers, et soumis à des variations de rémunération, en violation manifeste du respect du principe d'égalité. Le Syndicat national des magistrats Force Ouvrière n'est pas opposé, à l'existence d'une équipe, venant seconder le magistrat, mais à la condition expresse qu'elle soit constituée de fonctionnaires appartenant à un corps de catégorie A, ses membres étant recrutés sur concours.

b) - Une augmentation du budget global insuffisante pour assurer un rétablissement de la Justice tant en termes de traitement des flux que de qualité...

Cette quasi stagnation du nombre de magistrats (en tenant compte des départs en retraite) ne permettra pas, à l'évidence, de résoudre les difficultés de la Justice en termes de traitement des flux, et à organisation judiciaire constante.

Ainsi, la tendance à l'augmentation des délais de traitement des procédures civiles par les cours d'appels et les tribunaux de grande instance (TGI) devrait elle se confirmer (pour mémoire, ils sont actuellement d'environ 14 mois), ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le ministère.

Pour ce qui concerne le délai moyen de traitement des procédures pénales par les TGI, ceux-ci sont actuellement stables à environ 13 mois, ce qui ne saurait être satisfaisant, cette stabilité étant essentiellement due à l'augmentation significative des réponses pénales sous la forme d'ordonnances pénales et de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

c) ... en dépit d'une « productivité » en hausse des magistrats

Tant en matières civile que pénale, les magistrats du siège et des parquets des TGI et cours d'appels n'ont pourtant jamais été autant productifs, tandis que les stocks ne diminuent pas, voir s'accroissent (à corréliser avec les délais de traitement évoqués supra).

d) - L'absence d'indicateurs de performance touchant à la qualité

Alors qu'il serait pertinent de disposer d'indicateurs de performance touchant à la qualité (taux d'appel, d'infirmités, de prorogation de délibéré, de requêtes en rectification d'erreur matérielle, de requêtes en omission de statuer, de rejet du casier pour peine

illégale, etc.), ceux-ci sont quasi-inexistants, seul le critère du délai de traitement apparaissant véritablement déterminant pour la Chancellerie.

e)- La perte de sens des décisions des cours d'assises, la perte de confiance des citoyens en leur Justice

Le délai de jugement moyen des crimes par les cours d'assises, actuellement d'environ 41 mois, ne devrait pas s'améliorer, ce qui va continuer, par voie de conséquence, à retarder les jugements pour lesquels les accusés comparaissent libres, afin de tenir compte de la jurisprudence de la CEDH sur le délai raisonnable qui a provoqué la remise en liberté de détenus provisoires en l'attente de procès trop lointains.

Par voie de conséquence, il n'est plus rare de voir certains procès d'assises intervenir une quinzaine d'années après l'ouverture d'information, ce qui présente les inconvénients d'une réponse pénale pouvant apparaître en grand décalage avec la gravité des faits eu égard au temps écoulé et à la personnalité des accusés qui ne sont plus les mêmes au moment des débats.

Outre que ce délai excessivement long est infligé aux parties civiles et peut être lourdement préjudiciable à la manifestation de la vérité, les témoins étant plus enclins à ne pas se souvenir des faits après de nombreuses années, et en dépit de l'indéniable qualité de la justice rendue par les cours d'assises, il peut découler de cette situation une perte durable de confiance en une Justice ne remplissant plus sa fonction de régulation sociale.