

JUSTICE

414

2022 sera-t-elle enfin l'année de la Justice ?

C'est une lame de fond que la Chancellerie n'a pas vu venir. Depuis novembre 2021, les magistrats dénoncent haut et fort leurs conditions de travail et le manque de moyens criant par des actions chocs dans les juridictions. Retour sur ce malaise vieux de plusieurs années.

Le 23 novembre 2021 fera date au sein de la magistrature et de la Justice. Ce jour-là 3 000 magistrats ont signé une tribune publiée dans Le Monde où ils expriment leur mal-être, la perte de sens de leur métier et le manque de moyens. Leur ras-le-bol tout simplement. D'après ces signataires, rejoints par près de 6 000 autres professionnels depuis sa publication, il était temps d'exprimer publiquement ces maux, de lever le tabou de leur souffrance au travail. « Cette tribune est un cri du cœur des jeunes magistrats. Nous n'accepterons pas ce que nos aînés ont accepté sur nos conditions de travail. Ce n'est pas dans l'intérêt du justiciable », explique Cyril Jeanningros, magistrat au tribunal judiciaire de Créteil, représentant délégué de l'Union syndicale des magistrats (USM) et signataire de la tribune.

Le métier de magistrat ne ferait-il plus rêver ? Il a en tout cas du plomb dans l'aile. Le tabou de la démission ou du changement de carrière après les 10 ans dus à l'État en échange de la formation est levé par les plus jeunes. « Dès les premiers jours en tant que magistrat, on se rend compte que ce que l'on nous a appris à l'École nationale de la magistrature (ENM) ne va pas pouvoir s'appliquer dans la réalité », regrette Cyril Jeanningros. « Au terme d'une formation remarquable, les plus jeunes magistrats se retrouvent à faire de l'abattage. Il existe une réelle dichotomie entre la formation et la réalité. Les magistrats étaient jusque-là résignés, maintenant le tabou est levé », corrobore Dominique Marchilhacy, magistrate et déléguée USM à Nanterre. D'avis d'une grande majorité de ces professionnels, il était temps que la parole se libère tant le fossé se creuse avec les justiciables (*Le mouvement des magistrats de l'hiver 2021 : quelle signification ?* :

JCP G 2022, act. 3, Libres propos D. Salas ; JCP G 2022, doct. 406, Mot de la semaine par D. Perben).

Effectivement, près de 50 % des Français n'ont pas confiance dans la Justice, selon le dernier baromètre du Centre de recherches politiques de Sciences Po datant de février 2021. En cause ? Sa « lenteur » et son « manque de moyens ». En cas de litige, seul un justiciable sur trois la saisirait sans hésiter, de peur de s'engager dans une procédure « coûteuse » et « longue ». Pire encore, 70 % des Français interrogés par le barreau de Paris en janvier 2022 s'accordent à dire que les juges ne disposent pas de moyens suffisants (*Sondage Ifop, « Les Français, la Justice et l'avocat à l'aube de l'élection présidentielle » : Barreau de Paris, janv. 2022*). Un sentiment partagé de longue date, il y a 10 ans ils étaient déjà 77 % à le ressentir. « Décennie après décennie, la culture du chiffre nous a forcé à ne plus pouvoir être à l'écoute du justiciable », confirme Gwenola Joly-Coz, première présidente de la cour d'appel de Poitiers. Lors de son allocution d'ouverture de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 10 janvier dernier, le procureur général près la Cour de cassation, François Molins, est allé plus loin dans l'analyse des causes. « Cette situation est la conséquence de plusieurs facteurs qui sont connus depuis longtemps : un manque de considération et de reconnaissance pour la Justice et celles et ceux qui la rendent, une inflation législative, une fait-diversification du droit pénal avec des lois suscitées par l'émotion, un accroissement exponentiel de l'activité des juges et des procureurs qui ne s'est pas accompagné d'une augmentation des moyens à la hauteur des tâches nouvelles à accomplir ».

Nicolas Jacquet, le procureur de la République de Lyon, a lui haussé le ton le 27 janvier. Dans cette juridiction, les magistrats du parquet rendent environ 80 décisions par jour. « Le rythme n'est pas tenable avec une décision prise toutes les 3 minutes. Pire, un quart des audiences se terminent à plus de 23h et même 5 % après minuit. Nous ne pouvons pas continuer comme ça, nous avons atteint notre point de rupture », a-t-il déclaré lors d'une conférence de presse. À Tulle, le procureur de la République, François Fournié, évalue son temps de travail hebdomadaire à 70 heures voir 80 heures. Ce sont des exemples parmi d'autres du rythme effréné auquel sont de plus en plus soumis les magistrats.

Les juridictions passent à l'action. - Ces professionnels ont donc décidé de changer de méthode pour se faire entendre. Fini les réunions avec la Chancellerie à espérer obtenir une hausse de budget. Parfois avec succès puisqu'en 2021 et en 2022 le budget de la Justice a augmenté de 8 %. Pour la Chancellerie, c'est « un doublé historique ». Cette année, le budget atteint 8,9 milliards d'euros, soit davantage que les 8,3 milliards prévus par la loi de programmation du 23 mars 2019 (L. n° 2019-222, 23 mars 2019 : JCP G 2019, doct. 524, étude J.-B. Thierry). Pour les magistrats ces chiffres sont trompeurs puisque la majorité de la hausse de budget est dédiée à l'administration pénitentiaire. Place donc aux assemblées générales et aux renvois d'audiences, cette fois-ci non plus faute de temps, mais avant tout par conviction afin de sensibiliser l'opinion publique sur leurs conditions de travail et le manque de moyens. Les magistrats disent stop. Les

jours à rallonge, les tableaux à remplir, les réunions à assurer, les magistrats de Nanterre ne le supportent plus non plus. Le 28 janvier, les fonctionnaires et magistrats de cette juridiction ont voté à la quasi-unanimité une motion recensant 121 « impossibilités de faire ». Autrement dit, 121 tâches qu'ils n'accompliront plus tant que les effectifs ne seront pas renforcés. L'idée est venue du tribunal judiciaire de Lille, mais Nanterre a été la première juridiction à sauter le pas. Lors de la première assemblée générale ordinaire qui clôturait comme à son habitude l'année 2021, il a été décidé de faire le tri entre les tâches qui pouvaient être maintenues et les autres. Chaque service a fait des propositions qui ont ensuite été votées lors de l'assemblée générale extraordinaire quelques semaines plus tard. « L'idée est de se recentrer sur le métier : prendre le temps d'écouter les justiciables et de juger proprement, sans travailler tout le temps, week-end inclus », indique Dominique Marcihacy, magistrate à Nanterre.

Terminé les audiences nocturnes, qui représentent de 22 à 37 % des audiences selon le questionnaire réalisé auprès de 50 juridictions par l'Union syndicale des magistrats. Désormais, de Valenciennes à Lyon, en passant par Nanterre et Bobigny, les audiences correctionnelles et de comparutions immédiates prendront fin à 21h grand maximum.

Des délais toujours plus longs. - Principale conséquence de ce mouvement : un nouvel allongement des délais. La grève des avocats fin 2019 contre la réforme de leur système de retraite et le premier confinement les avaient déjà largement augmentés, ce qui pour le justiciable est incompréhensible. « Il y a un manque de pédagogie et de compréhension du fonctionnement de la Justice qui est déjà complexe en soi, c'est un travail de fond », considère Philippe Laflaquière, magistrat honoraire, vice-président de l'application des peines durant 15 ans à Toulouse et ancien procureur adjoint de Perpignan. « Les services de justice sont noyés sous les dossiers, l'attente de justice s'est accrue au fil du temps et le tribunal populaire par le biais notamment des réseaux sociaux amplifie la pression sur les magistrats », analyse l'auteur du livre « En mon âme et confiance » (Ph. Laflaquière, *En mon âme et confiance - Carnet d'un ancien juge de l'application des peines : La boîte à Pandore*, 2021). Le besoin de justice sociale

est aussi de plus en plus important. « Il est fait de plus en plus appel à la Justice pour pallier les défaillances des autres services publics », pointe Albertine Munoz, juge d'application des peines à Bobigny. Et la magistrate sait de quoi elle parle. Durant 2 ans, au début de sa carrière, elle a été « juge placé », c'est-à-dire qu'elle était amenée à changer de juridiction au grè des besoins les plus urgents, tous les 4 mois. De quoi observer de façon privilégiée les rouages de la Justice. En Seine-Saint-Denis, par exemple, il faut attendre 2 ans dans le cadre d'une procédure de surendettement pour voir un juge.

Ces lenteurs de la Justice pourraient finir par être sanctionnées. Un mouvement se dessine actuellement en ce sens. Le 17 janvier 2022, un dossier d'association de malfaiteurs qui devait être jugé plus de 15 ans après l'ouverture de l'enquête judiciaire a été annulé par le tribunal correctionnel de Marseille. Le 22 février 2022, c'est le tribunal judiciaire de

visible et un lien », argumente la première présidente de la cour d'appel de Poitiers.

Avec l'assistance d'une équipe, le dossier du juge serait préparé en amont de l'audience par un juriste-assistant. Le magistrat n'aurait plus qu'à se concentrer sur l'audience, diriger les échanges et trancher. Auprès l'audience, ce même juriste-assistant préparerait la décision. Cette nouvelle organisation nécessite, tout de même, que le magistrat soit un coordinateur d'équipe et ait envie de manager. Gwenola Joly-Coz en est persuadée, ce système peut être l'une des réponses à la crise que traverse la Justice (*V. dans ce numéro G. Joly-Coz et E. Corboux, L'équipe autour du juge ou le juge et son équipe ? : JCP G 2022, prat. 438*). D'ailleurs, les juristes-assistants existent partout en Europe. Dès octobre 2016, à Pontoise, la magistrate a recruté 6 juristes-assistants, rattachés notamment au pôle des affaires familiales. Quatre d'entre eux sont devenus magistrats depuis. Elle a

« La Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires estime qu'il faut créer de manière urgente au moins 1 500 postes de magistrats du siège en première instance. »

Rouen qui prononçait l'annulation d'une procédure pénale. S'appuyant sur l'article 6 de la Convention EDH selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable », les avocats des cinq personnes qui comparaissaient pour avoir aidé, assisté et protégé la prostitution d'une dizaine de personnes entre 2012 et 2013, ont réclamé avec succès la nullité de la procédure.

Depuis le début de l'année, au moins quatre autres dossiers portant sur des infractions graves ont été annulés pour cause de non-respect de délai raisonnable de jugement.

L'équipe autour du magistrat. - Noyés sous les audiences, les dossiers et la rédaction des décisions, les magistrats veulent reprendre le contrôle. « Le juge français est isolé par rapport au justiciable et son avocat lorsqu'il est dans son office de production. Pendant ce temps, il ne parle ni aux greffiers, ni aux parquetiers, ni aux justiciables. Il faut changer la donne notamment grâce à une équipe autour du juge. Il faut que le juge redevienne une figure sociale,

réitéré l'expérience à Poitiers pour une durée minimum de 3 ans avec 7 juristes-assistants pour l'ensemble de la cour, composée de 6 juridictions. Un nombre bien insuffisant pour combler le besoin.

Suivant ce raisonnement, de soulager les magistrats dans leurs tâches, la Chancellerie a décidé de créer des postes de « contractuels ». En 2021, 1 000 d'entre eux ont été recrutés en matière pénale pour répondre à la petite délinquance et 1 000 au civil afin de résorber les stocks de dossiers en attente dans les juridictions. Un « pansement sur une jambe de bois », des « sucres rapides » dénonce régulièrement l'ensemble des syndicats de la profession. « Les contractuels ne nous font pas gagner de temps, au contraire. Il faut les former alors qu'ils ne restent que quelques mois. Ils sont de bonne volonté, mais ils ne peuvent pas faire le travail d'un magistrat formé pendant 2 ans et demi à l'École nationale de la magistrature », insiste Cyril Jeanningros.

La guerre des chiffres témoin du besoin de recrutements. - L'alpha et l'omega serait-il

donc d'augmenter massivement le nombre de recrutements à l'ENM ? « *Tant que nous n'aurons pas réglé le problème du nombre de magistrats et de greffiers, nous ne pourrions pas envisager de créer une équipe autour du magistrat* », estime la juge d'application des peines de Bobigny. Entendant ces arguments, dans un arrêté du 6 décembre 2021, la Chancellerie a remonté à 380 le nombre d'auditeurs qui seront recrutés en 2022 lors du concours d'entrée à l'ENM, contre 336 l'année dernière. Un record. Pour qu'un surplus de magistrats arrive en juridiction dès 2023, Éric Dupond-Moretti, le 13 décembre, a annoncé que le concours complémentaire ouvert aux personnes de plus de 35 ans disposant d'une expérience professionnelle sera élargi cette année.

Cette décision ne satisfait pas pour autant les magistrats. La Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires, dans son premier référentiel d'évaluation des activités des magistrats du siège rendu public le 16 février, estime qu'il faut créer de manière urgente au moins 1 500 postes de magistrats du siège en première instance. « *Ce travail précis de projection locale, conduit par deux tiers des tribunaux français, objective un besoin urgent d'augmentation d'au moins 35 % des magistrats du siège afin de permettre, dans le fonctionnement actuel des tribunaux judiciaires, de pouvoir traiter le haut niveau de la demande de justice sans allonger plus encore les délais de jugement* », indique ce collectif de 163 présidents de tribunaux judiciaires. Pour leur part, les organisations syndicales de magistrats évaluent à 1 350 le nombre de magistrats nécessaires pour respecter les temps de travail et de repos réglementaires. Du côté du Parquet, la Conférence nationale des procureurs de la République évalue les besoins de postes supplémentaires à 1 600, au regard des chiffres de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) (*V. Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires 2020 de la CEPEJ. - La France peut mieux faire... : JCP G 2020, act. 1240, Aperçu rapide N. Fricero*) et des nouvelles missions qui incombent aux procureurs telles que la lutte contre les violences intrafamiliales, la justice de proximité, etc.

La Chancellerie indique, quant à elle, travailler à la mise en œuvre d'une clé de répartition à l'aide des chefs de cours chargés de préciser leurs besoins en magistrats. Cet

outil, qui prendrait 3 ans à mettre en place selon la Cour des comptes, devrait permettre d'évaluer les besoins en ressources grâce à l'aide des chefs de cours. Néanmoins, la Place Vendôme n'exclut pas la possibilité que la persistance de nombreux dossiers en stock soit aussi due à l'organisation au sein des juridictions. Éric Dupond-Moretti a demandé un rapport à l'Inspection générale de la Justice (IGJ) afin d'analyser toutes les causes possibles.

Et si le salut venait de la Commission européenne ? - Quel que soit le référentiel utilisé, qu'il soit européen ou issu de la Conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires, le décalage entre le quotidien et les chiffres idéaux est gigantesque. À Lyon, par exemple, le tribunal judiciaire compte 112 juges et 419 greffiers. Il faudrait 226 magistrats et 845 greffiers pour que la juridiction fonctionne correctement selon les standards européens. À Créteil, ils sont 93 juges et 34 procureurs, idéalement, toujours selon ces standards, la juridiction devrait être composée de 247 juges et de 111 procureurs. Le tribunal de proximité de Boulogne-Billancourt ne compte qu'un magistrat et demi - au lieu de 4 - et il n'y a aucun directeur de greffe.

Les magistrats et les justiciables ne sont pas les seuls à pâtir de cette situation. Les greffiers sont aussi aux premières loges. Indispensables au bon fonctionnement des juridictions, leur parole est rare. Pourtant leur quotidien est lui aussi difficile. Souvent, ils badgent en faisant mine de quitter leur poste pour mieux retourner dans leur service effectuer des heures supplémentaires qui ne leur seront pas payées - car non déclarées - afin de continuer à enregistrer les dossiers. En manque de greffiers, le conseil de prud'hommes de Rennes n'a pas d'autres choix que de reporter ou d'étaler les audiences. « *Avec deux départs à la retraite et une mutation, non remplacés, nous nous sommes retrouvés avec deux fonctionnaires greffiers sur un effectif minimum de cinq temps plein* », expliquait le président du conseil de prud'hommes en début d'année. « *Ces reports et étalements sont un problème pour les justiciables et pour leurs avocats* », a pointé le bâtonnier de Rennes, Eric Lemmonier, précisant que ces critiques visent avant tout les pouvoirs publics. « *Les greffiers sont admi-*

rables. Ils n'ont aucune reconnaissance salariale et sociale. Tous les jours, le droit du travail est violé par les tribunaux », dénonce Alertine Munoz. Partageant ce constat, les organisations syndicales de la Chancellerie, réunies au sein du CHSCT ministériel, ont voté à l'unanimité, le 25 janvier dernier, une demande d'expertise sur le risque grave auquel sont exposés les fonctionnaires de greffes et les magistrats.

Trois semaines plus tard, le 9 février, les 4 principales organisations représentatives des magistrats - l'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature, l'Association française des magistrats instructeurs et l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille - ont décidé de porter plainte auprès de la Commission européenne contre l'État français, plus précisément contre le ministère de la Justice, pour manquement à la législation de l'Union européenne en matière de législation du travail applicable aux magistrats. Selon la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993, transposée en droit français par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, la durée hebdomadaire de travail effectif ne peut excéder 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives. Le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à 35 heures. La durée quotidienne de travail, quant à elle, ne peut excéder 10 heures, avec une amplitude maximale journalière de 12 heures et un temps de repos minimal quotidien de 11 heures.

Or, le manque d'effectif « *rend impossible le respect du droit de l'Union européenne sur les temps de repos, les durées de travail et les amplitudes horaires maximales pour les magistrats, qui subissent des conditions de travail particulièrement difficiles* », indiquent les organisations syndicales dans leur plainte, citant les audiences de nuit, et le travail plusieurs jours et nuits d'affilée, sans temps de repos réglementaire, pendant les week-ends et les congés. Reste à savoir si la Commission européenne donnera suite à cette plainte, demandera à l'État de s'expliquer puis saisira la Cour de justice de l'Union européenne.

Le manque de moyens matériels. - Même si le manque de moyens humains est criant, il ne doit pas faire ombrage au manque de moyens matériels. Les juges des tribunaux

de commerce dénoncent de longue date notamment les imprimantes sans papier et les magistrats judiciaires l'état des salles d'audience ainsi que de leurs supports informatiques. La crise sanitaire, en particulier le premier confinement, a obligé la Chancellerie à accélérer l'équipement informatique des juridictions (V. *Crise sanitaire et urgence numérique : la justice judiciaire au défi* : JCP G 2020, act. 1370, enquête F. Creux-Thomas). Entre fin 2017 et septembre 2021, le nombre d'ordinateurs portables est passé de 7 500 à 47 251, les capacités de connexions à distance de 2 500 à 30 000 et le nombre de sites équipés en fibre de 198 à 1091, selon l'avis budgétaire rendu par la Commission des lois de l'Assemblée nationale en octobre 2021. Cependant, en avril 2021, il restait 35 000 postes fonctionnant sous Windows 7, dont le support n'est plus assuré par Microsoft. La crise a aussi mis en évidence les lacunes en matière de sécurité informatique. Le ministère de la Justice a notamment été contraint d'ouvrir l'accès à distance par VPN de l'application Winci alors qu'il s'y opposait auparavant pour des raisons - justifiées - de sécurité informatique.

Le rapport sur la transformation numérique de la Justice, rédigé par la Cour des comptes le 26 janvier 2022 à la demande de la Commission des finances du Sénat, enfonce le clou. L'institution pointe les failles du plan de transformation numérique de 530 millions d'euros lancé en 2017. Sans surprise, la Cour des comptes fait remarquer que la France est en retard par rapport à ses partenaires européens. En

termes d'adaptation de ses procédures au numérique, elle occupe la 21^e place sur 27 États membres. « *Par ailleurs, ce plan, conçu davantage comme un portefeuille de projets, manque d'une stratégie globale. Il doit donc être complété par un schéma directeur des systèmes d'information, qui fait toujours défaut à l'heure actuelle. Malgré des efforts récents, les besoins en matière de sécurité des systèmes d'information n'ont pas encore conduit à un renforcement suffisant des équipes en charge de ce domaine* », indique le rapport. La Cour des comptes relève également que sur les 530 millions d'euros supplémentaires annoncés en avril 2018, pour nourrir ce

les applicatifs utilisés par les magistrats et fonctionnaires.

L'espoir des États généraux de la Justice. - Les États généraux de la Justice apporteront-ils des pistes de réflexions et des propositions concrètes à cette crise profonde ? C'est en tout cas la volonté qu'a affichée le président de la République, Emmanuel Macron, lors de leur ouverture le 18 octobre 2021 à Poitiers. Pour autant, l'Élysée ne souhaite pas réduire ces 120 jours de consultations citoyennes à la seule magistrature. L'idée est vraiment de « *remettre la Justice au cœur du débat démocratique* », souffle-t-on au Palais.

« La Cour des comptes pointe les failles du plan de transformation numérique de 530 millions d'euros (...). La France est en retard par rapport à ses partenaires européens. »

plan, il en manque 200. « *Compte tenu de ce qui précède, les crédits supplémentaires réellement accordés au ministère de la Justice pour la réalisation du plan de transformation numérique peuvent donc être estimés à 330 M€.* En effet, 60 M€ de crédits nouveaux annoncés dans le cadre du plan n'ont pas été inscrits budgétairement et 140 M€ ont été prélevés sur le tendancier chiffré par le ministère ». Enfin, l'institution juge contestable que le ministère ait choisi de prioriser l'ouverture de fonctionnalités en ligne pour les justiciables plutôt que de consolider d'abord

Autant dire que le pouvoir politique a quelque peu été débordé par le mouvement inédit de la magistrature. Au point que le comité des États généraux de la Justice, présidé par l'ancien vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, a demandé plus de temps pour assurer un suivi sérieux des doléances des justiciables et des professionnels de la Justice. Leurs travaux devraient être rendus fin avril. Le prochain chef d'État pourra difficilement éviter de s'atteler à ce chantier.

DELPHINE IWEINS, JOURNALISTE