

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT

Par MM. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 15) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'IMPACT DE LA LOLF SUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE : UNE RÉVOLUTION ?	11
A. UNE MISSION JUSTICE AUX CONTOURS ET AU CONTENU DISCUTÉS ET DISCUTABLES	11
1. <i>Un rattachement de la justice administrative à une mission distincte de la mission « Justice » contestable</i>	11
2. <i>La difficile traduction dans la nomenclature budgétaire du positionnement des juridictions judiciaires au sein des institutions</i>	14
3. <i>Le Conseil supérieur de la magistrature réduit à une simple action au sein du programme justice judiciaire</i>	16
B. LES GESTIONNAIRES DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES À LA FOIS PLUS AUTONOMES ET PLUS RESPONSABLES	20
1. <i>Des responsabilités accrues confiées aux chefs de cours et aux services administratifs régionaux</i>	20
2. <i>La suppression des crédits évaluatifs, une contrainte supplémentaire pour les chefs de cours</i>	27
C. UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS DE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PEU OPÉRATIONNELS	35
1. <i>Une indéniable mobilisation du ministère de la justice pour définir une large palette d'indicateurs de performance</i>	35
2. <i>Des instruments encore perfectibles</i>	37
II. UN BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE » TOUJOURS PRIORITAIRE, UNE EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE INÉGALE POUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE	40
A. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » POUR 2006	40
1. <i>La justice, un poste budgétaire privilégié mais une place encore trop modeste dans le budget de l'État</i>	40
2. <i>Une répartition inégale des crédits des trois programmes justice judiciaire, accès au droit, conduite et pilotage de la politique de la justice, reflet du poids de l'institution judiciaire</i>	41
B. UNE RÉALISATION IMPARFAITE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE	43
1. <i>Un bilan décevant en termes de créations d'emplois</i>	43
2. <i>Une mise en oeuvre satisfaisante de l'ambitieux programme d'investissement prévu par la LOPJ</i>	49
III. LA LUTTE CONTRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS, UN OBJECTIF INÉGALEMENT ATTEINT PAR LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES	52
A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES PLUS RAISONNABLES	52
1. <i>Un délai moyen de jugement des tribunaux d'instance en voie d'être maîtrisé</i>	53
2. <i>Une réduction des délais de jugement devant les autres juridictions civiles plus ou moins prononcée</i>	55

B. DES DÉLAIS DE JUGEMENT EN MATIÈRE PÉNALE ENCORE EXCESSIFS MAIS DES EFFORTS RÉELS POUR AMÉLIORER LE TAUX DE RÉPONSE PÉNALE.....	58
1. Une absence d'amélioration significative des délais de jugement en matière pénale	58
2. Une exécution des peines trop lente et trop faible	61
3. Une réponse pénale de plus en plus systématique	63
IV. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE DÉPENSE LIMITATIVE DIFFICILE À MAÎTRISER	64
A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE CHARGE FINANCIÈRE DE PLUS EN PLUS LOURDE POUR L'ÉTAT	65
1. Une accélération du rythme des dépenses au titre de l'aide juridictionnelle	65
2. Les causes de la difficile maîtrise des dépenses d'aide juridictionnel	66
B. DES CONTRAINTES NOUVELLES LIÉES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF	69
1. Une maîtrise des dépenses rendue nécessaire par le caractère limitatif des crédits d'aide juridictionnelle	69
2. Un mode de gestion de la dépense renouvelé	72
V. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, UN POSTE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION POUR RÉPONDRE À UNE SITUATION DIFFICILE	73
A. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES », UN POSTE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION	73
1. Des crédits affectés à la justice administrative en hausse sensible	73
2. Un programme dédié pour une large part à l'activité contentieuse des juridictions administratives	74
B. LA MAÎTRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT, UNE CIBLE DÉLICATE À ATTEINDRE POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DANS LE CONTEXTE ACTUEL	75
1. Une difficile maîtrise des délais de jugement en dépit d'une forte mobilisation des personnels des juridictions administratives	75
2. Un coût croissant pour l'État	82
3. Des réponses pour améliorer le fonctionnement de la justice administrative	84
C. LES AUTRES ACTIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 2006 : DES MESURES INDEMNITAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS ET LA POURSUITE DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT	89
1. Des perspectives statutaires et indemnitaires pour l'ensemble des acteurs de la justice administrative	89
2. Une mise en oeuvre satisfaisante du programme d'investissement établi en 2002	91
ANNEXE 1 - AUDITIONS ET DÉPLACEMENT DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR POUR AVIS	95
ANNEXE 2 - AUDITIONS DE M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR POUR AVIS	97

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le mardi 22 novembre 2005, le garde des sceaux, M. Pascal Clément, la commission des lois, réunie le mercredi 23 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de MM. Simon Sutour et Yves Détraigne, à l'**examen des crédits alloués à la justice judiciaire et administrative ainsi qu'à l'accès au droit par le projet de loi de finances pour 2006**.

S'agissant des contours de la mission « Justice », la commission a **vivement regretté le rattachement de la justice administrative à une mission distincte « Conseil et contrôle de l'Etat »**, estimant que la **justice administrative et la justice judiciaire étaient deux versants d'une même politique publique consistant à rendre la justice**. Elle s'est en outre déclarée **réservée sur la place accordée au Conseil supérieur de la magistrature au sein de la nouvelle nomenclature budgétaire**, considérant que la nature particulière de cet organe -garant de l'indépendance de la justice et consacré dans la Constitution- aurait dû plaider pour son rattachement à la mission « Pouvoirs publics ». Sans préjuger du débat institutionnel sur les relations entre le siège et le parquet, la commission est convenue qu'il n'appartient pas à la nomenclature budgétaire de décider d'une modification des principes essentiels de l'organisation judiciaire qui relèvent de la loi en vertu des articles 34 et 64 de la Constitution.

Le rapporteur pour avis chargé de l'examen du programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* rattaché à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », M. Simon Sutour, a noté que l'augmentation des crédits affectés à la justice administrative (+ 6,4 %) était plus sensible que l'année dernière (+ 3,5 %), expliquant que cette hausse était notamment destinée à financer **la création d'un trente-huitième tribunal administratif à Nîmes**.

Il a souligné qu'en 2004, **la très forte pression des affaires nouvelles rendait difficile la maîtrise des délais de jugement**, après avoir relevé la dégradation du délai de jugement moyen devant le Conseil d'Etat (13 mois) et l'absence d'amélioration du délai moyen de jugement enregistré devant les tribunaux administratifs (18 mois). Il a salué les efforts de l'ensemble des magistrats de toutes les juridictions administratives pour juger un nombre d'affaires croissant. Il a précisé que les cours administratives d'appel (avec un délai moyen de jugement de 21 mois contre 29 mois en 2003) bénéficiaient d'une situation plus favorable, qui risquait néanmoins d'être remise en cause par le rythme soutenu de la progression des contentieux enregistrés depuis le début de l'année 2005.

Eu égard aux engagements pris en 2002 par le gouvernement dans le cadre de la programmation quinquennale, il a regretté **le rythme insuffisant des créations nettes d'emplois** dans les juridictions administratives prévues dans le projet de budget pour 2006.

Compte tenu de la croissance exponentielle des requêtes formées à l'encontre des arrêtés de **reconduite à la frontière des étrangers** qui constituent un des principaux facteurs d'encombrement des juridictions administratives, **M. Simon Sutour, rapporteur pour avis**, a jugé urgent d'engager une réflexion sur l'opportunité de rationaliser les procédures applicables en ce domaine. Il a en outre mis l'accent sur le **nécessaire recentrage des juges administratifs sur leur activité juridictionnelle**.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des programmes justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés de la mission « Justice » et des dotations consacrées au Conseil constitutionnel, à la Haute cour de justice et à la Cour de justice de la République de la mission « Pouvoirs publics » a souligné l'importance des responsabilités nouvelles -en matière d'ordonnancement secondaire des crédits déconcentrés et de passation de marchés publics- confiées conjointement aux chefs de cours d'appel à compter du 1^{er} janvier 2006. Il a évoqué le **rôle essentiel des services administratifs régionaux** chargés d'assister les chefs de cours dans la mise en oeuvre de ces nouvelles missions. Il a regretté que le projet de budget ne prévoie pas d'étoffer leurs effectifs alors même que ces services devront assumer de nombreuses tâches supplémentaires.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de l'approche pragmatique et réactive du ministère de la justice pour **réguler l'évolution des frais de justice**. Il lui a semblé en particulier que les magistrats dans leur grande majorité étaient sensibilisés à la nécessité de mieux maîtriser ces dépenses dont le caractère évaluatif serait supprimé à partir du 1^{er} janvier 2006.

Le rapporteur pour avis a jugé **décevant le rythme des créations d'emplois prévues par le projet de budget**, notamment s'agissant des personnels des greffes (14 créations de postes), signalant qu'il serait difficile d'exécuter de manière satisfaisante la programmation quinquennale. Afin d'anticiper **l'accélération du rythme des départs à la retraite prévisible à compter de 2008** - s'agissant des magistrats comme des fonctionnaires des greffes- et compte tenu des délais de formation importants (21 mois pour les magistrats, 18 mois pour les greffiers et greffiers en chef), la commission a jugé **indispensable que des recrutements interviennent en plus grand nombre dès l'année prochaine** et que les **écoles de formation initiale** (Ecole nationale de la magistrature et Ecole nationale des greffes) bénéficient d'un **renforcement de leurs moyens**.

Après avoir noté **l'impact positif** sur les délais de jugement **des contrats d'objectifs** signés entre les cours d'appel et le ministère de la justice, le rapporteur pour avis s'est félicité de la mise en place, à titre expérimental, des bureaux d'exécution des peines (BEX), appelant de ses voeux leur généralisation à l'ensemble des juridictions. Il a enfin considéré réaliste la prévision de dépenses au titre de l'aide juridictionnelle pour 2006 -304 millions d'euros- qui, à l'instar des frais de justice, perdaient leur caractère évaluatif.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a décidé de donner **un avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire et administrative et à l'accès au droit inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006

Mesdames, Messieurs,

Poursuivant sa pratique des années précédentes, votre commission des lois vous présente un avis sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2006 à **la justice et à l'accès au droit**.

La nouvelle nomenclature budgétaire définie par la loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a dissocié le programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* des autres programmes de la mission « Justice » pour le rattacher à une mission distincte « Conseil et contrôle de l'Etat ». Cette scission n'a pas affecté le périmètre du présent avis.

En effet, toujours soucieuse d'avoir une vision d'ensemble de la conduite de la politique du gouvernement dans le domaine de la justice, votre commission des lois a choisi de regrouper dans le présent avis l'examen de tous les programmes qui participent à l'exercice de cette mission régaliennne. Entrent donc dans le champ de sa saisine les programmes *justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés* et le programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives*. Dans un souci d'exhaustivité, elle a au surplus élargi son analyse à trois institutions rattachées à la mission « Pouvoirs publics » *le Conseil constitutionnel*, ainsi que *la Haute cour de justice et la Cour de justice de la République*, ces dernières étant des juridictions d'exception qui participent au service public de la justice de notre pays.

Pour l'élaboration du présent avis, votre commission a confié à M. Simon Sutour l'examen du programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » et à M. Yves Détraigne l'analyse des autres programmes relevant du présent avis¹.

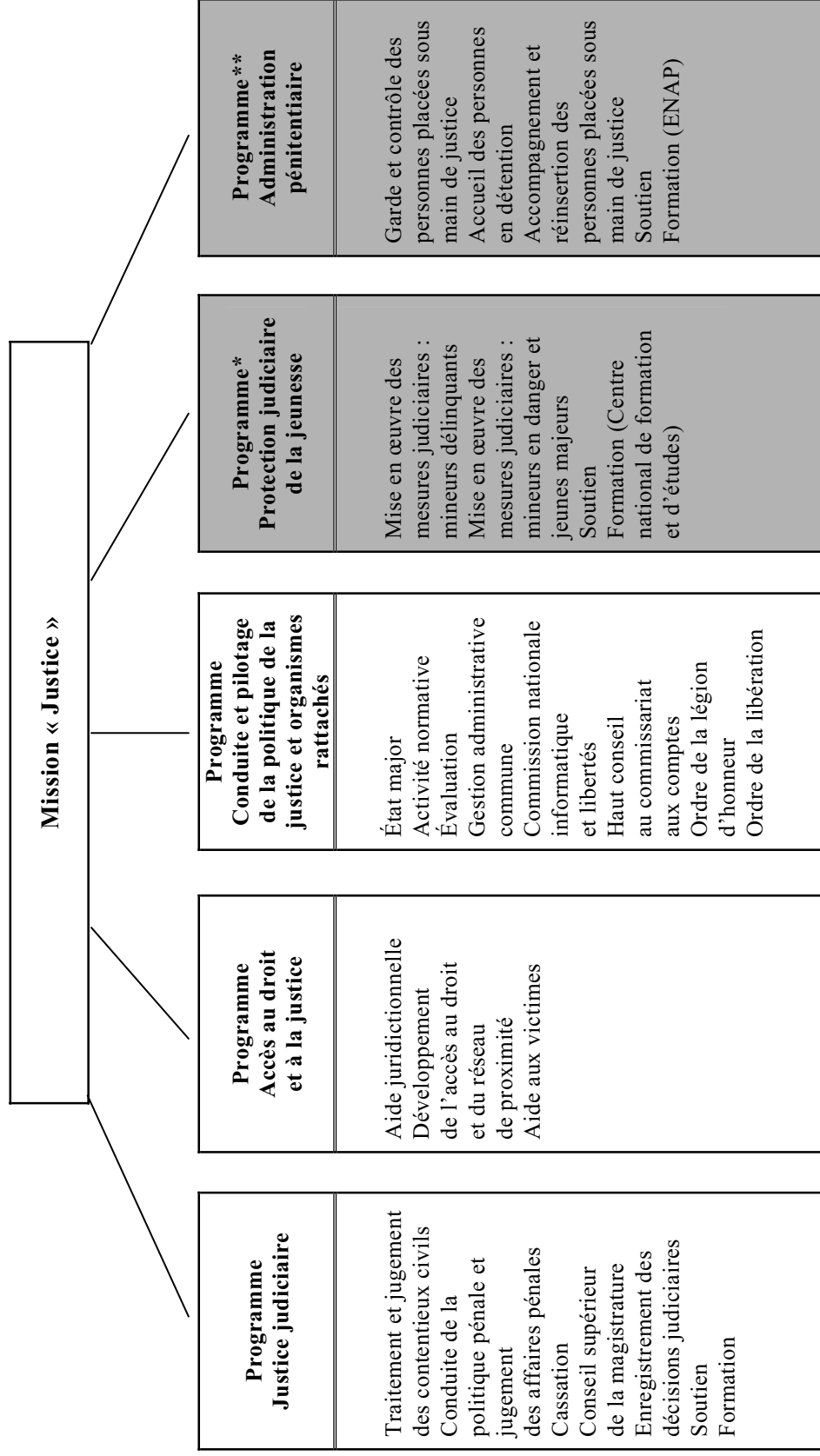
*

*

*

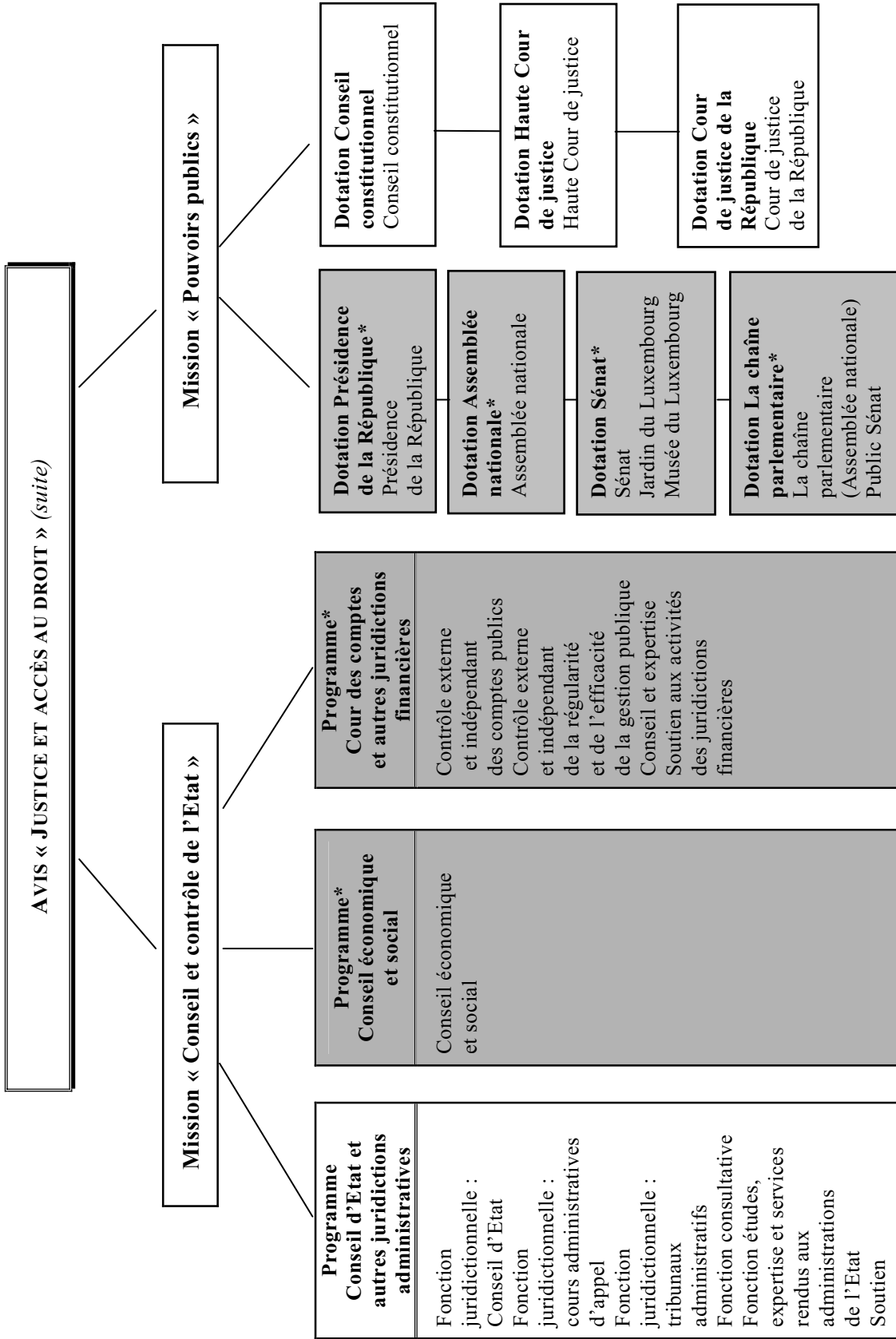
¹ Comme traditionnellement, les programmes consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire de la mission « Justice » sont traités dans deux avis distincts respectivement présentés par MM. Nicolas Alfonsi et Philippe Goujon.

AVIS « JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT »



* Ce programme est traité dans l'avis de M. Nicolas Alfonsi.

** Ce programme est traité dans l'avis de M. Philippe Goujon.



* Ces programmes et dotations n'entrent pas dans le champ de la saisine du présent avis.

Le projet de loi de finances pour 2006 s'inscrit à la fois dans la continuité et dans la rupture.

D'une part, il poursuit l'exécution -dans des conditions plus ou moins satisfaisantes- de la programmation quinquennale dont il finance la quatrième tranche.

D'autre part, il rompt avec l'ancien cadre budgétaire issu de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 pour se soumettre aux règles budgétaires rénovées prévues par la LOLF.

La LOLF va engendrer de nouveaux modes de gestion et un renouvellement des méthodes de travail de tous les acteurs qui prennent part à notre justice. Dès lors, ce nouvel état de fait implique une profonde remise en cause de chacun d'eux et soulève de nombreuses interrogations.

Deux questions essentielles ont nourri les débats qui ont eu lieu à l'occasion des nombreuses auditions menées par vos rapporteurs pour avis¹. Comment concilier le nouveau cadre budgétaire avec la nécessaire indépendance de la justice -administrative ou judiciaire ? Comment assumer des responsabilités de gestion accrues sans bouleverser complètement une organisation judiciaire fortement marquée par le poids de l'histoire ?

Ces inquiétudes ne traduisent pas une peur du changement mais, au contraire, démontrent une volonté unanime de rechercher les meilleurs moyens de s'adapter aux exigences nouvelles imposées par la culture de la performance initiée par la LOLF.

Après avoir analysé l'impact de la LOLF sur le fonctionnement de la justice judiciaire (I), le présent avis présentera l'articulation du projet de budget alloué à la justice judiciaire avec la programmation quinquennale (II), puis la situation des juridictions judiciaires au regard de l'objectif toujours difficile de la réduction des délais de jugement (III), avant de faire le point sur l'aide juridictionnelle (IV) et, enfin, d'examiner les caractéristiques du programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* (V).

¹ Voir en annexe la liste des auditions.

I. L'IMPACT DE LA LOLF SUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE : UNE RÉVOLUTION ?

A. UNE MISSION JUSTICE AUX CONTOURS ET AU CONTENU DISCUTÉS ET DISCUTABLES

1. Un rattachement de la justice administrative à une mission distincte de la mission « Justice » contestable

- *Un périmètre plus resserré*

Contrairement à ce que votre rapporteur pour avis avait indiqué l'année dernière dans son précédent avis¹, l'entrée en vigueur de la LOLF a substantiellement modifié le **périmètre de la mission ministérielle « Justice »**.

En effet, les premières maquettes budgétaires et l'avant-projet annuel de performance du gouvernement transmis au Parlement lors de l'examen de la loi de finances pour 2005 avaient -avec constance- décliné cette mission en six programmes et trente-trois actions. Cette nouvelle structure devait reprendre les grandes lignes de l'architecture traditionnelle du budget du ministère de la justice².

Or, c'est une **configuration différente qui a été communiquée au Parlement en juin 2005**, lors de la présentation de la maquette budgétaire définitive et confirmée par le projet de budget pour 2006.

En effet, le **programme justice administrative -renommé Conseil d'Etat et autres juridictions administratives - figure désormais dans une mission transversale distincte dénommée « Conseil et contrôle de l'Etat » rattachée au Premier ministre**. Dès lors, la mission justice ne comprend plus que cinq programmes et vingt-sept actions détaillées dans le tableau figurant en tête du présent avis.

Votre commission des lois **regrette que le gouvernement n'ait pas informé le Parlement de ses intentions avant d'arrêter ses choix** et ce, alors même qu'un travail de concertation poussé s'était engagé dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre de la LOLF.

¹ Avis n° 79 – tome IV- au nom de la commission des lois (Sénat, 2004-2005), pages 46 et suivantes.

² L'ancienne architecture était subdivisée en cinq agrégats dont un dédié aux moyens alloués aux juridictions administratives. Une seule modification du périmètre relative au transfert au ministère de l'intérieur des moyens de la commission nationale de contrôle des comptes de campagne et du financement des partis politiques était envisagée qui est d'ailleurs devenue effective aux termes du projet de budget pour 2006.

- *Des arguments peu convaincants pour justifier le sort particulier réservé aux juridictions administratives*

- Une « spécificité institutionnelle » qui ne justifie pas de déroger à la LOLF

Le choix du gouvernement est en contradiction avec l'esprit même de la LOLF. En effet, l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2001 précise qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Or, la justice judiciaire et la justice administrative sont deux versants d'une même politique publique qui consiste à « rendre et exécuter la justice ». Ce constat milite pour un regroupement de ces deux programmes dans la même mission.

D'ailleurs, **des liens fonctionnels entre le ministère de la justice et les juridictions administratives demeurent.** D'une part, le Premier ministre a en effet précisé au garde des sceaux que le transfert du programme *justice administrative* dans une mission distincte n'affectait en rien les attributions -résultant du code de justice administrative- qu'il détenait à l'égard des juridictions administratives¹. D'autre part, le projet de loi de finances pour 2006 a paradoxalement maintenu le rattachement de certains crédits alloués aux juridictions administratives à la mission « Justice »².

Votre commission regrette que **la nouvelle nomenclature donne une vision éclatée de l'état de la justice dans notre pays.** Telle est la raison pour laquelle elle a choisi de ne pas dissocier l'examen de ces deux programmes en les traitant dans le présent avis afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation.

L'ensemble de ces considérations l'emporte sur l'argument invoqué par le gouvernement. Celui-ci a en effet justifié sa démarche par le souci de reconnaître la « *spécificité institutionnelle* »³ des juridictions administratives « *dont l'indépendance est un élément fondamental du bon fonctionnement de la République* »⁴. En outre, il a également mis en avant la nature particulière des fonctions dévolues aux juridictions administratives -à la fois consultatives et juridictionnelles-, considérant qu'elles appelaient un traitement particulier.

¹ Lettre du Premier ministre au garde des sceaux sur la mise en oeuvre de la LOLF le 25 mai 2005.

² Crédits d'aide juridictionnelle, crédits d'aide sociale des magistrats administratifs et dépenses liées au traitement administratif des dossiers de pensions des membres et agents du Conseil d'Etat.

³ Selon l'expression même du Premier ministre - Lettre du Premier ministre au garde des sceaux, précitée.

⁴ Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques – tome 2 – présenté au nom de M. Dominique de Villepin, premier ministre, par MM. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat dans la perspective du débat d'orientation budgétaire, page 5.

Comment le gouvernement a-t-il pu considérer que le rattachement des juridictions judiciaires au ministère de la justice ne remettait pas en cause leur indépendance et tenir un raisonnement différent pour les juridictions administratives ?

- Une rigidité du cadre budgétaire de la mission très relative

Le gouvernement a également fait valoir que le cadre de la mission « Justice » n'était pas adapté au régime financier particulier du Conseil d'Etat et rendait nécessaire le transfert du programme *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* vers une autre mission.

Le Conseil d'Etat souhaitait en effet continuer à bénéficier -aux termes du nouveau régime budgétaire issu de la LOLF- de la possibilité de discuter directement ses crédits avec le ministère chargé du budget¹. Or, les conditions d'élaboration du projet de budget de chaque programme négocié entre le responsable du programme et le garde des sceaux -et non le ministre chargé du budget- et la faculté pour le gouvernement et le Parlement de modifier la répartition des crédits entre programmes lui sont apparues difficilement compatibles avec le régime qui lui était accordé traditionnellement.

Sensible à ces arguments, le gouvernement a donc inscrit ce programme au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » qui devrait bénéficier d'un traitement budgétaire dérogatoire en vertu d'un engagement du Premier ministre pris en mai dernier. Le chef du gouvernement a en effet indiqué que le responsable de chaque programme pourrait négocier ses crédits directement avec le ministre chargé du budget et que l'exécution budgétaire serait rigoureusement encadrée².

Or, dans le même temps, le Premier ministre a indiqué au garde des sceaux que les juridictions judiciaires bénéficieront également d'un traitement budgétaire particulier, **atténuant fortement la différence de régime budgétaire entre les deux missions**. En effet, il s'est engagé à ce que les mises en réserve n'affectent pas les crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la Cour de cassation. De même, les gels de crédits des autres juridictions judiciaires devraient être soumis à l'accord préalable du ministre de la justice.

Votre commission des lois estime en conséquence que le transfert des juridictions administratives de la mission « Justice » à la mission « Conseil et Contrôle de l'Etat » n'est pas justifié.

¹ Cette faculté qui résulte de la pratique lui a été conférée en 1945.

² Aucun gel ne pourra affecter l'enveloppe allouée par la loi de finances initiale au Conseil d'Etat tandis que, s'agissant des autres juridictions administratives, les gels des crédits seront soumis à l'accord du vice-président du Conseil d'Etat. De même, la procédure de contrôle financier des juridictions administratives sera allégée, notamment en ce qui concerne les contrôles a priori.

2. La difficile traduction dans la nomenclature budgétaire du positionnement des juridictions judiciaires au sein des institutions

La question du **positionnement institutionnel de la justice judiciaire** dont l'indépendance est consacrée par l'article 64 de la Constitution mérite également d'être prise en compte.

La nouvelle maquette budgétaire n'a pas laissé les acteurs de l'institution judiciaire indifférents et des positions divergentes au sein de la magistrature se sont exprimées.

Certains magistrats ont en effet estimé que l'architecture budgétaire était susceptible d'**affaiblir l'autorité judiciaire**. L'Union syndicale des magistrats (USM), en particulier, a demandé un rattachement du programme *justice judiciaire* à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », estimant que « *l'indépendance de la justice passe par son indépendance financière* »¹.

M. Christian Rudloff, membre de Force ouvrière magistrat, a fait valoir à votre rapporteur pour avis que le rattachement des juridictions judiciaires à une mission relevant d'un ministre du gouvernement n'était pas compatible avec l'autonomie dont doit disposer la justice. Il a cité à l'appui de sa position les travaux du Conseil consultatif des juges européens qui suggère notamment de donner à « *l'organe indépendant préconisé pour la gestion du corps ou à la Cour suprême de l'Etat un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux et d'en faire l'interlocuteur direct du Parlement* »².

La Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel, dans une délibération du 2 juin 2005, a jugé la nomenclature budgétaire inadaptée à la justice judiciaire, estimant que le regroupement au sein du même programme *justice judiciaire* des activités des magistrats du siège et des magistrats du parquet n'apportait pas une garantie suffisante à « *l'indépendance constitutionnellement affirmée de l'autorité judiciaire* ».

Les représentants des premiers présidents entendus par votre rapporteur pour avis le 3 novembre dernier ont en particulier fait valoir les inconvénients soulevés par le co-ordonnancement au sein des cours d'appel qui oblige les chefs de cour d'appel à s'entendre sur la base du « *plus petit dénominateur commun* ». D'une part, ils considèrent que la dyarchie au sein des cours d'appel est contraire à la liberté de décision de chaque chef de cour et fragilise son indépendance. D'autre part, ils estiment que celle-ci ne permet pas d'identifier précisément les responsabilités de chaque gestionnaire.

Telle sont les raisons pour lesquelles, les premiers présidents de cours d'appel ainsi que le premier président de la Cour de cassation,

¹ Communiqué de presse diffusé le 17 mai 2005.

² Les travaux du Conseil consultatif des juges européens sont synthétisés dans le bulletin d'information de la Cour de cassation – n° 628 – 1^{er} novembre 2005 – pages 19 et suivantes.

M. Guy Canivet, souhaiterait un dédoublement du programme *justice judiciaire* en deux programmes distincts, l'un dédié aux moyens du siège dont le responsable serait le premier président de la Cour de cassation, l'autre consacré aux moyens du parquet dont le responsable serait le directeur des services judiciaires.

La Conférence nationale des procureurs généraux a formulé l'opinion contraire dans une délibération du 8 juin 2005, considérant que « *l'autorité judiciaire participe en effet toute entière à la mission qui lui est dévolue, celle de garantir la liberté individuelle et de rendre la justice dans le domaine de compétence qui est le sien, quel que soit le stade du processus où l'un de ses membres, magistrats du parquet ou magistrats du siège, intervient* ».

La gestion commune des frais de justice au sein du même programme, un point de crispation entre le siège et le parquet

• Le point de vue de la Conférence nationale des premiers présidents

L'ordonnancement conjoint des dépenses du programme *justice judiciaire* par le premier président et le procureur général de chaque cour d'appel est de nature à remettre en cause l'indépendance des juges. « *Ainsi, du fait de la gestion des frais de justice placée sous la double responsabilité du siège et du parquet, les juges pourront voir leurs capacités d'investigation conditionnées par les décisions du parquet, autorité de poursuite.* » (extrait de la délibération du 2 juin 2005)

• Le point de vue de la Conférence nationale des procureurs généraux

« *Le premier président, ordonnateur, par hypothèse, des dépenses relatives à l'activité de jugement, ne saurait en aucune manière intervenir dans la décision juridictionnelle d'un magistrat du siège qui serait source de dépenses en matière de frais de justice, pas plus d'ailleurs que ne pourrait évidemment le faire le procureur général.* »¹ (extrait de la délibération du 8 juin 2005)

Le garde des sceaux a pour sa part indiqué devant votre commission le 20 juin dernier que l'ensemble des juridictions judiciaires avait vocation à demeurer rattachées au budget du ministère de la justice, une autre solution risquant de provoquer un démembrement de la justice².

Le ministère de la justice a également indiqué dans ses réponses au questionnaire budgétaire que « *le regroupement des moyens des juridictions dans un programme au sein de la mission « Justice » n'est pas de nature à remettre en cause leur indépendance d'esprit, de parole ou d'action* ».

Les juridictions judiciaires n'ont pas à craindre d'être placées sous l'égide du ministère de la justice. Il n'en demeure pas moins que les préoccupations des magistrats de l'ordre judiciaire sont compréhensibles. La

¹ Délibération précitée.

² Voir le bulletin des commissions n° 30 (Sénat, session 2004-2005), page 5767 – Audition du garde des sceaux devant votre commission des lois.

garantie de l'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait en effet être fragilisée.

Certes, la co-gestion des cours d'appel par le premier président et le procureur général est source de lourdeurs et de complexité et impose des compromis permanents entre le siège et le parquet.

Toutefois, **un dédoublement du programme justice judiciaire pour isoler l'activité purement juridictionnelle de l'activité relevant du parquet ne semble pas pouvoir être mis en œuvre.**

En effet, la justice est **une co-production entre le siège et le parquet et doit le demeurer.** Une bonne allocation des moyens entre le siège et le parquet au sein d'un même programme semble possible, à condition que **les chefs de cours dialoguent suffisamment.** Il paraît difficilement concevable de morceler l'activité des juridictions judiciaires qui résulte d'un ensemble cohérent d'actions étroitement imbriquées.

De plus, **le projet de loi de finances pour 2006 ne saurait être le bon support pour trancher les principes essentiels de l'organisation judiciaire et plus particulièrement la question des relations siège-parquet qui relève de la loi en vertu des articles 34 et 64 de la Constitution. Il n'appartient pas à la nomenclature budgétaire de préjuger de l'issue d'un débat institutionnel de nature législative.**

Enfin, une autonomisation des enveloppes allouées au siège et au parquet pourrait se révéler contraire aux principes essentiels de la modernisation de la gestion des finances publiques définis par la LOLF. D'une part, elle est susceptible d'engendrer d'inextricables difficultés peu propices à une saine gestion des deniers publics s'agissant de la gestion des nombreux services communs au siège et au parquet. D'autre part, comme l'a fait valoir le garde des sceaux au cours du débat de contrôle budgétaire organisé au Sénat le 10 novembre dernier sur le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire de notre collègue Roland du Luart¹, la réduction de la taille des budgets opérationnels de programme constitués notamment dans le ressort des cours d'appel limiterait les possibilités de fongibilité des crédits².

3. Le Conseil supérieur de la magistrature réduit à une simple action au sein du programme justice judiciaire

La place accordée au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans la nomenclature budgétaire appelle des réserves. En effet, les crédits alloués au CSM sont retracés dans l'action 04 du programme *justice judiciaire*.

¹ « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion » - Rapport d'information au nom de la commission des finances n° 478 (Sénat, 2004-2005).

² *Compte rendu intégral – Sénat – Séance du 10 novembre 2005, page 7020.*

Crédits alloués au CSM
(loi de finances 2005 – projet de loi 2006)

En millions d'euros

	Loi de finances initiale pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Evolution 2005/2006
Dépenses de personnel	1,5 (83 %)	1,8 (85 %)	+ 20 %
Dépenses de fonctionnement	0,3 (7 %)	0,3 (5 %)	-
Total	1,8 (100 %)	2,1 (100 %)	+ 17 %

Source : Projet de loi de finances pour 2006 – annexe Justice – p. 10 et 11.

La dotation budgétaire allouée au CSM par le projet de budget pour 2006 -2,1 millions d'euros- progresse fortement (+ 17 %). Cette augmentation est destinée à financer des dépenses de personnel supplémentaires dans la perspective du prochain renouvellement des membres du CSM qui doit intervenir en juin 2006¹.

Les principaux postes budgétaires du CSM sont :

- les dépenses de personnel qui financent la rémunération des magistrats et des fonctionnaires² qui y sont affectés et l'indemnisation des membres du CSM ;

- les crédits de fonctionnement destinés à couvrir les coûts d'imprimerie pour l'édition du rapport annuel et les matériels et les fournitures de bureau, les frais liés aux déplacements, les frais de réception ou encore l'affranchissement ainsi que les dépenses informatiques³.

La nouvelle nomenclature budgétaire constitue une avancée notable. Comme l'a fait valoir le garde des sceaux auprès du CSM, elle permet « d'assurer une plus grande visibilité de l'activité du Conseil lors de la décision budgétaire »⁴. En effet, les crédits du CSM qui, sous l'empire de l'ancienne ordonnance organique de 1959, étaient récapitulés sous des chapitres et des titres différents au sein du budget de la justice sont désormais identifiés sous un ensemble homogène.

Toutefois, le choix de la mission de rattachement du CSM appelle quelques remarques.

¹ Certains membres du CSM nouvellement élus pourraient demander à être détachés comme le permet l'article 2 du décret n° 95-735 du 10 mai 1995. Toutefois, ce volume de dépenses prévisionnelles semble très théorique, cette faculté n'ayant pas été mise en oeuvre depuis le dernier renouvellement (mai 2002). Les magistrats membres du CSM qui exercent tous dans une juridiction sont rémunérés en effet par cette dernière.

² Cet organe bénéficie de 5 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) de magistrats et de 13 ETPT de fonctionnaires de catégories A, B et C.

³ Qui s'élève à un coût moyen de 1.480 euros par agent relevant du CSM. Deux magistrats sont détachés auprès du CSM pour assurer son secrétariat administratif.

⁴ Rapport d'activité pour l'année judiciaire 2003-2004 - mai 2005 - page 9.

L'inscription de ses moyens au sein d'une simple action du programme *justice judiciaire* de la mission « Justice » traduit imparfaitement sa position institutionnelle. La place singulière au sein de nos institutions de cet organe aurait justifié pleinement la création d'un programme spécifique intégré à la mission « Pouvoirs publics » prévue par la LOLF.

Comme l'a souligné le CSM dans son dernier rapport d'activité¹ : « *le Conseil, qui n'exerce aucune responsabilité dans la gestion administrative de l'institution judiciaire, se voit en réalité confier par la Constitution une mission de régulation sui generis. Cette mission n'est analogue à aucune autre fonction exécutive ou judiciaire car elle se situe à la croisée des deux ordres de pouvoirs concernés. De jure, elle est définie à l'article 64 de la Constitution, par l'assistance que le Conseil apporte au Président de la République pour l'exécution de son mandat de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

Le secrétaire général du syndicat de la magistrature, M. Côme Jacquemin, a en outre fait valoir qu'assurer la position institutionnelle du CSM aux côtés d'autres organes constitutionnels constituait une des mesures susceptibles de conférer à l'institution judiciaire « *la place qui doit lui revenir* ».

Le garde des sceaux n'a pas souscrit à ces analyses pour deux raisons. Il a considéré que l'activité du CSM n'était pas « *détachable* » de l'activité judiciaire et que le caractère limité des crédits alloués au CSM ne permettait pas de constituer un programme autonome dont le coût en termes de moyens supplémentaires, tant en personnel qu'en crédits de fonctionnement, était élevé.

Votre commission des lois souhaite que le gouvernement reconsidère sa position. Cet organe pourrait en effet avoir opportunément sa place dans la mission « Pouvoirs publics », sous réserve de quelques aménagements législatifs².

La mission « Pouvoirs publics » regroupe sept dotations³ dont trois concernent des organes auxquels la Constitution consacre un titre entier : le *Conseil constitutionnel* visé au titre VII -articles 58 à 63- (dotation 531), la *Haute cour de justice*⁴ et la *Cour de justice de la République* respectivement mentionnées au titre IX -articles 67 et 68- (dotation 532) et au titre X -articles 68-1 à 68-3- (dotation 533). Il aurait été logique d'y rattacher une institution à laquelle la Constitution consacre également un titre (titre VIII, articles 64 et 65).

¹ *Rapport d'activité précité, pages 7 à 11.*

² *En effet, le droit en vigueur impose un rattachement au ministère de la justice des crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (article 12 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994).*

³ *Président de la République (dotation 501), Assemblée nationale (dotation 511), Sénat (dotation 512) et la chaîne parlementaire (dotation 541). Voir le tableau en tête du rapport.*

⁴ *Créée par la loi n° 93-952 du 27 juillet 1993, cette cour est compétente pour juger les membres du gouvernement ayant commis un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions. La loi n° 95-880 du 4 août 1995 a étendu ses compétences aux actes commis avant sa création.*

La mission « Pouvoirs publics »

• Une mission régie par des règles particulières

L'article 7 de la LOLF prévoit l'existence d'une mission spécifique retraçant les crédits des pouvoirs publics et regroupant une ou plusieurs dotations. Les dotations constituent des unités budgétaires dérogatoires, affranchies des contraintes de performance. Celles-ci sont présentées par nature et non par objectif de dépenses. Elles sont exclues des modalités de gestion applicables aux programmes (report, virement, transfert, gel). Sont rattachées à cette mission des dépenses qui, notamment parce qu'il est difficile de les soumettre à des indicateurs de performance, ne peuvent faire l'objet de programmes. Les crédits des pouvoirs publics sont soumis au principe de la séparation des pouvoirs. Ce traitement particulier a en effet pour objectif d'assurer « la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs » (décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001, considérant 25). Il permet aussi d'assurer le respect du principe d'autonomie financière consacré par le Conseil constitutionnel selon lequel « les Pouvoirs publics déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement » (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002).

• La dotation du Conseil constitutionnel

Le budget alloué au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances pour 2006 (5,7 millions d'euros contre 6,5 millions d'euros inscrits en loi de finances 2005) baisse de 13 %. Cette évolution résulte de l'engagement pris par le Conseil constitutionnel en 2004 de limiter ses dépenses afin de contribuer à l'effort de rigueur budgétaire. Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2006 enregistrent en particulier une économie de 20.000 euros par rapport à l'année dernière, rendue possible grâce au non renouvellement d'un véhicule et à la volonté de réduire des frais de réception par une mise en concurrence des prix (hôtels et buffets). Les crédits du Conseil Constitutionnel inscrits pour 2006 couvrent **des opérations courantes** (5,3 millions d'euros) qui financent les rémunérations (1,65 million d'euros), les dépenses de personnels¹ (2,9 millions d'euros) et les dépenses de fonctionnement (0,7 million d'euros) et **des opérations exceptionnelles** (0,4 million d'euros) pour la préparation de l'élection présidentielle (renouvellement de l'équipement informatique, mise en place d'un observatoire de la presse régionale, travaux de sécurisation).

• La dotation de la Cour de justice de la République

Le budget alloué à la Cour de justice de la République par le projet de loi de finances pour 2006 maintient la dotation inscrite en loi de finances pour 2005 qui s'élève à 945.900 euros. Les crédits de fonctionnement (715.900) sont destinés à financer les charges de loyer qui absorbent près de 60 % de l'enveloppe de fonctionnement (421.400)², les indemnités des magistrats d'un montant de 130.000 euros (18 %)³ et les frais de justice (230.000 euros). Depuis 1993, la commission des requêtes -composée de sept membres titulaires (trois conseillers de la Cour de cassation, deux conseillers d'Etat et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes) et de trois membres suppléants (conseillers à la Cour de cassation) , élus pour cinq ans par leur juridiction d'origine- a été saisie de 789 requêtes et en a examiné 779. Depuis 1994, la commission d'instruction -composée de trois membres titulaires et trois membres suppléants élus pour trois ans parmi les conseillers de la Cour de cassation- a rendu 8 arrêts -portant dessaisissement ou non-lieu- ; 4 procédures sont en cours d'instruction à ce jour. La formation de jugement se compose de 12 juges titulaires et 12 juges suppléants élus par les deux assemblées parlementaires et trois magistrats du siège de la Cour de cassation dont l'un préside. Elle s'est prononcée trois fois.

• La dotation de la Haute cour de justice

La haute Cour de justice compétente pour juger les crimes et délits commis par le Président de la République n'a pas fonctionné à ce jour. Comme les années précédentes, aucun crédit n'est donc alloué à cette dotation. Toutefois, le maintien de ce poste budgétaire dans la nomenclature budgétaire est destiné à servir de support de rattachement dans l'hypothèse où celle-ci serait appelée à fonctionner.

Sources : Réponses aux questionnaires budgétaires ; rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics « jaune budgétaire » ; « La réforme du budget de l'Etat - La loi organique relative aux lois de finances » - ouvrage coordonné par Jean-Pierre Camby, Edition LGDJ, pages 54 et 55.

¹ Le Conseil constitutionnel comptait 57 collaborateurs au 1^{er} janvier 2005. Deux d'entre eux ne seront pas remplacés l'année prochaine.

² La Cour de justice de la République occupe la totalité d'un hôtel particulier, situé 21 rue de Constantine à Paris (VII^{ème} arrondissement), dont la superficie s'élève à 805 m².

³ Le président de la Cour de justice de la République, les juges titulaires et suppléants de cette cour, les membres titulaires et suppléants de la commission d'instruction et de la commission des requêtes ainsi que les magistrats assurant le ministère public perçoivent des indemnités selon les modalités prévues par le décret n° 95-692 du 9 mai 1995.

B. LES GESTIONNAIRES DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES À LA FOIS PLUS AUTONOMES ET PLUS RESPONSABLES

1. Des responsabilités accrues confiées aux chefs de cours et aux services administratifs régionaux

- *La cour d'appel, échelon central de la déconcentration budgétaire*

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la déconcentration budgétaire existait déjà puisqu'une grande part des crédits de fonctionnement des juridictions judiciaires était gérée par les cours d'appel depuis 1998¹. En 2004, les dépenses gérées de manière déconcentrée représentaient 13,3 % des dépenses ordinaires des services judiciaires (soit 280 millions d'euros au total).

- La gestion des crédits déconcentrés aux termes de la LOLF

La LOLF a donné une plus grande ampleur à ce mouvement, les chefs de cours d'appel -premier président et procureur général- disposant désormais de prérogatives plus importantes dans ce domaine. En effet, ceux-ci, à compter du 1^{er} janvier prochain devront assumer, dans le cadre d'un budget opérationnel de programme, la **gestion de l'intégralité des moyens alloués aux juridictions situées dans le ressort de la cour d'appel**. Ces crédits seront regroupés dans **une enveloppe globale** destinée à financer les dépenses de fonctionnement, de personnels, les frais de justice².

Ils disposeront donc, en théorie, d'une grande marge de manoeuvre dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition compte tenu de leur caractère fongible. Ceux-ci devront néanmoins respecter **l'aspect asymétrique de cette fongibilité**. En effet, si les dépenses de personnels affectées aux budgets opérationnels de programme (BOP) pourront être redéployées vers d'autres catégories de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse ne sera pas possible, le montant des crédits de personnels notifié dans le cadre de l'enveloppe globale du BOP par le responsable de programme étant limitatif.

¹ Depuis 1998, l'administration centrale notifiait aux cours d'appel une dotation de fonctionnement unique et globale portant sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions du ressort, les dépenses informatiques, certains frais de déplacement (conseillers prud'hommes, des conciliateurs de justice et personnels des juridictions judiciaires), à charge pour les chefs de cours de répartir cette enveloppe. En 2002, les compétences des cours d'appel ont été élargies à la gestion de certains crédits de vacation et de rémunération (agents non titulaires, assistants de justice, magistrats temporaires...).

² Les chefs de cour seront également compétents pour gérer une petite partie des crédits d'aide juridictionnelle dans le cadre du budget opérationnel du programme accès au droit et à la justice distinct du budget opérationnel du programme justice judiciaire. Voir sur ce point le IV – B – 2 du présent avis.

L'articulation de la nouvelle gestion publique

- **Les programmes** d'une mission sont définis au niveau national puis mis en oeuvre localement. Le responsable de chaque programme, placé sous l'autorité du ministre, participe à l'élaboration des objectifs stratégiques de son programme. Il est le garant de la mise en oeuvre opérationnelle. Il délègue la gestion du programme en constituant des budgets opérationnels de programme (BOP). Le responsable et son ministre s'engagent sur la réalisation d'objectifs précis vis à vis du Parlement. En contrepartie, il dispose d'une large autonomie dans ses choix de gestion, sous réserve du principe de fongibilité asymétrique. Le **programme justice judiciaire** est constitué de **41 BOP**. Il existe donc un BOP pour chaque cour d'appel implantée sur le territoire national, un BOP pour le tribunal supérieur d'appel de Mayotte et un BOP pour le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon¹. **Chaque BOP est placé sous la responsabilité conjointe des chefs de cours d'appel**. A cet égard, cette co-responsabilité des BOP n'est prévue dans aucun autre programme d'aucune mission. Cette caractéristique est destinée à prendre en compte l'organisation judiciaire française qui s'appuie sur le principe de la dyarchie².

- **Le BOP** est une déclinaison du programme sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. **Il hérite donc des caractéristiques du programme** auquel il se rattache (programmation des activités, enveloppe globale des moyens -crédits et effectifs- confiés à un responsable identifié, déclinaison opérationnelle des objectifs et indicateurs du programme et définition d'un schéma d'organisation financière). Comme le responsable de programme, le responsable du BOP gère librement l'enveloppe globale qui lui est déléguée et s'engage sur des objectifs opérationnels précis à atteindre.

Source : Projet de loi de finances pour 2006 – Guide pratique du nouveau budget de l'Etat.

Afin de donner tout son sens à la nouvelle répartition des tâches entre le responsable de programme et les cours d'appel, le garde des sceaux a souhaité donner aux chefs de cours les outils nécessaires pour exercer au mieux ces nouvelles responsabilités. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2006, seront transférés des préfectures vers les chefs de cours :

- **l'ordonnancement secondaire des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort³** -à l'exception des dépenses et recettes d'investissement⁴. **Le circuit de la dépense -raccourci- sera donc désormais maîtrisé par les chefs de cours**, ce qui paraît **plus respectueux du principe d'indépendance de la justice**. Une application informatique baptisée nouvelle

¹ Les autres BOP concernent des structures chargées d'actions identifiées, à savoir la Cour de cassation, le casier judiciaire national, le Conseil supérieur de la magistrature et l'Ecole nationale des greffes auxquels s'ajoutent un BOP central qui regroupe les crédits des personnels de l'administration centrale et un BOP immobilier géré par la direction de l'administration générale et de l'équipement.

² En effet, l'article R. 912-2 du code de l'organisation judiciaire dispose que « les chefs de juridiction sont responsables du fonctionnement de celle-ci ».

³ Voir le décret n° 2004-435 du 24 mai 2004 qui a introduit un article R. 213-30 dans le code de l'organisation judiciaire.

⁴ Qui, à la demande du ministère de la justice, continuent de relever de la compétence des préfectures. Néanmoins, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis qu'avant la fin de l'année 2005, un décret devrait intervenir pour élargir la compétence des chefs de cours à toutes les dépenses d'investissement mobilier et les petites dépenses d'investissement immobilier.

dépense locale (NDL) doit être installée dans chaque cour d'appel afin de relier les chefs de cours et la trésorerie générale du siège de la cour d'appel désignée comme comptable signataire ;

- **la responsabilité des marchés publics** relatifs au fonctionnement des juridictions du premier degré situées dans leur ressort et ceux qui concernent les cours d'appel proprement dites¹.

A des responsabilités accrues correspondront nécessairement des exigences plus fortes. Dans le cadre de leur compétence en matière d'ordonnancement secondaire, ceux-ci pourront, en cas de faute grave, être passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière. Ils devront également assumer le bilan de leur gestion devant le responsable de programme.

- Les premiers enseignements des expérimentations menées depuis 2004 et amplifiées en 2005

Pour mieux mesurer l'impact des changements induits par la LOLF, des expérimentations de globalisation de crédits ont été menées dans **neuf cours d'appel**. Les chefs des cours d'appel expérimentatrices ont bénéficié par anticipation du transfert de compétences des préfectures en matière d'ordonnancement secondaire et de marchés publics.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la cour d'appel de Lyon expérimente la gestion globalisée des dépenses de rémunération, de fonctionnement et de frais de justice. Depuis le 1^{er} janvier 2005, cette cour a franchi une étape supplémentaire en assumant la gestion de ses crédits par action.

La loi de finances pour 2005 a étendu cette démarche à huit autres cours d'appel². Le montant des crédits affectés à ces huit cours s'est élevé à près de 402 millions d'euros répartis en **trois postes de dépenses** : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les frais de justice. Le plafond d'emplois total a été fixé à 6.109 emplois équivalent temps plein. Les chefs de cours d'appel n'ont cependant pas disposé d'une grande marge de manœuvre, leur action ayant été encadrée par un protocole établi par la direction des services judiciaires et la direction de l'administration générale et de l'équipement précisant les modalités de gestion applicables et les objectifs à atteindre.

Ce protocole a notamment imposé la constitution dans chaque cour d'appel d'une réserve pour aléas et l'obligation pour les chefs de cour de transmettre à l'administration centrale toute proposition tendant, en application du principe de fongibilité asymétrique des crédits, à modifier la répartition des dotations initiales déléguées. L'administration centrale a

¹ Une modification du code des marchés publics est intervenue en ce sens le 10 janvier 2004 complétée par un arrêté du 5 août 2004 portant désignation des personnes responsables des marchés par le ministère de la justice, modifié par l'arrêté du 20 octobre 2004.

² Angers, Basse-Terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau et Versailles.

également constitué une réserve pour prévenir d'éventuels incidents de gestion.

Les cours expérimentatrices n'ont pas eu besoin d'abondements de crédits. Cependant, **certaines difficultés dans le domaine de la gestion des ressources humaines** ont été signalées à votre rapporteur pour avis. Les chefs des cours d'appel concernées par l'expérimentation ont en effet souligné le changement radical de culture rendu nécessaire par la LOLF sur trois points en particulier :

- le passage de la notion d'effectifs budgétaires à celle de plafond d'emplois en effectifs temps plein travaillé (ETPT)¹ ; M. Michel Cramet, coordonnateur du service régional administratif (SAR) de la cour d'appel de Lyon, a en particulier indiqué que ce nouveau mode de comptabilisation était une source d'inquiétude forte dans les juridictions, notamment s'agissant de la correspondance entre les ETPT et les emplois à temps partiel ;

- le calcul de la masse salariale correspondant au plafond d'emplois, afin d'élaborer des prévisions budgétaires soumises à l'avis du contrôleur financier ;

- la répartition des effectifs de magistrats et de fonctionnaires par action. Le coordonnateur du SAR de la cour d'appel de Lyon a souligné que les changements d'affectation des personnels qui interviennent en cours d'année rendaient cet exercice particulièrement difficile. Il a fait valoir que les chefs de cours avaient en début d'année peu de visibilité sur l'occupation future des postes et que cette information, pour être fiable, devait être reconstituée *ex-post*, c'est-à-dire aux termes de l'exercice budgétaire.

Il semble qu'en outre la marge de manoeuvre liée à la fongibilité des crédits ait été très faible compte tenu du volume limité de l'enveloppe allouée aux cours expérimentales.

- Les observations de votre rapporteur pour avis

Les auditions ont démontré que les acteurs de l'institution judiciaire s'étaient engagés dans la mise en œuvre de la LOLF. Les SAR des cours expérimentatrices ont pris conscience de la nécessité d'instaurer un suivi de la dépense et de moderniser leurs méthodes de gestion, notamment en renforçant les contrôles des actes.

Toutefois, il n'a pas semblé que le responsable du programme *justice judiciaire*, M. Patrice Davost, entendu par votre rapporteur, non plus que les chefs de cours d'appel, responsables des BOP, soient véritablement passés d'une logique de moyens à une logique de performance. **La gestion des ressources humaines et matérielles reste encore largement déconnectée de choix traduisant des véritables priorités.** D'ailleurs, la définition des indicateurs à l'échelon régional est encore toute théorique. Même à la cour d'appel de Lyon où l'expérimentation de la LOLF est la plus avancée, la

¹ Sur cette notion d'ETPT voir le II-B-1 du présent avis.

démarche tendant à affecter des ressources en fonction d'objectifs identifiés est encore embryonnaire.

- *Le positionnement de l'arrondissement judiciaire*

Le positionnement de l'arrondissement judiciaire, échelon de gestion commun à l'ensemble des juridictions du premier degré situées dans le ressort d'un même tribunal de grande instance ne devrait pas subir un profond bouleversement. Les compétences de gestion d'un même arrondissement demeureront confiées à la cellule de gestion budgétaire chargée de tenir la comptabilité des juridictions et qui constitue l'unique interlocuteur des SAR.

Les chefs de juridictions -président du tribunal de grande instance et procureur de la République- continueront de recevoir la notification d'une dotation globale qui sera désormais composée des crédits de fonctionnement, d'équipement et de frais de justice, à charge pour eux d'en assurer la répartition entre les juridictions de leur ressort. Ceux-ci conservent donc leur rôle d'harmonisation des demandes budgétaires des juridictions situées dans leur ressort dans le cadre de la préparation du budget. En outre, les juridictions disposeront toujours de l'initiative de leurs dépenses de fonctionnement sous réserve de la politique d'achat commune déterminée après concertation par les chefs de cours d'appel.

Certains magistrats et personnels des greffes ont craint cependant une recentralisation de la décision en matière de gestion au niveau de la cour d'appel. Ces inquiétudes paraissent devoir être relativisées. En effet, les auditions organisées par votre rapporteur pour avis ont attesté de l'existence **d'un véritable dialogue de gestion entre les juridictions du premier degré et la cour d'appel**. Ainsi, à Lyon par exemple, les chefs de cours d'appel se sont déplacés dans chaque arrondissement judiciaire du ressort pour discuter des demandes budgétaires pour l'année 2006 présentées par les juridictions du premier degré.

En outre, afin de marquer l'importance de l'arrondissement judiciaire, les chefs de cours d'appel expérimentatrices de la LOLF ont témoigné leur souci d'associer les juridictions de leur ressort à la décision. Ils ont ainsi choisi de se faire représenter pour tous les actes accomplis en qualité de responsables de marchés par les chefs de greffe des tribunaux de grande instance du ressort dans la limite d'un montant maximal de 150.000 euros hors taxe qui varie selon la taille des cours d'appel.

- *La montée en puissance des SAR*

- Des acteurs désormais incontournables

Les services administratifs régionaux (SAR) placés, dans chaque cour d'appel sous l'autorité des chefs de cour, ont pour mission première de préparer, mettre en oeuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration du ressort. Ces services constituent de véritables plateaux techniques qui viennent à l'appui des

gestionnaires. Les fonctions de direction du SAR sont confiées à un coordonnateur.

Dans le contexte d'une responsabilisation accrue des chefs de cours, le rôle stratégique des SAR est appelé à s'accroître. Cette évolution est d'ores et déjà perceptible.

En effet, les neuf chefs de cours d'appel expérimentant la globalisation des crédits ont tous délégué l'ordonnancement secondaire des dépenses et des recettes des juridictions aux coordonnateurs de SAR. Ils ont également confié à ces derniers les nouvelles attributions en matière de marchés publics, sauf en ce qui concerne le choix de l'attributaire et la signature du marché.

Un alourdissement de la charge de travail des SAR à compter de l'année prochaine paraît donc prévisible.

D'une part, ils vont devoir assumer les tâches liées à l'ordonnancement secondaire transférées des préfectures. Une étude réalisée par la direction de l'administration générale et de l'équipement en 2002 d'après une enquête auprès de sept préfectures avait estimé que cette réforme conduirait à libérer 2 ETPT dans chaque préfecture, évaluant l'économie totale pour le ministère de l'intérieur à 200 postes. Le gouvernement n'a pas jugé opportun de redéployer les effectifs des préfectures vers les cours d'appel. Il a en effet fait valoir que l'allègement lié au transfert de l'ordonnancement secondaire au profit des cours d'appel serait largement compensé par les responsabilités nouvelles conférées aux préfets et aux agents de préfectures¹ par la LOLF.

D'autre part, les SAR vont devoir renforcer le contrôle de gestion qui constitue la contrepartie nécessaire de l'autonomie et de la responsabilisation accrues des gestionnaires. Le suivi des dépenses déconcentrées est actuellement réalisé par l'application informatique GIBUS qui retrace les dépenses courantes des juridictions. Ce logiciel est utilisé par la quasi-totalité des juridictions du premier degré. Une simplification de cette application est intervenue en 2004 qui a bénéficié à vingt-sept cours d'appel.

- Un statut à rénover

Cette évolution des missions suppose une nécessaire revalorisation du statut et un renforcement des effectifs des SAR. Des efforts ont été accomplis par le ministère de la justice. Ils mériteraient cependant d'être amplifiés.

¹ Le gouvernement a en particulier fait valoir que la déconcentration de la gestion induite par la LOLF rend nécessaire une mise en cohérence des différentes actions ministérielles avec les priorités des territoires. Les préfectures à compter du 1^{er} janvier prochain outre la gestion des BOP du ministère de l'intérieur assureront pour le compte de plusieurs ministères l'engagement et le suivi de leurs dépenses et devront rendre un avis sur le projet de budget de chaque service déconcentré et seront garants de la mesure des résultats.

Ainsi, le régime indemnitaire des personnels varie fortement selon la taille des SAR. En effet, la nouvelle bonification indiciaire liée à l'encadrement supérieur n'est accordée qu'à quelques greffiers en chef coordonnateurs de SAR¹. Une plus grande homogénéité du régime indemnitaire des coordonnateurs de SAR paraît souhaitable.

En février 2005, un groupe de travail chargé de réfléchir au rôle des SAR et au positionnement des coordonnateurs a été mis en place dont les travaux devraient être achevés à la fin de l'année. Une des pistes de réformes envisagées consisterait à revaloriser le statut du coordonnateur de SAR qui exercerait ses fonctions sous le titre de directeur délégué à l'administration régionale judiciaire. En outre, cet emploi pourrait être reclassé en emploi fonctionnel hors hiérarchie. De même, un repyramidage des emplois de principaux responsables de gestion (gestion budgétaire, ressources humaines, formation, informatique) devrait intervenir en 2006 ainsi que l'a annoncé le garde des sceaux lors du débat du 10 novembre dernier sur l'impact de la LOLF dans la justice organisé au Sénat².

Si cette démarche est louable, votre commission des lois regrette qu'elle ne soit pas intervenue plus tôt. **Depuis plusieurs années et avec constance, dans le cadre de la mission qu'elle a constitué en son sein en 2002 sur l'évolution des métiers de la justice³ ou à l'occasion de l'avis budgétaire, votre commission attire l'attention du garde des sceaux sur le rôle essentiel et croissant des SAR et sur la nécessité de définir un statut en adéquation avec leur positionnement stratégique.**

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'un avant-projet de décret en Conseil d'Etat était actuellement à l'étude qui pourrait ériger le SAR en service autonome, placé sous l'autorité des chefs de cours. Un organigramme précis des services placés sous autorité devrait être défini.

Depuis 2001, les effectifs des SAR se sont étoffés progressivement. En 2001, 20 postes de fonctionnaires ont été créés pour ces services contre 49 en 2002. Un effort plus significatif est perceptible depuis 2003, année au cours de laquelle les SAR ont bénéficié de 147 postes supplémentaires (dont 112 pour des greffiers et 35 pour des greffiers en chef). En 2004 et en 2005, ont été localisés dans les SAR respectivement 35 et 83 créations de postes. Les effectifs des SAR s'élèvent actuellement à 1.125 ainsi que l'a indiqué le garde des sceaux lors du débat du 10 novembre dernier.

Toutefois, ce chiffre ne traduit pas la réalité des moyens humains alloués aux SAR. On compte en effet près de 330 fonctionnaires placés⁴ (soit près de 30 % de l'effectif) rattachés administrativement aux SAR mais ayant

¹ Aix-en-Provence, Douai, Lyon et Versailles.

² *Compte rendu intégral – Sénat – Séance du 10 novembre 2005 – page 7020.*

³ « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport de M Christian Cointat n° 345 (Sénat, 2000-2001 – recommandation n 17.

⁴ Dont 241 greffiers placés et 113 fonctionnaires de catégorie C placés.

vocation à renforcer les juridictions. Ainsi, le nombre d'agents réellement affectés aux SAR -771- est bien inférieur à l'effectif affiché. Une plus grande transparence de la part du ministère de la justice sur la réalité des effectifs serait souhaitable.

Au surplus, votre commission des lois constate que le projet de budget pour 2006 n'envisage pas de renforcer les effectifs des SAR. **Il est regrettable que pour la première année de mise en oeuvre de la LOLF, les SAR soient conduits à absorber à effectifs constants un surcroît de travail important.** L'expérimentation menée dans neuf cours d'appel aurait dû pourtant permettre aux services du ministère de la justice de recenser les besoins humains supplémentaires devant être mis à leur disposition.

2. La suppression des crédits évaluatifs, une contrainte supplémentaire pour les chefs de cours

• La suppression du caractère évaluatif de certains crédits

L'ancienne ordonnance de 1959¹ conférait un caractère évaluatif à certaines dépenses présentant un caractère obligatoire résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi (frais de justice, aide juridictionnelle, réparations civiles). Si la consommation effective affichait un dépassement du montant de la dotation prévue en loi de finances initiale, les dépenses pouvaient continuer d'être ordonnancées, l'autorisation ne portant que sur la nature de la dépense.

L'article 10 de la LOLF a introduit une profonde rupture avec ce système en ne reconnaissant que trois types de crédits évaluatifs, qui doivent être ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Il s'agit des crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, des remboursements, restitutions et dégrèvements et de la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat.

Ainsi, les dépenses allouées au titre des frais de justice deviendront à partir du 1^{er} janvier 2006 limitatives². Ce changement implique que ces crédits ne pourront être engagés et ordonnancés que dans la limite de la dotation inscrite en loi de finances initiale (article 9 de la LOLF).

Ce nouveau cadre budgétaire représente un enjeu essentiel pour le ministère de la justice dans la mesure où 20 % de l'ensemble de ses crédits sont concernés³, dont un peu moins des deux tiers concernent les juridictions judiciaires.

¹ Voir son article 9.

² La gestion déconcentrée des crédits d'aide juridictionnelle qui relève d'un autre programme (programme accès au droit et à la justice) et, donc, d'un autre BOP, sera traitée au IV du présent avis.

³ Ces crédits recouvrent les frais de justice (370 millions d'euros), les dépenses au titre de l'aide juridictionnelle (304 millions d'euros), les dépenses de santé des détenus (83 millions d'euros) et la dotation au secteur associatif de la protection judiciaire de la jeunesse (266 millions d'euros).

• *La gestion des frais de justice limitatifs, une responsabilité nouvelle qui inquiète fortement les chefs de cours d'appel*

Le caractère désormais limitatif des frais de justice pose un véritable défi aux acteurs de l'institution judiciaire compte tenu du caractère peu maîtrisable de ce poste budgétaire.

En effet, les chefs de cours craignent que l'enveloppe fixe qui leur sera allouée pour couvrir les frais de justice soit très insuffisante. Ceux-ci s'inquiètent particulièrement de devoir abonder ce poste -en hausse exponentielle- par des crédits d'une autre nature (crédits de fonctionnement, de personnel par exemple), et d'être *in fine* privés d'une réelle marge de manoeuvre dans l'affectation des ressources.

- Un contexte difficile : une dépense qui pèse de plus en plus lourdement sur le budget des juridictions judiciaires

Depuis plusieurs années, les frais de justice représentent une charge de plus en plus lourde pour le budget du ministère de la justice. En effet, comme l'indique l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2006, « *la dépense des frais de justice représente aujourd'hui plus de 15 % du budget des services judiciaires.* » Depuis 2002, le rythme de progression de ce poste budgétaire s'est nettement accéléré. Les dépenses enregistrées en 2003 et 2004 affichent une hausse sans précédent qui s'élève de près de 40 %.

Les frais de justice recouvrent plusieurs catégories de dépenses :

- les frais de justice civile (frais postaux en matière prud'homale, frais de procédures liées à l'application de la législation en matière de tutelle des mineurs et enquêtes sociales en matière d'autorité parentale) qui comptent pour 13 % du volume global des frais de justice dont le montant s'est établi en 2004 à 56,5 millions d'euros ;

- les frais de justice commerciale qui ont représenté en 2004 7,2 % de l'ensemble de l'enveloppe totale (30,1 millions d'euros) ;

- les frais de justice en matière pénale –plus gros poste de dépenses- qui absorbent plus des deux tiers des crédits (76 % du total en 2004, soit 320,2 millions d'euros). Deux types de dépenses -les frais de réquisitions téléphoniques et les frais médicaux- augmentent très fortement et concentrent la moitié des frais de justice en matière pénale ;

- les frais qui ne peuvent être rattachés à l'activité civile ni à l'activité pénale. Il s'agit des frais postaux, des frais d'indemnisation occasionnés par diverses procédures (victimes de violence, victimes d'atteintes aux biens, indemnisation des personnes ayant bénéficié d'un non lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement). Ces dépenses représentent une part marginale des frais de justice mais augmentent très fortement (+ 206 % entre 1999 et 2004).

Les causes de l'accroissement global des frais de justice sont multiples et pour la plupart inhérentes au fonctionnement de l'institution judiciaire.

L'augmentation de l'activité judiciaire induit nécessairement des frais de justice supplémentaires.

De plus, les réformes successives en matière pénale ont imposé des procédures qui génèrent des frais nouveaux¹.

En outre, l'augmentation du taux de réponse pénale induit des dépenses nouvelles liées au coût du développement des nouvelles technologies utiles pour la recherche de la manifestation de la vérité (recueil des empreintes génétiques par exemple). Il est à cet égard significatif de constater que les frais médicaux destinés à financer les honoraires et les indemnités allouées pour des examens psychiatriques, médico-psychologiques ou des analyses toxicologiques (24 % en 2004)² ne représentaient que 11 % des dépenses en 1999. De même, l'augmentation des frais dans d'autres domaines techniques comme la téléphonie (+ 242 % entre 1999 et 2004)³ témoigne de la volonté d'améliorer le résultat des enquêtes.

Au surplus, le caractère évaluatif des frais de justice n'a pas favorisé l'instauration d'un système budgétaire et comptable rigoureux. En effet, les magistrats habitués à prescrire des dépenses honorées mécaniquement étaient peu sensibilisés aux considérations de coûts. En outre, aucun suivi ni aucune prévision de la dépense n'avaient été institués au niveau des juridictions, ces dépenses n'étant véritablement connues qu'au moment de leur paiement.

Comme l'a relevé le garde des sceaux le 10 novembre dernier au cours du débat au Sénat sur le rapport d'information de notre collègue Roland du Luart au nom de la commission des finances, sur la mise en oeuvre de la LOLF dans le domaine de la justice, « *jusqu'ici ces dépenses n'étaient pas réellement anticipées, elles étaient subies* ».

Ce contexte particulier a entraîné une dérive des tarifs imposés sans discussion par les prestataires de service notamment dans le domaine de la téléphonie mobile et une absence de mise en concurrence sur certains frais pour obtenir des prix compétitifs.

- Une réelle volonté de créer les conditions d'un cercle plus vertueux

Tous les acteurs de l'institution judiciaire ont pris conscience de la nécessité de contenir les frais de justice. Les nombreuses initiatives menées en ce sens en témoignent.

Pour autant, comme l'a rappelé le garde des sceaux en réponse à une question écrite d'un député : en dépit de la charge qui résulte pour le budget de

¹ Ainsi, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ne comporte pas moins de onze dispositions inflationnistes en termes de frais de justice (frais de location de camion, d'entrepôts pour les opérations d'infiltration, frais d'écoutes téléphoniques dans les nouvelles hypothèses d'intervention du juge des libertés et de la détention et du procureur de la République dans le cadre des enquêtes de flagrance ou encore possibilité de prise en charge des frais de déplacement des victimes au cours de l'enquête).

² Soit 77 millions d'euros.

³ Ces dépenses se sont élevées en 2004 à 80 millions d'euros.

l'Etat de cette dépense, « *le juge ne saurait écarter, en raison de leur coût, des techniques qui permettent d'inculper ou de disculper avec certitude des personnes impliquées dans des affaires pénales. Aucune instruction, à aucun niveau n'est donnée aux magistrats de nature à réduire les chances de manifestation de la vérité.* »¹ En effet, le principe de l'indépendance des magistrats prescripteurs ne saurait être mis à mal par la recherche d'une meilleure maîtrise des frais de justice.

Ainsi, le ministre de la justice a défini un **plan de rationalisation de la dépense** qui mobilise :

- **l'administration centrale** ; un service dénommé « mission frais de justice » chargé de coordonner les actions menées par les différentes directions du ministère de la justice et placé sous l'autorité du secrétaire général du ministère de la justice a été mis en place. Une délégation interministérielle aux interceptions judiciaires réunissant des représentants de l'autorité judiciaire et des services de police a également été créée afin de réfléchir sur les moyens d'enquête les plus performants et de faire le point sur les modes de calcul des tarifs pratiqués par les opérateurs de téléphonie mobile.

Dans ce cadre, **plusieurs actions** en faveur d'une réduction des tarifs fixés par les principaux opérateurs prestataires ont été menées sous l'égide du secrétariat général au ministère de la justice².

Ces négociations ont permis d'obtenir des **économies d'échelle significatives**. En matière d'empreinte génétique par exemple une première mise en concurrence effectuée cet été a permis de réduire le tarif moyen de 150 à 85 euros qui devrait conduire à économiser 3 millions d'euros. Une réduction de 15 % du prix de location du matériel d'enregistrement d'écoutes téléphoniques a également pu être obtenue, qui laisse présager un allègement de 3,5 millions d'euros. Les renseignements demandés aux opérateurs téléphoniques font désormais l'objet de tarifs définis par le ministère de la justice³.

Le montant total des économies escomptées s'établit actuellement à 22 millions d'euros et devrait atteindre **62 millions d'euros l'année prochaine** ;

- **les personnels des juridictions judiciaires** ; des marchés publics régionaux devraient être conclus par les cours d'appel pour offrir aux magistrats et aux services enquêteurs les meilleures prestations à des prix compétitifs. De même, les chefs de cours s'efforcent de sensibiliser les magistrats à la nécessaire maîtrise des frais de justice en les informant sur l'impact financier de chaque décision.

¹ *Journal Officiel – Questions écrites – Assemblée nationale – 1^{er} mars 2005 – page 2232.*

² *Ce secrétariat général au ministère de la justice a été créé par le décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 modifiant le décret n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation interne du ministère de la justice.*

³ *Les renseignements disponibles facilement pour l'opérateur sont facturés 2,13 euros contre 20 euros pour les demandes plus complexes.*

M. Marc Moinard, secrétaire général du ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur pour avis que toutes les juridictions seraient prochainement invitées à désigner un « **référént frais de justice** » -qui pourrait être choisi parmi les magistrats affectés à la cour d'appel. Ce référént serait chargé d'assurer le suivi mensuel de la consommation des enveloppes d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement et de conseiller les magistrats ordonnateurs sur des points techniques (utilisation des nouvelles technologies).

La mise en place d'un circuit de la dépense constitue également un chantier privilégié du ministère de la justice. En effet, la tenue d'une comptabilité des engagements juridiques devient désormais incontournable compte tenu des exigences de la LOLF¹.

Une application informatique dénommée « FRAIJUS » développée par le SAR de la cour d'appel de Lyon devrait être généralisée à l'ensemble des cours d'appel à compter de 2006. Ce système devrait permettre de suivre les prescriptions au moment où elles sont ordonnées. Toutefois, cet instrument présente quelques imperfections techniques comme l'a souligné M. Michel Cramet, coordonnateur du SAR de Lyon. Il ne pourra donc être utilisé que sous forme de relevé statistique mensuel par nature d'acte et se limitera à enregistrer les prescriptions ordonnées par les seuls personnels des juridictions judiciaires. Il faudra attendre l'année 2007 pour qu'un outil performant soit véritablement opérationnel. **D'ici là, les juridictions judiciaires risquent donc d'avoir quelques difficultés à effectuer un suivi précis de la consommation des crédits de frais de justice.**

La gestion de l'enveloppe limitative des frais de justice par la cour d'appel de Lyon

La cour d'appel de Lyon a bénéficié en 2004 d'une dotation globale de 15,3 millions d'euros. En 2005, ce montant –établi à 15,3 millions d'euros dont 3,1 pour l'action dédiée aux activités civiles et 12,2 pour l'action consacrée aux activités pénales- est resté stable.

Cette dotation a été calculée à partir de la dépense constatée en 2002, augmentée d'un taux de 18 %. Une petite partie de l'enveloppe affectée à la cour d'appel a été conservée par l'administration centrale sous forme de réserve pour aléas. Les chefs de la cour d'appel de Lyon ont réparti l'enveloppe entre les juridictions du ressort sur la base de la moyenne des crédits consommés ces deux dernières années et après avoir constitué une réserve régionale correspondant à 10 % du montant délégué. L'enveloppe initiale a été abondée en cours d'exercice à hauteur de la moitié par des crédits provenant de la fongibilité asymétrique (crédits de personnel essentiellement).

Outre la mise en place d'un suivi de la dépense, cette cour a créé un véritable circuit de paiement de la dépense et a engagé une étroite concertation avec la trésorerie régionale. Il a ainsi pu être constaté que 40 % des dépenses au titre des frais de justice concernaient des réquisitions antérieures à l'année 2004, soit parce que l'exécution de la prestation requise s'est déroulée sur plus d'une année, soit –de manière plus générale- faute de transmission dans les délais rapides des mémoires de frais. Pour permettre une remise en ordre des comptes, toutes les juridictions du ressort ont invité les experts, les techniciens et les opérateurs requis à déposer dans les meilleurs délais leurs mémoires. En outre, un effort d'information et de sensibilisation de tous les prescripteurs de frais de justice a été mené par les chefs de cour avec le soutien du SAR. Pour le ministère de la justice, « les résultats de la cour d'appel de Lyon doivent être perçus comme globalement positifs ».

¹ *Qui exige désormais que tous les crédits soient constitués sous forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.*

Au cours du débat du 10 novembre dernier au Sénat, le garde des Sceaux s'est en outre engagé à accompagner chaque réforme législative notamment en matière pénale d'une étude d'impact afin de donner au Parlement une évaluation des conséquences financières des mesures qu'il vote¹. Ce travail d'expertise devrait être confié au secrétaire général du ministère de la justice.

Afin de ne pas porter atteinte à l'autorité du parquet sur les officiers de police judiciaire², le ministère de la justice a renoncé à opérer un transfert de charge de certains frais de justice vers les autres ministères prescripteurs (intérieur et défense). Cependant, le poids important de ces dépenses dans les frais de justice en matière pénale -25 % pour la cour d'appel de Lyon- a conduit le ministère de la justice à engager une concertation avec ces ministères pour réduire les deux postes principaux à l'origine de la hausse exponentielle des frais de justice : les réquisitions téléphoniques³ et les expertises génétiques⁴. Des négociations sont également en cours pour permettre au ministère de la justice d'avoir une meilleure connaissance de l'incidence financière des mesures prises par les services enquêteurs.

Une réflexion sur une meilleure maîtrise des frais de justice ne saurait être engagée sans que soit élaborée une meilleure définition du périmètre des dépenses imputées sur les frais de justice. Les juridictions judiciaires semblent en effet avoir des difficultés à comprendre la nomenclature des dépenses qui figurent sous la catégorie des frais de justice, compte tenu de la très -voire trop- grande hétérogénéité des dépenses qu'ils recouvrent.

Cette situation donne parfois lieu à des erreurs d'imputation qui nuisent à la bonne gestion et au suivi de ce poste budgétaire. Ce constat milite pour **une clarification du champ des frais de justice et un recentrage du périmètre sur les véritables frais de justice**. Une telle démarche permettrait de simplifier les tâches de gestion et surtout le suivi des dépenses, ce qui allègerait notablement le travail des personnels des greffes.

Certaines catégories de dépenses sont financées sur les frais de justice alors qu'elles n'ont aucun rapport avec ceux-ci et, à cet égard, ne devraient plus y être incluses. Même si ces charges représentent une part marginale de l'enveloppe allouée aux frais de justice (moins de 10 % des dépenses en volume), elles n'en revêtent pas moins une dimension essentielle dans la mesure où certaines progressent très fortement depuis quelques années. Tel est

¹ *Compte rendu intégral – Sénat – Séance du 10 novembre 2005, page 7019.*

² *Article 41 du code de procédure pénale : « le procureur de la République peut procéder lui-même à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions pénales. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et des agents de police judiciaire ».*

³ *Des lignes d'écoute permanentes à la place des actuelles lignes provisoires devraient être installées dans les services de police et de gendarmerie. Cette initiative devrait permettre une économie de 3 millions d'euros l'année prochaine.*

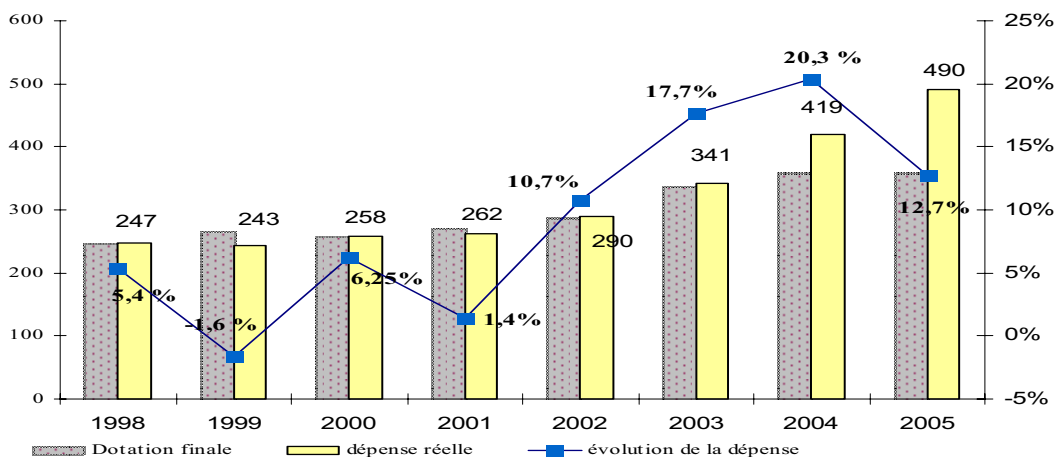
⁴ *Les actes accomplis par l'Institut national de la police scientifique (INPS) sont effectués à titre gratuit lorsqu'ils ont été ordonnés sur réquisition des officiers ou des agents de police judiciaire (article 23 du décret n° 2004-1211 du 9 novembre 2004 relatif à l'Institut national de police scientifique).*

le cas par exemple de la rémunération des délégués du procureur qui interviennent de plus en plus dans la procédure pénale (notification des ordonnances pénales, mise en œuvre des compositions pénales).

Il semblerait plus logique d'imputer la rémunération de ces acteurs désormais incontournables sur les dépenses de personnel, à l'instar de ce qui prévaut pour les indemnités allouées aux assesseurs des tribunaux pour enfants ou les vacations versées aux juges de proximité. De même, il apparaît peu cohérent de financer sur les frais de justice les indemnités allouées aux jurés d'assises qui représentent 5 % des frais de justice en matière pénale. Une réforme des modalités de rétribution des différents intervenants extérieurs au monde judiciaire mais qui participent à l'activité juridictionnelle mériterait à cet égard d'être envisagées par le ministère de la justice.

Les efforts accomplis devraient d'ores et déjà avoir un impact positif sur l'évolution de la dépense. En effet, le ministère de la justice évalue son montant pour 2005 à **490 millions d'euros en 2005**, anticipant une **nette décélération du rythme de sa progression** (12,7 % contre 20,3 % en 2004). M. Michel Cramet, coordonnateur du SAR de Lyon a confirmé cette tendance à votre rapporteur pour avis. Ce dernier a en effet souligné que l'augmentation des frais de justice constatée dans le ressort de la cour d'appel au cours de cette année avait pu être contenue (3 % environ).

**Evolution de la dépense des frais de justice
1998-2005**



Pour 2005, seule la dotation initiale est prise en compte et l'évolution de la consommation finale ne résulte que d'une estimation.

Source : ministère de la justice

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit de fixer la **dotation budgétaire des frais de justice à 370 millions d'euros**. Elle croît ainsi de 12 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005. Cette dépense se répartit en 63 millions d'euros sur l'action 1 *traitement et jugement des contentieux civils*, en 251,7 millions d'euros sur l'action 2

conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales, 0,4 million d'euros sur l'action 3 *cassation* et 54,9 millions d'euros sur l'action *soutien*.

Cette enveloppe qui couvre les dépenses courantes des juridictions judiciaires pourrait être complétée par une dotation de 50 millions d'euros – soit un peu moins de 15 % de la dotation initiale- inscrite sur le programme dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission « Provisions ». Après avoir détaillé le mode de calcul retenu pour évaluer la dépense en 2006, le garde des sceaux, au cours du débat au Sénat du 10 novembre 2005, a estimé la somme inscrite en loi de finances –au total 420 millions d'euros- supérieure aux prévisions pour 2006¹. Il a indiqué que cette marge de manoeuvre permettrait ainsi de faire face à une éventuelle augmentation de l'activité judiciaire. Il a conclu le débat en affirmant présenter au Parlement une prévision sincère.

Votre commission des lois se félicite de l'approche pragmatique et réactive du ministère de la justice pour réguler une dépense qui lui avait échappé au fil des années.

Néanmoins, l'ensemble des organisations représentant les magistrats et des syndicats de fonctionnaires des greffes entendus par votre rapporteur n'ont pas jugé cette prévision crédible, le montant réel de dépense leur paraissant plus proche de 600 millions d'euros. Ils ont indiqué que la sous-évaluation des frais de justice risquait de paralyser le bon fonctionnement de la justice et de fragiliser l'indépendance des magistrats.

L'évaluation de la dépense pour 2006 semble en effet optimiste compte tenu de l'absence de prise en compte d'une augmentation des frais de justice par rapport à la consommation attendue pour 2005. Toutefois, le garde des sceaux a affirmé devant le Sénat que sa prévision était sincère.

Une différence trop forte entre la dépense constatée et la dépense envisagée pourrait en effet gravement perturber l'activité des magistrats et des services enquêteurs. L'ampleur des moyens déployés par les acteurs de l'institution judiciaire pourrait donner raison au garde des Sceaux. L'examen de la loi de règlement pour 2006 donnera au Parlement l'occasion de mesurer le degré de pertinence des estimations du gouvernement.

¹ Sur la base d'une estimation de dépenses pour 2006 de 470 millions d'euros qui constitue le montant net des dépenses (soit 490 millions d'euros (dépenses 2005) auxquelles auront été retranchés 20 millions d'euros correspondant à des factures précédemment acquittées à l'issue de l'exercice budgétaire précédent), le ministère de la justice a déduit 62 millions d'euros, ce qui représente un solde de 408 millions d'euros. Voir le compte rendu intégral – Sénat – Séance du 10 novembre 2005, page 7020.

C. UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS DE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PEU OPÉRATIONNELS

1. Une indéniable mobilisation du ministère de la justice pour définir une large palette d'indicateurs de performance

- Une forte implication dans la définition des indicateurs de performance

Les indicateurs de performance sont au cœur du dispositif prévu par la LOLF. En effet, ceux-ci permettront d'évaluer l'aptitude du responsable de programme et du garde des sceaux à respecter les objectifs sur lesquels ils sont engagés vis à vis du Parlement dans le cadre du **projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale.**

Chaque année, le responsable du programme devra rendre compte au Parlement des résultats obtenus dans un rapport annuel de performances lors de l'examen de la loi de règlement. Les indicateurs constituent donc le socle sur lequel les chefs de cours -en qualité de responsables des BOP- vont s'appuyer pour orienter leurs choix et atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

Le ministère de la justice a mobilisé d'importants moyens pour définir des instruments de mesure pertinents. Dès novembre 2001, la préparation de la mise en oeuvre de la réforme budgétaire a été confiée à la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE). Un poste de chargé de mission a été créé à la sous-direction du budget, de la prévision et des affaires financières relevant de la DAGE. Un dispositif de pilotage de la réforme a été mis en place dès le premier trimestre 2002 auquel ont été associés l'inspection générale des services judiciaires ainsi que des chefs de cours d'appel et des chefs de juridictions.

En outre, le gouvernement a recueilli l'avis du Parlement sur le bien-fondé de ces indicateurs. Ainsi, certaines observations des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale formulées dans les rapports d'information sur les objectifs et indicateurs de performance ont été prises en compte¹. Comme le suggérait la commission des finances du Sénat, deux nouveaux indicateurs relatifs au taux de cassation des affaires civiles (indicateur n° 6 de l'objectif n° 1 du programme *justice judiciaire*) et pénales (indicateur n° 4 de l'objectif n° 2 du même programme) ont été créés afin d'évaluer la qualité des décisions rendues en appel contestées devant la Cour suprême. Ces ajouts sont opportuns car ils intègrent la dimension qualitative de la justice rendue en mesurant le respect par les cours d'appel de la règle de droit.

¹ « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? » rapport d'information n° 220 (Sénat, 2004-2005) de M. Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances- Rapport d'information n° 1554 de Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Assemblée nationale, XII^{ème} législature).

En revanche, il ressort des auditions que ni les organisations représentant les magistrats ni les syndicats des fonctionnaires des greffes n'ont été associés à la définition des indicateurs. Votre rapporteur pour avis avait pourtant attiré l'attention du garde des sceaux sur la nécessité de consulter les acteurs du terrain qui ont une vision pragmatique et concrète de la justice au quotidien. Dans le cadre de la mise en oeuvre du présent projet de budget, il serait opportun que le ministère de la justice procède à une plus large consultation des professionnels de la justice.

- Les indicateurs de performance des trois programmes : justice judiciaire, accès au droit et à la justice et conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés

La partie performance de l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2006 a été conçue dans la continuité des objectifs inscrits dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui s'articulent autour de quatre grands axes : améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, adapter le droit pénal à l'évolution de la délinquance et développer l'effectivité de la réponse pénale, prévenir et traiter la délinquance des mineurs et améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice. Elle ne diffère pas fondamentalement de l'avant projet annuel de performances soumis au Parlement l'année dernière dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2005.

• Le programme *justice judiciaire* comprend **6 objectifs** auxquels sont associés **22 indicateurs**.

Ces indicateurs démontrent la volonté du ministère de la justice de prendre en compte la performance dans sa dimension qualitative. L'indicateur n° 2 de l'objectif n° 2 qui constate l'évolution du taux de rejet par le casier judiciaire national permet de rendre compte de l'une des défaillances de la chaîne pénale liée à une mise en forme des décisions incorrectes qui empêche leur enregistrement. De même, l'indicateur n° 3 du même objectif (délai moyen de transmission des fiches de condamnation pénale au Casier judiciaire national) éclaire sur la qualité de fonctionnement des services chargés de cette transmission.

L'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance ainsi que la CGT ont regretté que l'activité pénale soit privilégiée par rapport à l'activité civile. En effet, un seul objectif est dédié à l'activité civile tandis que les cinq autres concernent le domaine pénal¹. Si l'objectif n° 1 tendant à réduire les délais de jugement en matière civile paraît légitime, ce pan de l'activité juridictionnelle pourrait utilement être appréhendé au regard de critères autres que purement « quantitatifs ».

¹ Objectif n° 2 : rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale ; objectif n° 3 : amplifier et diversifier la réponse pénale, objectif n° 4 : améliorer l'exécution des décisions pénales, objectif n° 5 : maîtriser la croissance des frais de justice pénale et objectif n° 6 : garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins.

- Le programme *accès au droit et à la justice* se décline en **6 objectifs** auxquels sont associés **9 indicateurs**.

La politique d'accès au droit est appréhendée dans ses deux aspects - contentieux et pré-contentieux (conseil juridique). Les six objectifs assignés à ce programme sont essentiellement destinés à mieux répondre aux préoccupations des usagers. Ainsi, actuellement, les bilans annuels d'activités des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) font apparaître des délais de traitement disparates. Les modalités d'enregistrement des demandes, les moyens affectés à chacun des services instructeurs ou la diversité et la complexité des dossiers déposés varient en effet fortement d'un BAJ à l'autre. Il paraît donc opportun de rechercher les moyens de remédier à cette situation contraire au principe d'égalité de traitement des citoyens devant la loi. Les deux indicateurs de performance de l'objectif n° 1 du programme répondent à cette préoccupation et méritent d'être approuvés¹. Ces indicateurs présentent au demeurant un intérêt supplémentaire pour le ministère de justice pour lequel la maîtrise des dépenses de fonctionnement constitue un enjeu essentiel.

- Le programme *conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés* comporte **6 objectifs** et **9 indicateurs de performance**.

Comme l'indique le ministère de la justice dans l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2006, la mesure de la performance porte prioritairement sur le cœur de l'activité des services du ministère de la justice : la conception et l'élaboration de la norme de droit et « *les activités qui concourent de manière significative à la réalisation des actions des autres programmes de politique en particulier dans le domaine des ressources humaines, de la réalisation des opérations immobilières et de l'équipement informatique* ». ²

2. Des instruments encore perfectibles

- Certains indicateurs n'expriment pas **véritablement la prise en compte de la performance**³ mais se contentent de **retracer l'activité d'un service**.

Ainsi, l'indicateur n° 5 de l'objectif n°1 retrace la simple évolution du taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer. Il renseigne sur le niveau de contestation portant sur la qualité des jugements rendus et non sur la qualité intrinsèque de la décision. La mesure du nombre d'erreurs matérielles dans les requêtes ou d'omissions

¹ L'indicateur n° 1 mesure le délai moyen national de traitement des demandes d'admission à l'aide juridictionnelle ; l'indicateur n° 2 est consacré à la proportion de BAJ dont le délai moyen d'instruction est supérieur à deux mois.

² Voir les observations de votre commission des lois dans le II – B - 2 sur la gestion de la politique immobilière du ministère de la justice.

³ Le ministère de l'économie et des finances a invité chaque ministère à appréhender la performance dans sa triple dimension : efficacité socio-économique qui traduit le bénéfice attendu de l'action de l'Etat par le citoyen, qualité du service rendu aux usagers et efficience qui traduit le rapport coût-avantage.

de statuer permettrait d'avoir une information plus significative de la qualité de la justice rendue. Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur pour avis être conscient de ces difficultés.

De plus, votre commission des lois, à l'instar de votre commission des finances, s'interroge sur le bien-fondé de l'indicateur de performance sur le nombre de personnes ayant accès aux permanences juridiques organisées par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), rapporté à la population du ressort de ces services prévu dans le programme *accès au droit et à la justice*¹. Le ministère de la justice a admis la nécessité d'affiner cet indicateur. Il envisage de rechercher un instrument plus pertinent pour mesurer la capacité des groupements d'intérêt public à faire connaître à un public défavorisé les dispositifs d'accès au droit mis à sa disposition et évaluer, par le taux de fréquentation de ces établissements, leur capacité à répondre aux attentes des justiciables.

Des critiques analogues peuvent être formulées à l'encontre de l'indicateur sur l'évolution sur deux ans du nombre de victimes accueillies par les associations et du nombre de dossiers suivis par les associations du programme *accès au droit et à la justice*². Cet indicateur fournit en effet une information purement statistique et mériterait d'être précisé. L'efficacité des associations intervenant en matière d'aide aux victimes ne peut s'apprécier qu'en rapportant leur activité au coût qu'elles représentent pour l'Etat. De même, la qualité du service rendu aux victimes pourrait également opportunément s'apprécier au regard des contrôles effectués par l'Etat dans le domaine associatif.

- La performance de certaines actions de la mission justice n'est pas appréhendée par le projet annuel de performance.

Ainsi, l'activité de **la Cour de cassation** n'est évaluée qu'à travers son activité juridictionnelle alors que le service de documentation et d'études propre à cette dernière assume des tâches essentielles pour l'instruction des pourvois et le jugement ainsi que pour l'homogénéité de l'application du droit³. Le premier président de cette cour, M. Guy Canivet, a d'ailleurs souhaité que l'activité de ce service soit prise en compte dans le projet annuel de performance.

De même, l'activité des juridictions judiciaires en matière civile n'est analysée que dans sa dimension contentieuse alors que les magistrats et certains acteurs extérieurs au monde judiciaire (conciliateurs de justice par exemple) consacrent une partie non négligeable de leur temps à prévenir les conflits. Votre rapporteur pour avis a pu constater lors de sa visite au tribunal d'Aubervilliers que la conciliation constituait une activité à part entière pour

¹ Indicateur n° 2 de l'objectif n° 3 – Annexe Justice au projet de loi de finances – page 141.

² Indicateur n° 1 de l'objectif n° 6 - Annexe Justice au projet de loi de finances – page 143.

³ Ce service assure notamment des travaux de recherche, de classement et participe à la conception de la base de données qui permet d'accéder à la jurisprudence de la Cour de cassation et des cours d'appel.

l'ensemble des personnels (fonctionnaires du greffe, conciliateur de justice, magistrats). Ainsi, la mesure du nombre de conciliations et de tentatives de conciliation enregistrées chaque année rapportées au nombre de magistrats et de conciliateurs pourrait être opportune.

Enfin, l'activité normative de l'administration centrale n'est envisagée que sous l'angle national alors que la production du droit communautaire nécessite la publication de nombreux textes de transposition essentiellement dans le domaine réglementaire. Un indicateur de performance retraçant l'évolution du taux de publication des textes de transposition en distinguant éventuellement les textes de nature législative et ceux de nature réglementaire permettrait de mesurer utilement l'aptitude du ministère de la justice à respecter les engagements pris dans le cadre des négociations au sein de l'Union européenne.

- Les modalités retenues pour alimenter certains indicateurs suscitent quelques observations.

L'indicateur n° 1 de l'objectif n° 5 du programme *accès au droit et à la justice* qui renseigne –en des termes pour le moins maladroits- sur « l'indice de satisfaction des victimes d'infractions » soulève une interrogation au regard de son impact financier. En effet, le ministère de la justice prévoit de mener une enquête nationale effectuée tous les deux ans auprès de 6.000 victimes sur l'analyse des décisions d'indemnisation intervenues et la perception des victimes sur l'effectivité de l'exécution des mesures d'indemnisation. Mme Mireille Thuau, directrice par intérim du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville et responsable du programme, a indiqué à votre rapporteur pour avis que la réalisation de l'enquête devrait être confiée à un prestataire extérieur (institut de sondage). Ce choix ne sera pas sans conséquence sur les finances publiques. Telle est la raison pour laquelle il conviendra de rechercher le prestataire offrant le meilleur rapport coût-avantage. A cet égard, la mission « droit et justice » pourrait utilement être mobilisée pour mettre en œuvre cette vaste enquête.

- Enfin, le caractère peu opérationnel de certains indicateurs doit également être souligné.

Contrairement à l'annonce du ministère de l'économie et des finances selon laquelle 100 % des indicateurs seront renseignés aux termes du futur projet de loi de finances pour 2007, un seul indicateur (sur 9) du programme *accès au droit* –en cours de construction- sera opérationnel l'année prochaine. La plupart de données qui alimentent les indicateurs de ce programme ne seront pas disponibles avant 2008, voire 2009. Au cours de son audition, la responsable du programme a relativisé cette inquiétude en indiquant à votre rapporteur pour avis que les indicateurs pourraient être opérationnels plus tôt que prévu compte tenu de la forte mobilisation des services du ministère de la justice chargés de la mise en oeuvre de ce programme.

II. UN BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE » TOUJOURS PRIORITAIRE, UNE EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE INÉGALE POUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE

A. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » POUR 2006

1. La justice, un poste budgétaire privilégié mais une place encore trop modeste dans le budget de l'État

Pour la quatrième année consécutive, le budget de la mission « Justice » qui s'élève à plus de 5,9 milliards d'euros progresse¹. Cette augmentation de 4,6 % -qui représente une enveloppe supplémentaire de 222 millions d'euros²- est d'ailleurs légèrement supérieure à celle prévue par le précédent budget (4 %), ce qui démontre la priorité accordée par le gouvernement à cette action de l'État.

L'augmentation des moyens alloués à la mission « Justice » dépasse largement celle du budget général de l'État qui se maintient, comme l'année dernière, à 1,8 %. Cet écart place donc cette mission parmi les budgets les plus favorisés en dépit d'un contexte économique tendu et contraint par l'objectif de maîtrise des finances publiques.

Ce traitement budgétaire privilégié n'est pas en soi significatif. En effet, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, la culture du résultat doit plus que jamais l'emporter sur celle des moyens. Un bon budget n'est pas nécessairement un budget qui augmente mais un budget qui prévoit une bonne allocation des crédits pour atteindre des objectifs précis.

Cependant, ce changement d'approche ne doit pas faire oublier la part –toujours trop faible- de ce budget dans le budget de l'État. Même si elle franchit le seuil des 2 % (2,24 % contre 1,83 % l'année dernière)³, l'enveloppe allouée à la justice demeure cette année encore trop modeste.

Une étude comparative portant sur les systèmes judiciaires de quarante Etats membres du Conseil de l'Europe conduite par la Commission européenne sur l'efficacité de la justice (CEPEJ) constituée au sein du Conseil de l'Europe et publiée en avril dernier le confirme⁴. En effet, ces travaux démontrent que les dépenses publiques consacrées aux tribunaux et à l'aide

¹ Cette augmentation qui englobe les cinq programmes de la mission « justice », non comprises les juridictions administratives, est calculée à périmètre constant. Elle s'élève à 13,2 % si on prend en compte les importants transferts de charges vers le ministère de la justice qui interviennent cette année. En effet, sont désormais inclus dans le budget de la mission justice les crédits inscrits au titre des pensions, du fonds national d'aide au logement et les cotisations à la caisse nationale des allocations familiales.

² À périmètre constant.

³ Juridictions administrative non comprises.

⁴ Rapport « Systèmes judiciaires européens 2002 – Faits et chiffres sur la base d'une enquête conduite dans 40 Etats membres du Conseil de l'Europe » – Editions du Conseil de l'Europe.

juridictionnelle par habitant représentent moins de 0,2 % du salaire brut moyen français contre 0,6 % du salaire moyen portugais ou encore 0,3 % du salaire brut moyen autrichien. De même, le coût des juridictions et de l'aide juridictionnelle par habitant s'établit pour la France à 28,35 euros contre 45,98 euros pour l'Italie, 55,13 euros pour l'Allemagne ou encore plus du double pour la Belgique (64,41 euros).

Le gouvernement a relevé que les conclusions des travaux de la CEPEJ doivent être interprétés avec prudence compte tenu de « *la forte hétérogénéité des systèmes judiciaires européens en ce qui concerne leur organisation, leur principe de fonctionnement, voire les concepts même qui les sous-tendent et qui ont été utilisés aux fins d'évaluation* »¹.

Toutefois les moyens alloués par l'Etat à la justice sont loin d'être à la mesure de l'importance des missions qu'elle accomplit. Un recentrage sur le coeur de ses compétences paraît indispensable et la justice doit y figurer en première place.

2. Une répartition inégale des crédits des trois programmes *justice judiciaire, accès au droit, conduite et pilotage de la politique de la justice*, reflet du poids de l'institution judiciaire

Le budget des trois programmes relevant du présent avis représente près de **52 % de l'enveloppe totale de la mission « Justice »**, soit 3.085 millions d'euros.

L'évolution des crédits entre 2005 et 2006 est difficile à interpréter dans la mesure où le ministère de la justice n'a pu fournir de chiffres à périmètre constant. En effet, les fortes progressions des crédits des trois programmes *justice judiciaire* (+ 14,8 %), *accès au droit et à la justice* (+ 3,7 %) et *conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés* (+14,9 %) s'expliquent principalement par d'importants transferts de charges en matière de pensions, de cotisations au fonds national d'aide au logement et de cotisations à la caisse nationale d'allocations familiales.

Le **programme *justice judiciaire*** concentre **près de 42 %** des crédits affectés à la mission (soit 2.476 millions d'euros).

L'enveloppe allouée en 2006 est destinée principalement à financer des dépenses des personnels (67,2 %) et des dépenses de fonctionnement des juridictions judiciaires (28,1 %).

Le projet de budget pour 2006 prévoit notamment un –modeste-renforcement des effectifs (+83 emplois équivalents temps plein supplémentaires), des revalorisations indemnitaires au bénéfice des

¹ *Journal Officiel – Questions écrites – Assemblée nationale – 2 août 2005 – Question de M. Jean-Claude Abrioux – page 7581.*

fonctionnaires des juridictions judiciaires¹ et le financement des frais de justice en forte hausse depuis deux ans (+40 %)². Ces frais représenteront un peu plus de 53 % des crédits de fonctionnement alloués pour 2006. En outre, les crédits consacrés à la formation des personnels des juridictions augmentent sensiblement (+5 %), passant de 61 à 65 millions d'euros.

Des mesures nouvelles en faveur de l'amélioration de la sécurité des juridictions sont prévues cette année. En effet, plusieurs actes de violences ou de malveillance -dont certains commis à l'encontre des magistrats et des fonctionnaires- sont survenus récemment dans des tribunaux³, suscitant de vives inquiétudes au sein de l'institution judiciaire. Telle est la raison pour laquelle les crédits de fonctionnement alloués à cette priorité augmenteront de 2,1 millions d'euros.

Cette enveloppe vise à mettre en oeuvre un plan portant sur l'organisation et la gestion de la sûreté comportant **quinze mesures** qui concrétisent des propositions formulées par un rapport sur la sûreté dans les juridictions présenté par M. Philippe Ingall Montagné, procureur général de la cour d'appel de Rouen remis au garde des sceaux en novembre 2004⁴. En outre, 15 millions d'euros sont également destinés à financer des interventions de mise en sûreté et en sécurité du palais de justice de Paris. En effet, la commission interministérielle des points sensibles a classé l'ensemble du palais de justice (toutes cours confondues) en « *point sensible numéro un* » comme l'indique l'annexe « Justice ». L'insécurité dans les juridictions préoccupe particulièrement les fonctionnaires des greffes. Tous les représentants des fonctionnaires des greffes entendus par votre rapporteur pour avis ont insisté sur la nécessité de renforcer la sécurité des tribunaux et souhaitent l'installation d'un portique de sécurité et la présence d'un agent de sécurité.

Le **programme accès au droit et à la justice** regroupe un peu moins de **6 %** des moyens alloués à la mission « Justice » (345,8 millions d'euros).

Les dépenses d'intervention (91 %) absorbent la grande majorité des crédits de ce programme. Elles recouvrent la prise en charge de l'aide juridictionnelle (88 % de l'ensemble des crédits), le soutien à l'action aux associations nationales intervenant dans le domaine de l'accès au droit (0,4 million d'euros) et des transferts aux autres collectivités destinés en particulier à financer le réseau des associations d'aide aux victimes à hauteur

¹ D'un montant de 8,4 millions d'euros. Une augmentation d'un point du régime indemnitaire des greffiers en chef, des greffiers et des fonctionnaires de catégorie C est notamment prévue par le projet de budget.

² Voir I – B – 2 pour plus de précisions sur les frais de justice.

³ Une agression particulièrement grave concernant un agent de greffe du tribunal de grande de Rouen a été signalée par l'ensemble des représentants de syndicats des personnels des greffes entendus par votre rapporteur pour avis.

⁴ Une cellule sûreté chargée d'assurer la mise en application de la politique de sûreté a été créée au sein de la direction des services judiciaires. Des formations spécifiques devraient être organisées par l'Ecole nationale des greffes. Des correspondants sûreté devraient être désignés dans toutes les juridictions.

de 6,9 millions d'euros. L'attention portée aux victimes constitue un axe prioritaire du projet de budget pour 2006 conformément aux objectifs de la programmation quinquennale, ce qui se traduit par une progression de 25 % des crédits alloués à ce poste budgétaire qui passe de 8,6 à 10,8 millions d'euros.

En outre, le projet de budget pour 2006 prévoit d'étoffer le réseau des Conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) en créant cinq nouvelles structures¹. De même, ceux-ci bénéficieront d'une participation du ministère de la justice d'un montant de 400.000 euros pour recruter des agents supplémentaires.

Les crédits du **programme conduite et pilotage de la politique de la justice** représentent 4,4 % de l'enveloppe allouée à la mission « Justice » (264,6 millions d'euros).

Ils financent des dépenses de personnel -notamment de l'administration centrale- (62 % de l'ensemble des crédits du programme). A cet égard, le projet de budget pour 2006 prévoit 34 emplois équivalents temps plein supplémentaires (qui représentent un coût supplémentaire pour l'Etat de plus de 100 millions d'euros) et des revalorisations indemnitaires notamment pour l'extension à certains fonctionnaires du bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire liée à l'encadrement supérieur.

En outre, les moyens des institutions rattachées à ce programme, hors dépenses de personnels, -la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), le Haut commissariat aux comptes et les ordres de la légion d'honneur et de la libération- progressent très nettement, passant de 19,9 en 2005 à 27,9 millions d'euros pour 2006, soit une augmentation globale de près de 40 %. Cet effort permettra notamment de financer le déménagement sur un nouveau site de la CNIL afin de regrouper ses services.

B. UNE RÉALISATION IMPARFAITE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE

1. Un bilan décevant en termes de créations d'emplois

Le projet de loi de finances pour 2006 finance **la quatrième tranche -l'avant dernière-** de la mise en oeuvre de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Sur la base de quatre exercices budgétaires, il est donc possible d'avoir une vue d'ensemble de la concrétisation des engagements du gouvernement.

¹ Au 1^{er} juillet, le nombre de CDAD s'établissait à 80.

**Exécution du programme quinquennal
(2003-2006)**

(Juridictions administratives non comprises)

	Loi de finances 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2006	Créations d'emplois budgétisées	Créations d'emplois prévues LOPJ
Total Ministère de la justice*	1.924	2.105	1.037	484	5.550	9.620
Taux de réalisation	20 %	22 %	11 %	5 %	58 %	
Justice judiciaire	702	715	357	200	1.974	4.450
<i>Taux de réalisation</i>	<i>16 %</i>	<i>16 %</i>	<i>8 %</i>	<i>4,5 %</i>	<i>44 %</i>	
– Magistrats	180	150	100	186	616	950
<i>Taux de réalisation</i>	<i>19 %</i>	<i>16 %</i>	<i>10 %</i>	<i>19,5 %</i>	<i>65 %</i>	
- Fonctionnaires	520	559	255	14	1.348	3.500
<i>Taux de réalisation</i>	<i>15 %</i>	<i>16 %</i>	<i>7 %</i>	<i>3 %</i>	<i>38,5 %</i>	
Administration générale	40	46	43	20	149	180
<i>Taux de réalisation</i>	<i>22 %</i>	<i>25 %</i>	<i>24 %</i>	<i>11 %</i>	<i>83 %</i>	

* Le total pour le ministère de la justice englobe également les créations d'emplois intervenues pour les programmes administration pénitentiaire et PJJ.

Source : Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2004 – Ministère de la justice - Octobre 2005 page 13.

• Les effectifs des juridictions judiciaires

Le rythme des créations d'emplois dans les juridictions judiciaires prévues par le projet de budget pour 2006 ralentit fortement (186 postes de magistrats et 14 postes de fonctionnaires). Cette mesure représente néanmoins un coût de 1,6 million d'euros.

En vertu du nouveau mode de comptabilisation prévu par la LOLF, ces 200 créations d'emplois correspondront pour 2006 à 83 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Un ETPT prend en compte les agents au prorata de leurs horaires de travail et de leur durée de travail dans l'année.

L'écart constaté pour les services judiciaires entre les créations d'emplois et les ETPT supplémentaires résulte :

- du délai d'affectation des fonctionnaires dans les postes créés -qui n'interviendra sur le terrain qu'à compter du 1^{er} septembre 2006. En effet, un emploi créé ne compte pour un ETPT entier que si la création de poste intervient à compter du 1er janvier et à condition que celui-ci soit occupé à plein temps. A cet égard, le décompte en ETPT traduit plus fidèlement la réalité des arrivées des effectifs sur le terrain ;

- de transferts d'emplois vers d'autres administrations¹.

Compte tenu de ces précisions, le plafond d'autorisation d'emplois pour l'année 2006 pour le programme *justice judiciaire* s'élève à 29.475 ETPT² -dont 7.600 magistrats du siège et du parquet, 1.992 agents de catégorie A, 8.618 agents de catégorie B dont 99 % de greffiers et 11.265 agents de catégorie C. Ce plafond encadre l'emploi de tous les personnels rémunérés par la mission, y compris les vacataires et les contractuels qui n'y étaient pas inclus. Ce niveau est indicatif et s'inscrit dans le plafond limitatif des effectifs du ministère de la justice qui s'élève à 71.475.

Le taux prévisionnel de réalisation des créations d'emplois dans les juridictions judiciaires cumulées sur quatre exercices budgétaires se révèle décevant puisqu'il n'atteint même pas 50 %.

Ce taux global masque néanmoins d'importantes disparités entre les efforts – tangibles- consentis en faveur des magistrats pour lesquels le taux prévisionnel se révèle acceptable (65 %) et le renforcement -très modeste- des effectifs des personnels des greffes pour lesquels ce taux est insuffisant (38,5 %).

Cette évolution hypothèque fortement la concrétisation de la programmation quinquennale. Il paraît en effet peu probable que le ministère de la justice parvienne à rattraper son retard au cours du prochain exercice. Tous les représentants des organisations représentant les magistrats et des syndicats de fonctionnaires des greffes se sont émus de cette situation.

Le garde des sceaux, M. Pascal Clément, au cours de son audition devant votre commission des lois le 22 novembre dernier, a annoncé l'arrivée dans les juridictions de 651 fonctionnaires (68 greffiers en chef, 383 greffiers et 200 adjoints administratifs) et de 279 magistrats dans les juridictions judiciaire en 2006.

Il a fait valoir que si l'exécution de la LOPJ s'analyse au regard des créations d'emplois³, le rythme auquel sont pourvus les postes supplémentaires -qui n'apparaît pas dans le bilan de la LOPJ- doit être pris en compte. En effet, on constate d'importants délais entre les créations d'emplois et l'affectation des nouveaux effectifs dans les juridictions.

L'ouverture d'un concours de magistrat ou de greffier s'effectue dans un délai compris entre six et neuf mois et la formation à l'Ecole nationale de la magistrature dure vingt-et-un mois tandis que le temps de formation des

¹ 16 transferts sont prévus par le projet de budget pour 2006 qui conduirait à réduire d'un emploi le nombre d'ETPT de fonctionnaires de catégorie B et de quinze emplois le nombre d'ETPT de fonctionnaires de catégorie C administratifs et techniques. Notamment le transfert d'emplois de la DAGE concernant les personnels du casier judiciaire national et d'administration centrale et le transfert d'emplois de la direction des services judiciaires vers les services du médiateur de la République.

² Qui cumule le nombre d'ETPT estimé pour 2005 – 29.392- auquel s'ajoute 83 ETPT supplémentaires prévus par le projet de budget pour 2006.

³ C'est-à-dire les emplois autorisés chaque année en loi de finances.

greffiers en chef et des greffiers s'élève à dix-huit mois. Il s'écoule donc au moins deux ans avant que les recrutements autorisés en loi de finances produisent leurs effets sur le terrain.

Les localisations d'emplois de fonctionnaires prévues en 2005

339 emplois ont été localisés en 2005 dont 262 emplois de greffiers et 77 emplois de catégorie C issus d'un reliquat de la loi de finances initiale pour 2004 et des créations d'emplois inscrites en loi de finances initiale pour 2005. Les priorités ont été les suivantes :

- plus d'un tiers des emplois a été affecté au renforcement de l'application des peines et de l'exécution des peines ;
- 39 greffiers et 41 fonctionnaires de catégorie C ont été prévus pour étoffer les services administratifs régionaux (SAR) ;
- 45 greffiers pour accompagner les créations de postes de magistrats spécialisés (par exemple juge pour enfant, juge d'application des peines) ;
- 39 greffiers pour la mise en oeuvre de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi « Borloo ») ;
- 35 greffiers et 2 fonctionnaires de catégorie C pour la réalisation des contrats d'objectifs ;
- 11 agents des greffes pour remplacer l'arrivée à échéance des contrats des agents de justice employés dans les maisons de justice et du droit.

Source : ministère de la justice

La démarche –louable- du garde des sceaux tendant à localiser le plus rapidement possible les emplois créés lors des lois de finances précédentes ne saurait justifier le taux d'exécution de la LOPJ particulièrement bas qui résulte du projet de budget pour 2006.

Les promesses de créations d'emplois faites en 2002 ont suscité de fortes attentes qui ne pourront être satisfaites. Cette situation est regrettable. Elle est de nature à décourager les personnels des greffes. En effet, l'ensemble des syndicats des personnels des greffes entendus par votre rapporteur pour avis ont interprété le présent projet de budget comme marquant une absence de reconnaissance de leur position –pourtant centrale- au sein de l'institution judiciaire.

Des moyens humains supplémentaires doivent être alloués aux greffes pour permettre à ces services de fonctionner dans de bonnes conditions. La mise en oeuvre de nombreuses réformes comme la création des juridictions de proximité en 2002 qui a prévu un greffe commun pour le tribunal d'instance et les juridictions de proximité ou encore l'instauration d'une procédure de redressement personnel qui a transféré vers les tribunaux d'instance et de grande instance une masse considérable de dossiers de surendettement depuis la loi « Borloo » du 1^{er} août 2003 rend cet impératif particulièrement impérieux.

Comme a pu le constater votre rapporteur au cours de son déplacement au tribunal d'instance d'Aubervilliers, l'inquiétude est particulièrement aiguë dans les tribunaux d'instance. L'impact de la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005¹ qui a élevé leur seuil de compétence de 7.500 à 10.000 euros laisse présager une augmentation du nombre d'affaires enregistrées devant ces tribunaux dont les moyens humains restent constants. Un représentant du syndicat national des greffiers de France et des représentantes de l'association des greffiers en chef et des tribunaux d'instance ont en outre relevé le surcroît de travail des tribunaux d'instance imposé par les demandes de certificats de non pacte civil de solidarité (PACS) qui résultent de la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au PACS. En 2004, on enregistrait en effet un peu plus de 115.000 demandes de non PACS (+21 % par rapport à 2003) contre 40.000 PACS (+27 % par rapport à 2003).

En outre, le déséquilibre entre les créations de postes de magistrats et de fonctionnaires se constate depuis plusieurs exercices budgétaires et se traduit dès à présent par **une stabilisation du ratio fonctionnaire-magistrat des greffes** qui s'établit 2,63 en 2005.

Il en résulte des conséquences dommageables sur l'exécution des décisions de justice, comme l'ont souligné les fonctionnaires des greffes du tribunal d'instance d'Aubervilliers entendus par votre rapporteur pour avis. Ces derniers ont effet expliqué que, faute d'un effectif suffisant, de nombreux jugements rendus par les magistrats restaient en souffrance plusieurs mois avant d'être saisis et notifiés au justiciable. **Cette situation est regrettable car l'exécution rapide des jugements constitue un élément essentiel de la crédibilité de la justice.**

Les nouvelles hypothèses d'intervention du juge de libertés et de la détention dans le cadre des enquêtes de flagrance qui conduisent à tenir des audiences tardives² allongent également substantiellement le temps de travail des greffiers chargés de les assister.

Enfin, l'exécution de la LOPJ apparaît d'autant plus urgente que **l'évolution défavorable de la pyramide des âges des personnels des juridictions judiciaires qui s'amorce risque d'en atténuer fortement les effets positifs.**

En effet, **le rythme des départs à la retraite devrait s'accélérer dès 2008.** Cette perspective conjuguée au décalage entre le recrutement des personnels des juridictions et leur arrivée dans les juridictions devait conduire le ministère de la justice à recruter un plus grand nombre de magistrats et de fonctionnaires dès l'année prochaine.

¹ Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance. Cette loi a été précisée par le décret n° 2005-460 du 13 mai 2005 relatif aux compétences des juridictions civiles, à la procédure civile et à l'organisation judiciaire.

² Ces mesures résultent de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Le garde des sceaux, au cours de son audition du 22 novembre dernier, ainsi que M. Patrice Davost, responsable du programme justice judiciaire entendu par votre rapporteur pour avis sont convenus de la nécessité d'anticiper l'impact des futurs départs en retraite. Ils ont souligné que le ministère de la justice devrait disposer pour cela d'une marge de manoeuvre budgétaire suffisante.

Il paraît donc essentiel que le ministère de la justice puisse dès le prochain budget recruter des effectifs supplémentaires pour compenser les nombreuses sorties qui s'annoncent. Les délais d'arrivée dans les juridictions rendent cette nécessité particulièrement urgente.

**Prévisions des départs en retraite entre 2005 et 2015
-magistrats et fonctionnaires-**

Année	Départs en retraite prévisibles des magistrats	Départs en retraite prévisibles des fonctionnaires toutes catégories confondues
2005	78	362
2006	76	162
2007	81	113
2008	127	595
2009	150	734
2010	191	840
2011	245	850
2012	288	862
2013	284	813
2014	320	890
2015	297	876
TOTAL	2.137	7.097

Source : ministère de la justice. A partir de l'année 2006, les prévisions ne tiennent pas compte des départs sur demande et pour invalidité dont le nombre ne peut être évalué à ce jour. Ces prévisions se fondent sur une hypothèse de départs à la retraite à 65 ans.

• Les personnels de l'administration centrale

Le nombre des créations d'emplois (20) prévues par le projet de budget est inférieur à celui des années précédentes. Toutefois, compte tenu du taux d'exécution très dynamique des années précédentes, le taux prévisionnel d'exécution de la LOPJ pour l'administration centrale qui s'élève à 83 %, contraste avec celui des services judiciaires. Cette évolution permet d'envisager que l'objectif devrait être atteint l'année prochaine.

Ces créations de postes correspondent à 10 ETPT dans la mesure où, comme pour les juridictions judiciaires, l'arrivée des renforts interviendra au troisième trimestre de l'année 2006. Le responsable du programme *conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, M. Edward Jossa, directeur de l'administration générale et de l'équipement, n'a pu cependant indiquer précisément à votre rapporteur la nature des emplois concernés. En effet, le nouveau cadre budgétaire confère une grande liberté au responsable de programme dans la répartition des emplois entre les catégories

des personnels en cours d'exercice. Toutefois, cette plus grande autonomie destinée à permettre une meilleure adéquation des moyens aux besoins prive le Parlement d'une information dont il disposait en vertu de l'ancien cadre budgétaire.

2. Une mise en oeuvre satisfaisante de l'ambitieux programme d'investissement prévu par la LOPJ

La loi quinquennale du 9 septembre 2002 a prévu l'inscription de 277 millions d'euros en autorisations de programme et de 138,5 millions d'euros de crédits de paiement pour poursuivre la remise à niveau des palais de justice engagée depuis 1995. Le renouvellement des équipements judiciaires est une réponse aux nouveaux besoins apparus dans les juridictions. Compte tenu de l'accroissement de l'activité judiciaire, celles-ci accueillent des effectifs supplémentaires ainsi qu'un nombre croissant de justiciables.

L'exécution de la LOPJ pour l'administration centrale, pleinement réalisée depuis l'année dernière n'appelle pas de commentaires particuliers.

Les prévisions en matière de respect de la LOPJ pour les services judiciaires qui figurent dans le projet de budget se révèlent satisfaisantes tant pour les autorisations de programme (60 %) que pour les crédits de paiement (47 %) (voir le tableau ci-après). En ce qui concerne les crédits de paiement, on observe un rattrapage par rapport au taux - faible- constaté à l'issue des trois précédents exercices budgétaires. Ce mouvement devrait même s'accélérer l'année prochaine. Cette évolution paraît logique compte tenu du fait que la montée en puissance d'un chantier immobilier est lente et se dénoue bien souvent dans les deux dernières années qui précèdent la fin des travaux.

Exécution de la loi de programmation dépenses d'investissement 2003-2006

En millions d'euros

	Loi de finances 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Taux de réalisation 2003-2006	LOPJ 2003-2007
TOTAL Dépenses en capital	55	67	113	118	42 %	845
- Juridictions judiciaires	4	13	18	30	47 %	139
- Administration générale	35	2	3	-	174 %	23
TOTAL Autorisations de programme	385	583	394	325	99 %	1.690
Juridictions judiciaires	40	78	20	30	60 %	277
- Administration générale	37	4	4	-	100 %	45

Source : ministère de la justice – le total représente les crédits du ministère de la justice hors juridictions administratives.

L'effort accru de modernisation des équipements judiciaires s'est concrétisé par la mise en route d'opérations lourdes de réhabilitation et

d'extension pour résorber des déficits de surface disponible. Ainsi, les crédits alloués cette année par le projet de budget¹ sont destinés à financer le lancement ou la poursuite de plusieurs chantiers dont :

- la rénovation du palais de justice d'Ajaccio qui devrait être achevée en juin 2006 ;

- la restructuration du palais de justice d'Annecy qui comprend le tribunal de grande instance, la cour d'assises, le tribunal d'instance et le conseil de prud'hommes qui avait subi un attentat à l'explosif le 22 janvier 2001 ayant endommagé sérieusement l'édifice. Les travaux ont débuté en juin 2004 et devaient s'achever à la fin de l'année ;

- le lancement en septembre 2005 de la rénovation de la cour d'appel de Bordeaux dont le coût final est estimé à 8,8 millions d'euros ;

- la construction d'un nouveau palais de justice à Avesnes-sur-Helpe qui réunira le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance. Les travaux ont démarré au second semestre 2004. La mise en service du nouveau bâtiment devrait intervenir en 2007 et le coût final de cette opération est évalué à plus de 21 millions d'euros ;

- la construction d'un nouveau palais de justice à Laval qui comprendra le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et la cour d'assises. Ce chantier a été ouvert le 8 janvier 2004 pour 25 mois de travaux qui doivent donc s'achever début 2006. Il représente une dépense totale d'un montant de 19,6 millions d'euros (dont 1 million d'euros de participation de la ville).

Les efforts d'organisation du ministère de la justice pour mener à bien ces opérations sont notables.

L'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTJ) -établissement public créé par le décret n° 2001-798 du 31 août 2001- a permis d'accomplir un travail considérable en ce domaine. Dotée de techniciens compétents en matière immobilière, cette structure a en effet pour mission d'assurer directement ou à la demande et pour le compte de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de maintenance d'immeubles appartenant à l'Etat affectés aux services pénitentiaires, aux juridictions et aux établissements d'enseignement relevant du ministère de la justice. Elle est ainsi venue en renfort des services du ministère (direction de l'administration générale et de l'équipement relayée par neuf antennes régionales de l'équipement). Elle est financée par une subvention du ministère de la justice dont le montant est de 7,5 millions d'euros aux termes du projet de budget pour 2006. Les autorisations de programme et les crédits de paiement liés à la réalisation des opérations d'investissement qu'elle conduit figurent dans les programmes *justice judiciaire* et *administration pénitentiaire*.

¹ Au total, les autorisations de programme et les crédits de paiement s'élèvent respectivement à 306 et 110 millions d'euros.

A sa création, les programmes d'investissement confiés à l'AMOTJ s'élevaient à 1,1 milliard d'euros. Actuellement, ceux-ci s'établissent à plus de 2 milliards d'euros. Le montant des travaux qui lui ont été confiés engagés en lois de finances 2003-2004-2005 pour exécuter la LOPJ s'élève à 14,6 millions d'euros s'agissant des crédits de paiement (42 % des sommes affectées aux juridictions judiciaires) et 60,1 millions d'euros s'agissant des autorisations de programme (43 % de l'enveloppe totale)¹.

Les instruments de mesure de la performance, mentionnés dans le projet annuel de performance annexé à l'annexe Justice du projet de budget, démontrent également la volonté du ministère de la justice d'évaluer la qualité de sa gestion immobilière afin de l'améliorer. Ainsi l'objectif n° 4 du programme *conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés* comprend plusieurs indicateurs en ce sens.

On observe que pour 2006, le ministère de la justice prévoit une réduction sensible –de 15,6 % en 2005 à 5,3 %- de la proportion d'opérations supérieures à un million d'euros et livrées dans l'année dont la durée de livraison des opérations dépassera la durée prévue². L'objectif de parvenir à un taux de 5 % en 2010 est également affiché.

En revanche, la proportion des opérations livrées dans l'année dont le coût serait dépassé devrait être supérieure l'année prochaine (8,2 % en 2004 contre 12,5 % en prévision 2006). L'objectif à terme (2009) d'atteindre un taux de 8 % est en outre souligné.

Enfin, le ministère de la justice s'est efforcé de rechercher des solutions pour remédier aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2003 qui avait jugé que le ministère de la justice n'avait pas une connaissance suffisante de son parc immobilier. Elle a mis en place une base de données immobilières dénommée « PATRIMMO » pour améliorer le recensement du patrimoine de ses bâtiments communs à l'ensemble des bâtiments judiciaires.

Ce logiciel a été expérimenté dans neuf cours d'appel pilotes³. Actuellement, ces juridictions disposent d'un « carnet d'identité » de 305 bâtiments répartis dans 176 communes représentant 74.000 mètres carrés de surface. Depuis mai 2005, ce logiciel a été étendu à l'ensemble des cours d'appel métropolitaines.

¹ La direction de l'administration générale et de l'équipement gère les crédits restants engagés depuis la loi de finances pour 2003 au titre de l'exécution de la LOPJ (78 millions d'euros en autorisations de programme et 20 millions d'euros en crédits de paiement).

² Le point de départ du délai et du coût est la date de la signature de la convention de mandat.

³ Aix-en-Provence, Amiens, Bordeaux, Dijon, Lyon, Angers, Versailles, Reims et Toulouse.

III. LA LUTTE CONTRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS, UN OBJECTIF INÉGALEMENT ATTEINT PAR LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES

Les moyens humains et matériels supplémentaires qui ont été mis à la disposition de la justice depuis 2002, même s'ils demeurent insuffisants, commencent à produire des effets positifs dans les tribunaux. De nombreux indicateurs de performance sont déclinés autour de cet objectif en matière pénale comme en matière civile, le projet annuel de performance reprenant largement les objectifs de la LOPJ.

A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES PLUS RAISONNABLES

La situation des juridictions judiciaires en matière civile au mieux s'améliore progressivement (tribunaux de grande instance, cours d'appel) ou reste stable (tribunaux d'instance). Il reste que l'objectif ambitieux d'une réduction de la durée de traitement des affaires à 12 mois pour les cours d'appel, 6 mois pour les tribunaux de grande instance et 3 mois pour les tribunaux d'instance inscrit dans la loi du 9 septembre 2002, n'est toujours pas atteint.

En 2004, le ministère de la justice a accompli un effort significatif pour collecter un plus grand nombre de données significatives de l'activité des juridictions civiles afin de donner une image plus fiable de l'état de la justice civile. La prise en compte de nouvelles procédures qui n'étaient pas jusque-là comptabilisées implique d'importantes ruptures de séries. Ainsi, ce changement d'approche a permis d'affiner le calcul des durées moyennes de traitement en y incluant désormais l'ensemble des procédures en référé et non plus seulement les affaires jugées au fond. Ces bouleversements rendent difficile les comparaisons avec l'année 2003 principalement s'agissant des tribunaux de grande instance. Cependant, il s'agit d'une difficulté ponctuelle appelée à s'atténuer l'année prochaine.

Votre commission des lois se réjouit des progrès accomplis en matière statistique qui permettront dès l'année prochaine de mesurer le plus fidèlement possible l'activité des tribunaux civils. Une telle évolution paraissait nécessaire compte tenu de l'entrée en vigueur de la LOLF qui implique une meilleure connaissance de chacune des actions conduites par le ministère de justice. A cet égard, le recensement de tous les actes de greffes¹

¹ En 2004, 217.757 actes de greffes (inscription au répertoire civil, vérifications des dépens, renonciation à succession...) ont été accomplis par les tribunaux de grande instance et 1.519.182 actes de greffes (déclarations de nationalité, déclaration de PACS, dissolution de PACS, actes de notoriété...) par les tribunaux d'instance.

dans les juridictions civiles qui constituent une part non négligeable de leur activité constitue un progrès.

1. Un délai moyen de jugement des tribunaux d'instance en voie d'être maîtrisé

En 2004, le flux d'affaires nouvelles portées devant **les tribunaux d'instance**, en voie de stabilisation les années précédentes, se caractérise par une croissance notable (603.8396 affaires nouvelles, + 6,1 %) dont 529.938 affaires au fond –en hausse de 6,3 % par rapport à 2003- et 74.000 référés –en augmentation de 4,4 % par rapport à 2003. Cette évolution est principalement imputable au rythme de progression des affaires de protection des personnes (tutelle ou curatelle des majeurs, incapacité des mineurs) (+ 4 %) à la forte hausse des injonctions de payer et du contentieux en matière de baux d'habitation hors loyers impayés.

Dans le même temps, le nombre d'affaires réglées par les tribunaux d'instance, en accroissement, (574.389 dossiers contre 560.378 en 2003) poursuit la tendance observée depuis 2000. Toutefois, cette proportion a été moindre que la pression des affaires nouvelles. Ce déséquilibre a donc entraîné mécaniquement un surcroît d'affaires en stock (+ 29.500 affaires). Cette évolution n'a pas altéré la durée moyenne de traitement qui comme en 2003 s'élève à **4,7 mois**.

L'impact de la création des juges de proximité ne s'est pas encore répercuté dans le volume d'affaires portées devant les tribunaux d'instance. Le ministère de la justice ne dispose pas encore de données fiables sur l'activité des juridictions de proximité mises en place depuis 2003 et se fonde sur des estimations.

La réforme de la justice de proximité : bilan et perspectives

Les premiers juges de proximité (32) ont été installés en septembre 2003¹. La montée en puissance des juridictions de proximité -nouvel échelon judiciaire créé par la loi du 9 septembre 2002- s'effectue progressivement². Au 15 septembre 2005, on dénombrait **471 juges de proximité affectés dans 322 juridictions de proximité**. Ces effectifs devraient s'élever à 500 au début de l'année prochaine mais demeurent largement inférieurs aux prévisions du ministère de la justice. Le rapport annuel sur l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice pour l'année 2004 a souligné qu'« *il paraît d'ores et déjà impossible de recruter 2.800 juges de proximité d'ici la fin de l'année 2007. En outre, le faible nombre de candidatures utiles, qui devrait résulter de leur baisse sensible et de la sélection opérée par le Conseil supérieur de la magistrature, rendent ce résultat improbable.* ». Un juge de proximité rencontré par votre rapporteur pour avis au tribunal d'instance d'Aubervilliers a fait état d'une difficulté particulière de nature à décourager les candidatures liée à l'absence de remboursement des frais de déplacement entre le domicile et la juridiction de proximité. En effet, l'interdiction faite aux juges de proximité issus de certaines professions juridiques et judiciaires (avocats, notaires et huissiers en activité ou ayant cessé leur activité depuis moins de cinq ans) d'exercer leur fonction dans le tribunal dans le ressort duquel est situé leur domicile professionnel peut constituer une trop lourde charge financière, notamment en province, pour les candidats à ces fonctions.

En 2004, saisies de 21.919 affaires nouvelles, les juridictions de proximité ont jugé 18.231 dossiers. La durée moyenne de traitement devant ces tribunaux s'est établie à **3,9 mois**. Ces données ne reflètent pas seulement l'activité des juges de proximité mais comprennent également celle des juges d'instance qui assument l'intérim des fonctions de juge de proximité dans l'attente de la nomination de ces juges. Le ministère de la justice a estimé à 5 % la part du contentieux civil relevant désormais des juridictions de proximité. Cette réforme a suscité une grande inquiétude chez les magistrats, notamment les juges d'instance. Ces derniers militaient en effet pour un renforcement substantiel de leurs effectifs et auraient souhaité le maintien des attributions transférées aux juridictions de proximité. Toutefois, les différentes enquêtes menées auprès des juges de proximité et des juges d'instance montrent que dans 80% des cas les relations entre eux sont bonnes, voire très bonnes. L'activité de ces juridictions devrait néanmoins significativement évoluer, compte tenu de la nouvelle répartition des compétences entre les juridictions de première instance entrée en vigueur en mai dernier en vertu de la loi du 26 janvier 2005 précitée. En effet, cette réforme a notablement élargi la compétence des juridictions de proximité. Leur seuil de compétence a été significativement relevé (de 1.500 à 4.000 euros) et leur saisine élargie aux personnes morales (associations, plaideurs institutionnels). Ainsi, près de 20 % du contentieux porté devant les tribunaux d'instance devraient leur être transférés.

¹ *Le statut et les conditions de recrutement résultent de la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité complétée par le décret en Conseil d'Etat n° 2003-438 du 15 mai 2003 et une circulaire du 12 septembre 2003.*

² *Le montant des rémunérations versées sous forme de vacations aux juges de proximité en fonction s'est élevé en 2004 à 772. 656 euros et jusqu'au 30 mai 2005 à 887. 441 euros. Aucune estimation n'a malheureusement pu être fournie à votre rapporteur pour avis pour 2006.*

2. Une réduction des délais de jugement devant les autres juridictions civiles plus ou moins prononcée

• Un fonctionnement des tribunaux de grande instance en voie d'amélioration

A périmètre constant (c'est-à-dire si on ne prend en compte que les affaires jugées au fond *stricto sensu*¹), **les tribunaux de grande instance - avec 9,1 mois-** enregistrent **une quasi-stabilité de la durée moyenne de jugement** par rapport à 2003 (9,5 mois), marquant ainsi **une rupture avec la tendance observée depuis plusieurs années**². Cette évolution favorable résulte d'une **bonne conjonction entre un volume d'affaires nouvelles enregistrées pour être jugées au fond en voie de stabilisation** (595.848 affaires en 2004 contre 595.430 en 2003, soit + 0,1 %) et **le nombre d'affaires jugées au fond qui progresse légèrement** (573.412 affaires en 2004 contre 568.074 en 2003, soit + 0,9 %).

Les résultats établis sur la base du nouveau périmètre diffèrent dans la mesure où s'ajoutent les procédures en référés et les nouvelles procédures intégrées dans les affaires au fond.

Ainsi, en 2004, le nombre d'affaires nouvelles portées devant les TGI s'est élevé à 937.530 dont 813.451 affaires au fond et 124.079 référés. Le nombre d'affaires terminées se situe à un niveau inférieur (901.093), d'où une augmentation du stock d'affaires en cours (+ 36.000 dossiers). **La durée moyenne de traitement toutes affaires confondues s'établit ainsi à 7 mois en 2004.** Ce délai moyen masque cependant d'importantes disparités puisque 25 % des affaires ont été jugées dans un délai inférieur à deux mois, 50 % dans un délai de moins de 4,6 mois et 25 % dans un délai supérieur à 10,5 mois.

• Une évolution encourageante de la situation des cours d'appel

Les cours d'appel bénéficient d'une situation plus favorable.

Deux tiers des cours d'appel ont en effet réussi à réduire significativement leur délai moyen de jugement (-4,2 mois pour la cour d'appel de Chambéry, -2,8 mois pour la cour d'appel de Dijon, -2 mois pour les cours d'appel de Versailles et de Bastia). En effet, la durée moyenne de traitement (15,3 mois en 2004 contre 16,1 mois en 2003) poursuit la tendance à la baisse observée l'année dernière et, ce en dépit d'un contexte de forte pression des affaires nouvelles.

¹ Qui n'intègrent pas certaines procédures nouvelles telles que les procédures de vente et d'expropriation, l'activité du juge des libertés et de la détention en matière de rétention administrative des étrangers, les ordonnances sur requêtes ou encore les demandes formulées par les victimes auprès des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (15.000 demandes en 2004).

² Ce délai moyen de jugement n'avait cessé de croître depuis 2000 (8,9 mois en 2000, 9,1 mois en 2001, 9,4 mois en 2002 et 9,5 mois en 2003).

En effet, en 2004, le nombre d'affaires portées devant les cours d'appel a cru de 5,5 % (210.250 affaires contre 199.290 en 2003). Cette évolution apparaît comme le corollaire de la croissance des flux enregistrés par les juridictions du premier degré. On observe notamment une forte croissance des appels formés à l'encontre des jugements rendus par les conseils de prud'hommes et -dans une moindre mesure- par les tribunaux de grande instance.

Les efforts des magistrats pour traiter un nombre de dossiers croissant (215.887 affaires terminées en 2004) ont permis de compenser l'augmentation du volume d'affaires nouvelles. Ainsi, cette configuration favorable a permis une réduction du stock d'affaires en cours d'environ 5.600 dossiers, soit une diminution de 10 % du stock global estimé (au 1^{er} janvier 2005) à 244.000 affaires.

La résorption des stocks s'observe dans plus de la moitié des cours d'appel.

Ces progrès ont pu être obtenus grâce à l'engagement des cours d'appel dans une **démarche de contractualisation avec le ministère de la justice**. En effet, la LOPJ a systématisé le **recours aux contrats d'objectifs**, qui déterminent pour une durée de trois ans renouvelable des objectifs précis – quantitatifs et qualitatifs-, révisables chaque année et allouent, en contrepartie, pour la durée du contrat, des moyens humains et matériels supplémentaires. Aux termes de l'engagement, les emplois créés pourront être supprimés et les moyens de fonctionnement réduits. En 2005, 35 postes de greffiers ont été localisés à cette fin.

Actuellement, plusieurs contrats d'objectifs dont le bilan est très satisfaisant sont en cours d'exécution. On observe d'ailleurs que les cours d'appel dont les stocks d'affaires s'aggravent (Riom, Metz et Nancy) n'ont pas conclu de contrats d'objectifs.

Les premiers contrats ont été signés en décembre 2002 par **deux cours d'appel**. Il s'agit de :

- la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui poursuit l'objectif de résorber les stocks enregistrés dans les chambres civiles, commerciales et sociales en échange d'un renforcement de ses moyens humains (15 magistrats et 12 greffiers) et matériels (+ 561.500 euros, soit 175.000 euros par an). MM. Jean-Pierre Atthenont, premier président de cette cour, et Jean-Paul Lacroix-Andrivet, président de chambre chargé du suivi du contrat d'objectifs, ont indiqué à votre rapporteur pour avis que ces ressources nouvelles avaient permis de créer des chambres dédiées au « déstockage » notamment en matière sociale, familiale, d'instruction et de construction. Ils ont cependant relevé que les nombreuses vacances de postes liées aux mutations des fonctionnaires des greffes n'avaient pas permis à la cour d'appel de fonctionner avec la totalité des moyens qui lui avaient été alloués à l'origine.

L'expérience menée a produit des résultats tangibles. Le nombre d'affaires réglées s'est accru de 3,4 % et dans le même temps le stock d'affaires en instance a baissé de 12,4 %. Un renouvellement du contrat qui arrive à échéance au 31 décembre prochain est d'ailleurs souhaité par les chefs de cette cour ;

- la cour d'appel de Douai qui s'est fixé un objectif analogue à celui de la cour d'appel d'Aix-en-Provence et a bénéficié d'effectifs supplémentaires (12 magistrats et 12 greffiers) et d'une dotation majorée à hauteur 478.200 euros. Là encore, les effets positifs de cette démarche ont été perceptibles dès 2004 : les stocks d'affaires ont chuté de 15 %, ce qui a permis d'améliorer la durée moyenne de traitement de près de 2 mois.

L'efficacité de ces deux dispositifs se mesure à la part significative prise par ces deux cours d'appel dans la réduction des affaires en stock. Ces juridictions ont en effet contribué pour les deux tiers à la diminution des stocks d'affaires. Ces avancées pourraient néanmoins être plus modestes l'année prochaine. En effet, les magistrats de la cour d'appel d'Aix-en-Provence ont indiqué à votre rapporteur pour avis que l'augmentation générale du nombre d'affaires nouvelles risquait de rendre à terme plus difficiles à atteindre les objectifs fixés.

Le 5 janvier 2005, de nouvelles cours d'appel ont signé des contrats d'objectifs. Ainsi, celle de Pau s'est engagée à améliorer le traitement des affaires familiales et de mineurs moyennant l'affectation de deux magistrats et de deux fonctionnaires supplémentaires et une majoration de sa dotation de près de 27.000 euros. Celle de Bordeaux a choisi de concentrer ses priorités sur le contentieux des affaires familiales et a obtenu de nouveaux postes de magistrats (2) et de fonctionnaires (3) ainsi qu'une majoration de ses crédits de 33.240 euros. La cour d'appel de Versailles a décidé d'agir sur la réduction des affaires en instance de jugement devant les cours d'assises situées dans son ressort en échange d'effectifs plus étoffés (+ 9 magistrats et + 6 fonctionnaires) et une enveloppe supplémentaire de 54.000 euros.

Le ministère de la justice n'a pu encore établir un bilan précis de l'exécution des nouveaux contrats.

Une troisième génération de contrats devrait être signée avant la fin de l'année. Pourraient être concernées les cours d'appel de Chambéry, Montpellier, Reims, Riom, Saint-Denis de La Réunion et Nouméa. Au cours de l'année 2006, les demandes présentées par les cours d'appel de Toulouse, d'Angers, de Nîmes et de Basse-Terre devraient être examinées.

La contractualisation tend donc à devenir un mode courant de relations entre l'administration centrale et les cours d'appel. Compte tenu des améliorations qu'elle produit, **elle mérite d'être encouragée et élargie à toutes les juridictions judiciaires.**

Quelques initiatives ponctuelles méritent à cet égard d'être signalées. Comme l'ont indiqué les magistrats de la cour d'appel d'Aix-en-Provence à

vos rapporteurs pour avis, des contrats régionaux ont été conclus avec certains tribunaux de grande instance (Grasse, Nice, Toulon) du ressort pour résoudre des difficultés ponctuelles, par exemple traiter des dossiers très anciens, ayant donné lieu à une information judiciaire. Ils ont expliqué que ces juridictions avaient bénéficié du concours de magistrats placés et de greffiers placés¹. Le nombre global de magistrats placés (319 au 30 avril 2005) a fortement augmenté ces dernières années, ce qui a permis aux chefs de cours de gérer les effectifs au plus près des charges de travail des juridictions situées dans leur ressort.

• Un délai de jugement moyen devant la Cour de cassation qui diminue légèrement

En 2004, la Cour de cassation a connu une légère amélioration de son délai de jugement moyen (22 mois et 12 jours contre 24 mois en 2003)². De même, le stock d'affaires en instance décroît (29.808 contre 31.636 en 2003). Cette tendance favorable a pu être obtenue grâce à l'augmentation de la productivité des magistrats, qui ont jugé un nombre croissant d'affaires (23.539 décisions rendues). Cette perspective favorable pourrait néanmoins être fragilisée si l'augmentation du volume d'affaires soumises à la Cour de cassation constatée en 2004 (+1,5 %) se confirmait l'année prochaine.

La procédure de filtrage instituée par la loi organique n° 2001-539 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature³ a permis d'évacuer rapidement les pourvois manifestement infondés (ne reposant sur aucun moyen de droit ou irrecevables). Les chambres civiles de la Cour de cassation ont rendu 5.924 décisions de non admission, qui ont représenté plus d'un tiers des décisions rendues en matière civile. Les trois premières années d'application de ce dispositif font apparaître que ce dispositif a contribué à l'amélioration significative du fonctionnement de cette cour.

B. DES DÉLAIS DE JUGEMENT EN MATIÈRE PÉNALE ENCORE EXCESSIFS MAIS DES EFFORTS RÉELS POUR AMÉLIORER LE TAUX DE RÉPONSE PÉNALE

1. Une absence d'amélioration significative des délais de jugement en matière pénale

Depuis dix ans, la **durée moyenne des procédures pénales** se caractérise par une très grande stabilité, oscillant entre 10,3 mois et 11,5 mois. En 2003, elle s'élève à **10,8** mois (contre 11,1 mois en 2002).

¹ Ces magistrats sont rattachés administrativement aux services administratifs régionaux et sont affectés provisoirement dans les juridictions du ressort de la cour d'appel en fonction des besoins (vacances de poste, engorgement ponctuel, congé de magistrat titulaire). Voir notamment l'article 7 de la loi n° 95-64 du 19 janvier 1995.

² Qui se décompte en nombre de jours s'écoulant entre l'enregistrement du dossier par la Cour de cassation et la date de l'arrêt clôturant l'affaire.

³ Voir l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire.

En matière criminelle, le délai imputable à l'institution judiciaire en 2003 (**34,8 mois** dont 22,7 mois pour le déroulement de l'instruction et 12,1 mois pour l'audiencement) se **dégrade** par rapport à 2002 (32,5 mois).

Comme en 2003, les cours d'assises ont fourni en 2004 un effort de productivité notable qui s'est traduit par un nombre croissant de personnes jugées (4.168 contre 4.022 en 2003) et des arrêts prononcés en hausse. En 2004, le taux d'appel -21 %- est en recul par rapport aux deux années précédentes (24 %). Toutefois, cette évolution favorable n'a pas permis de limiter la croissance du stock d'affaires en instance d'audiencement qui croît de 10 % par rapport à 2003. Cette situation s'explique principalement par la pression des affaires nouvelles liées à l'instauration par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes d'un appel des jugements de cours d'assises qui pèse sur le fonctionnement de ces juridictions.

Constante depuis 1999, la **durée moyenne des procédures délictuelles** en 2003 **-11 mois-** diminue légèrement par rapport à 2002 (11,3 mois). Cette donnée masque d'importantes disparités suivant la nature de l'infraction : les condamnations en matière de stupéfiants sont prononcées dans un délai -très long- de 16,7 mois en raison d'une saisine fréquente du juge d'instruction, tandis que les infractions à la circulation routière et à la police des étrangers sont jugées dans des délais nettement plus brefs respectivement 4,8 et 5,4 mois. L'orientation de ces délits vers la procédure de comparution immédiate explique notamment ce constat.

Avec près de 10 % de jugements supplémentaires rendus, l'activité des tribunaux correctionnels a cru en 2004. Cette hausse est la traduction de l'augmentation du nombre d'affaires transmises par les parquets (+ 13 %) imputable en partie à la « correctionnalisation » de certains délits routiers (défaut d'assurance, défaut de permis de conduire) opérée par la loi du 9 mars 2004.

Le nombre de jugements portant condamnation ou relaxe rendus par ces juridictions (397.162) accuse une légère baisse qui a cependant été compensée par un volume important d'ordonnances pénales (42.000)¹ et d'ordonnances d'homologation rendues dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (1.700).

La place occupée par ces deux nouvelles procédures de jugement (ordonnance pénale et CRPC) confirme le bien-fondé de la démarche du législateur tendant à mettre à la disposition de la justice des instruments nouveaux pour traiter -dans de bonnes conditions- un nombre d'affaires croissant. La diversité des procédures pénales permet d'orienter les affaires en fonction de leur complexité vers les circuits les plus adaptés (circuit long/circuit court), ce qui est de nature à améliorer la qualité de la justice rendue.

¹ Sur ces 42.000 ordonnances pénales, 41.725 tendait à une condamnation et 312 à une relaxe (soit un taux de relaxe de 0,7 %).

Deux nouvelles procédures accélérées de jugement : l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

• L'ordonnance pénale

Inspirée du droit allemand, l'ordonnance pénale a été introduite en 1972 pour traiter certaines contraventions. La loi du 9 septembre 2002 a élargi son champ d'application pour y inclure certains délits : les délits prévus par le code de la route et les délits en matière de réglementation relatives aux transports terrestres. La procédure applicable est simplifiée écrite et non contradictoire (articles 495 et suivants du code de procédure pénale). Elle ne prévoit pas d'audience de jugement mais donne lieu à une décision qui équivaut à un jugement.

La montée en puissance de cette procédure a été très rapide. En 2004, près de 13 % des affaires poursuivies ont été orientées vers l'ordonnance pénale. A Paris et à Lyon, elle constitue un outil désormais incontournable pour traiter le contentieux de masse et absorbe respectivement 10 % et 29 % du contentieux correctionnel. Nanterre totalisait déjà au premier trimestre 1.237 ordonnances pénales. De même, dans les juridictions de petite taille ou de taille moyenne, cette procédure rencontre un succès notable. Ainsi, le tribunal de grande instance de Grasse a rendu près de 1.000 ordonnances pénales en 2004 tandis que le tribunal de grande instance de Laval évalue à 600 le nombre d'ordonnances pénales pour l'année 2005.

• La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), communément désignée par l'expression « plaider coupable », a sans doute constitué la principale innovation de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale). Cette procédure permet au procureur de la République de proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit, une peine qui, en cas d'accord de l'intéressé, pourra être homologuée par le président du tribunal.

Actuellement, près de 160 tribunaux de grande instance sur 181 mettent en oeuvre cette procédure. Le champ d'application retenu par la plupart des juridictions est encore assez limité (conduite sous l'empire d'un état alcoolique, conduite sans permis et défaut d'assurance) mais devrait s'étendre. En outre, après avoir suscité des réserves de la part de nombreux acteurs de l'institution judiciaire (magistrats, avocats), elle est de mieux en mieux acceptée et tend à être de plus en plus utilisée.

Source : « Juger vite, juger mieux, les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux » - rapport n° 17 (Sénat, 2005-2006) de M. François Zocchetto au nom de la mission d'information de la commission présidée par M. Laurent Bêteille relative aux procédures accélérées de jugement.

En outre, la participation des juges de proximité aux formations collégiales des tribunaux correctionnels prévue par la loi du 26 janvier 2005 précitée devrait permettre aux magistrats professionnels de traiter un plus grand nombre d'affaires. 120 tribunaux de grande instance ont déjà mis en oeuvre l'échevinage en matière correctionnelle ou en ont l'intention. Près d'une centaine de juges de proximité –sur la base du volontariat– ont déjà siégé en audience correctionnelle.

D'après la mission chargée du recrutement des juges de proximité, ces derniers sont satisfaits de participer aux formations collégiales du tribunal correctionnel. Ils estiment en particulier que ces nouvelles attributions constituent un moyen d'être mieux intégrés au milieu judiciaire et de

bénéficiaire de l'expérience des magistrats professionnels. La mise en place d'un échevinage au sein des tribunaux correctionnels a été en outre bien acceptée par les magistrats professionnels.

Le délai de jugement moyen des **contraventions de la cinquième classe** a diminué en 2003 pour s'établir à **8,5 mois**.

Les tribunaux de police ont enregistré une baisse de leur activité en 2004 qui résulte du transfert vers les tribunaux correctionnels des infractions en matière de circulation routière. Le nombre de contraventions sanctionnées s'est donc mécaniquement réduit au cours de cette période (- 20 %). Les juridictions de proximité compétentes depuis 2003¹ pour juger certaines contraventions de cinquième classe ont traité peu de contraventions de cinquième classe (3.098) en 2004 (moins 4 % du contentieux total).

Compte tenu de la nouvelle répartition des compétences prévue par la loi du 26 janvier 2005 précitée, le contentieux des contraventions de cinquième classe relève désormais intégralement des tribunaux de police².

2. Une exécution des peines trop lente et trop faible

La mise à exécution des peines prononcées par les juridictions répressives qui relève d'un circuit complexe est **loin d'être effective**. Pourtant, la loi du 9 mars 2004 a consacré le principe de l'exécution immédiate des peines. Comme l'a indiqué le ministère de la justice à votre rapporteur pour avis, ce domaine est mal connu en termes statistiques et les informations à ce sujet sont fragmentaires. Une enquête a été toutefois effectuée auprès d'un échantillon de quelques tribunaux correctionnels qui permet de dresser un premier bilan de la situation.

Compte tenu de l'hétérogénéité des modes d'exécution, les taux d'exécution ont été mesurés pour chaque type de peine.

54,5 % des peines d'emprisonnement ferme dont l'exécution relève intégralement du parquet ont été exécutées dans un délai de dix-huit mois en 2004. Parmi ces peines exécutées, près des deux tiers concernaient des personnes jugées détenues. En excluant les peines à exécuter qui ne peuvent l'être pour un motif juridique (caractère non définitif de la condamnation, grâce, amnistie, décès, prescription) qui s'élèvent à 33 %, 12 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées restaient en attente d'exécution dix-huit mois après la condamnation.

¹ Voir les dispositions du décret n° 2003-542 du 23 juin 2003 désormais abrogées qui fixent la liste des contraventions de cinquième classe relevant des juridictions de proximité. Il s'agit principalement d'infractions au code de la route.

² En effet, le législateur a souhaité simplifier et clarifier les attributions en matière contraventionnelle en instituant une compétence de principe des juridictions de proximité en matière de contraventions des quatre premières classes et en confiant le traitement exclusif des contraventions de la cinquième classe aux tribunaux de police. Voir rapport n° 66 de M. Pierre Fauchon (Sénat, 2004-2005) pages 17 et 18. Voir le décret n° 2005-284 du 25 mars 2005 qui a abrogé les dispositions prévues par le décret n° 2003-542 du 23 juin 2003.

En ce qui concerne les peines d'emprisonnement avec sursis total et mise à l'épreuve dont l'exécution relève de services de la juridiction autres que le parquet, seules 66,3 % ont été transmises au juge de l'application des peines (JAP) au cours des dix-huit mois suivant le jugement. Des motifs juridiques expliquent la non transmission de près de 11 % des peines tandis que 23 % demeureraient en attente de transmission sans motif valable. Seulement 58 % des peines d'emprisonnement avec un sursis et un travail d'intérêt général ont été transmises au JAP au cours des dix-huit mois qui ont suivi la condamnation. La non transmission des 42 % restants ne s'expliquent par aucun motif juridique. La transmission au JAP des peines assorties d'un travail d'intérêt général -70 %- est en revanche plus satisfaisante, même si aucun motif juridique n'explique la non transmission du reliquat.

S'agissant des peines d'amendes dont l'exécution relève d'une autre administration, le bilan est tout aussi médiocre. 72,3 % des peines de jours-amende ont été transmises au Trésor public dans un délai de dix-huit mois. Sur cet ensemble, 25,3 % des jours-amende sont arrivées au stade de l'exécution. L'amnistie explique la non-exécution de près de 54 % des peines transmises et 24 % des transmissions sont demeurées en souffrance en l'absence de toute manifestation de l'administration des finances.

Le ministère de la justice a mené des initiatives pour améliorer le taux d'exécution des peines. Des bureaux d'exécution des peines (BEX) dans l'enceinte du tribunal ont été créés à titre expérimental en 2004 dans quelques tribunaux de grande instance¹ afin d'assurer la continuité de l'action judiciaire entre le prononcé de la peine et sa mise à exécution. Le BEX est destiné à prendre en charge le condamné dès la fin de l'audience pour que la phase d'exécution puisse commencer, sans temps mort.

Ses principales missions consistent à :

- accélérer la mise à exécution des peines prononcées par le tribunal dans la continuité de l'audience ;
- informer les personnes condamnées sur les peines prononcées, les voies de recours, les dommages et intérêts ainsi que les frais de justice ;
- avec l'accord du condamné, engager une première étape de l'exécution des peines selon la peine prononcée (remise du permis de conduire, paiement immédiat de l'amende et du droit fixe de procédure, convocation devant le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation) ;
- orienter et informer les victimes sur les dommages et intérêts, les voies de recours sur l'action civile et les procédures d'indemnisation.

Le garde des sceaux, lors de son audition devant votre commission, le 22 novembre dernier, a indiqué que cette démarche paraissait concluante tant pour l'auteur que pour la victime. En outre, la publication du

¹ Bordeaux, Nantes, Orléans, Périgueux, Libourne, Bergerac, Angoulême et Rouen.

décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005 accordant une ristourne en cas de paiement immédiat d'une amende traduit également la volonté du ministère de la justice pour systématiser l'exécution de la peine.

3. Une réponse pénale de plus en plus systématique

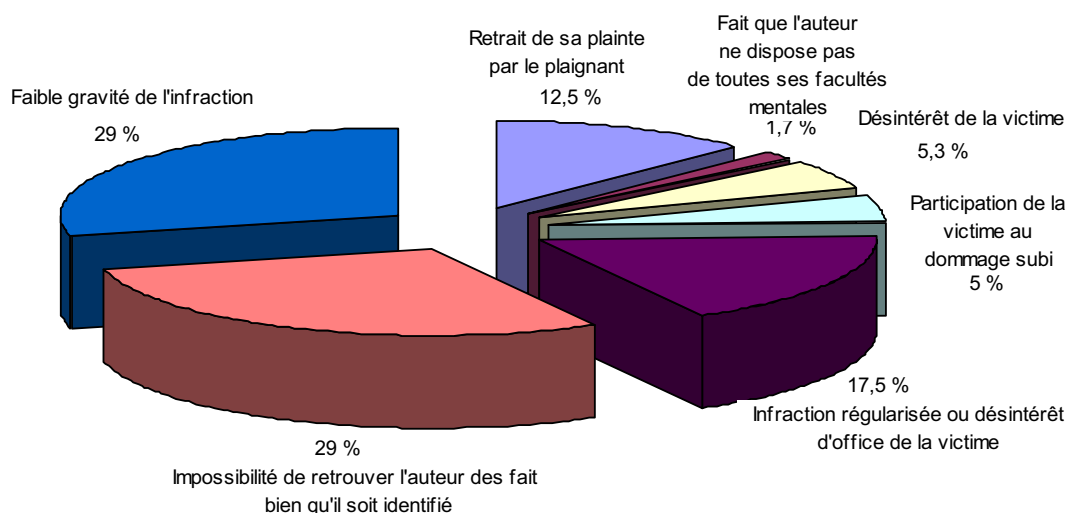
En 2004, 3.550.000 sur 5.004.678 dossiers pénaux traités par les parquets n'ont pu faire l'objet de poursuites. L'impossibilité de caractériser l'infraction (8 % des affaires traitées) et, surtout, la difficulté pour les services de police ou de gendarmerie d'élucider l'affaire (63 % des affaires traitées) expliquent cette situation.

Le nombre d'affaires « poursuivables »¹ -en progression constante depuis 1997²- s'est élevé à 1.455.600 et représentent ainsi 29,1 % des affaires traitées par les parquets.

Un quart de ces affaires ont fait l'objet d'un classement sans suite pour **inopportunité des poursuites**. Ainsi, la tendance à la **diminution du taux de classement** (25,2% contre 27,9 % en 2003 et 31,8 % en 2002) se confirme.

Les motifs de classement sans suite sont variés comme le montre le tableau ci-après. La baisse constatée résulte en partie d'une diminution des classements pour motif de trouble peu grave à l'ordre public qui représentent un peu moins du tiers de l'ensemble.

Les principaux motifs de classement sans suite des affaires poursuivables



Source : ministère de la justice.

¹ Les affaires « poursuivables » recouvrent toutes les affaires susceptibles de recevoir une réponse pénale.

² En 2004, cette augmentation s'établit à 5,2 %.

Corrélativement, la réponse pénale apportée aux affaires poursuivables dont le taux passe de 72,1 % en 2003 à 74,8 % en 2004 (soit dix points de plus qu'en 1997) continue donc de s'améliorer. Celle-ci revêt trois formes :

- la poursuite devant une juridiction de jugement ou d'instruction ; 674.522 procédures pénales ont donné lieu à des poursuites judiciaires. Bien que ce chiffre augmente de 3 % par rapport à 2003, il traduit une baisse de la part des poursuites dans la réponse pénale qui retrouve le niveau constaté en 2002 ;

- le recours aux mesures aux alternatives aux poursuites ; ces procédures sont en nette progression. Avec 388.916 affaires poursuivables classées sans suite à la suite d'une procédure alternative réussie, elles représentent désormais 26 % des affaires poursuivables (contre 23,8 % en 2003). La palette des mesures mises à la disposition des parquets est large. Le rappel à la loi est la plus fréquemment utilisée (53 % des mesures alternatives) car il se révèle très utile pour traiter un grand nombre d'infractions de faible gravité. La réparation du dommage ou du trouble causé par l'infraction et la médiation ou la réparation pour les mineurs sont également souvent mises en oeuvre. L'orientation de l'auteur des faits vers l'injonction thérapeutique et l'orientation vers une structure sanitaire et sociale est plus rare (4,3 % des mesures alternatives) ;

- la mise en oeuvre des compositions pénales qui permet au parquet de proposer à un délinquant qui reconnaît les faits certaines obligations en contrepartie de l'abandon des poursuites. Une part assez faible des affaires « poursuivables » (moins de 2 % soit 25.777 en 2004) est orientée vers la composition pénale. Toutefois, ce nouveau mode d'intervention du parquet institué en 1999¹ connaît une montée en puissance très forte depuis deux ans² comme l'a souligné la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale. Cette procédure est adoptée par un nombre croissant de juridictions³.

IV. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE DÉPENSE LIMITATIVE DIFFICILE À MAÎTRISER

Mise en place par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, l'aide juridictionnelle est un dispositif central qui participe au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

¹ Voir la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

² En 2001, on ne dénombrait que 3.500 compositions pénales enregistrées.

³ Voir le rapport de la mission d'information précité – pages 29 à 45.

L'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire prévu par la LOLF implique de profonds changements sur la gestion de ce poste de dépenses alors même que demeurent certaines difficultés inhérentes au dispositif liées à la hausse constante du nombre de bénéficiaires éligibles et à l'insuffisante rétribution des avocats.

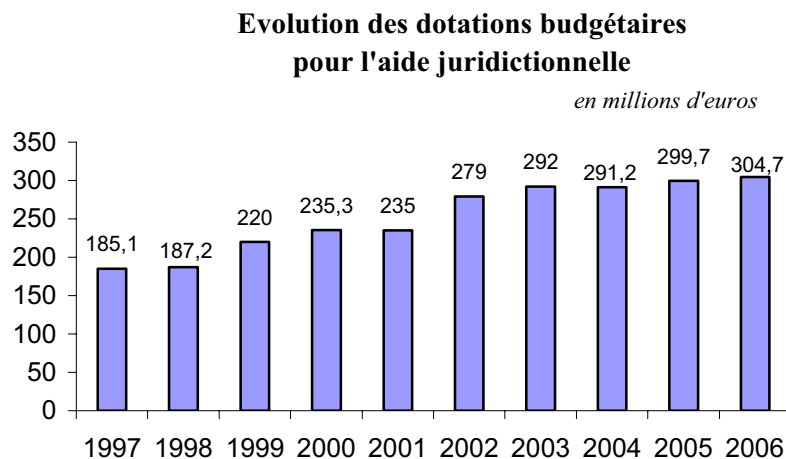
A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE CHARGE FINANCIÈRE DE PLUS EN PLUS LOURDE POUR L'ÉTAT

1. Une accélération du rythme des dépenses au titre de l'aide juridictionnelle

La dotation budgétaire affectée à l'aide juridictionnelle croît régulièrement chaque année. Le rythme de progression de ces dépenses s'accélère depuis 2002. Entre 1999 et 2004, elles se sont en effet accrues de près de 40 %, passant de 220 millions d'euros à 274 millions d'euros.

En 2005, la consommation effective attendue devrait être proche du montant de la dotation initiale allouée en loi de finances pour 2005 (299,7 millions d'euros, en hausse de près de 3 % par rapport à 2004).

Le **projet de loi de finances pour 2006** prévoit une légère augmentation de l'enveloppe au titre de l'aide juridictionnelle dont le montant s'élève à **304,7 millions d'euros**.



Source : ministère de la justice.

Des mesures nouvelles d'un montant global de 5 millions d'euros sont prévues pour :

- financer l'augmentation de la dépense induite par la hausse des dotations affectées aux protocoles d'amélioration de la défense des justiciables

conclus entre les barreaux et les juridictions qui résulte de l'augmentation des missions achevées en matière pénale en 2005¹ ;

- couvrir l'extension à l'assistance des victimes du champ de certains protocoles en application du décret n° 2003-300 du 2 avril 2003 ;

- prendre en charge la signature en 2005 de deux nouveaux protocoles par les barreaux d'Argentan et de Rouen² ;

- financer l'incidence de la hausse prévisible des admissions en 2006 ; Mme Mireille Thuau, responsable du programme *accès au droit à la justice*, a expliqué à votre rapporteur pour avis que le projet de budget avait été élaboré à partir de l'hypothèse d'une augmentation de 1 % des admissions en matière civile et de 4 % en matière pénale, soit environ 870.200 admissions au total (contre 850.673 attendues pour 2005). En outre, la dépense moyenne prévue par admission civile a été estimée à 500 euros contre 200 euros s'agissant de la dépense moyenne par admission pénale.

2. Les causes de la difficile maîtrise des dépenses d'aide juridictionnel

En 2004, la hausse des admissions à l'aide juridictionnelle -10 %- est comparable à celle enregistrée en 2003 (9,8 %). Cette évolution rompt avec la stabilisation constatée entre 1997 et 2002. L'aide totale, majoritaire³, enregistre la plus forte hausse (10,8 %)⁴. La progression des admissions en matière civile (9,9 %) est très proche de celle enregistrée dans le domaine pénal (10,3 %). Les procédures civiles représentent une part prépondérante des admissions à l'aide juridictionnelle (52 %), le contentieux pénal et administratif représentant respectivement 42 % et 6 % des admissions.

A la différence des frais de justice sur lesquels le ministère de la justice dispose d'une certaine marge de manoeuvre, les crédits d'aide juridictionnelle échappent pour une grande part à son action. En effet, l'aide juridictionnelle est **un droit légal attribué sous condition de ressources**. Par conséquent, l'évolution de la dépense est non seulement soumise aux **aléas des situations individuelles des demandeurs** confrontés à la justice mais **dépend en outre largement de la situation économique de notre pays**.

¹ La contribution de l'Etat à la rétribution des avocats pour certaines missions d'aide juridictionnelle, d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, en matière de médiation ou de composition pénale peut être majorée à hauteur de 20 % au maximum pour les barreaux ayant souscrit avec les chefs de juridiction des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une meilleure organisation de la défense.

² On dénombre actuellement 36 protocoles d'amélioration de la défense. Ces protocoles représentent un coût total de 6,6 millions d'euros (soit 185.000 euros par protocole).

³ Elle représente 88,3 % des affaires.

⁴ Soit 734.661 admissions en 2004.

D'autres facteurs davantage liés à l'économie même du dispositif d'aide juridictionnelle prévu par la loi de 1991 expliquent la difficile maîtrise de ce poste de dépenses.

L'extension récente du bénéfice de l'aide juridictionnelle à des justiciables fragilisés et à de nouveaux domaines a accru mécaniquement le nombre de demandeurs éligibles à ce dispositif. L'entrée en vigueur des lois nouvelles est en effet lourde de conséquences sur les finances de l'Etat.

La loi « Borloo » du 1^{er} août 2003 ayant institué une procédure nouvelle (le rétablissement personnel) a entraîné une augmentation de 19 % des admissions introduites devant le juge de l'exécution. Cette loi a également élargi le bénéfice de l'aide juridictionnelle à certains syndicats de co-propriété en difficulté. De même, la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile en unifiant la procédure d'instruction des demandes d'asile a entraîné une hausse des recours juridictionnels¹ (+ 10 % soit 2.123 admissions).

On peut également citer l'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux procédures engagées devant le juge de proximité (décret n° 2003-542 du 23 juin 2003) ou encore l'extension du champ de l'aide juridictionnelle aux procédures nouvelles² -comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, remise en exécution du mandat d'arrêt européen- prévue par le décret n° 2004-1125 du 29 septembre 2004.

Aux effets « inflationnistes » induits mécaniquement par ces récentes réformes s'ajoutent deux autres causes :

- **l'augmentation automatique du nombre de bénéficiaires** résultant de la revalorisation annuelle des plafonds de ressources indexée sur l'évolution de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu en application de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991. En 2005, le plafond des ressources a progressé de 1,7 % et s'élève à 844 euros pour l'aide totale et 1.265 euros pour l'aide partielle. En 2006, il est prévu que cette réévaluation reste contenue dans la limite prévue par la loi ;

- **les aménagements procéduraux** destinés à simplifier la procédure telles la modulation des correctifs familiaux pour les personnes à charge du demandeur instituée en avril 2003³ et la clarification des règles relatives aux

¹ Cette loi a unifié l'instruction des demandes d'asile quel que soit le statut demandé (réfugié ou protection subsidiaire). Ce changement s'est traduit par la généralisation de la compétence de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et par un transfert de compétences en cas de contestation à la commission des recours des réfugiés.

² Créées par la loi du 9 mars 2004.

³ Ainsi, les plafonds des ressources pour l'octroi de l'aide juridictionnelle totale ou partielle sont majorés d'une somme équivalant à 15,6 % du plafond d'aide totale, soit 152 euros en 2005 pour chacune des deux premières personnes à charge et d'une somme équivalant à 8,8 % du plafond de l'aide totale, soit 96 euros pour la troisième personne à charge et les suivantes.

ressources afin de réduire les disparités de traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle¹.

L'augmentation du barème de la rétribution de l'avocat exerçant des missions au titre de l'aide juridictionnelle contribue également à l'augmentation du volume des dépenses. Plusieurs revalorisations **ponctuelles** sont intervenues² depuis deux ans conformément au quatrième axe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de septembre 2002 relatif à l'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la justice³.

Ainsi, en 2003 une augmentation des barèmes concernant 15 procédures est intervenue⁴. Cette mesure a été financée en loi de finances initiale pour 2004, à laquelle s'est ajouté le relèvement de 2 % du montant de l'unité de valeur⁵.

De même, les avocats ont obtenu une refonte du barème en matière de référé devant les juridictions administratives et de procédures devant le tribunal des pensions (décret n° 2004-1225 du 29 septembre 2004). Le décret n° 2004-1158 du 29 octobre 2004 pris en application de la réforme du droit du divorce⁶ a également octroyé une majoration de la rétribution des avocats prêtant leur concours à des personnes parties à un divorce lorsqu'une mesure de médiation a été ordonnée par le juge.

L'impact de ces revalorisations est loin d'être négligeable comme en attestent les règlements -en forte hausse (+ 33 % entre 1998 et 2004)- effectués par les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) aux avocats au titre de missions achevées⁷.

Mme Ghislaine Dejardin, présidente de la commission accès au droit du Conseil national des barreaux (CNB) a jugé ces avancées insuffisantes, regrettant qu'aucune revalorisation du montant de l'unité de valeur ne soit envisagée cette année. Elle a constaté que l'engagement du ministère de la justice d'augmenter chaque année de 5 % l'unité de valeur n'était pas respecté. En outre, elle a fait valoir que de nombreuses missions au titre de l'aide juridictionnelle assumées par les avocats -débat sur la prolongation de détention, défense d'un mineur en matière contraventionnelle, assistance devant le délégué du procureur, audience devant la chambre de l'instruction- n'étaient pas indemnisées.

¹ L'exclusion de la prise en compte des ressources de l'aide personnalisée au logement et de l'aide juridictionnelle entre dans ce cadre.

² Chaque type de procédure correspond à un barème attribuant un nombre défini d'unités de valeur et donne lieu à une rémunération forfaitaire.

³ Ces revalorisations succèdent à deux hausses du barème d'un montant global de 56 millions d'euros intervenues sur la base du protocole du 18 décembre 2000 conclu entre le ministère de la justice et les avocats, financées en deux temps (en janvier 2001 et en janvier 2002).

⁴ Voir décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003.

⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'unité de valeur de référence s'établit à 20,84 euros.

⁶ Voir la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004.

⁷ Qui sont passés de 163 millions d'euros en 1998 à 224 millions d'euros en 2004.

Il paraît primordial de garantir les droits de la défense quelle que soit la procédure engagée. Telle est la raison pour laquelle votre commission des lois souhaite que le ministère de la justice engage des discussions avec la profession d'avocat pour que toutes leurs interventions liées à l'aide juridictionnelle soient rétribuées. Il serait préjudiciable au bon fonctionnement de la justice que, dans certaines procédures, les avocats n'assistent pas les justiciables les plus démunis.

B. DES CONTRAINTES NOUVELLES LIÉES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF

1. Une maîtrise des dépenses rendue nécessaire par le caractère limitatif des crédits d'aide juridictionnelle

• *Des dépenses isolées sous un programme distinct des services judiciaires*

Les dépenses d'aide juridictionnelle sont désormais regroupées dans l'action 01 du programme *accès au droit et à la justice*. Elles représentent plus de 90 % de l'enveloppe allouée au programme soit 322,6 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à financer, de manière marginale, des dépenses de personnel¹ (8 % de l'enveloppe, soit 14,4 millions d'euros) et, surtout, des dépenses d'intervention liées à la rétribution de tous les auxiliaires de justice effectuant des missions au titre de l'aide juridictionnelle (92 %, soit 299,7 millions d'euros). Cette action se distingue des autres actions des programmes de la mission « Justice » car elle ne comporte pas de crédits de fonctionnement.

La part prépondérante de ce poste budgétaire au sein du programme limite considérablement les possibilités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, comme l'a souligné la responsable du programme, Mme Mireille Thuau, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville.

• *Un volume de dépenses désormais plafonné*

En application de l'article 10 de la LOLF, **les crédits d'aide juridictionnelle, évaluatifs sous l'empire de l'ancienne ordonnance de 1959 deviendront limitatifs à compter du 1^{er} janvier 2006²**. Une circulaire du 2 août 2005 en a informé l'ensemble des juridictions.

La dotation allouée à l'aide juridictionnelle sera donc désormais contrainte, ce qui impose que **l'enveloppe initiale inscrite en loi de finances soit évaluée au plus près pour prendre en charge intégralement la future dépense pour l'année à venir**. Dès lors la maîtrise de ce poste budgétaire, en dépit d'un contexte plutôt inflationniste, apparaît comme **une nécessité**.

¹ Il s'agit des dépenses de rémunérations des fonctionnaires des juridictions affectés dans les bureaux d'aide juridictionnelle et du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville qui relève de l'administration centrale du ministère de la justice.

² Voir également sur ce point le I – B – 2 du présent avis.

Telle est la raison pour laquelle le ministère de la justice a souhaité limiter l'octroi de l'aide juridictionnelle aux personnes les plus nécessiteuses. Il s'est donc efforcé d'encadrer plus rigoureusement le dispositif :

- en prévoyant le retrait de l'aide en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ou d'un changement de situation ;

- en incitant l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à demander au juge de condamner la partie adverse tenue aux dépens ou qui perd son procès à lui verser une somme à titre d'honoraires en application de l'article 37 de la loi du 1991.

Ainsi, **une circulaire du 12 février 2005** relative à la mise en œuvre de la réforme du divorce a souligné la nécessité de prendre en compte tout changement dans la situation financière du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en cours de procédure (reprise d'activité, versement d'une prestation compensatoire).

Une autre circulaire du 25 février 2005 relative à l'enregistrement et à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle par les BAJ a rappelé que la commission ou la désignation d'office n'avait ni pour objet ni pour effet d'entraîner l'octroi automatique du bénéfice de ce dispositif. Elle a précisé que l'avocat commis d'office doit convenir des honoraires qu'il réclamera à la personne qu'il assiste dès lors que celle-ci dispose de ressources supérieures au plafond pour l'obtention de l'aide juridictionnelle.

La représentante des avocats, Mme Ghislaine Dejardin, au cours de son audition, a exprimé un **point de vue très critique sur ces deux mesures**. Elle a en particulier regretté que ces circulaires aient été élaborées sans concertation. Elle a indiqué qu'en cas de retour à meilleure fortune de leurs clients, les avocats n'avaient bien souvent aucune garantie de recouvrer leurs honoraires. Elle a ajouté en outre que ces dispositions plaçaient les avocats dans une situation délicate après avoir expliqué qu'il était contraire aux principes déontologiques de la profession de dénoncer aux bureaux d'aide juridictionnelle un client qui connaîtrait un retour à meilleure fortune.

Compte tenu du contexte budgétaire tendu, il semble légitime de recentrer le dispositif d'aide juridictionnelle sur les justiciables véritablement impécunieux. En effet, l'élargissement constant du champ de l'aide juridictionnelle opéré ces dernières années heurte la philosophie initiale de la loi de 1991. Toutefois, une réforme ne saurait être engagée sans y associer les acteurs sur lesquels repose l'aide juridictionnelle, à savoir les avocats. A l'avenir, il semble important que le ministère de la justice informe ces professionnels de ses propositions de réforme et s'efforce de recueillir leur avis.

Le ministère de la justice, en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, envisage également de **clarifier la procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution de sa mission** au titre de l'aide juridictionnelle lorsque ce dernier a sollicité et obtenu du juge la

condamnation de l'adversaire de son client. Le service de l'accès au droit considère que ce dispositif devrait permettre aux avocats de percevoir une rétribution plus importante que celle perçue au titre de l'aide juridictionnelle.

La présidente de la commission de l'accès du droit du CNB, Mme Ghislaine Dejardin, s'est inquiétée auprès de votre rapporteur pour avis des conséquences de la suppression du caractère évaluatif des crédits, craignant en particulier qu'une consommation des crédits supérieure à la dotation prévue en loi de finances initiale expose les justiciables à se voir refuser systématiquement le bénéfice de l'aide juridictionnelle et prive les avocats de toute indemnisation. Elle a d'ailleurs jugé insuffisante l'enveloppe prévue par le projet de budget pour 2006 compte tenu de l'activité juridictionnelle soutenue constatée en 2005, laquelle devrait se poursuivre en 2006. Elle a fait valoir que l'absence de réserve constituée au niveau central risquait, en cas de dépassement de la dotation initiale, de paralyser l'activité des juridictions judiciaires.

Dans le même temps, les représentants du syndicat de la magistrature et de l'USM ont jugé la prévision des dépenses d'aide juridictionnelle pour 2006 sous évaluée.

Sensible à ces inquiétudes, votre rapporteur pour avis n'a pas manqué d'interroger Mme Mireille Thuau, responsable du programme *accès au droit et à la justice* sur la sincérité de l'évaluation de la dotation prévue pour 2006. Tout en reconnaissant que l'enveloppe avait été calculée au plus près des besoins estimés, elle a relevé qu'un ralentissement du rythme de progression des admissions était perceptible depuis le début de l'année en cours qui laisse supposer que l'accroissement du nombre de bénéficiaires semble avoir atteint son niveau maximal. Elle a jugé réaliste le montant de la dotation -en hausse d'1,6 % par rapport à 2005- prévue par le projet de loi pour 2006.

L'accès du plus grand nombre à la justice ne saurait être interrompu pour des raisons comptables. Le caractère limitatif conféré aux crédits d'aide juridictionnelle impose une contrainte très forte au ministère de la justice dont il semble avoir pris la mesure. Votre commission des lois souhaite faire confiance au ministère de la justice quant à la justesse de son évaluation. D'ailleurs, comme l'a fait Mme Mireille Thuau, à la différence des frais de justice, le montant prévisionnel de la dépense inscrite en loi de finances initiale a toujours été supérieur au niveau de la consommation effective des crédits, ce qui atteste d'une certaine fiabilité de la capacité du ministère de la justice à évaluer ses crédits en ce domaine¹.

¹ En effet, depuis 2000, la dépense constatée a toujours été inférieure à la dotation initiale prévue en loi de finances de l'année. Ainsi, en 2002, la dotation initiale s'est élevée à 278 millions d'euros tandis que la consommation effective a représenté 219 millions d'euros. Cette constatation se vérifie en 2003 et 2004 (dotations initiales respectives 292 et 291 millions d'euros contre respectivement 270 et 273 millions d'euros de crédits effectivement consommés).

2. Un mode de gestion de la dépense renouvelé

Le mode de gestion des crédits d'aide juridictionnelle retenu par le ministère de la justice se singularise par rapport aux autres programmes de la mission. Cette gestion s'effectuera à deux niveaux distincts.

Un BOP central placé sous la responsabilité du responsable de programme sera chargé de **la gestion des dotations versées aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)**.

Comme l'indique l'annexe Justice du projet de loi de finances pour 2006, la complexité de l'analyse des données permettant de déterminer les dotations annuelles versées aux CARPA explique que la gestion de ces dépenses relève du BOP central. En effet, *« les dotations annuelles aux CARPA sont calculées à partir d'une prévision portant sur les missions achevées dans l'année et les missions engagées susceptibles de donner lieu au versement d'une provision. Elles tiennent compte également des reports résultant de la différence entre la dotation versée l'année précédente et la dotation liquidée. La liquidation de la dotation est prononcée à partir des bilans certifiés par un commissaire aux comptes. »*¹

Les autres dépenses (frais de procédure, rémunération des avoués de cour d'appel, des huissiers de justice, des experts, des enquêteurs, des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat et des médiateurs) qui étaient jusqu'alors payées par les trésoreries générales sans ordonnancement ni engagement seront désormais gérées par les SAR **dans le cadre d'un BOP déconcentré** (un BOP par cour d'appel). Cette enveloppe représente environ 14 % des dépenses totales d'intervention au titre de l'aide juridictionnelle (soit 37 millions d'euros en 2004).

Le circuit de paiement de la dépense déconcentrée est appelé à évoluer. Les frais de procédure et la rémunération des auxiliaires de justice (à l'exception des avocats) devront respecter désormais la procédure de paiement de droit commun.

Anticipant la mise en œuvre de la LOLF, un **protocole d'expérimentation de la gestion de l'aide juridictionnelle a été mis en place à la cour d'appel de Lyon** en 2005. Une dotation de 2 millions d'euros a été allouée au SAR, dont 1,6 million lui a été délégué, la différence ayant été conservée par l'administration centrale. Un circuit de la dépense a été mis en place impliquant notamment un contrôle des pièces (mémoires d'aide juridictionnelle, bordereaux de mise en paiement...), un mandatement des mémoires et un suivi de la dépense centralisé au SAR (et non pas effectué par chaque juridiction). Cette expérimentation a démontré que la gestion des crédits selon les nouvelles règles budgétaires représentait une charge de travail supplémentaire pour le SAR d'un ETPT, ce qui a conduit au recrutement d'un agent contractuel. En outre, une forte corrélation a pu être établie entre le nombre d'admissions prononcées et l'évolution de la dépense.

¹ Annexe Justice – page 136.

V. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, UN POSTE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION POUR RÉPONDRE À UNE SITUATION DIFFICILE

A. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES », UN POSTE BUDGÉTAIRE EN AUGMENTATION

1. Des crédits affectés à la justice administrative en hausse sensible

Plus de la moitié (54 %) des crédits alloués à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »¹ par le projet de budget pour 2006 sont destinés au financement du **programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »**².

Hors transferts de charges³, ce **poste budgétaire** en hausse de **6,4 %** progresse plus vite que l'année dernière (+ 3,5 %). En effet, il devrait bénéficier en 2006 de **238,4 millions d'euros de crédits de paiement** et de **246,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement**.

Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

En millions d'euros

<i>Programme</i>	<i>Autorisations d'engagement 2006 (2005)</i>	<i>Crédits de paiement 2006 (2005)</i>	<i>Crédits de paiement/total</i>
Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	246,3 (196, 8)	238,4 (193,5)	54 %
TOTAL MISSION	453	445,1	100%

Source : projet de loi finances pour 2006- annexe Conseil et contrôle de l'Etat - page 6.

¹ Aux termes du projet de loi de finances pour 2006, les crédits de cette mission s'élèvent à un peu plus de 445 millions d'euros.

² Qui comprend 46 juridictions : le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel et 37 tribunaux administratifs (dont 9 situés outre-mer).

³ Voir note de présentation de la commission des finances sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » du rapporteur spécial M. Jean-Claude Frécon –page 5– 14 octobre 2005. D'importants transferts de charges (32,4 millions d'euros) interviennent cette année, notamment liés au paiement de nouvelles cotisations (contribution au compte d'affectation spéciale des pensions à hauteur de 26 millions d'euros, cotisation employeur à la caisse nationale d'allocations familiales et cotisation employeur au fonds national d'aide au logement) et au réajustement de la dotation consacrée au frais de justice.

2. Un programme dédié pour une large part à l'activité contentieuse des juridictions administratives

La finalité générale de ce programme consiste à « *veiller au respect du droit par l'administration, dans les relations que celle-ci entretient avec les administrés* »¹. A cet égard, il entre dans ses missions de juger les litiges entre l'administration et les administrés, de conseiller les autorités publiques dans le cadre de l'élaboration des textes officiels et de mener des études et d'expertiser des situations pour les administrations.

Le responsable du programme est M. Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'Etat. Le budget opérationnel du programme² est placé sous le contrôle du secrétaire général du Conseil d'Etat qui agit dans le cadre des orientations déterminées par le vice-président du Conseil d'Etat.

Le programme justice administrative regroupe **six actions**.

Trois actions recouvrent l'**activité contentieuse du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Elles concentrent la plus grande part des crédits affectés au programme** (214,1 millions d'euros après ventilation des crédits de l'action soutien), soit 80 % du total- et des effectifs (2.059 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur 2.836, soit près de 75 % de l'ensemble). Plus de la moitié des crédits alloués à ces trois actions financent les dépenses de personnel. Le reste de l'enveloppe couvre les dépenses de fonctionnement courant du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs (achat, entretien et location de matériel, télécommunications), les locations immobilières de ces juridictions et les opérations immobilières concernant les bâtiments.

Une action regroupe les moyens alloués à la fonction consultative exercée par l'ensemble des juridictions administratives. Ses crédits s'élèvent à un peu plus de 11 millions d'euros (après ventilation des crédits de l'action soutien). En 2004, cette activité a été assez significative pour les sections administratives du Conseil d'Etat³ qui ont rendu 1.292 avis sur des projets de loi, d'ordonnances, de décrets ou d'actes communautaires⁴ ou sur toute question d'ordre juridique et administratif (soit 150 avis de plus qu'en 2003). En revanche, elle représente une part très marginale du travail des magistrats des autres juridictions administratives qui ont répondu à 75 demandes d'avis émanant des préfets. L'enveloppe allouée à cette action finance principalement

¹ *Projet de loi de finances pour 2006 – Annexe « Conseil et contrôle de l'Etat », page 14.*

² *Le programme justice administrative ne comprend qu'un seul programme opérationnel subdivisé en 98 unités opérationnelles – à raison d'une unité par juridiction, par service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paie des agents de greffe.*

³ *Qui sont au nombre de quatre (section de l'intérieur, section des finances, section des travaux publics et section sociale).*

⁴ *Le Conseil d'Etat s'est en particulier prononcé sur le projet de directive relative aux services dans le marché intérieur dite « Bolkestein » en vertu de laquelle la loi applicable à un prestataire de service ne serait pas celle de l'Etat sur le territoire duquel la prestation est réalisée mais celle de l'Etat d'origine (avis du 18 novembre 2004).*

les rémunérations des personnels ainsi que les dépenses d'investissement immobilier du Conseil d'Etat et celles relatives aux véhicules et mobiliers des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Une **action** concerne les **missions d'études** -qui sont exercées par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat¹- **d'expertises** -qui sont réalisées par les membres du Conseil d'Etat et les magistrats administratifs mis à disposition auprès d'autres administrations et organisations- et **de services rendus aux administrations de l'Etat et aux collectivités** -qui comprend la participation à des commissions administratives. Son budget s'établit à 12,9 millions d'euros (après ventilation des crédits de l'action soutien).

Une **dernière action** retrace les activités qui concourent à celles des autres actions de politiques publiques en leur fournissant un soutien ou un encadrement. Les crédits de cette action -49,9 millions d'euros- sont **transversaux et communs aux autres actions du programme**. Y figurent notamment les frais de justice administrative (14 % de l'enveloppe), les dépenses informatiques (fourniture et maintenance des logiciels, coûts des réseaux) et les dépenses d'investissement communes aux trois niveaux de juridiction relatives aux acquisitions de biens d'équipement (véhicules, mobiliers). L'ensemble des crédits de cette action fait l'objet d'une ventilation dans chaque action². Ainsi, par exemple, les frais de justice sont répartis sur les trois actions juridictionnelles des juridictions administratives en fonction de l'activité de chaque niveau de juridiction.

B. LA MAÎTRISE DES DÉLAIS DE JUGEMENT, UNE CIBLE DÉLICATE À ATTEINDRE POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DANS LE CONTEXTE ACTUEL

1. Une difficile maîtrise des délais de jugement en dépit d'une forte mobilisation des personnels des juridictions administratives

a) Des délais de jugement toujours excessifs

Depuis 2000, le **Conseil d'Etat s'efforce de régler à effectifs constants un nombre d'affaires en progression**. Le nombre d'affaires traitées par magistrat, stable en 2003 et 2004 (69), devrait progresser sensiblement en passant à 72 en 2005. Le nombre d'affaires réglées par agents de greffe³ évalué à 115 en 2005 contre 109 en 2004 augmente légèrement.

¹ Trois rapports – dont le rapport annuel- ont été publiés en 2004.

² Voir pour une présentation des liens établis entre les actions du programme le projet de loi de finances pour 2006 – Annexe Conseil et contrôle de l'Etat- pages 35 à 67.

³ Qui retrace le nombre d'affaires réglées par le Conseil d'Etat au cours de l'année, divisé par l'effectif réel moyen annuel d'agents affectés à la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a lancé **plusieurs chantiers informatiques** pour accroître ses **gains de productivité**.

Un logiciel permettant la **consultation en ligne des dossiers** par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (**projet Sagace**) a été mis en place en 1999¹. Ainsi, les parties n'ont plus à se déplacer pour obtenir des informations sur l'état d'avancement du dossier, ce qui engendre un gain de temps pour les personnels.

Un projet de **dématérialisation de la procédure contentieuse** (projet **téléprocédure**) permettant le dépôt en ligne des recours et l'échange de mémoires par voie électronique est également en cours. Le décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 a donné une base légale au dépôt par voie électronique des mémoires et des pièces². Une expérimentation est menée depuis juin dernier avec huit cabinets d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Dans ce cadre, 150 dossiers dématérialisés ont déjà été déposés³. Le projet de budget pour 2006 prévoit une enveloppe de près de 990.000 euros destinée à la poursuite de ce projet qui représente 16,5 % du total des dépenses consacrées au développement des applications informatiques.

En dépit des efforts accomplis par le Conseil d'Etat, le rythme des affaires jugées n'a pas permis de compenser celui des affaires enregistrées⁴, entraînant mécaniquement une augmentation des stocks d'affaires⁵. Ainsi, en 2004, le **délai moyen prévisible de jugement** -qui s'établit à **13 mois**- **s'est détérioré** d'un mois par rapport à l'année **2003**⁶.

Depuis 2000, le **délai de jugement moyen devant les tribunaux administratifs** -qui s'élève à **dix-huit mois**- ne connaît pas d'amélioration significative. **La forte implication des magistrats administratifs** pour traiter les affaires en plus grand nombre explique qu'en dépit de l'augmentation du stock d'affaires en instance⁷ liée à l'accroissement des affaires nouvelles, la situation de ces juridictions ne se soit pas dégradée. Cependant, l'objectif fixé par la programmation quinquennale de réduire à un an le délai de jugement d'ici l'année 2007 reste encore lointain.

Entre 1997 et 2004, le nombre moyen d'affaires traitées par magistrat a cru de près de 26 %, passant de 191 à 240. En volume, cette augmentation est importante : en 2000, on dénombrait un peu moins de 119 000 affaires jugées contre près de 137 200 en 2004.

¹ Ce projet a d'ailleurs été généralisé aux autres juridictions administratives en octobre 2004.

² Un envoi sur un support papier n'est donc pas nécessaire.

³ Cette expérimentation concerne uniquement des recours en cassation devant le Conseil d'Etat relatifs au contentieux fiscal de l'assiette.

⁴ Voir infra.

⁵ Qui s'élève à 10.122.

⁶ Ces statistiques ne prennent pas en compte les requêtes en appel à l'encontre des reconduites à la frontière pour tenir compte du transfert de ce contentieux aux cours administratives d'appel depuis le 1^{er} janvier 2005.

⁷ Qui dépasse désormais le seuil de 200.000.

Outre, les nombreuses créations d'emplois de magistrats en faveur de ces tribunaux intervenues ces dernières années, ce résultat encourageant s'explique notamment par la mise en oeuvre de réformes d'organisation comme par exemple le recours au juge unique dans certaines affaires¹. Cette évolution semble toutefois avoir atteint ses limites. Comme le souligne l'annexe Conseil et contrôle de l'Etat du projet de loi de finances pour 2006, « *il est désormais difficile de demander aux magistrats d'accroître encore le nombre de dossiers traités, sauf à courir le risque que les dossiers les plus lourds soient négligés au profit des dossiers les plus faciles* »².

Une marge de progression semble encore possible dans la mesure où plusieurs tribunaux administratifs devraient conclure des contrats d'objectifs avec le vice-président du Conseil d'Etat pour améliorer leurs performances. En 2004, un contrat d'objectif a été signé entre le Conseil d'Etat et le tribunal administratif d'Orléans.

Seules les **cours administratives d'appel** enregistrent une **amélioration significative de leur délai moyen de jugement** qui s'élève à **un an et neuf mois en 2004 contre deux ans et cinq mois en 2003**. En effet, pour la deuxième année consécutive, ces juridictions ont traité plus d'affaires qu'elles n'en ont reçues. Le volume d'affaires traitées -en hausse depuis 2002³- a atteint un record inégalé en 2004 (19.829, soit + 46 % entre 2002 et 2004).

Les magistrats des cours administratives ont augmenté leur productivité, le nombre d'affaires réglées par magistrat ayant cru de 15 % entre 2002 et 2004⁴.

L'impact positif des contrats d'objectifs signés entre les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat le 9 décembre 2002 explique pour une large part cette évolution. Chaque contrat détermine les **moyens supplémentaires** attribués à la cour sur la période 2003-2007 (créations d'emplois, affectation d'assistants de justice, investissements immobiliers, crédits de fonctionnement, renforcement des moyens informatiques). En contrepartie, les cours s'engagent à atteindre des objectifs précis pour améliorer l'efficacité de leurs méthodes de travail et réduire les délais de jugement. Chaque contrat est établi dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le président de la juridiction et après consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Ainsi, en 2007, les cours administratives d'appel devraient doubler leur capacité de jugement et réduire à 13 mois leur délai de jugement moyen.

A l'exception des cours de Lyon et de Douai, toutes les cours administratives d'appel réalisent des performances qui dépassent les objectifs inscrits dans le contrat.

¹ Qui représente 60 % des décisions rendues par les tribunaux administratifs.

² Page 20.

³ En 2002, les cours administratives d'appel ont jugé 14.281 affaires.

⁴ Qui s'établit à 96 en 2004 contre 92 en 2003.

**Un bilan à mi-parcours de la mise en oeuvre des contrats d'objectifs
par les cours administratives d'appel**

Cour administrative d'appel	Délai prévisible moyen de jugement fixé par les contrats d'objectifs pour 2004	Délai moyen de jugement des affaires en stock constaté en 2004	Ecart par rapport aux prévisions des contrats d'objectifs
Bordeaux	2 ans, 3 mois et 14 jours	2 ans et 19 jours	- 2 mois et 25 jours
Douai	9 mois et 16 jours	1 an et 10 jours	+ 2 mois et 25 jours
Lyon	2 ans, 1 mois et 18 jours	2 ans, 4 mois et 28 jours	+ 3 mois et 10 jours
Marseille	2 ans, 6 mois et 14 jours	2 ans, 1 mois et 2 jours	- 5 mois et 12 jours
Nancy	2 ans, 2 mois et 23 jours	1 an, 5 mois et 19 jours	- 9 mois et 4 jours
Nantes	1 an, 3 mois et 4 jours	1 an, 1 mois et 6 jours	- 1 mois et 28 jours
Paris	1 an, 10 mois et 22 jours	1 an, 4 mois et 28 jours	- 5 mois et 24 jours

Source : Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2004 – Ministère de la justice - Octobre 2005 p. 44.

b) Qui s'expliquent par un contexte difficile

- Une pression des affaires nouvelles perceptible dans toutes les juridictions

En 2005, comme en 2004, toutes les juridictions administratives subissent une **forte pression des affaires nouvelles** qui rend leur activité juridictionnelle de plus en plus soutenue.

**Activité des juridictions administratives (affaires enregistrées)
2001-2005**

	Conseil d'Etat	Cours administratives d'appel	Tribunaux administratifs
2001	12 642	15 375	123 354
2002	11 281	15 267	112 703
2003	9 905	15 640	128 422
2004	12 074	14 347	149 008
<i>Évolution 2003-2004</i>	+ 22 %	- 8 %	+ 16 %
2005*	5 582	10 224	77 874

** Statistiques recueillies sur 6 mois seulement (du 1^{er} janvier au 30 juin 2005)*

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le **Conseil d'Etat** connaît une **situation tendue depuis un an**. En effet, en 2004, le **nombre d'affaires enregistrées a progressé de 22 %**. Cette évolution contraste avec la période de stabilisation du flux d'affaires nouvelles constatée en 2002 et 2003. Cette forte augmentation est imputable :

- aux nombreuses contestations formées à l'encontre de jugements rendus en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs qui, depuis

le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 entré en vigueur au 1^{er} septembre 2003, ne peuvent plus faire l'objet d'un recours devant les cours d'appel. Ainsi, le Conseil d'Etat a enregistré près de 1.040 pourvois supplémentaires en 2004 ;

- à la progression du nombre d'affaires jugées par les cours administratives d'appel¹ qui résultent de la mise en oeuvre des contrats d'objectifs et se répercutent mécaniquement sur le volume des pourvois en cassation.

Avec un peu de moins de 6.000 affaires nouvelles enregistrées au cours des six premiers mois de l'année 2005, une stabilisation des flux semble probable. Le nombre de recours devant le Conseil d'Etat devrait donc s'établir à un niveau tout aussi élevé que l'année dernière et franchir le seuil des 12.000 dossiers par an.

De 2001 à 2004, le nombre d'affaires enregistrées devant **les cours administratives d'appel** n'a cessé de diminuer. L'activité constatée sur les six premiers mois de l'année 2005 laisse présager une inversion de cette tendance, le nombre de dossiers enregistrés représentant plus de 70 % de l'activité observée en 2004. Cet accroissement s'explique principalement par le transfert du Conseil d'Etat vers ces juridictions de l'appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

La situation des **tribunaux administratifs** est sans doute la plus délicate. En effet, depuis deux ans, les affaires nouvelles enregistrées progressent fortement à **un rythme de plus en plus rapide** (+ 32 % en deux ans). Certains contentieux en augmentation notamment en matière de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière² ou encore dans le domaine de la fonction publique (+ 27 % en 2004) ou des pensions (+ 26 %) alimentent largement l'inflation des recours³.

Les résultats constatés au premier semestre de l'année 2005 semblent confirmer cette évolution, le nombre d'affaires enregistrées au premier semestre 2005 étant supérieur de près de 5 % à celui du premier semestre 2004. **Une pression des affaires nouvelles très forte devrait donc continuer de peser sur les tribunaux administratifs**, même si une décélération du rythme de la progression des affaires nouvelles est prévisible.

Comme l'a relevé Mme Sabine Saint Germain, présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) lors de son audition, la justice administrative est désormais « *victime de son succès* ». Certaines réformes ont valorisé l'image de la justice administrative. Ainsi, la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives -en

¹ Qui représente 352 pourvois supplémentaires en 2004.

² Sur ce point particulier voir le IV - A - 3 du présent avis.

³ Voir *Journal Officiel* du 20 octobre 2005 – Questions écrites – Sénat – Question écrite de M. Joel Bourdin – pages 2731 et suivante.

offrant aux justiciables de nouvelles garanties de nature à protéger rapidement leurs droits à titre provisoire- a rencontré un grand succès dès la première année de son application (2001).

- Un nombre de créations d'emplois très inférieur aux objectifs de la programmation quinquennale

Selon l'estimation du gouvernement, les effectifs exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) s'élèvent en 2005 à 2.785. Ils se répartissent en 943 magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel¹, 204 membres du Conseil d'Etat et 1.638 agents de greffe ou agents du Conseil d'Etat.

Le plafond d'emplois fixé par le projet de budget pour 2006 prévoit une légère augmentation des personnels affectés aux juridictions administratives (2.836). Ils seraient répartis de la manière suivante : 1.183 magistrats (y compris les membres du Conseil d'Etat) et 1.653 personnels des juridictions administratives.

Le rythme prévu des créations nettes d'emplois dans les juridictions administratives, très inférieur aux engagements pris par le gouvernement dans le cadre de la programmation quinquennale², confirme la tendance observée l'année dernière. Ces mesures représentent une dépense nouvelle de 2,72 millions d'euros³.

La grande majorité des emplois supplémentaires seront localisés au tribunal de Nîmes dont le fonctionnement devrait être effectif à compter du 1^{er} septembre prochain (18 ETPT) et aux cours administratives d'appel dans le cadre des contrats d'objectifs conclus avec le Conseil d'Etat.

Le **taux de réalisation** sur les quatre exercices budgétaires couverts par la LOPJ qui s'établit à **un peu plus de 60 % accuse donc un net retard**. En effet, comme l'a expliqué le Conseil d'Etat à votre rapporteur pour avis, le contexte budgétaire tendu explique cette situation et se répercute sur les juridictions administratives. Ainsi, en 2005, deux avenants ont été ajoutés aux contrats d'objectifs signés par les cours de Bordeaux et de Marseille pour tenir compte de la réduction du nombre de créations de postes par rapport aux prévisions de la LOPJ.

Les représentants de l'USMA et du syndicat de la juridiction administrative (SJA) ont regretté que les engagements du gouvernement ne soient pas respectés. En outre, ils ont souligné que la complexité du nouveau mode de comptabilisation des effectifs en ETPT ne permettait pas de mesurer précisément l'effort consenti cette année en termes de créations d'emplois.

¹ Les magistrats issus de l'Ecole nationale d'administration (ENA) représentant plus de 30 % du corps.

² 49 au total soit 25 emplois exprimés ETPT. L'écart entre les créations d'emplois budgétaires et le décompte en ETPT résulte du fait que les créations d'emplois interviennent dans la réalité en milieu d'année.

³ Y compris la consolidation des emplois vacants.

**Exécution du programme quinquennal
(2002-2006)**

Toutes Juridictions administratives confondues	Loi de finances 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2006	Créations d'emplois budgétisées	Créations d'emplois prévues
Créations d'emplois	100	97	46	49	292	480
Taux de réalisation	21 %	20,5 %	9,5 %	10 %	61 %	
- Magistrats	42	42	21	22	127	210
Taux de réalisation	20 %	20 %	10 %	10 %	60 %	
-Fonctionnaires	58	55	25	27	165	270
Taux de réalisation	22 %	20 %	9 %	10 %	61 %	

Source : Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2004 – Ministère de la justice - Octobre 2005 page 13.

En particulier, la forte décélération des créations d'emplois dans les greffes a entraîné une **légère érosion du ratio agents de greffe par nombre de magistrats** qui passe de 1,35 en 2002 à 1,31 en 2005. Comme l'ont fait remarquer les représentants du SJA à votre rapporteur pour avis, cette situation entraîne un alourdissement de la charge de travail des agents de greffe et mécaniquement de celle des magistrats, conduits à assumer des tâches qui ne peuvent plus être accomplies par le greffe (saisie des jugements par exemple).

Votre rapporteur pour avis espère qu'un rattrapage interviendra au cours de la dernière année d'exécution de la LOPJ. Le respect du programme quinquennal en termes de renforcement des effectifs paraît particulièrement nécessaire compte tenu du fait le gouvernement a évalué les besoins des juridictions administratives sur la base d'une hausse très modérée de l'activité contentieuse -5% par an- éloignée de la réalité¹. En effet, en 2002, il paraissait difficile d'anticiper une explosion des recours, le contentieux porté devant les tribunaux administratifs ayant -sauf en 2001- diminué entre 1999 et 2002, tandis que dans le même temps les cours d'appel enregistraient une stabilisation de leur activité.

Si l'augmentation des effectifs n'est pas la hauteur des annonces du gouvernement, l'effort notable du gouvernement en faveur des assistants de justice² mérite cependant d'être relevé, 75 % des recrutements annoncés étant effectivement intervenus. 170 postes d'assistants de justice ont été créés en 2003 qui s'ajoutent aux 15 postes créés en 2004 et en 2005. 3 postes supplémentaires sont prévus par le projet de loi de finances pour 2006. En 2004, le nombre d'assistants de justice par magistrat s'élevait à 0,2.

¹ *Projet de loi de finances –annexe Conseil et contrôle de l'Etat- page 17.*

² *La LOPJ a étendu aux juridictions administratives la faculté ouverte à l'origine aux juridictions judiciaires de recruter des assistants de justice qui exercent leur fonction à temps partiel pour une durée de deux ans, renouvelable deux fois. Les assistants de justice apportent une aide précieuse aux magistrats administratifs notamment en ce qui concerne les recherches documentaires. Voir le décret en Conseil d'Etat n° 2002-1472 du 20 décembre 2002 complété par la circulaire du 6 mars 2003 du secrétaire général du Conseil d'Etat - articles L. 227-1 et R. 227-1 du code de justice administrative.*

2. Un coût croissant pour l'Etat

Le surcroît d'activité contentieuse constaté dans toutes les juridictions administratives et les délais de jugement excessifs qui en résultent pèsent de plus en plus lourdement sur les finances publiques.

a) Des frais de justice en forte progression

Une activité contentieuse très dense entraîne mécaniquement une hausse **des frais de justice** –frais postaux (90 %), frais de papier (5 %), frais de traduction (4 %) et autres frais (1 %). En effet, comme l'indique l'annexe Conseil et contrôle de l'Etat au projet de loi de finances pour 2006¹ « *toute affaire engendre des frais* ». Ainsi, entre 2003 et 2004, corrélativement à l'accroissement du nombre de recours, ce poste budgétaire² a fortement progressé (+ 17,3 %), étant précisé que la hausse des tarifs postaux intervenue le 1^{er} juin 2003 a accentué cette évolution.

Le gouvernement ne semble pas avoir pleinement anticipé ce mouvement. En effet, la dotation initiale prévue par la loi de finances pour 2005 s'est élevée à 5,4 millions d'euros, soit un montant très inférieur à la consommation effectivement constatée en 2004 (7,3 millions d'euros).

Le projet de loi de finances pour 2006 procède donc à un réajustement de l'enveloppe allouée aux frais de justice à hauteur de 2,3 millions d'euros³, ce qui porte son montant à 7,7 millions d'euros.

En dépit de cet abondement, le secrétariat général du Conseil d'Etat a indiqué à votre rapporteur pour avis que ces crédits (qui correspondent à la consommation de 2004 augmentée de 5 %) risquaient une fois encore d'être inférieurs aux prévisions de consommation de l'année en cours et donc *a fortiori* en dessous du niveau de dépenses probables pour 2006 au cours de laquelle l'activité contentieuse devrait être encore très soutenue.

A l'instar de notre collègue M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'Etat, votre rapporteur pour avis regrette cette sous-évaluation contraire au principe de sincérité budgétaire. La suppression du caractère évaluatif de ces dépenses qui, aux termes de la

¹ Page 32. Les frais de justice engendrés par une affaire nouvelle ou une affaire en instance s'élèvent à 9 euros, tandis que pour une affaire réglée, ils s'établissent à 20,52 euros.

² Qui figure sous l'action 06 « soutien » du programme 165.

³ Y compris les frais engagés au titre des réparations civiles qui, dans la nouvelle nomenclature, sont compris dans les frais de justice.

LOLF, revêtent désormais un caractère limitatif rend particulièrement nécessaire une évaluation au plus près de la consommation effective¹.

Au demeurant, la charge croissante des frais de justice qui pèse sur les juridictions administratives rend nécessaire une meilleure maîtrise des dépenses financées sur ce poste budgétaire. Des initiatives comme le développement du télérecours ont été menées en ce sens par le Conseil d'Etat et méritent d'être encouragées. De même, une réflexion a été engagée pour limiter les hypothèses dans lesquelles l'envoi de lettres recommandées est nécessaire et pour unifier les pratiques des juridictions en ce domaine². Toutefois, ces démarches se heurtent à des limites intrinsèques à la nature des frais de justice. Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat à votre rapporteur pour avis, « *ces dépenses se situent au coeur de l'activité de la justice administrative et il est difficile d'envisager des restrictions importantes dans ce domaine sans porter atteinte à la régularité des décisions rendues et à la qualité du service rendu aux usagers* »³.

b) Des mises en jeu de la responsabilité de l'Etat pour non respect du délai de jugement raisonnable de plus en plus fréquentes

Le coût pour l'Etat des mises en jeu de sa responsabilité en raison d'un délai excessif de jugement s'est accru. Le paiement des dommages et intérêts et des indemnités dues aux condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme sur ce fondement représente l'essentiel des dépenses de réparations civiles⁴.

En 2004, le solde des crédits ouverts au titre des dépenses de réparations civiles destinées pour une large part à couvrir les condamnations prononcées a été déficitaire. Le montant des dépenses ouvertes en loi de finances initiale pour 2004 qui s'élevait en effet à 137.966 euros s'est révélé très inférieur aux crédits effectivement consommés (374.026 euros).

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit un doublement de l'enveloppe allouée en ce domaine par rapport à la consommation enregistrée en 2004. Son montant s'élève ainsi à 748.000 euros.

¹ Voir sur ce point le I – B – 2 du présent avis.

² Certaines juridictions administratives utilisent en effet systématiquement l'envoi de lettres recommandées que le code de justice administrative l'impose ou non.

³ Réponse écrite au questionnaire budgétaire.

⁴ Les réparations civiles financent également de manière marginale les honoraires d'architectes et d'experts qui n'ont pas été honorés du fait de l'insolvabilité des parties.

3. Des réponses pour améliorer le fonctionnement de la justice administrative

Plusieurs initiatives pour désengorger la justice administrative ont été engagées ou poursuivies en 2005 ou sont envisagées pour 2006.

- Une meilleure prévention des contentieux inutiles

Le Conseil d'Etat mène des **actions de sensibilisation** pour **réduire la pression des affaires nouvelles**. Dans ce cadre, il a engagé un dialogue avec les administrations à l'origine du contentieux de masse. Ainsi, le Conseil d'Etat est intervenu auprès du ministère de l'économie et des finances qui, en méconnaissance de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, refuse d'appliquer une égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de pension¹.

De même, le Conseil d'Etat a attiré l'attention du ministère de l'intérieur sur une nécessaire réforme du droit applicable en matière de reconduite à la frontière.

¹ La Cour de Justice des Communautés européennes a reconnu aux fonctionnaires de sexe masculin le droit de bénéficier des dispositions prévues à raison du nombre d'enfants élevés au profit des fonctionnaires de sexe féminin. Cette source de contentieux qui a été multipliée par 7 entre 2001 et 2004 devrait néanmoins se tarir compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2004 qui impose aux intéressés d'avoir interrompu leur période d'activité.

**Une nécessaire rationalisation du droit des étrangers
en matière de reconduite à la frontière**

• **Les reconduites à la frontière, un contentieux en explosion**

Le contentieux des reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière contribue à alimenter substantiellement la progression des affaires nouvelles. En forte hausse dans les tribunaux administratifs (+ 78 % sur la période 2003-2004)¹, il représente déjà 23 % de la part de l'activité totale des cours administratives d'appel alors que ces juridictions ne sont compétentes en la matière que depuis le 1^{er} janvier dernier².

• **Les pistes de réformes envisagées pour limiter la pression des affaires nouvelles**

Afin de freiner cette évolution préjudiciable au bon fonctionnement de la justice administrative, le Conseil d'Etat a proposé **deux réformes complémentaires**.

La première piste de réforme concerne la procédure des **arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale**. Ces arrêtés représentent 70 % des requêtes à l'encontre des arrêtés de reconduite à la frontière enregistrés par les tribunaux administratifs alors même que leur taux d'exécution –à la différence du taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie administrative³- est **très faible** (de l'ordre de 1 % selon l'USMA). Le Conseil d'Etat a suggéré au ministère de l'intérieur de supprimer les arrêtés de reconduite à la frontière par voie postale en contrepartie d'un renforcement de la procédure du refus de titre de séjour, celle-ci constituant dans la plupart des cas le fondement de l'édiction de l'arrêté de reconduite à la frontière. Le refus de titre de séjour pourrait être assorti d'une obligation de quitter le territoire français susceptible d'être exécutée d'office à l'issue d'un délai d'un mois, ce qui rendrait inutile l'édiction d'un arrêté de reconduite à la frontière. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose, plus modestement, d'allonger –de 72 heures à deux mois- le délai imparti aux tribunaux administratifs pour juger les arrêtés de reconduite à la frontière notifiés par voie postale, considérant que le délai particulièrement urgent imposé actuellement n'a guère de justification eu égard à l'absence d'exécution des arrêtés notifiés par cette voie. Cette réforme permettrait ainsi aux magistrats de regrouper dans la même audience la contestation sur le refus du titre de séjour et celle portant sur l'arrêté de reconduite à la frontière.

La seconde proposition de réforme a pour objet de permettre aux magistrats administratifs honoraires de juger les arrêtés de reconduite à la frontière.

• **Des réformes urgentes à concrétiser**

Au cours de leur audition, les représentants de l'USMA et du SJA ont insisté sur la nécessité de mettre en œuvre ces deux réformes dans des délais rapides compte tenu de la part grandissante du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le gouvernement engage une réflexion en ce domaine. En outre, la création récente d'une commission d'enquête sur l'immigration⁴ pourrait permettre de faire le point sur la situation en recueillant les positions de l'ensemble des acteurs concernés et de faire avancer le débat.

¹ Selon le SJA, l'activité devant les tribunaux administratifs en ce domaine aurait encore progressé de plus de 3 % au premier semestre 2005 par rapport au premier semestre 2004.

² L'appel des jugements rendus à l'encontre des arrêtés de reconduite à la frontière a été transféré du Conseil d'Etat (décret n° 2004-789 du 29 juillet 2004).

³ Dont le taux d'exécution se situerait à 25 % environ selon l'USMA.

⁴ Voir la séance publique du Sénat le 27 octobre 2005.

Dans le même esprit, le Conseil d'Etat s'efforce d'inciter l'administration à rechercher des solutions amiables et à encourager le développement des recours administratifs préalables à la saisine du juge administratif. Ainsi, ces démarches ont conduit le ministère des affaires étrangères à mettre en place une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée par un décret du 10 novembre 2000. Cette politique a permis de réduire substantiellement le contentieux des décisions de refus de visa d'entrée en France qui s'est élevé à 303 en 2004 contre 1.383 en 2000. Le Conseil d'Etat souhaiterait par ailleurs que chaque administration désigne un interlocuteur chargé de prévenir les contentieux.

Mme Sabine Saint Germain, président de l'USMA, a soutenu cette démarche. Elle a estimé que la systématisation des recours gracieux pouvait constituer un filtre efficace pour maîtriser le volume des entrées.

- La définition d'un grand nombre d'indicateurs de performance consacrés à la réduction des délais de jugement

La moitié des indicateurs de performance du programme que le Conseil d'Etat a souhaité mettre en place concerne la **réduction des délais de jugement**, ce qui témoigne d'une réelle prise de conscience de cet impératif.

L'élimination des affaires en stock les plus anciennes constitue à cet égard une des cibles prioritaires pour améliorer le fonctionnement des juridictions et, partant, la qualité du service rendu au justiciable. Deux indicateurs ont été élaborés pour mesurer les efforts accomplis en ce domaine. Il s'agit :

- de la **proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans** dans les trois niveaux de juridictions (indicateur n° 2 de l'objectif n° 1) qui devrait s'établir en 2005 à 6 % pour le Conseil d'Etat (au même niveau qu'en 2004), à 35 % (contre 43 % en 2004) pour les cours administratives d'appel et 28 % (contre 29 % en 2004) pour les tribunaux administratifs ;

- du **nombre de juridictions** pour lesquelles le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à deux ans (indicateur n° 4 de l'objectif n° 1). En 2004, 3 cours administratives d'appel et 5 tribunaux administratifs entraient dans cette catégorie. Il est prévu en 2005 de ramener cette proportion à 2 cours administratives d'appel et 4 tribunaux administratifs. Votre rapporteur pour avis regrette que l'annexe Conseil et contrôle de l'Etat au projet de loi de finances ne soit pas plus précise et ne mentionne pas les juridictions concernées. D'après les informations fournies par le Conseil d'Etat, il s'agit des cours administratives d'appel de Bordeaux, Lyon et Marseille et des tribunaux administratifs de Cergy Pontoise, Rouen, Cayenne, Basse-Terre et Fort-de-France.

- Une rationalisation de la procédure contentieuse

Des allègements de procédure sont également intervenus au cours de l'année 2005 pour accélérer le traitement des affaires.

Le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005 a élargi la possibilité pour le juge de **statuer seul**, par voie d'ordonnance, sur les affaires qui ne présentent **pas de difficulté sérieuse**. Cette réforme concerne les requêtes relevant d'**une série** formées devant toutes les juridictions, le travail du magistrat consistant désormais à vérifier l'exactitude matérielle des faits invoqués¹. Sont également visées les affaires les plus simples soumises à la **procédure d'admission des pourvois en cassation** devant le Conseil d'Etat qui pourra décider plus rapidement si le recours doit ou non être instruit.

Le gouvernement réfléchit également à une extension des matières relevant de la compétence du juge unique. Les représentants des deux syndicats de magistrats administratifs se sont inquiétés de cette démarche auprès de votre rapporteur pour avis. Ils ont fait valoir que l'élargissement des compétences du juge unique risquait d'engendrer une justice à deux vitesses. Ils ont marqué leur attachement à la collégialité seule à même de garantir l'exercice d'une bonne justice. Le SJA s'est en particulier déclaré fermement opposé au transfert au juge unique du contentieux des refus de titre de séjour.

Le renoncement à la collégialité est un mal nécessaire eu égard à l'asphyxie dont souffrent les juridictions administratives. **Toutefois, le recours au juge unique doit être limité aux affaires les moins complexes**. Le secrétaire général du Conseil d'Etat, M. Patrick Frydman, a assuré à votre rapporteur pour avis que l'extension envisagée ne concernerait que des contentieux très ciblés et répétitifs dans des domaines où la jurisprudence était stable et préétablie comme par exemple en matière de permis à points.

- Un nécessaire recentrage des magistrats sur leur activité juridictionnelle

Les représentants des syndicats de magistrats administratifs ont indiqué à votre rapporteur pour avis que l'augmentation très forte du contentieux rendait indispensable **un recentrage des magistrats sur le coeur de leur métier : l'activité juridictionnelle**.

Après avoir expliqué que la participation en tant que membre ou président à de nombreuses commissions administratives représentait une lourde charge de travail pour les magistrats administratifs², ils ont souhaité qu'une réflexion s'engage pour supprimer leur participation lorsqu'elle n'apparaît pas utile. Ainsi, Mme Sabine Saint Germain, présidente de l'USMA, s'est interrogée sur la valeur ajoutée apportée par la participation des magistrats administratifs aux commissions de contrôle des élections universitaires.

¹ Ces affaires pourront être réglées par voie d'ordonnance dès lors qu'une décision « tête de série » a été rendue par la juridiction elle-même ou par le Conseil d'Etat et que toutes les questions de qualification juridique ou d'appréciation des faits ont déjà été tranchées.

² Une enquête a en effet été menée par le Conseil d'Etat en 2004 qui évalue le temps consacré à ces commissions administratives à cinq jours par an et par magistrat en moyenne, sans compter les temps de trajets parfois très longs selon l'étendue du ressort.

Cette demande semble légitime. Votre commission des lois souhaite que la participation des magistrats administratifs soit limitée aux seules commissions administratives pour lesquelles elle est nécessaire. D'ailleurs, les magistrats de l'ordre judiciaire ont formulé une demande analogue qui s'est concrétisée par une réduction **significative du nombre de commissions administratives** dans lesquelles leur présence est requise¹.

En outre, la présidence de neuf instances disciplinaires des professions de santé² qui a été confiée aux magistrats administratifs depuis la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé³ préoccupe particulièrement les deux syndicats de magistrats administratifs entendus par votre rapporteur pour avis. Aucun moyen humain supplémentaire n'a été prévu à ce jour pour accompagner cette réforme alors même que le Conseil d'Etat avait évalué à 40 magistrats supplémentaires les besoins induits par ce nouveau dispositif.

L'entrée en vigueur de ces dispositions étaient subordonnées à des décrets qui ne sont pas encore parus. Le gouvernement a annoncé qu'elles entreraient en application en 2006.

Une augmentation substantielle de la charge de travail des magistrats administratifs est donc à attendre. Or, il paraît difficile dans le contexte actuel d'une explosion du contentieux d'exiger de ces derniers qu'ils assument à **moyens constants** la mise en œuvre de cette réforme. Telle est la raison pour laquelle, le Conseil d'Etat soutenu par les deux syndicats de magistrats administratifs a proposé que quelques magistrats administratifs soient détachés auprès du ministère de la santé pour présider ces instances disciplinaires. La suggestion du Conseil d'Etat mérite d'être concrétisée car elle permettrait de ne pas faire peser sur l'ensemble des magistrats les sujétions nouvelles liées à l'entrée en vigueur de la loi de 2002.

¹ Le retrait des magistrats judiciaires est devenu effectif dans une cinquantaine de commissions administratives.

² Médecins, pharmaciens, professions paramédicales.

³ Complétée et modifiée par la loi n° 2004-850 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

C. LES AUTRES ACTIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 2006 : DES MESURES INDEMNITAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS ET LA POURSUITE DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT

1. Des perspectives statutaires et indemnitaires pour l'ensemble des acteurs de la justice administrative

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit des **revalorisations indemnitaires et statutaires** dont le montant global s'élève à 2 millions d'euros. Elles concernent :

- les membres du Conseil d'Etat. Il s'agit d'aligner leur situation sur celle des membres de la Cour des comptes qui ont bénéficié d'une réévaluation en 2005. Cette mesure représente un coût de 960.000 euros ;

- les commissaires du gouvernement exerçant dans les juridictions administratives. Il est prévu l'extension en année pleine de la hausse des indemnités accordées en 2005. Une enveloppe de 92.000 euros est destinée à financer cette mesure ;

- les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Une première mesure d'un montant de 556.000 euros permet un réajustement de la bonification indiciaire liée à l'encadrement supérieur versée aux vice-présidents des tribunaux administratifs afin d'aligner leur situation sur celle des présidents de section des chambres régionales des comptes. Une seconde mesure dont le coût s'élève à 112.000 euros devrait intervenir pour rendre le début de carrière des magistrats administratifs exerçant dans les cours d'appel administratives et les tribunaux administratifs issus de l'ENA aussi attractif que celui des administrateurs civils ;

- les agents de greffe des juridictions administratives. Cette majoration dont le coût s'élève à 280.000 euros est destinée à garantir la parité entre les primes perçues par ces agents des juridictions administratives et les primes perçues par les personnels de préfecture.

Les représentants des syndicats de magistrats administratifs se sont félicités de ces avancées. Le SJA a cependant considéré qu'elles se bornaient à « *corriger une simple anomalie* ».

Les agents de greffe des juridictions administratives, un statut *sui generis* qui appelle quelques aménagements

• Un statut particulier

En réponse à une question écrite de notre collègue M. Jean-Pierre Sueur, le ministère de la justice a exposé les particularités du statut des personnels des greffes¹. « *Les agents des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont [...] des agents du ministère de l'intérieur et des libertés locales, affectés en juridictions administratives. Ils relèvent dès lors de ce ministère, s'agissant de leur gestion statutaire et du Conseil d'Etat, s'agissant de leurs emplois*². Cette situation offre aux personnels des greffes un choix de postes important, puisqu'à ceux existant dans les juridictions administratives s'ajoutent ceux proposés dans les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur [...], ce qui est de nature à faciliter les mutations et les avancements. Elle constitue cependant un facteur de complexité dans la gestion de ces agents qui, moins nombreux en juridiction qu'en administration centrale ou en préfecture, peuvent avoir le sentiment d'une différence de traitement dans leur progression de carrière. ».

• Un système complexe qui nuit à la bonne gestion des ressources humaines

La politique de gestion de ces personnels par le Conseil d'Etat est largement dépendante de la politique statutaire menée par le ministère de l'intérieur. Ainsi, la gestion prévisionnelle des emplois se révèle parfois difficile compte tenu du temps de réaction souvent trop long de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. La gestion budgétaire est également complexe en raison des revalorisations indemnitaires fréquentes initiées par le ministère de l'intérieur qui imposent au Conseil d'Etat de procéder à un rattrapage systématique. En outre, les agents des greffes ne disposent pas toujours de compétences très spécialisées alors même qu'ils exercent des métiers très spécifiques relevant d'une certaine technicité. Ceux-ci participent en effet à l'activité juridictionnelle et accomplissent également un certain nombre de tâches administratives liées au fonctionnement de la juridiction (accueil, budget, secrétariat du président, correspondant informatique).

Dans le prolongement d'une mission de réflexion confiée en 2003 à M. Anicet Le Pors, conseiller d'Etat honoraire, le vice-président du Conseil d'Etat et le ministre de l'intérieur sont convenus de la nécessité de réformer le statut des agents de greffe.

M. Patrick Frydman, secrétaire général du Conseil d'Etat, a expliqué à votre rapporteur pour avis que le maintien du rattachement au ministère de l'intérieur avait été retenu car il constituait le seul moyen d'offrir à ces agents -dont le nombre est limité-, les possibilités de mobilité géographique et fonctionnelle nécessaires. Il a indiqué **qu'un nouveau partage des compétences entre le Conseil d'Etat et le ministère de l'intérieur dans la gestion des personnels devrait être défini pour donner aux juridictions administratives une plus grande autonomie de gestion.**

¹ Journal Officiel du 28 novembre 2002 – Sénat – Questions écrites – page 2852.

² Depuis 1991, la gestion des moyens de fonctionnement des juridictions administratives a été transférée au Conseil d'Etat.

2. Une mise en oeuvre satisfaisante du programme d'investissement établi en 2002

Depuis 1995, un vaste programme d'investissement a permis de compléter progressivement la carte des juridictions administratives¹ et de lancer de nombreuses opérations de réhabilitation. La loi du 9 septembre 2002 a poursuivi ce mouvement en mettant à la disposition de la justice administrative 92 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Le bilan de la mise en oeuvre de la programmation quinquennale en termes d'investissements est satisfaisant. En effet, le taux de réalisation de la loi de programmation en termes de crédits de paiements (70 %) paraît nettement plus élevé que celui constaté pour les créations des emplois.

Exécution du programme quinquennal (2002-2006)

En millions d'euros

Toutes Juridictions administratives confondues	Loi de finances 2003	Loi de finances 2004	Loi de finances 2005	Projet de loi de finances 2006	Total Taux de réalisation	Loi d'orientation et de programmation pour la justice
Autorisations d'engagement	12	15,4	13,6	10,3	51,3	92
Taux de réalisation	13 %	17 %	15 %	11 %	56 %	
Crédits de paiement	4,5	12,2	10,3	10,7	37,7	53,5
Taux de réalisation	8 %	23 %	20 %	20 %	70 %	

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Les efforts financiers consentis en faveur des opérations immobilières trouvent une traduction concrète dans la création de la cour administrative d'appel de Versailles qui fonctionne depuis le 1^{er} septembre 2004². Le choix de cette localisation s'explique par le souci de désengorger la cour administrative d'appel de Paris et de faire face au transfert de l'appel des contentieux des arrêtés préfectoraux du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel depuis le 1^{er} janvier 2005.

Le ressort de cette cour s'étend à cinq départements (Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine) qui regroupent 6,5 millions d'habitants et représentent près de 15 % du contentieux total. Le montant de cette installation s'est élevé en 2004 à plus d'un million d'euros.

¹ Quatre nouvelles juridictions ont été créées depuis 1995 : le tribunal administratif de Melun (1996), la cour administrative d'appel de Marseille (1997), la cour administrative d'appel de Douai (1999) et le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (2000).

² Décret n° 2004-585 du 22 juin 2004.

Ces crédits ont financé le loyer (charges et frais d'agences compris), l'achat du mobilier de bureau et la constitution d'un fonds documentaire. 19 magistrats – y compris le président- et 21 agents de greffe, répartis en trois chambres, ont été affectés à cette cour. A moyen terme, le nombre de chambres pourrait être porté à cinq et les effectifs à 76 dont 24 magistrats.

En outre, en 2004, des travaux de rénovation et d'aménagement ont été engagés dans les cours administratives d'appel de Marseille, Nantes et Nancy. Des bâtiments de tribunaux administratifs (Bastia, Besançon, Caen et Rennes) ont également fait l'objet d'importants chantiers.

Le projet de budget pour 2006 prévoit une enveloppe de 12,9 millions d'euros¹ pour financer :

- plusieurs opérations immobilières d'envergure notamment en faveur du Conseil d'Etat (extension dans la courette, création de surfaces de travail et rénovation des locaux de la rue de Valois, restauration des façades)², de quatre cours administratives (Lyon, Marseille, Nantes et Dijon) et de plusieurs tribunaux administratifs (Rennes, Rouen, Paris, Strasbourg, Fort-de-France) ;

- une provision d'un montant de 50.000 euros en vue de la création en 2007 du tribunal administratif de Toulon ;

- la création du tribunal administratif de Nîmes qui devrait fonctionner à compter du 1^{er} septembre 2006.

¹ Dont 10,7 millions d'euros au titre de l'exécution de la LOPJ.

² Dont le coût est évalué à près de 3 millions d'euros.

**Un trente-huitième tribunal administratif :
le tribunal administratif de Nîmes**

• Les dépenses affectées au financement de la création du tribunal administratif de Nîmes prévues par le projet de budget

Les crédits d'investissement alloués par le projet de loi de finances pour 2006 à la création du tribunal administratif de Nîmes s'élèvent à **3,7 millions d'euros**. Ces crédits se répartissent en :

- une enveloppe de 2,8 millions d'euros prévue pour financer la rénovation et la restructuration des locaux destinés à accueillir le tribunal situés dans un hôtel particulier du XIXème siècle qui hébergeait autrefois le commissariat de police ainsi que la construction d'une extension. Les architectes viennent d'être choisis et le chantier devrait démarrer en janvier prochain ;

- une dotation de 0,3 million d'euros affectée au paiement de l'indemnité versée au ministère de l'intérieur en contrepartie du transfert de locaux au Conseil d'Etat. Cette somme ne finance qu'une part de l'indemnité totale qui sera échelonnée sur les deux prochains exercices budgétaires ;

- des dépenses d'un montant de 0,3 million d'euros sont également inscrites pour couvrir l'achat de biens d'équipement et de matériel informatique ;

- la prise en charge du fonctionnement courant du tribunal devrait représenter 0,3 million d'euros (fourniture et maintenance de logiciels, télécommunications...).

• L'activité du futur tribunal

Le tribunal administratif aura vocation à **décharger les tribunaux administratifs de Marseille et de Montpellier** qui connaissent un encombrement chronique (400 dossiers en stock par magistrat en 2004).

Le ressort de ce tribunal devrait s'étendre sur **trois départements : le Gard, la Lozère et le Vaucluse** qui représentent globalement près de 3.600 requêtes déposées en 2004. Cette partie du territoire enregistre en effet un taux de recours par habitant sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Le volume d'activité constaté dans ces trois départements a d'ailleurs augmenté de 30 % en 2005. Le Conseil d'Etat explique cette forte propension au contentieux notamment par l'importance démographique des barreaux du ressort. Le décret portant création du tribunal devrait être publié en juin 2006. Ce tribunal devrait comporter trois chambres et pourrait en accueillir cinq si le contentieux continuait à progresser.

Source : Conseil d'Etat

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice et à l'accès au droit inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006.

ANNEXE 1

AUDITIONS ET DÉPLACEMENT DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR POUR AVIS

Personnes entendues par le rapporteur pour avis
--

- **Cour de cassation**

M. Guy Canivet, premier président

- **Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel**

M. Michel Jeannoutot, président de la conférence nationale des premiers présidents, premier président de la cour d'appel de Dijon

M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour d'appel de Versailles

- **Ministère de la justice**

M. Marc Moinard, secrétaire général, chargé du suivi des frais de justice pour le ministère

M. Patrice Davost, responsable du programme justice judiciaire, directeur des services judiciaires

Mme Mireille Thuau, responsable du programme « accès au droit et à la justice », directrice par intérim du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

M. Edward Jossa, responsable du programme soutien, directeur de l'administration générale de l'équipement et de l'administration générale au ministère de la justice

- **Organisations professionnelles représentant les avocats**

Conseil national des barreaux

Barreau de Paris

Conférence des Bâtonniers

- **Syndicats de fonctionnaires des services judiciaires**

Force ouvrière – services judiciaires

Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance et des tribunaux d'instance

Syndicat des greffiers de France

Syndicat national CGT services judiciaires

CFDT-interco, branche justice

• **Organisations professionnelles représentant les magistrats judiciaires**

Union syndicale de la magistrature
Syndicat de la magistrature
FO-magistrats, secrétaire général

• **Cour d'appel d'Aix-en-Provence**

M. Jean-Pierre Atthenont, premier président
M. Jean-Paul Lacroix-Andrivet, président de chambre, chargé du suivi du contrat d'objectifs

• **Cour d'Appel de Lyon**

M. Michel Cramet, coordonnateur du service administratif général

• **Personnalité qualifiée**

M. Henri Desclaux, procureur général honoraire, chargé par le garde des sceaux de mener une réflexion sur le régime applicable à l'indemnisation des conseillers prud'hommes

Déplacement au tribunal d'instance d'Aubervilliers

Table ronde avec des représentants des personnels des greffes, le conciliateur de justice et un juge de proximité

Rencontre avec Mme Laurence Pécaut-Rivolier, juge d'instance

ANNEXE 2

AUDITIONS DE M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Organisations professionnelles représentant les magistrats administratifs**

Union syndicale des magistrats administratifs
Syndicat de la juridiction administrative

- **Conseil d'Etat**

M. Patrick Frydman, secrétaire général
Mme Pascale Fombeur, secrétaire général adjointe chargée de la gestion des
tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
M. Mathieu Herondart, secrétaire général adjoint chargé de la gestion du
Conseil d'État