

N° 73

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## 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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**JUSTICE :**  
**SERVICES GÉNÉRAUX**

Par M. Christian COINTAT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	4
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE INÉGALÉ EN FAVEUR DE LA JUSTICE</b> .....	7
A. DES CRÉDITS POUR 2003 EN NETTE PROGRESSION : LA JUSTICE, UNE PRIORITÉ NATIONALE .....	8
B. LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES PROMESSES EN VOIE D'ÊTRE TENUES .....	10
1. <i>La première mise en oeuvre du contrat de confiance passé entre le nouveau             Gouvernement et les Français</i> .....	10
2. <i>Une démarche opportune</i> .....	13
<b>II. LA RECHERCHE D'UNE GESTION OPTIMALE DES CRÉDITS</b> .....	15
A. UNE EXÉCUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE EN DÉCALAGE AVEC LE MONTANT DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE .....	15
B. UN EFFORT NOTABLE POUR AMÉLIORER LA GESTION DES CRÉDITS IMPUTÉS AUX DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES .....	18
1. <i>La gestion 2001 : un taux de consommation des crédits d'équipement des juridictions             judiciaires encore insuffisant en dépit d'une sensible amélioration</i> .....	18
2. <i>Les initiatives entreprises par le ministère de la Justice pour résoudre ces difficultés</i> .....	20
3. <i>Des progrès déjà perceptibles</i> .....	22
<b>III. REMÉDIER À L'ENCOMBREMENT CHRONIQUE DES JURIDICTIONS, UN     OBJECTIF ANCIEN ENCORE LOINTAIN</b> .....	23
A. EN MATIÈRE CIVILE, DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES .....	24
1. <i>Une détérioration des délais de jugement au sein de la plupart des tribunaux</i> .....	24
2. <i>Des tentatives louables mais insuffisantes pour remédier à l'encombrement des             juridictions</i> .....	27
3. <i>Une volonté affirmée de lutte contre des délais de jugement excessifs</i> .....	28
B. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES EN MATIÈRE PÉNALE .....	30
1. <i>Un taux de classement sans suite encore trop élevé</i> .....	30
2. <i>Des délais de jugement encore trop longs</i> .....	33
C. UNE TIMIDE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES MENACÉES PAR LA PRESSION DES AFFAIRES NOUVELLES .....	34
<b>IV. DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX ATTENTES DES PERSONNELS DES     JURIDICTIONS</b> .....	37
A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS ÉQUILIBRÉ .....	37
1. <i>Une augmentation mesurée du nombre de magistrats</i> .....	38
2. <i>Des effectifs de greffes étoffés</i> .....	45

<b>B. DES AVANCÉES STATUTAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES</b> .....	49
1. <i>La poursuite du renforcement du statut des magistrats judiciaires</i> .....	50
2. <i>Des avancées statutaires en faveur des fonctionnaires des greffes réelles, mais d'une ampleur inégale</i> .....	52
<b>V. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN DISPOSITIF À BOUT DE SOUFFLE EN ATTENTE D'UNE REFORTE GLOBALE</b> .....	56
<b>A. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE LIÉE AUX CHARGES NOUVELLES EN DÉPIT D'UN CONTEXTE FAVORABLE CARACTÉRISÉ PAR UNE BAISSSE DES ADMISSIONS</b> .....	57
1. <i>Une accélération conjoncturelle de la tendance à la baisse des admissions observées ces dernières années</i> .....	57
2. <i>Une augmentation inéluctable du nombre des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle liée à l'entrée en vigueur de réformes nouvelles</i> .....	58
<b>B. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE</b> .....	60
1. <i>Une insuffisante rétribution des avocats préjudiciable au bon fonctionnement de la justice</i> .....	60
2. <i>Une dotation consacrée à l'aide juridictionnelle en hausse constante</i> .....	62
<b>C. UNE URGENTE RÉFORME ENCORE EN GESTATION</b> .....	64
<b>ANNEXE - LISTE DES AUDITIONS DE M. CHRISTIAN COINTAT, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE</b> .....	69

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le garde des Sceaux, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, et M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, le mercredi 27 novembre 2002, la commission des Lois, réunie le 4 décembre 2002 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, les crédits du projet de loi de finances pour 2003 consacrés aux **services généraux de la Justice** (administration centrale - services judiciaires - juridictions administratives).

Saluant **l'augmentation sans précédent depuis une dizaine d'années** des crédits consacrés à ce ministère (7,43 %), il a pris acte de **l'ampleur de l'effort budgétaire consenti cette année**. Il a fait observer que les crédits de paiement comme les autorisations de programme ouvertes réalisaient globalement le cinquième des engagements figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, signe de la détermination du Gouvernement à concrétiser les annonces faites aux Français.

Le rapporteur pour avis a noté que, tout en répondant aux attentes des citoyens, le Gouvernement s'efforçait également de prendre en compte celles des personnels en vue de mettre fin au malaise des professionnels. Il s'est ainsi félicité du **renforcement substantiel des effectifs** touchant toutes les catégories de personnels permis par le projet de budget pour 2003 (700 créations d'emplois dans les services judiciaires dont 180 magistrats et 520 fonctionnaires des greffes, 100 pour les juridictions administratives et 40 pour les services centraux).

Relevant l'amélioration de la **gestion des crédits d'équipement** par le ministère de la Justice, il a jugé nécessaire la poursuite des efforts accomplis, la nomination d'un **secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers**, la **montée en puissance de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux publics** et la volonté affichée de trouver une **solution au relogement du tribunal de grande instance de Paris** constituant autant de signes de l'engagement du Gouvernement à réaliser son **ambitieux programme d'investissement**. Il a en outre souhaité que le ministère des Finances respecte la volonté du Parlement en évitant de pratiquer des gels de crédits susceptibles d'entraver la bonne gestion financière.

Le rapporteur pour avis s'est inquiété de **l'encombrement persistant des juridictions judiciaires** et de la **pression des affaires nouvelles** susceptible de menacer la timide amélioration de la situation des **juridictions administratives**. Il a pris acte de la **mobilisation des moyens nouveaux** mis à disposition par le projet de budget pour 2003 (création de 117 emplois de magistrats dédiés à la lutte contre les délais excessifs, mise en place des contrats d'objectifs et d'une évaluation annuelle), soulignant que l'efficacité et la rapidité constituaient des **facteurs de confiance** des citoyens dans la justice et répondaient aux **exigences de célérité** de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il s'est félicité des **avancées statutaires** apportées par le projet de budget destinées à rendre **l'exercice des métiers de justice** plus **attractif**. Il a en particulier approuvé le principe de la mise en place d'un système d'aide à la décision des magistrats, tout en relevant **l'importance des revalorisations indemnitaires** prévues dans le projet de budget (concernant les magistrats judiciaires, les greffiers en chef et les agents de catégorie C).

Il a enfin mis en exergue **l'urgence d'une refonte globale du dispositif d'aide juridictionnelle, aujourd'hui à bout de souffle**.

Après un échange de vues auquel ont participé notamment **M. René Garrec, président, MM. Pierre Fauchon, Robert Badinter, François Zocchetto et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés aux services généraux dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 2003.

Mesdames, Messieurs,

Poursuivant sa pratique des années précédentes, votre commission des Lois vous présente un avis sur les crédits alloués aux **services généraux du ministère de la Justice** par le projet de loi de finances pour 2003<sup>1</sup>.

Asphyxiée par une **pénurie chronique de moyens**, l'institution judiciaire ne parvient plus, depuis quelques années, à répondre véritablement aux attentes croissantes des citoyens.

Le **présent projet de budget pour 2003**, en réalisant une partie des **engagements pris par le nouveau Gouvernement** de moderniser le système judiciaire et de mettre à sa disposition les ressources humaines, matérielles et financières indispensables, laisse toutefois espérer **une amélioration réelle** de son fonctionnement au quotidien.

L'adoption de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, très attendue, complétée par le projet de loi organique relatif aux juges de proximité en instance de première lecture à l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, a permis une première et importante **avancée**.

La hausse du montant du budget de la justice de **7,43 %**, sans précédent depuis une dizaine d'années, apporte, une fois encore, la preuve de la détermination du Gouvernement à **concrétiser les annonces faites aux Français**. Tous les professionnels entendus par votre rapporteur pour avis ont pris acte des efforts budgétaires substantiels accomplis cette année.

---

<sup>1</sup> Les crédits consacrés, d'une part, aux services pénitentiaires, d'autre part, à la protection judiciaire de la jeunesse sont examinés dans le cadre de deux autres avis respectivement présentés par nos collègues MM. Georges Othily et Patrice Gélard au nom de votre commission des Lois.

<sup>2</sup> Ce projet de loi organique a été adopté par le Sénat le 3 octobre dernier (Sénat, n°2).

La mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice<sup>1</sup> et, plus récemment, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice<sup>2</sup>, constituées au sein de votre commission des Lois ont à intervalles réguliers mis en lumière le **malaise** et les **difficultés matérielles** affectant les professionnels de la justice et proposé des pistes de réformes.

Votre rapporteur pour avis a donc aujourd'hui toutes les raisons de **se féliciter de la démarche globale et ambitieuse du Gouvernement**, soucieux de dégager des moyens à la hauteur des défis que la justice doit relever et d'offrir aux citoyens une justice de qualité. Une amélioration de la situation ne saurait en effet être durable sans une modernisation des méthodes de travail et un renouvellement des modes de fonctionnement.

Après avoir présenté l'évolution générale des crédits affectés aux services généraux du ministère de la Justice, le présent avis s'attachera à dresser le bilan de la gestion des crédits, à analyser l'activité des juridictions judiciaires et administratives, et à décrire les efforts accomplis cette année pour répondre aux attentes des personnels du ministère de la Justice. Sera en outre évoquée, une fois encore et, on peut l'espérer, pour la dernière fois, l'urgence d'une refonte globale de l'aide juridictionnelle, dispositif aujourd'hui « à bout de souffle » dont il n'est plus possible de colmater les brèches.

## **I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE INÉGALÉ EN FAVEUR DE LA JUSTICE**

Comme l'a illustré la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 précitée, adoptée au cours de la session extraordinaire, **la justice constitue l'un des chantiers prioritaires du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. L'effort budgétaire remarquable** consenti cette année, tout en prolongeant un mouvement amorcé déjà depuis quelques années<sup>3</sup>, traduit la volonté très nette de rendre la justice plus efficace et plus proche des citoyens.

---

<sup>1</sup> « *Quels moyens pour quelle justice ?* » - Rapport n° 49 (Sénat, 1996-1997) de M. Pierre Fauchon au nom de la mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice présidée par M. Charles Jolibois.

<sup>2</sup> « *Quels métiers pour quelle justice ?* » - Rapport n° 345 (Sénat, 2001-2002) de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information de la commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest.

<sup>3</sup> De 1997 à 2002, le budget de la justice a progressé de près de 29 %.

En effet, les **crédits qui lui seront alloués, en hausse de 7,43 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002<sup>1</sup>, enregistrent une des **progressions nominales les plus fortes**, supérieure à celles de la défense (+ 6,1 %) et de l'intérieur (hors collectivités locales et dépenses de scrutins) (+ 5,1 %).

Cette augmentation, sensiblement plus élevée que la progression moyenne des autres budgets civils (+ 1,1 %), reflète ainsi le souci, dans un contexte de rigueur budgétaire, de cibler les dépenses et de privilégier les **fonctions régaliennes** conformément au souhait du Président de la République de restaurer « *l'autorité de l'Etat* »<sup>2</sup>.

Les crédits de paiement demandés pour 2003 franchissent le **seuil inégalé de 5,037 milliards d'euros** dont 4,73 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 302 millions d'euros de dépenses en capital (en hausse de près de 60 % par rapport à l'année dernière).

L'enveloppe des **autorisations de programme** ouvertes cette année, d'un montant total de 706 millions d'euros, **double de volume** (+ 95 %).

Cette évolution marque une **rupture** avec la tendance à la baisse (13,7 %) observée l'année dernière et reflète ainsi la volonté très nette de réaliser un programme immobilier ambitieux.

**La part du budget de la justice** dans le budget de l'Etat, certes **encore trop modeste**, atteint toutefois **un niveau inégalé**, passant de 1,42 % en 1991 à **1,84 % en 2003**.

#### ***A. DES CRÉDITS POUR 2003 EN NETTE PROGRESSION : LA JUSTICE, UNE PRIORITÉ NATIONALE***

L'évolution des trois agrégats -administration centrale, services judiciaires et juridictions administratives- composant les services généraux dont traite le présent avis, se caractérise par **une progression plus forte que l'année dernière** comme le retrace le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Soit près de 350 millions d'euros.

<sup>2</sup> Message du Président de la République au Parlement du 2 juillet 2002 lu par le Président Christian Poncelet au Sénat.



**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (2003-2002)**

	Dotations 2002		Crédits demandés pour 2003		Evolution
	Montant	% du total	Montant	% du total	2003-2002 en % (2002-2001 en %)
<b>Ensemble du ministère de la justice dont :</b>	<b>4.688,37</b>	(100 %)	<b>5.036,52</b>	(100 %)	<b>+ 7,43 %</b> (+ 5,68 %)
- Services judiciaires	<b>2.002,64</b>	42,72 %	<b>2.122,44</b>	42,14 %	<b>+ 5,98 %</b> (+ 4,23 %)
- Juridictions administratives	<b>143,25</b>	3,05 %	<b>152,99</b>	3,03%	<b>+ 6,79 %</b> (+ 4,74 %)
- Administration générale	<b>617,86</b>	13,17 %	<b>702,93</b>	13,95 %	<b>+ 13,76 %</b> (+ 6,18 %)

(En millions d'euros)

Source : *Projet de loi de finances pour 2003 (bleu budgétaire)*

**La croissance la plus forte** concerne les crédits de **l'administration générale** (près de 13,8 %) qui bénéficie de mesures nouvelles destinées à la modernisation de son organisation et à l'amélioration des conditions de travail de ses personnels, auxquelles s'ajoutent des dépenses d'équipement en vue de financer la rénovation du bâtiment Vendôme-Cambon et de renforcer les effectifs de l'Agence de maîtrise d'ouvrage<sup>1</sup>. L'administration centrale bénéficie en outre cette année de 40 créations brutes d'emplois, ce qui portera ses effectifs à 2.028 emplois budgétaires (soit une hausse de près de 9 %).

Les crédits alloués aux **juridictions administratives** bénéficient d'une **augmentation supérieure à l'année dernière** (6,79 % contre 4,74 %) afin d'étoffer les effectifs, de revaloriser les rémunérations et de réaliser des travaux d'extension et d'aménagement des tribunaux<sup>2</sup>.

**En hausse de près de 6 %**, les crédits des **services judiciaires**, qui représentent à eux seuls près de la moitié des crédits du ministère de la Justice (42,14 %), progressent également **significativement**. La forte hausse des crédits d'équipement destinés aux travaux permettant le renforcement de la sécurité des bâtiments (+ 32,6 %)<sup>3</sup> mérite d'être signalée. En outre, les dépenses ordinaires augmentent de près de 5 % afin de revaloriser les rémunérations, de financer les recrutements et de couvrir certaines dépenses d'intervention concernant l'aide juridique ou encore l'aide aux victimes.

<sup>1</sup> 13 créations d'emplois.

<sup>2</sup> Ces travaux concernent le Conseil d'Etat (qui bénéficiera de la restauration d'une aile du Palais-Royal et de l'aménagement de nouveaux bureaux) et les cours administratives d'appel de Marseille et Nancy, les tribunaux administratifs de Bordeaux, Caen, Grenoble, Marseille, Melun, Paris, Poitiers, Rennes et Rouen.

<sup>3</sup> Les dépenses en capital des services judiciaires passent en effet de 79,2 millions d'euros (loi de finances initiale pour 2002) à 105 millions d'euros.

**B. LA PREMIÈRE ÉTAPE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES PROMESSES EN VOIE D'ÊTRE TENUES**

**1. La première mise en oeuvre du contrat de confiance passé entre le nouveau Gouvernement et les Français**

Le projet de loi de finances pour 2003 permet au Gouvernement de traduire concrètement les premiers engagements du **plan pluriannuel de cinq ans pour la justice** figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 précitée, dont il finance la première année d'application.

Une programmation des crédits ambitieuse pour des objectifs précis

Cette loi d'envergure a programmé d'autoriser le ministère de la Justice à dépenser, de 2003 à 2007, **3.650 millions d'euros en crédits de paiement** supplémentaires dont 2.775 millions en dépenses ordinaires et 875 millions en dépenses en capital et **1.750 millions d'euros en autorisations de programme supplémentaires**.

Ce dispositif s'articule autour de **quatre axes de réformes** : améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens et rapprocher la justice du justiciable, garantir l'exécution des décisions pénales, traiter plus efficacement la délinquance des mineurs, donner de nouveaux droits aux victimes et faciliter la défense de leurs intérêts.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES POUR CHAQUE PRIORITÉ FIXÉE PAR LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE (2003-2007)**

	CRÉDITS DE PAIEMENT		AUTORISATIONS DE PROGRAMME (part du total)	EMPLOIS BUDGÉTAIRES (part du total)
	Dépenses ordinaires (part du total)	Dépenses en capital (part du total)		
<b>Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens</b>	1.329 (48 %)	191 (22 %)	382 (22 %)	4.397 (43 %)
<b>Développer l'effectivité de la réponse pénale</b>	762 (27,5 %)	599 (68 %)	1.198 (68 %)	3.600 (36 %)
<b>Traiter plus efficacement la délinquance des mineurs</b>	423 (15 %)	85 (10 %)	170 (10 %)	1.988 (20 %)
<b>Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice et les droits de victimes</b>	262 (9,5 %)	-	-	115 (1 %)
<b>Total ministère de la Justice</b>	<b>2.775</b>	<b>875</b>	<b>1.750</b>	<b>10.100</b>

Source : ministère de la Justice

(En millions d'euros ou en emplois)

Ce tableau fait ressortir que le Gouvernement a souhaité privilégier **les deux premiers objectifs**.

Votre rapporteur pour avis estime que ces choix sont pleinement **justifiés**.

D'une part, l'absence d'amélioration significative des délais de jugement<sup>1</sup> et l'image dégradée de la justice auprès des Français, qui la situent en dernière position sur quinze services publics<sup>2</sup>, justifient pleinement le souci du garde des Sceaux de permettre à l'institution judiciaire de mettre en place des réponses plus simples, plus rapides et plus efficaces.

D'autre part, le récent rapport de l'Inspection générale des services judiciaires sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales (rendu public en juillet dernier) a dressé un constat alarmant, auquel il paraît urgent de remédier. Tout en s'inquiétant des fragilités de la chaîne pénale liées à son morcellement<sup>3</sup>, il a fait ressortir **des pratiques hétérogènes** et des « *disparités alarmantes* » des taux et des délais d'exécution des peines selon les juridictions.

Une étude de la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation a évalué à **32 % la part des peines d'emprisonnement ferme non exécutées**, soit près **d'un tiers**. Deux facteurs expliquent en grande partie cette situation : la grâce présidentielle à hauteur d'un peu plus du tiers et l'absence de domicile connu<sup>4</sup>.

Comme l'a récemment indiqué le ministère de la Justice en réponse à une question écrite<sup>5</sup>, « *la loi d'orientation et de programmation pour la justice [...] crée 166 postes de magistrats et 196 postes de fonctionnaires de catégorie C pour les services de l'exécution des peines, en sus de la création de 24 emplois de juges de l'application des peines et du même nombre de fonctionnaires pour les services de l'application des peines. L'objectif est notamment, dans toutes les juridictions, de ramener à trois mois environ le délai d'exécution des jugements contradictoires.* »

En outre, dans la continuité de cette politique, le programme d'action en faveur des victimes, présenté en Conseil des ministres le 18 septembre dernier a prévu une mesure permettant aux victimes d'être renseignées sur l'exécution de la peine.

---

<sup>1</sup> Voir *infra* III.

<sup>2</sup> Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice effectuée par l'Institut Louis Harris pour la mission de recherche droit et justice – mai 2001 – p. 1.

<sup>3</sup> Le rapport de l'IGSJ s'inquiète en particulier du caractère atomisé de la chaîne pénale (formation de jugement, parquet, juge des enfants, juge de l'application des peines, police judiciaire), chacun des acteurs appelé à intervenir ayant une visibilité trop limitée du processus d'exécution.

<sup>4</sup> Rapport sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales – p. 19.

<sup>5</sup> Journal Officiel – Questions écrites - Assemblée nationale - 4 novembre 2002 – Question de M. Léon Deprez – p. 4 060.

L'inexécution des peines contribue à accroître l'incompréhension des justiciables, des victimes et plus largement des citoyens à l'égard de la justice. Votre rapporteur pour avis ne peut donc que se réjouir du choix du Gouvernement de remédier à un dysfonctionnement de la justice difficilement admissible.

- Le premier acte de la mise en oeuvre de la loi de programmation

Le projet de budget pour 2003 constitue **la première étape de la mise en oeuvre** de l'ambitieuse réforme du Gouvernement, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

**APPLICATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION (2003-2007)**  
**PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

	<b>CRÉATIONS D'EMPLOIS</b>	<b>DÉPENSES ORDINAIRES (cumulées sur 5 ans)</b>	<b>AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>
<b>Ministère de la justice</b>			
- Projet de loi de finances pour 2003	2024	795	385,84
- Loi de programmation	10.100	2.775	1.750
- taux de réalisation	<b>20 %</b>	<b>28,6 %</b>	<b>22 %</b>
<b>Services judiciaires</b>			
- Projet de loi de finances pour 2003	700	328,43	55
- Loi de programmation	4.450	1.207	277
- taux de réalisation	<b>15,7 %</b>	<b>27,2 %</b>	<b>19,8 %</b>
<b>Juridictions administratives</b>			
- Projet de loi de finances pour 2003	100	49,3	12
- Loi de programmation	480	114	60
- taux de réalisation	<b>20,8 %</b>	<b>43,2 %</b>	<b>20 %</b>
<b>Administration générale</b>			
- Projet de loi de finances pour 2003	40	65,2	37
- Loi de programmation	180	360	45
- taux de réalisation	<b>22,2 %</b>	<b>18,1 %</b>	<b>82,2 %</b>

(En millions d'euros ou en emplois budgétaires)

Source : ministère de la Justice

Le projet de budget réalise, pour l'ensemble du ministère de la Justice, **le cinquième des créations d'emplois** totales inscrites dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice, ce qui correspond à une **cadence raisonnable**.

Toutefois, il convient de relever des différences selon les agrégats.

Les créations de postes dédiées aux services judiciaires représentent un peu moins d'un **sixième** des emplois prévus par la loi d'orientation et de programmation, avec 19 % des créations de postes de magistrat (180 sur 950) et 14,8 % (520 sur 3500) seulement des créations d'emplois de fonctionnaire.

Certains syndicats de fonctionnaires des greffes entendus par votre rapporteur pour avis, tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'une première étape, se sont inquiétés du rythme des créations de postes de fonctionnaires au regard des objectifs fixés dans la loi de programmation.

Comme l'a souligné M. Dominique Perben, garde des Sceaux, au cours son audition devant votre commission des Lois le 27 novembre dernier, la programmation des crédits sur cinq ans permet d'envisager une **montée en puissance des mesures destinées à sa mise en oeuvre** et, partant, une **accélération du mouvement des créations de postes au cours des prochaines années**.

En effet, le ministre a fait valoir qu'effectuer des recrutements supplémentaires impliquait d'avoir la capacité de formation correspondante, ce qui n'était pas encore le cas à l'heure actuelle.

Le rythme des créations de postes prévues au sein des juridictions administratives et de l'administration générale semble caractérisé par une plus grande régularité, le projet de budget pour 2003 réalisant **un cinquième** des emplois nouveaux prévus par la loi de programmation.

Les dépenses ordinaires des juridictions administratives inscrites dans le projet de budget constituent plus de 40 % du montant total prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la justice, signe de la priorité accordée à ce poste budgétaire.

Les crédits de paiement comme les autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 affichent des **taux de réalisation de la loi de programmation satisfaisants**, voire élevés. L'effort consenti en faveur de l'administration générale est notable, les autorisations de programme inscrites représentant d'ores et déjà 80,2 % du total prévu par la loi de programmation. Ainsi le Gouvernement marque-t-il sa volonté de mettre en oeuvre rapidement son programme d'équipement.

## **2. Une démarche opportune**

Votre rapporteur se félicite du louable **souci de transparence** du Gouvernement assorti d'objectifs clairs et précis fixés par une loi de programmation.

**Cette approche, qui contraste avec les pratiques précédentes, est un facteur essentiel d'efficacité.** En effet, en l'absence d'une telle vision à long terme, les efforts budgétaires accomplis de 1997 à 2002 n'ont pas permis de remédier efficacement aux difficultés matérielles des juridictions, et ont paradoxalement suscité des mouvements de mécontentement sans précédent au sein du monde judiciaire (magistrats, avocats, fonctionnaires des greffes).

Le bilan des créations d'emplois effectuées dans le passé illustre bien cette situation<sup>1</sup> : loin de contribuer au renforcement des juridictions et à la réduction des délais de jugement, elles ont en effet été mécaniquement absorbées par la mise en oeuvre de réformes nouvelles telles que la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de victimes ou encore la mise en place des « trente-cinq heures ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2002-460 DC du 29 août 2002, a reconnu à la programmation des moyens de la justice figurant à l'article 2 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice « *la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues par l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.* »<sup>2</sup>

Cependant, les limites d'une loi de programme liées au caractère indicatif des crédits programmés sont réelles, seule la loi de finances de l'année pouvant autoriser l'engagement effectif des dépenses<sup>3</sup>.

A cet égard, il convient de tirer les enseignements de l'application de la loi de programme pour la justice de 1995. Notre regrettée collègue Dinah Derycke, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2000, avait en effet relevé que la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice avait été réalisée inégalement selon les objectifs : les créations d'emplois annoncées ayant été partiellement réalisées<sup>4</sup>, les engagements en matière d'autorisations de programme inscrites ayant, quant à eux, été pleinement concrétisés.

**Ce bilan témoigne ainsi de la délicate articulation entre loi de programme et loi de finances initiale.**

Force est de constater que les prévisions budgétaires chiffrées, tout comme le calendrier figurant dans les lois de programme, peuvent ne pas être respectés à la lettre.

**L'application d'une loi de programmation dépend donc avant tout du degré de détermination du Gouvernement** et suppose une volonté politique forte, chaque année réaffirmée. Présenter un budget dynamique et maintenir l'effort dans la durée afin de concrétiser les objectifs annoncés : tel

---

<sup>1</sup> De 1998 à 2002, on enregistre pour l'ensemble du ministère de la Justice 7.273 créations brutes d'emplois.

<sup>2</sup> Contrairement aux orientations présentées dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, n'ont pas valeur législative.

<sup>3</sup> En effet, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, « les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année. »

<sup>4</sup> Le taux de réalisation des créations d'emplois est resté inférieur à 70 %. Ce constat général masque toutefois une réalité plus contrastée : les créations d'emplois budgétaires concernant les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse ont dépassé les objectifs fixés par la loi de programme, tandis que le taux de réalisation s'est établi à 46 % dans l'administration pénitentiaire.

est le défi principal auquel sera confronté le ministère de la Justice jusqu'en 2007.

**Cette année, l'objectif est atteint : le projet de loi de finances pour 2003 va dans le bon sens et mérite d'être approuvé.**

## II. LA RECHERCHE D'UNE GESTION OPTIMALE DES CRÉDITS

### A. UNE EXÉCUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE EN DÉCALAGE AVEC LE MONTANT DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Un examen sérieux du budget de la justice ne saurait négliger les conditions dans lesquelles s'effectue son exécution.

Comme le montre le tableau ci-après, ces dernières années se sont caractérisées par un **triple écart** entre les crédits votés en loi de finances initiale, souvent inférieurs aux crédits réellement disponibles, eux-mêmes supérieurs aux crédits finalement utilisés.

**L'évolution des crédits réellement utilisés au cours des derniers exercices a souvent été moins favorable que celle qui était affichée dans le budget voté.** La sous-consommation des crédits observée ces dernières années a entraîné une **multiplication des reports et des annulations et a abouti à réduire mécaniquement la progression des crédits de la justice figurant dans le projet de loi de finances.**

#### BILAN DE L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA JUSTICE DE 1999 À 2001

	ANNÉES	LOI DE FINANCES INITIALE	CRÉDITS OUVERTS	EXÉCUTION (part des crédits disponibles non-consommés)
Ministère de la justice	1999	4.003	3.973	3.582 (9,9 %)
	2000	4.161	4.188	3.701 (11,6 %)
	<b>2001</b>	<b>4.435</b>	<b>4.396</b>	<b>3.935 (10,5 %)</b>
Services judiciaires	1999	1.778	1.970	1.729 (11,7 %)
	2000	1.790	1.987	1.754 (11,7 %)
	<b>2001</b>	<b>1.921</b>	<b>2.076</b>	<b>1.846 (11,1 %)</b>
Juridictions administratives	1999	123	135	126 (6,8 %)
	2000	128	142	132 (11,7 %)
	<b>2001</b>	<b>136</b>	<b>146</b>	<b>137 (11,1 %)</b>
Administration générale	1999	547	185	172 (6,7 %)
	2000	559	186	170 (8,5 %)
	<b>2001</b>	<b>581</b>	<b>198</b>	<b>183 (7,6 %)</b>

Source : ministère de la Justice

(En millions d'euros)

Entre 1999 et 2001, la part des crédits non utilisés par le ministère de la Justice a en effet oscillé entre 10 et 11 % des crédits disponibles. L'exécution du budget de la justice voté en 2001 s'est caractérisée, une fois encore, par une regrettable sous-utilisation des crédits disponibles (près de 10,5 % de crédits non consommés). L'analyse de l'exécution du budget par agrégat montre que les services judiciaires consomment plus difficilement leurs crédits que les juridictions administratives et l'administration générale.

Le compte rendu de gestion budgétaire pour 2001 du ministère de la Justice<sup>1</sup> fournit une liste détaillée des crédits non utilisés, qui proviennent notamment :

- du report sur l'année 2002 de la mise en oeuvre de la réforme de la profession des commissaires-priseurs (d'un montant de 79,27 millions d'euros) ;

- du report de crédits de paiement au titre des dépenses d'équipement (160,77 millions d'euros) ;

- de crédits de rémunérations, de cotisations sociales et de prestations sociales restés inutilisés (74 millions d'euros).

Le décalage observé ces dernières années entre les ambitions du ministère de la Justice affichées au moment de la présentation du budget et sa capacité réelle à les concrétiser a abouti à un regrettable **gonflement de l'enveloppe des crédits votés par le Parlement par rapport aux crédits réellement engagés, affaiblissant la portée de l'autorisation budgétaire donnée au Gouvernement par le législateur.**

**L'entrée en vigueur tardive de la réforme des commissaires-priseurs adoptée en juillet 2000 est significative de cette dérive.** La dotation inscrite en loi de finances rectificative pour 1998 en vue de financer l'indemnisation des commissaires-priseurs en contrepartie de la suppression de leur monopole a fait l'objet d'un report chaque année depuis quatre ans<sup>2</sup>.

La **parution tardive du décret en Conseil d'Etat n° 2001-652** du 19 juillet 2001 appelé à préciser la procédure d'indemnisation des commissaires-priseurs devant la Commission nationale d'indemnisation, explique cette situation. Cette commission a rendu ses premières décisions au cours du premier semestre 2002 et n'a pas encore instruit toutes les

---

<sup>1</sup> *Compte rendu de gestion budgétaire 2001 – Justice – p. 4 et 5.*

<sup>2</sup> *D'un montant initial de 450 millions de francs, elle a été augmentée de 70 millions de francs par la loi de finances rectificative pour 2000 afin de prendre en compte les modifications introduites par le législateur concernant la période de référence utilisée pour évaluer le montant des indemnités versées aux commissaires-priseurs.*



demandes<sup>1</sup>. Au 30 juin 2002, le montant des crédits du fonds d'indemnisation encore disponibles s'élevait à 62,234 millions d'euros (soit 78,5 % du total) ce qui rend très probable le report d'une partie de l'enveloppe initiale sur l'exercice 2003.

La non-consommation des crédits de rémunérations principales indemnitaires, imputable selon le ministère de la Justice «à un glissement dans le calendrier des concours» constitue un autre exemple des difficultés rencontrées par cette administration, qui parvient difficilement à concrétiser « en temps réel » les annonces gouvernementales.

Compte tenu du contexte budgétaire délicat lié aux engagements de réduction des déficits publics pris au sommet de Séville en juin dernier, il appartiendra au nouveau ministre de la Justice de veiller à **une meilleure synchronisation** entre l'inscription dans le projet de budget des dépenses destinées à financer certaines innovations et la mise en oeuvre effective de celles-ci.

A cet égard, les modalités de mise en oeuvre de la **réforme des juges de proximité**, à laquelle est affectée une **provision de 2,6 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2003, permettront de prendre toute la mesure de la détermination du Gouvernement. Les déclarations du garde des Sceaux annonçant que les premiers recrutements de juges de proximité interviendraient dès 2003 laissent espérer, une fois la loi organique définitivement adoptée, une **publication rapide des décrets d'application**.

Enfin, la future exécution du budget de la justice pour 2003 devra s'efforcer de respecter la programmation des crédits figurant dans la loi de programmation de septembre 2002. L'exécution des budgets de 1995 et de 1996 a en effet montré que cet objectif était parfois difficile à réaliser, comme l'a d'ailleurs fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport d'exécution des lois de finances pour 2000<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Jusqu'à présent, la commission d'indemnisation a rendu 81 décisions sur un total de 208 demandes déposées au cours du premier semestre de cette année. Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, 127 demandes restaient en instance, le ministère de la Justice estimant à 145 le nombre de demandes encore susceptibles d'être déposées d'ici la fin de l'année, auquel il convient également d'ajouter les demandes émanant de salariés licenciés.

<sup>2</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 – p. 251 : « compte tenu des mesures de régulation budgétaire appliquées en 1995 et 1996, la durée d'exécution de la loi de programme avait été portée de 5 à 6 ans. »

**B. UN EFFORT NOTABLE POUR AMÉLIORER LA GESTION DES CRÉDITS IMPUTÉS AUX DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES**

**1. La gestion 2001 : un taux de consommation des crédits d'équipement des juridictions judiciaires encore insuffisant en dépit d'une sensible amélioration**

Le bilan de l'exercice 2001 : un taux de consommation encore insuffisant

L'insuffisance du **taux de consommation des crédits d'équipement** des juridictions judiciaires constitue un **problème** persistant. Ces retards entraînent d'une année sur l'autre d'importants reports de crédits, régulièrement dénoncés par la Cour des comptes.

En dépit d'une sensible amélioration, le bilan de la gestion 2001, une fois encore, confirme les difficultés du ministère de la Justice à consommer pleinement ses crédits d'équipement, comme l'a d'ailleurs une nouvelle fois relevé la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001<sup>1</sup>.

La **consommation des crédits de paiement** concernant les équipements des juridictions n'a en effet représenté que **62,6 %** de la dotation globale disponible (soit 122.811.165 euros sur 195.042.353). Ce taux est toutefois supérieur à ceux observés en 1999 (58 %) et en 2000 (60 %). Les reports au titre de la gestion 2001, qui s'élèvent à plus de 72 millions d'euros, demeurent cependant importants.

En 2001, le taux d'utilisation des autorisations de programme s'élève à 49 % seulement, soit moins de la moitié.

Ces crédits ont été principalement employés à la poursuite des multiples travaux de sécurité, de mise aux normes et d'aménagement des juridictions destinés : à mettre fin à la vétusté des bâtiments, à l'origine de la plupart des sinistres par incendie, à moderniser ou à restructurer certains palais de justice (Ajaccio, Annecy, Bobigny, Colmar, Nanterre, Rodez, Rouen), à en construire ou à en étendre d'autres (Pontoise, Grenoble, Toulouse, Fort-de-France, Besançon et Versailles).

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001 – synthèse ministérielle – juin 2002 : « Face à l'augmentation des besoins d'investissement, le ministère de la Justice (...) a accumulé plus de moyens qu'il n'est capable d'en dépenser annuellement. » - p. 239 -*

### Des causes désormais identifiées

Cette évolution résulte en effet de la conjonction de plusieurs facteurs, notamment :

- d'une politique délibérée de gestion du ministère de la Justice tendant à **lisser les dépenses**, sans considération de l'état d'avancement des travaux afin d'« [...] engranger progressivement les crédits et d'éviter des sauts de marge trop forts »<sup>1</sup> ; un tel choix s'explique par le souci de gérer au mieux le décalage entre la pluri-annualité des programmes de construction et le rythme annuel de consommation des crédits. Pour le Parlement, il présente toutefois l'inconvénient de brouiller la visibilité des programmes d'investissement ;

- de la **complexité du processus même de construction** et de certains délais incompressibles, par ailleurs difficilement maîtrisables, résultant des études préparatoires et desancements d'appels d'offres<sup>2</sup> ;

- du **contexte de reprise économique** qui a accru les **contraintes sur les opérations immobilières** ; le désintérêt croissant des entreprises pour la commande publique a en effet abouti à une multiplication des appels d'offres infructueux ; le ministère de la Justice s'est en outre heurté à une pénurie et un renchérissement du foncier ; il convient toutefois de relever le caractère conjoncturel de cette explication, devenue moins pertinente, en raison de la récente inversion du cycle économique en phase de ralentissement ;

- de la **surestimation des crédits par rapport à la réalité des besoins**.

Face à cette situation, on peut donc légitimement craindre que l'ambitieux programme d'investissement annoncé dans la loi d'orientation et de programmation pour la Justice ne puisse être mené à bien comme prévu et dans les délais fixés. Ce serait toutefois sans compter la détermination du Gouvernement actuel d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000 – synthèse ministérielle – juin 2001 - p. 255 à 257.

<sup>2</sup> Comme le soulignait M. Patrick Devedjian dans son rapport d'information sur les moyens des services judiciaires au nom de la mission d'évaluation et de contrôle (Assemblée nationale, n° 3282, XII<sup>ème</sup> législature) : « La durée moyenne des études préalables est de deux ans. Ensuite la phase de conception de projet dure également deux ans, puis il faut compter de huit mois à un an pour la consultation et la mise au point des marchés de travaux et enfin deux ans pour la réalisation des travaux. Toutes phases confondues, la durée moyenne de réalisation d'un projet est donc de sept à huit ans. »

## 2. Les initiatives entreprises par le ministère de la Justice pour résoudre ces difficultés

Conscient de la nécessaire amélioration de la gestion des crédits d'équipement, le ministère de la Justice, premier constructeur de l'Etat, s'est efforcé, depuis un an, **d'améliorer l'utilisation des crédits d'équipement** votés chaque année par le Parlement.

La création par le précédent garde des Sceaux, Mme Marylise Lebranchu, d'un établissement public administratif dénommé **agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice**<sup>1</sup> a permis un premier pas en avant.

En vertu d'un décret n° 2001-798 du 31 août 2001, cette agence, mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier, est principalement chargée de conduire sous conventions de mandat conclues avec le ministère de la Justice les procédures relatives aux plus lourdes opérations d'équipements judiciaire et pénitentiaire<sup>2</sup> et de gérer les crédits d'investissement concernés.

L'institution de ce nouvel opérateur doté de techniciens compétents a été unanimement saluée au cours de l'examen de la loi de finances pour 2002. Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de son action. Le ministère de la Justice a toutefois indiqué à votre rapporteur pour avis que l'agence amorçait sa montée en puissance, 4 conventions ayant été conclues en février 2002 notamment pour poursuivre et achever 27 opérations de construction de palais de justice. Ses effectifs devraient s'élever à 49 (dont 27 ingénieurs) d'ici la fin de l'année et être portés, à terme, à 80 personnes.

Convaincu de l'utilité d'un tel outil, le nouveau garde des Sceaux, M. Dominique Perben a souhaité **conforter le rôle de cet établissement**. Le projet de budget prévoit donc la création de 13 emplois nouveaux ainsi qu'une augmentation de 28,85 % de son budget de fonctionnement (d'un montant de 7,6 millions d'euros).

Loin de se contenter de prolonger un mouvement amorcé par son prédécesseur, le nouveau garde des Sceaux a également souhaité proposer des **avancées nouvelles**.

La création d'un **secrétariat d'Etat spécialement dédié à cette tâche constitue une nouveauté qu'il convient de saluer** et qui démontre une **volonté manifeste d'accélérer la consommation des crédits immobiliers** pour réaliser l'important programme prévu découlant de besoins impérieux. Il a ainsi pour vocation de « *conduire la politique d'investissement de la*

---

<sup>1</sup> Qui a succédé à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement.

<sup>2</sup> Notamment la construction, l'aménagement, la réhabilitation, la restauration et la réutilisation d'immeubles d'Etat.

*Chancellerie pour les bâtiments judiciaires en privilégiant la poursuite de l'effort de construction et de rénovation et la prise en compte de l'accroissement des effectifs, de dynamiser la politique immobilière (...) notamment dans le domaine de l'exploitation et de la maintenance, de la gestion et de la valorisation du patrimoine »<sup>1</sup>.*

De plus, MM. Dominique Perben, garde des Sceaux, et Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers, ont fait part de leur **détermination à trouver une solution à l'épineuse question de l'avenir du tribunal de grande instance de Paris.**

Afin de renforcer la sûreté, la mise aux normes et d'assurer la maintenance de l'ensemble immobilier du palais de justice de Paris<sup>2</sup>, 15 millions d'euros d'autorisations de programme y sont affectés dans le projet de loi de finances pour 2003<sup>3</sup>. Toutefois, les besoins de surface et la vétusté des lieux plaident chaque année pour un nécessaire agrandissement.

La situation s'avère particulièrement critique pour le tribunal de grande instance de Paris. La construction d'un nouveau tribunal de grande instance d'une superficie de 100.000 m<sup>2</sup> avait été annoncée à la fin de l'année 1999 par Mme Elisabeth Guigou à cette époque garde des Sceaux<sup>4</sup>. Comme l'a indiqué le ministère de la Justice à votre rapporteur pour avis : « *dès l'origine, l'exercice s'est avéré difficile au vu du nombre limité de terrains potentiellement aptes à accueillir une telle implantation.* »

Le choix de l'emplacement de ce tribunal n'a pu être effectué par le précédent Gouvernement. Le site envisagé par Mme Marylise Lebranchu, précédent garde des Sceaux pour implanter le nouveau tribunal de grande instance de Paris se situait sur des lots de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Tolbiac dans le treizième arrondissement. Toutefois la mairie de Paris semble avoir récemment changé de position et proposé des lots différents de ceux qui avaient été initialement retenus, ce que déplore le ministère de la Justice.

C'est pourquoi, afin de débloquer la situation, le garde des Sceaux a demandé un réexamen de la situation, constatant par ailleurs que les besoins en superficie avaient à nouveau augmenté depuis les premières études<sup>5</sup>. L'alternative entre la restructuration de bâtiments existants et la construction d'un nouvel immeuble devra être tranchée au plus vite. Les représentants de la profession d'avocat entendus par votre rapporteur pour avis ont manifesté leur

---

<sup>1</sup> Selon les informations fournies par le ministère de la Justice.

<sup>2</sup> Qui comprend la Cour de cassation, la cour d'appel, le tribunal de grande et le tribunal de commerce.

<sup>3</sup> 12 millions d'euros d'autorisations de programme étaient affectés à ce site les années précédentes.

<sup>4</sup> La superficie actuelle du tribunal de grande instance de Paris s'élevant à 37.000 m<sup>2</sup> s'avère très insuffisante.

<sup>5</sup> Evalués à 120.000 m<sup>2</sup>.

attachement pour des raisons fonctionnelles au site de l'île de la cité. Au cours de son audition devant votre commission des Lois, M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers, a indiqué qu'il retiendrait la **solution la plus consensuelle**.

Sur un plan comptable, la non-utilisation des crédits affectés à cette opération explique une grande partie des difficultés du ministère de la Justice à consommer ses crédits d'équipement. Le montant total des crédits de paiement provisionnés s'élève en effet à 19,8 millions d'euros. Cette enveloppe est disponible depuis plus de deux ans<sup>1</sup>. Pourtant, à ce jour, le **taux de consommation des crédits disponibles**, utilisés pour le financement d'une simple étude de faisabilité, **est inférieur à 1 %**. Les autorisations de programme accordées pour cette opération atteignent 167,7 millions d'euros<sup>2</sup> dont seulement 228.674 ont été consommés.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de l'attitude du Gouvernement, qui semble avoir pleinement pris l'ampleur de l'urgence de cette question, urgence à la fois fonctionnelle**, les conditions de travail des personnels de ce tribunal se dégradant compte tenu du manque de place et de l'ancienneté des locaux et **foncière**, compte tenu de la raréfaction du nombre de terrains disponibles.

### **3. Des progrès déjà perceptibles**

**En conclusion, on peut d'ores et déjà noter que la politique très volontariste du nouveau Gouvernement a déjà commencé à porter ses fruits.**

En effet, selon les informations du ministère de la Justice, l'enveloppe des crédits de paiement devrait être presque intégralement consommée à l'issue du présent exercice. Hors l'enveloppe affectée au tribunal de grande instance de Paris, les autorisations de programme ont fait l'objet d'importantes affectations, notifications ou délégations. Selon les prévisions du ministère, les reports de crédits en 2002 accuseraient une diminution de près de 70 % par rapport à 2001.

Cette évolution favorable laisse espérer une consommation optimale des dotations inscrites pour les services judiciaires dans le projet de loi de finances pour 2003 (257 millions d'euros d'autorisations de programme dont 55 millions correspondant à la mise en oeuvre de la loi de programmation et 105 millions d'euros de crédits de paiement).

---

<sup>1</sup> Une provision de 7,7 millions d'euros a été accordée en 1999, à laquelle s'est ajoutée une enveloppe de 12,1 millions d'euros provenant de la loi de finances initiale pour 2001.

<sup>2</sup> Dont 114 millions ouverts par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001.

**Il importe cependant que le ministère des Finances respecte la volonté du Parlement en évitant de pratiquer des gels intempestifs de crédits, susceptibles d'entraver la bonne gestion financière.** Comme l'a rappelé le garde des Sceaux au cours de son audition, ces gels expliquent en partie la consommation insuffisante des crédits de son ministère.

Comme l'ont fait remarquer les représentants de l'Union syndicale de la magistrature à votre rapporteur pour avis, il serait souhaitable que parallèlement à son vaste programme d'investissement, le ministère de la Justice publie un état récapitulatif des constructions, rénovations et extensions envisagées. Une telle démarche répondrait, par anticipation, à l'exigence d'évaluation accrue introduite par la loi organique n° 2001-698 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

### **III. REMÉDIER À L'ENCOMBREMENT CHRONIQUE DES JURIDICTIONS, UN OBJECTIF ANCIEN ENCORE LOINTAIN**

L'encombrement persistant des juridictions figure en tête des préoccupations des Français. Selon une étude réalisée en mai 2001<sup>1</sup>, 69 % des personnes interrogées ont en effet cité le **raccourcissement des délais de traitement des affaires comme la piste de réforme la plus pertinente** susceptible d'améliorer le fonctionnement des tribunaux.

D'ailleurs, l'objectif de traiter les affaires dans des « délais raisonnables » dépasse le strict cadre de l'hexagone et constitue une **vraie priorité pour la Cour européenne des droits de l'homme**. Comme l'a indiqué le ministère de la Justice à votre rapporteur pour avis, « *l'exigence de célérité des procédures est la première cause de condamnation de la France.* » Il n'est plus possible aujourd'hui pour un Etat d'invoquer l'encombrement du rôle pour justifier la durée excessive des délais de jugement<sup>2</sup>.

La jurisprudence européenne a d'ailleurs fortement imprégné notre droit. La notion de « déni de justice » au sens de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire a en effet été récemment étendue par les juridictions judiciaires « *à tout manquement de l'Etat à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu, comprenant le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable.* »<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice effectuée par l'Institut Louis Harris pour la mission de recherche droit et justice précitée – p. 7.

<sup>2</sup> La Cour européenne des droits de l'homme oblige désormais les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune des exigences de la convention européenne - CEDH arrêt du 28 novembre 2000, *Leclercq contre France*.

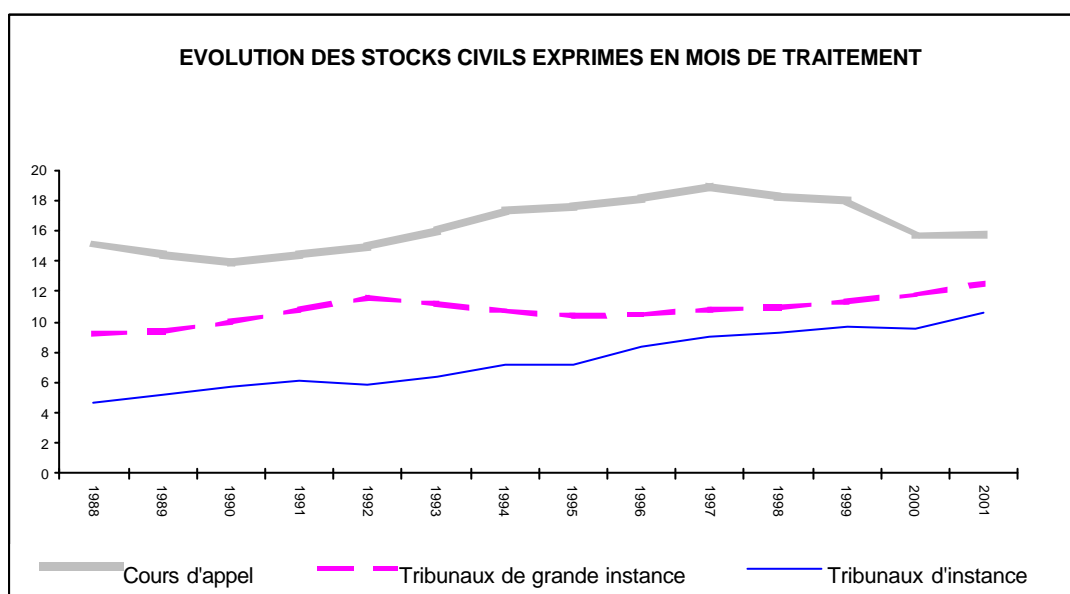
<sup>3</sup> Cour d'appel de Paris arrêt du 20 janvier 1999, *agent du trésor contre Gauthier*.

## A. EN MATIÈRE CIVILE, DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

### 1. Une détérioration des délais de jugement au sein de la plupart des tribunaux

Les difficultés à désengorger les juridictions constituent depuis quelques années le principal point faible de l'institution judiciaire. La diminution de la **pression des affaires nouvelles**, observée depuis quelques temps déjà, **se confirme une fois encore**, l'ensemble des juridictions accusant une diminution du flux d'affaires nouvelles, à l'exception des conseils de prud'hommes<sup>1</sup> et de la Cour de cassation.

Toutefois en dépit de ce contexte favorable, **l'évolution des stocks d'affaires en cours accumulés** exprimés en nombre de mois, évalués à partir du nombre d'affaires terminées dans l'année, reflète les difficultés des juridictions à traiter les affaires en temps réel, comme le fait apparaître le graphique ci-dessous.



Source : commission des Lois

En 2001, les **tribunaux de grande instance** et les **tribunaux d'instance** ont connu une **dégradation** de leurs **délais de traitement nécessaires à la résorption des stocks**, qui s'élèvent respectivement à **12,5 mois** (contre 11,8 mois en 2000) et à **10,5 mois** (contre 9,5 mois en 2000). Si ce constat n'est pas nouveau pour les tribunaux de grande instance,

<sup>1</sup> Les affaires nouvelles devant les conseils de prud'hommes, en baisse depuis 1998, se sont accrues de 4,5 %. Selon le ministère de la Justice, cette évolution est « sans doute en lien avec le ralentissement de l'activité économique qui a commencé à dégrader la situation de l'emploi et relancé les contestations sur les licenciements ».



qui accusent une baisse constante depuis 1998 du nombre d'affaires terminées, tel n'était en revanche pas le cas des tribunaux d'instance jusqu'à présent.

La diminution du nombre des affaires terminées, respectivement de 2,6 % et de 3,5 %, explique cette évolution. Cette situation inquiétante révèle les difficultés des magistrats et des personnels des greffes à écouler les stocks existants.

Le « *déséquilibre flagrant entre l'ampleur de la mission confiée à la justice et les moyens mis à sa disposition* » souligné par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, explique cette situation<sup>1</sup>.

En effet, le formalisme procédural, accru par l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes<sup>2</sup>, ainsi que l'apparition de missions nouvelles<sup>3</sup> ont perturbé le fonctionnement de l'institution judiciaire, en rendant plus complexes et plus nombreuses les tâches incombant à ses acteurs, en proie à un certain découragement.

Avec 15,7 mois en 2001 contre 15,6 mois en 2000, l'amélioration du délai de traitement de résorption des stocks **des cours d'appel**<sup>4</sup> observée en 2000 ne semble pas se confirmer cette année. En outre, ces juridictions connaissent également **une diminution du nombre des affaires traitées** (en baisse de 7,1 %). Selon le ministère de la Justice, « *sans doute la baisse de la pression des affaires nouvelles a-t-elle fini par influencer à la fois le volume d'affaires susceptibles d'être évacuées, et le rythme de traitement de ces affaires* ». La situation varie fortement d'une cour à l'autre du fait d'une inégale répartition des stocks d'affaires en instance. Ainsi, l'ancienneté moyenne des affaires à traiter s'établit entre 22 et 23 mois dans les cours d'appel les plus « sinistrées » (Douai, Aix-en-Provence) contre 7 et 8 mois dans les cours les moins encombrées (Riom, Bourges).

La **durée moyenne de traitement** s'est **allongée** dans la plupart des juridictions, sauf dans les cours d'appel et à la Cour de cassation, comme le montre le graphique ci-après.

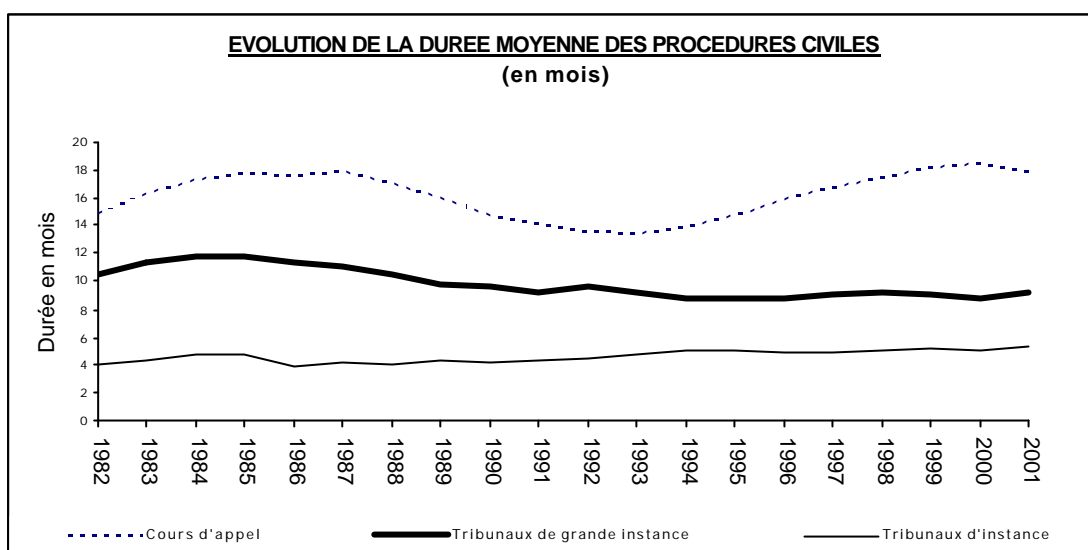
---

<sup>1</sup> Voir rapport n° 345 précité – p. 21.

<sup>2</sup> Par exemple : la délivrance gratuite de la première copie pénale à l'ensemble des avocats (décret du 31 juillet 2001), mesure directement liée à la réforme de la présomption d'innocence, a considérablement aggravé la charge de travail de l'ensemble des personnels -magistrats et personnels des greffes.

<sup>3</sup> Par exemple : l'entrée en vigueur du pacte civil de solidarité a généré un important surcroît d'activité pour les greffes.

<sup>4</sup> Le délai de résorption des stocks étant passé de 17,73 mois en 1999 à 15,6 mois en 2000.



Source : commission des Lois

Elle **augmente sensiblement** dans les **tribunaux d'instance**, avec **5,3 mois** (contre 5,1 mois en 2000), dans les **conseils de prud'hommes** avec **11,2 mois** (contre 10,2 mois en 2000), dans les **tribunaux de commerce** avec **6 mois** (contre 4,9 mois en 2000), **davantage** dans les **tribunaux de grande instance** avec **9,3 mois** (contre 8,9 mois en 2000), alors qu'elle était orientée à la baisse l'année dernière.

Ainsi que l'a fait observer le ministère de la Justice à propos des tribunaux de grande instance, la « *baisse des affaires terminées et [l']augmentation de la durée de traitement résultent peut-être en partie de l'affectation d'un certain nombre de juges du siège au traitement de la détention provisoire dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi renforçant la présomption d'innocence.* »

La **Cour de cassation** et l'ensemble des **cours d'appel** connaissent, en revanche, une situation plus **encourageante**. En effet, ces deux catégories de juridiction bénéficient d'une **amélioration** sensible de leurs **délais de traitement**, la plus haute juridiction enregistrant une durée moyenne de 24,6 mois (contre 25,5 mois en 2000) et, plus remarquable encore, la durée dans les cours d'appel s'élevant à 17,6 mois (contre 18,1 mois en 2000).

La réduction de la durée moyenne de traitement par les cours d'appel était attendue. L'accélération de l'évacuation des affaires les plus anciennes pendant deux ans, qui a entraîné dans un premier temps une dégradation de ces délais, a ensuite permis de les réduire significativement. Il convient toutefois de noter que 12 cours d'appel connaissent une dégradation de leurs délais de jugement<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des cours d'appel de Poitiers, Colmar et Chambéry.

## 2. Des tentatives louables mais insuffisantes pour remédier à l'encombrement des juridictions

Quelques initiatives ponctuelles menées pour réduire les délais de traitement méritent d'être soulignées.

L'encombrement préoccupant de la **Cour de cassation**, dont le stock d'affaires en cours s'est accru considérablement ces dernières années<sup>1</sup>, a rendu nécessaire une **sélection des pourvois**.

La Cour de cassation a fait un usage de plus en plus répandu de la possibilité ouverte depuis 1989 de retirer du rôle une affaire lorsque le demandeur ne pouvait justifier avoir exécuté la décision frappée de pourvoi<sup>2</sup>. Cette procédure a d'ailleurs été jugée conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

De plus, l'institution par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature d'un **mécanisme de filtrage des pourvois en cassation manifestement non fondés ou irrecevables**<sup>3</sup>, entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, constitue une avancée certaine.

Comme l'a souligné M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, trois mois ont été nécessaires pour que la procédure d'admission « *libère totalement ses effets* »<sup>4</sup>. Il a indiqué son intention de faire « *un usage prudent, rationnel, contrôlé et progressif de la procédure d'admission* ». Il semble que cette procédure concerne principalement « *des affaires dépourvues de complexité* » selon le ministère de la Justice.

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de ce dispositif, on peut toutefois en dresser un premier bilan. Pour le premier semestre de l'année 2002, sur un total d'environ 9.550 arrêts, on enregistre 2.626 décisions de non admission, soit près de 28 %. Comme l'a indiqué le ministère de la Justice à votre rapporteur pour avis, « *la sélection instaurée par la mesure nouvelle ne vise ni à une élimination massive des pourvois, ni à une transformation radicale de la Cour de cassation, mais à une utilisation optimale des moyens de la justice à des fins correspondant exactement à la fonction d'une juridiction de droit.* »

---

<sup>1</sup> 38.428 affaires en stock au 31 décembre 2001.

<sup>2</sup> Article 1009-1 du nouveau code de procédure civile - le nombre d'ordonnances rendues par le premier Président s'est considérablement accru, passant de 273 en 1990 à 1.279 en 1995 et 2.034 en 2001.

<sup>3</sup> Article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire issu de l'article 27 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001.

<sup>4</sup> Article de M. Guy Canivet paru dans *Le Dalloz*, 2002 n°28 – p. 2195.

La mise en place de **projets de résorption des stocks** à l'initiative de quelques cours d'appel depuis 1997 a également constitué une démarche intéressante. Ces initiatives sont toutefois restées isolées, seul un petit nombre de cours d'appel (parmi lesquelles celles d'Orléans et de Douai) s'étant engagé dans cette voie.

Enfin, les **créations d'emplois de magistrats destinées au renforcement des juridictions** se sont avérées **erratiques** ces dernières années. Contrairement aux intentions affichées par le précédent Gouvernement, la lutte contre les délais excessifs n'a pas constitué une véritable priorité.

Si en 1998 la quasi-totalité des effectifs budgétaires nouveaux (80 %) a été dévolue à cet objectif<sup>1</sup>, cet effort s'est peu à peu ralenti pour se porter sur d'autres priorités. En effet, la mise en oeuvre de lois nouvelles telles que la réforme de la présomption d'innocence, a capté la plupart des moyens humains nouveaux, comme l'a d'ailleurs illustré la loi de finances pour 2001 : sur 307 créations d'emplois de magistrats judiciaires, 5 seulement étaient destinées au renforcement des effectifs, contre 237 en vue de l'application de la loi relative à la protection de la présomption d'innocence et 40 pour la réforme des tribunaux de commerce, qui n'a finalement pas abouti.

On peut donc regretter **qu'en dépit des recommandations formulées à de nombreuses reprises par votre commission des Lois, les créations de postes des précédents budgets aient été détournées d'un objectif ancien : la réduction de délais de jugement asphyxiant l'institution judiciaire.**

### **3. Une volonté affirmée de lutte contre des délais de jugement excessifs**

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction la volonté affirmée par le nouveau Gouvernement de réduire les délais de jugement.

Les **objectifs très précis inscrits dans la loi de programme**<sup>2</sup> traduisent tout d'abord l'importance attachée à cette priorité. Il est ainsi prévu de ramener les délais moyens de traitement des affaires civiles à **12 mois** dans les **cours d'appel**, **6 mois** dans les **tribunaux de grande instance** et **3 mois** dans les **tribunaux d'instance**.

**L'effort substantiel de recrutement** dédié au renforcement du traitement de la chaîne civile constitue un autre signe de la détermination du Gouvernement à remédier à l'encombrement des juridictions : sur 180 emplois

---

<sup>1</sup> Soit 37 emplois de conseillers de cour d'appel, 16 emplois de juges des enfants, 19 emplois de juges non spécialisés et 8 emplois de substituts.

<sup>2</sup> Voir I – A du rapport annexé à la loi de programmation.

de magistrats créés cette année, 117 (soit 65 %) sont destinés à la réduction des délais de traitement des affaires. A cette fin, la loi de programmation prévoit de créer 667 postes de magistrats supplémentaires sur 950 (soit 70 %).

Le ministère de la Justice s'est également engagé dans une **politique pragmatique de meilleure allocation des moyens**, et a souhaité élaborer une **procédure nouvelle, inspirée des contrats de juridiction conduits à titre expérimental**, mais **généralisée** à l'ensemble des cours d'appel. Le nouveau garde des Sceaux a souhaité cibler les besoins selon la situation particulière de chaque juridiction et procéder au cas par cas, plutôt que de chercher à « saupoudrer » l'ensemble des juridictions de moyens nécessairement limités.

Ainsi, le 28 octobre dernier, le nouveau garde des Sceaux, M. Dominique Perben a réuni les chefs de cour d'appel afin de mettre en place des **contrats d'objectifs**<sup>1</sup>. Les chefs de cour semblent avoir accueilli favorablement cette initiative. Comme l'a fort justement indiqué le ministère de la Justice à votre rapporteur pour avis, il semble que, depuis les Entretiens de Vendôme, les esprits aient considérablement évolué. Le développement d'une culture nouvelle de **l'évaluation et d'une contractualisation des relations est donc en marche**.

Le ministère de la Justice s'est engagé à allouer aux juridictions concernées des moyens supplémentaires de manière efficace -créations d'emplois, augmentation de postes en surnombre, achat d'ordinateurs, location de bureaux- adaptés aux objectifs fixés. Ces objectifs seront révisés en début d'année, après concertation avec les services de la Chancellerie. La direction des services judiciaires sera chargée du contrôle de l'évolution de la courbe des objectifs. Pour l'instant, ce dispositif a concerné deux cours d'appel (Aix-en-Provence et Douai)<sup>2</sup>, dont les stocks sont particulièrement volumineux.

La durée initiale du contrat se limite à trois ans. A la fin de cette période, il est prévu, d'une part, la suppression des emplois supplémentaires localisés dans les juridictions en début de plan<sup>3</sup>, et, d'autre part, une réduction de la dotation globale de fonctionnement à due concurrence des moyens alloués pour l'exécution du contrat.

L'Union syndicale de la magistrature (USM) a indiqué à votre rapporteur ne pas être opposée à une telle démarche. En revanche, le Syndicat

---

<sup>1</sup> Les chefs de cour d'appel souhaitant conclure un tel contrat doivent transmettre au ministère de la Justice une fiche d'évaluation précisant les objectifs à atteindre en matière de réduction des stocks et de charges individuelles de travail pour les magistrats, puis recueillir l'avis de l'assemblée générale plénière, joindre les conventions conclues avec les barreaux et la compagnie des avoués ainsi que l'ordonnance de roulement. Ils doivent signer conjointement le contrat et, au début de chaque année, transmettre des documents actualisés.

<sup>2</sup> Le ministre de la Justice, M. Dominique Perben, a signé une des premières conventions d'objectifs avec la cour d'appel de Douai le 25 novembre dernier.

<sup>3</sup> Ceux en surnombre restant toutefois jusqu'à la résorption des emplois vacants.

de la magistrature a fait part de ses inquiétudes, soulignant le risque que l'augmentation de la productivité des magistrats soit privilégiée au détriment de la qualité des jugements.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette initiative qui, tout en responsabilisant les chefs de cours désormais appelés à faire des choix, vise à **moderniser les méthodes de travail de l'institution judiciaire**, et à privilégier **une justice de qualité**.

Cette démarche novatrice est en outre appelée à s'articuler avec le **dispositif d'évaluation annuelle de la loi d'orientation et de programmation pour la justice**, censuré par le Conseil constitutionnel lors de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation et réintroduit dans le présent projet de loi de finances pour 2003 par les députés, le 6 novembre dernier (*article 74 rattaché*)<sup>1</sup>.

Ces nouveaux mécanismes visent par anticipation à mettre en oeuvre la philosophie générale de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>2</sup> instaurant une présentation des crédits orientée en fonction d'objectifs précis et de résultats appelés à faire l'objet d'une évaluation.

## ***B. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES EN MATIÈRE PÉNALE***

### **1. Un taux de classement sans suite encore trop élevé**

A l'instar de la justice civile, la justice pénale rencontre également des **difficultés notables**.

Le nombre d'affaires transmises au parquet en 2001 (5.380.094) a augmenté significativement par rapport à l'année dernière, 7,4 % contre précédemment 2 % seulement. **En dépit des tentatives de diversification des réponses pénales, le classement sans suite constitue, encore trop souvent un moyen de régulation des flux contentieux.**

Les **efforts statistiques du ministère de la Justice** ont cependant permis d'affiner l'analyse, le taux de classement sans suite s'analysant désormais au regard des seules affaires dites poursuivables. Il n'est en effet

---

<sup>1</sup> Cet article est issu d'un amendement présenté par MM. Pierre Albertini, rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, et Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement. Il vise à insérer un article 6 dans la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Cette disposition reprend intégralement le dispositif censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'une telle disposition ne pouvait « trouver place dans une loi ordinaire ».

<sup>2</sup> Dans son article 7.

plus possible de se fonder sur le taux de classement global par rapport aux affaires transmises au parquet, la grande majorité d'entre elles (73,1 % soit 3.611.000) étant considérée comme «non poursuivable», soit que l'auteur n'ait pas été identifié (dans 65 % des cas) ; soit que l'infraction ne soit pas caractérisée, que les charges soient insuffisantes ou qu'il existe un motif juridique justifiant le classement (6,6 % des affaires traitées).

**En 2001, le volume des affaires susceptibles d'être traitées a donc représenté 27 % du total (soit 1.328.000).**

**Parmi ces affaires poursuivables, le taux de classement pour inopportunité des poursuites, 32,7 % en 2001, n'a connu aucune amélioration par rapport à 2000<sup>1</sup>.** Un tiers des affaires pénales poursuivables est donc resté privé d'une réponse pénale, ce qui est regrettable. En outre, il convient de noter une baisse des poursuites judiciaires en 2001 (46,8 % des affaires poursuivables, contre 48,6 % en 2000). Cette évolution contribue en effet à amplifier le sentiment d'insécurité des Français.

Le principal motif de classement a trait à la faible gravité de l'infraction ou du dommage (40 % des classements). Toutefois, comme le reconnaît le ministère de la Justice : *« il n'est pas impossible que ce motif de classement ait été invoqué lorsque l'engorgement des tribunaux correctionnels conduisait à des délais de comparution excessifs »*<sup>2</sup>.

Le législateur s'est efforcé de trouver des **solutions pragmatiques** inspirées d'expériences menées dans quelques juridictions afin d'éviter l'impunité totale des auteurs de certaines infractions. Cette prise de conscience a conduit au développement de mesures alternatives aux poursuites encore dénommées **troisième voie**. Elles permettent de développer des réponses pénales adaptées et diversifiées aux actes de la petite et de la moyenne délinquance élucidés, et d'améliorer le taux de réponse pénale (actuellement 67,3 % des affaires poursuivables).

Le nombre de ces mesures, en hausse ces dernières années, se décompose en :

- 269.996 procédures alternatives (soit 20,3 %) ayant abouti à un classement sans suite après une réparation directe ou indirecte du dommage causé ou une réinsertion de l'auteur ; elles regroupent notamment le rappel à la loi (47,8 %), l'indemnisation de la victime (14,4 %), la médiation (14,2 %) ; cette réponse pénale marque une hausse de 8 % ;

---

<sup>1</sup> En 2000, le taux de classement s'était élevé à 32,1 % du total des affaires poursuivables.

<sup>2</sup> Les autres motifs de classement sont : l'impossibilité de retrouver l'auteur bien qu'il ait été identifié (25,3 % des classements) ; le retrait de la plainte du plaignant (10 % des classements) ; le fait pour la victime d'avoir elle-même concouru au dommage (4,7 % de classements) ; l'absence d'intérêt de la victime pour le déroulement de la procédure (4,5 %) ; la déficience mentale de l'auteur de l'infraction (1,5 % des classements).

- 1.511 classements après réussite d'une composition pénale ; cette mesure, entrée en application à la suite de la publication du décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001<sup>1</sup>, commence tout juste à monter en puissance. Sans remettre en cause le bien-fondé de cette disposition, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice a néanmoins mis en exergue les inquiétudes d'un grand nombre de magistrats jugeant cette procédure trop lourde et trop complexe<sup>2</sup>. Une fois sa vitesse de croisière atteinte, le ministère de la Justice a évalué à 58.000 environ le nombre de procédures susceptibles de donner lieu à une mesure de composition pénale.

La mission d'information sur l'évolution des métiers des métiers de la justice a porté un jugement positif sur ces mesures alternatives aux poursuites, qui permettent de soulager utilement les juridictions correctionnelles, tout en constituant « *un facteur de rétablissement de la paix sociale* ». Elle a toutefois regretté la disparition de l'habilitation individuelle des délégués et des médiateurs du procureur de la République autorisés à mettre en oeuvre ces mesures depuis la publication du décret n° 2002-801 du 3 mai 2002, soulignant qu'il importait « *que l'Etat continue à exercer au plus près un contrôle sur les personnes apportant leur concours à une activité régaliennne par excellence* ».

Compte tenu du montant substantiel des subventions versées aux associations du secteur pénal (aide aux victimes, médiation pénale, enquête de personnalité)<sup>3</sup>, votre rapporteur pour avis, sans remettre en cause le bien-fondé de leur action, juge qu'une **évaluation portant sur l'action et le financement des associations travaillant en partenariat avec le ministère de la Justice pourrait s'avérer opportune**. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'entrée en vigueur de la future loi organique relative aux lois de finances et pourrait constituer un point de départ pour proposer aux associations du secteur pénal de s'engager dans des contrats d'objectifs.

---

<sup>1</sup> Créée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, cette procédure originale permet au procureur de la République de proposer ou de faire proposer à l'auteur de certains délits ou contraventions limitativement énumérés par la loi d'exécuter une ou plusieurs mesures présentant un caractère de sanction. Si la personne accepte, la proposition de composition pénale est validée par le président du tribunal de grande instance et l'exécution de la mesure a pour effet l'extinction de l'action publique.

<sup>2</sup> Voir Rapport précité n° 345 (Sénat, 2001-2002) - p. 184 à 189.

<sup>3</sup> Pour 2002, une subvention d'1,4 million d'euros est allouée à ces associations par l'administration centrale, tandis que le montant des crédits déconcentrés, en hausse de plus de 25 %, s'élève à 7,6 millions d'euros. Notons toutefois que les mesures alternatives proprement dites sont financées grâce aux frais de justice.



## 2. Des délais de jugement encore trop longs

A peu près stable entre 1991 et 1994, **la durée moyenne de traitement des affaires pénales** a baissé jusqu'en 1996 pour remonter et se stabiliser autour de **10,8 mois** en 1999 comme en 2000.

La durée de traitement des contraventions de cinquième classe s'est allongée de près de 15 jours pour s'élever à 9 mois en 2000 (contre 8,6 mois en 1999). Le traitement des délits demeure stable en 2000 avec 11 mois (contre 11,2 mois en 1999). Le délai imputable à l'institution judiciaire en matière criminelle s'est allongé, passant en 1999 de 31,7 mois à 32,4 mois en 2000.

Il est intéressant d'analyser **l'activité des cours d'assises** depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence, qui a introduit l'appel des arrêts de condamnation des cours d'assises<sup>1</sup>.

Elles ont prononcé 2.863 arrêts au cours de l'année 2001, dont 2.563 en premier ressort (contre 2.527 en 2000), et 300 au titre de l'appel. Toutes instances confondues, l'activité enregistrée marque une progression de 13 %, imputable au nombre des arrêts rendus en appel. Le taux d'acquiescement, en baisse par rapport à 2000, s'élève à 4,2 %. Parmi les 338 personnes jugées en appel, 9 (soit 2,6 %) ont été acquittées.

Le ministère de la Justice a fait observer à votre rapporteur pour avis que *« la création d'une voie de recours n'a pas eu pour conséquence de réduire la capacité de jugement des cours d'assises du premier ressort, ce qui s'explique par des sessions supplémentaires parfois consacrées exclusivement à l'examen de procédures d'appel. »*

Le **taux d'appel** sur les arrêts prononcés en 2001, plus élevé que le taux de pourvoi en cassation observé les années antérieures (toujours inférieur à 17 %), a atteint **24 % en 2001**. Derrière ce taux global se cache une situation contrastée d'une juridiction à l'autre, sans qu'il soit toutefois possible de dégager une tendance nette. Les cours d'assises à forte activité<sup>2</sup> peuvent présenter de forts taux d'appel, ou au contraire des taux d'appel bas<sup>3</sup>.

On observe parallèlement une **aggravation préoccupante des stocks due aux affaires résultant de l'appel**. Les cours d'assises éprouvent désormais des difficultés notables pour résorber un nombre d'affaires croissant. Le nombre d'affaires en attente d'audience au 31 décembre 2001, en progression de 15 % par rapport à l'année dernière, s'élève à 2.203.

---

<sup>1</sup> Notons que ce volet de la réforme n'est entré en application que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

<sup>2</sup> Telles que celles de Paris avec 27 % et de Haute Garonne avec 33 %.

<sup>3</sup> C'est notamment le cas des cours d'Assises du Rhône avec 9 % et du Nord avec 13 %.

**Le volume global du stock correspond à environ 9 mois d'activité et dépasse, dans certaines juridictions, une année.**

**Il est donc à craindre une dégradation de la situation des cours d'assises**, comme l'avait d'ailleurs signalé l'année dernière l'Inspection générale des services judiciaires dans son rapport sur l'application de la loi du 15 juin 2000<sup>1</sup>. Votre rapporteur pour avis souhaite que des solutions puissent être mises en place pour éviter **une asphyxie de ces juridictions qui ont à connaître des infractions les plus graves.**

### ***C. UNE TIMIDE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES MENACÉES PAR LA PRESSION DES AFFAIRES NOUVELLES***

Après un infléchissement du flux d'affaires nouvelles devant le **Conseil d'Etat** en 1996 et en 1997, le nombre d'affaires enregistrées se situe depuis trois ans à un niveau élevé (plus de 12.000 affaires par an) notamment en raison de l'importance du contentieux des étrangers. L'année 2001 a connu un important contentieux lié, d'une part, aux élections municipales et cantonales, et, d'autre part, à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001 des dispositions issues de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé administratif<sup>2</sup>.

**Une augmentation du volume d'affaires nouvelles paraît prévisible.** Selon le ministère de la Justice, « *pour les six premiers mois de l'année 2002, si on constate une stabilité des entrées en ce qui concerne l'activité des juges des référés du Conseil d'Etat, en revanche les pourvois en cassation dirigés contre les ordonnances des juges des référés des tribunaux administratifs connaissent une très forte augmentation*<sup>3</sup>. *Si cette augmentation se poursuit au cours du deuxième semestre, des mesures appropriées seront prises pour maintenir le délai de jugement de ces affaires sans pour autant retarder les délais de jugement des autres contentieux.*»

**On constate donc que les réformes votées sous la précédente législature n'ont pas été accompagnées par les moyens qu'elles nécessitaient.**

Face à l'augmentation prévisible de l'activité du Conseil d'Etat, il convient de noter les efforts accomplis par cette juridiction, parvenue, à

---

<sup>1</sup> Ce rapport, remis au précédent garde des Sceaux, Mme Marylise Lebranchu en juin 2001, craignait « une altération de la capacité de réponse des juridictions, faute d'une adaptation des moyens et de l'organisation ».

<sup>2</sup> Cette loi a institué de nouvelles procédures d'urgence (le référé-suspension permettant d'ordonner sans délai la suspension de l'exécution d'un acte et le référé-injonction destiné à mettre fin à des agissements administratifs).

<sup>3</sup> Plus de 40 % par rapport à la même période l'année dernière.

effectifs constants, à traiter un volume croissant d'affaires (+35,43 % entre 1990 et 2001). Ainsi le délai théorique d'élimination des stocks a-t-il pu être ramené en dix ans de 2 ans et 3 mois à **10 mois**.

Les **cours administratives d'appel** connaissent **un contexte plus favorable, le nombre d'affaires enregistrées**, après avoir triplé entre 1992 et 2000 en raison du transfert échelonné vers ces juridictions de l'appel des recours pour excès de pouvoir, ayant ralenti en 2000 et **en 2001** (- 7 %).

Le volume des affaires traitées a plus que doublé entre 1992 et 2001 pour se stabiliser autour de 13.000 affaires. Ces progrès résultent de la création de nouvelles cours administratives d'appel (Marseille en 1997, puis Douai en 1999).

La situation de ces juridictions se révèle néanmoins problématique. Comme le relève fort justement le ministère de la Justice dans une de ses réponses au questionnaire budgétaire : *« le rapport des affaires traitées sur les affaires enregistrées reste préoccupant : il s'établit à 78 % seulement en 2000, et à 84 % en 2001, amélioration résultant essentiellement de la réduction du nombre d'affaires enregistrées. Par conséquent, et malgré l'amélioration de ce rapport depuis 1999, les stocks continuent de s'accroître par un effet mécanique. »*

Le **stock global d'affaires en instance devant ces juridictions représente près du triple de leur capacité de jugement annuelle** et engendre **une détérioration du délai théorique d'élimination des stocks** (3 ans et 1 mois en 2001 contre 2 ans et 11 mois en 2000).

La pression des affaires nouvelles semble reprendre au sein des **tribunaux administratifs**, marquant ainsi une rupture avec l'infléchissement observé depuis 1998. L'organisation d'élections en 2001 a conduit pour partie à une augmentation du contentieux.

Comme ceux du Conseil d'Etat, les magistrats des tribunaux administratifs se sont distingués par leurs efforts de productivité, le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées ayant atteint 105 % en 2000. Si cette progression demeure, elle se ralentit toutefois en 2001 ; leur délai théorique d'élimination du stock, établi à **un an et 8 mois, n'a connu cette année aucune amélioration**.

Comme l'a indiqué le ministère de la Justice, *« cette évolution rend compte à la fois de la permanence de l'effort de productivité, mais également des limites rencontrées, face à une reprise du nombre d'affaires enregistrées. »*

L'amélioration de la situation des tribunaux administratifs est évidemment liée au renforcement des effectifs, le nombre de magistrats étant passé de 400 en 1989 à 620 en 2001, tandis que les effectifs des cours

administratives se sont également étoffés (moins de 50 en 1989 contre 170 en 2001).

Il convient de noter que les juridictions administratives se sont efforcées de mettre en place des méthodes de travail spécifiques pour réduire leurs délais de jugement<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis ne peut donc que se féliciter de l'important effort de recrutement en faveur des juridictions administratives.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a ainsi prévu la création échelonnée sur cinq ans de 480 emplois budgétaires, dont 210 emplois de magistrats et 270 emplois d'agents de greffe. Elle vise à ramener à **un an les délais de traitement devant l'ensemble des juridictions administratives**.

Le projet de loi de finances pour 2003 réalise la première tranche de ce plan pluriannuel de recrutement en prévoyant **la création de 100 emplois budgétaires nouveaux**, dont 12 au Conseil d'Etat<sup>2</sup> et 88 dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (dont 42 postes de magistrat). La création, en 2004, d'une nouvelle cour administrative d'appel en région parisienne et de deux nouveaux tribunaux administratifs est envisagée.

Le Gouvernement a souhaité éviter un décrochage entre les créations de postes de greffiers et les nouveaux emplois de magistrats. En effet, avec **1,33, le ratio agent par magistrat devrait se maintenir au niveau actuel** (1,34 en 2002).

En outre, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu le recrutement de 230 assistants de justice, dont 170 sont inscrits dans le budget pour 2003<sup>3</sup>.

A cet effort quantitatif s'ajoutent également **des mesures nouvelles** destinées à revaloriser **la rémunération des personnels** portant sur :

---

<sup>1</sup> Il est en effet mis chaque année à la disposition de chaque chef de juridiction, et par son intermédiaire, de l'ensemble des magistrats et agents des greffes, un document consignait des statistiques relatives aux performances comparées de toutes les juridictions. L'outil informatique a également contribué à développer rapidement une culture de gestion active des stocks.

<sup>2</sup> Dont 2 postes d'informaticiens.

<sup>3</sup> Une enveloppe d'un montant de 513.216 euros est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003 (chapitre 31-96).

- des relèvements indemnitaires concernant, d'une part, les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (754.000 euros)<sup>1</sup>, et, d'autre part, les agents du Conseil d'Etat (50.000 euros) ;

- la prise en compte de l'incidence de la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire «encadrement supérieur» en faveur des membres du Conseil d'Etat (91.590 euros) et des juridictions administratives (163.073 euros).

**Le Gouvernement semble donc avoir su dégager des moyens à la hauteur des promesses** figurant dans la loi de programmation : rendre la justice administrative plus rapide et plus efficace.

#### **IV. DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX ATTENTES DES PERSONNELS DES JURIDICTIONS**

La mission d'information sur l'évolution des métiers de la Justice a jugé urgent de renouveler l'énergie des personnels judiciaires, «*menacée par l'amertume et le découragement*»<sup>2</sup>. Le projet de budget pour 2003 marque la volonté de donner un signal fort à l'ensemble des professions judiciaires et de **mettre fin au malaise** qui perdurait depuis plusieurs années en raison d'un manque de moyens chronique<sup>3</sup>.

##### **A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS ÉQUILIBRÉ**

En 2003, les effectifs des **services judiciaires**, en hausse de 2,27 %, s'élèveront à **28.227 emplois** (dont 7.294 magistrats et 20.933 fonctionnaires et contractuels), démontrant l'effort notable accompli cette année en faveur d'un renforcement des moyens humains.

---

<sup>1</sup> L'arrêté du 17 avril 2002 pris en application du décret n° 2000-604 du 29 juin 2000 a porté de 37 à 41 % les taux budgétaires de l'indemnité forfaitaire dont bénéficient ces magistrats. Afin de renforcer l'attractivité de ces corps, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu d'aligner ce taux sur celui des corps de même niveau issus de l'École nationale d'administration. Il est donc prévu que leur taux indemnitaire moyen passe de 41 à 45 % du traitement. Le projet de budget pour 2003 prévoit donc cette revalorisation et creuse ainsi l'écart existant avec le régime indemnitaire des magistrats judiciaires (voir infra IV – B - 1).

<sup>2</sup> Voir Rapport précité – p. 20.

<sup>3</sup> L'institution judiciaire a connu une fin d'année 2000 et un début d'année 2001 très agités, l'ensemble des professions judiciaires (magistrats, personnels des greffes et avocats) ayant manifesté son mécontentement à plusieurs reprises.

## 1. Une augmentation mesurée du nombre de magistrats

### *a) Les créations de postes de magistrats*

Au 1er septembre 2002<sup>1</sup>, on dénombrait 7.135 magistrats dans les juridictions de métropole et d'outre-mer (sur un effectif budgétaire total de 7.344 magistrats).

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 180 emplois supplémentaires, dont 117 postes pour la réduction des délais de jugement (dont 27 magistrats placés), 7 postes pour la maîtrise des politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire, 38 postes pour l'amélioration du suivi de l'exécution des peines, 12 postes pour renforcer les moyens des tribunaux pour enfants, et 6 postes pour accompagner la mise en oeuvre de la réforme de la justice cadiale à Mayotte.

Si le nombre total des créations d'emplois peut apparaître plus modeste que celui affiché ces dernières années (307 en 2001 et 320 en 2002)<sup>2</sup>, il traduit le souci du garde des Sceaux de mettre en place une **politique de recrutement réaliste et maîtrisée**.

### Ce chiffre n'est pas le fruit du hasard.

**L'annonce des créations d'emplois se veut réaliste.** Comme il l'a indiqué devant votre commission le 27 novembre dernier, le garde des Sceaux a en effet souhaité éviter un **trop grand décalage** entre les **créations d'emplois inscrites dans le budget** et les **entrées en fonction effectives des magistrats dans les juridictions**.

En effet, les créations de postes intervenues précédemment ont été surévaluées par rapport aux capacités de l'institution judiciaire à former des magistrats opérationnels. Cette situation a ainsi abouti à **un regrettable écart** entre les **effectifs budgétaires** (7.344 au 1<sup>er</sup> septembre) et les **effectifs** de magistrats réellement en activité (6.952 à la même date).

La majorité des postes vacants (392 postes à ce jour, soit 5,3 % des effectifs budgétaires totaux)<sup>3</sup> concerne les derniers postes créés au titre des lois de finances pour 2001 et 2002, non pourvus en raison du temps nécessaire

---

<sup>1</sup> Sous réserve de la publication du décret de localisation confirmant les localisations d'emplois réalisées par circulaires en date des 16 et 19 avril 2002.

<sup>2</sup> Un bilan des créations de postes intervenues de 1998 à 2002 figure dans le Rapport n°92 de notre regrettée collègue Dinah Derycke (Sénat, 2001-2002) - tome IV - p. 11.

<sup>3</sup> Ce chiffre inclut les services judiciaires et l'administration centrale et tient compte des 200 magistrats nommés en juridiction en septembre 2002 à l'issue de leur scolarité à l'ENM et des 71 magistrats recrutés par concours complémentaire.

de recrutement et de formation des magistrats (entre 12 et 31 mois suivant le type de recrutement)<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de **la volonté du Gouvernement de prendre en compte les délais incompressibles de recrutement et de formation**<sup>2</sup>, ce qui traduit **un souci de transparence** indispensable. De plus, le Gouvernement semble avoir tenu compte des **capacités limitées de l'École nationale de la magistrature (ENM)**, dont le principal défi consiste actuellement à «*faire face au nombre*», comme l'avait souligné la mission d'information sur l'évolution des métiers de la Justice. L'ENM a en effet vocation à accueillir, pour une période plus ou moins longue selon l'origine du recrutement, tous les magistrats judiciaires professionnels, ainsi qu'à organiser leur formation.

La mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice a mis en lumière les difficultés soulevées par la création d'une nouvelle voie de recrutement (article 21-1 de l'ordonnance statutaire inséré par la loi organique du 25 juin 2001), notamment en raison de la pénurie de stages proposés par les juridictions et du manque de locaux disponibles à Bordeaux. Il n'avait pas été, en effet, suffisamment tenu compte, à l'époque, des capacités de formation, au risque de mettre en danger son outil de formation.

Le nouveau garde des Sceaux a donc choisi, avec sagesse, une voie plus modeste consistant à **calibrer les futurs recrutements en fonction des capacités de formation**, conformément aux recommandations de la mission sur l'évolution des métiers de la justice<sup>3</sup>.

L'affectation de moyens nouveaux en faveur de l'ENM prévue par le projet de loi de finances constitue la contrepartie indispensable des créations de postes annoncées. Un abondement de 3,27 millions d'euros de la subvention allouée à l'ENM, en progression de 9,17 %<sup>4</sup> destiné au renforcement des effectifs de cet établissement public, à l'aménagement de ses bâtiments et aux équipements informatiques est donc prévu.

Toutefois, votre rapporteur pour avis souhaite s'associer aux inquiétudes exprimées l'année dernière par notre regrettée collègue Dinah Derycke<sup>5</sup> et, cette année, par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale sur les crédits alloués aux services généraux de la

---

<sup>1</sup> Sur les emplois créés en loi de finances pour 2001, un tiers des postes n'a toujours pas été localisé, faute de publication du décret de localisation, tandis que les emplois nouveaux prévus par la loi de finances pour 2002 ont seulement fait l'objet d'une circulaire de localisation qui devrait être réexaminée à l'occasion d'un décret à paraître.

<sup>2</sup> Le temps de formation s'élève par exemple à 31 mois pour les magistrats recrutés par concours d'entrée à l'ENM, 6 mois pour les magistrats recrutés par concours complémentaire.

<sup>3</sup> Recommandation n°2 – Rapport précité n°345 – p. 39.

<sup>4</sup> La subvention du ministère de la Justice à l'ENM s'élèvera donc en 2003 à 38,9 millions d'euros.

<sup>5</sup> Rapport n° 92 de Dinah Derycke sur les services généraux précité – p. 12.

justice par le projet de loi de finances pour 2003<sup>1</sup>, concernant les conditions d'exécution du budget 2002 et, en particulier, le prélèvement de 2 millions d'euros sur le fonds de roulement et la baisse de la subvention affectée au fonctionnement de cet établissement public.

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du garde des Sceaux sur **le caractère exceptionnel d'une telle situation**. Il paraît souhaitable que des mesures soient prises rapidement pour garantir à l'ENM des moyens à la hauteur de ses missions fondamentales. Tels sont d'ailleurs les engagements consignés dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice<sup>2</sup>.

Le nombre des créations de postes reflète une **certaine vision de la justice**, et en particulier la volonté d'**éviter une augmentation massive du corps** dans la perspective d'un **recentrage du magistrat sur ses missions essentielles et du maintien d'un recrutement de qualité**<sup>3</sup>.

Ainsi le ministère de la Justice s'est-il fixé l'objectif d'atteindre un effectif total de 8.000 magistrats d'ici cinq ans, convaincu, à l'instar de la mission sur l'évolution des métiers de la justice, de la nécessité **de redéfinir le périmètre d'intervention du juge**.

A cet égard, le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a annoncé la suppression de la présence des magistrats judiciaires dans certaines commissions administratives (correspondant à 130.000 heures de travail par an).

De plus, la nécessité de renouveler les méthodes de travail en juridiction et de créer des équipes autour du juge a été mise en avant par le rapport de la commission de réflexion sur les métiers de greffe (juillet 1998) et, plus récemment, par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Sensible à ces préconisations, le garde des Sceaux, a, le 6 novembre dernier lors de l'examen des crédits de la justice à l'Assemblée nationale, annoncé la mise en place prochaine d'un **système d'aide à la décision**, c'est-à-dire d'*« équipes permettant aux magistrats d'assumer leurs responsabilités bien sûr, mais en ayant autour d'eux des gens capables de les aider à préparer leurs décisions, à chercher la documentation, à prérédiger les*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 261 de M. Jean-Paul Garraud sur les services généraux – Assemblée nationale – Douzième législature - p. 32 à 34.

<sup>2</sup> Voir rapport annexé – I – D – 2 « Pour répondre à l'élargissement de ses missions et à l'accroissement des effectifs à former, l'Ecole nationale de la magistrature verra son encadrement pédagogique et administratif ainsi que ses moyens logistiques et financiers renforcés. » - Journal Officiel Lois et décrets du 10 septembre 2002 – p.14 948.

<sup>3</sup> Comme l'a expliqué le garde des Sceaux au cours des débats à l'Assemblée nationale, le 6 novembre dernier : « Je ne rentrerai pas dans une sorte de course en avant pour le nombre de magistrats. Ce n'est pas le choix que nous avons fait après avoir mûrement réfléchi [...]. Je ne souhaite pas dévaloriser la fonction de magistrat. » Journal Officiel - Débats parlementaires – compte rendu intégral de la séance du mercredi 6 novembre 2002 – p. 4 616.



*jugements.* »<sup>1</sup> La loi d'orientation et de programmation de la justice a déjà permis une première avancée en ouvrant la possibilité de renouveler deux fois au lieu d'une fois la durée maximale d'exercice des fonctions d'assistant de justice des juridictions judiciaires<sup>2</sup>.

En outre, le ministère de la Justice a indiqué à votre rapporteur pour avis que ces créations d'emplois avaient pris en compte **la future montée en charge des départs à la retraite à partir de 2008-2009**<sup>3</sup>.

L'utilisation des voies de recrutement ne devrait guère évoluer, les **concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM)** devant demeurer **le principal mode de sélection des futurs magistrats en 2003**. Un arrêté du 10 juin 2002 a fixé le nombre de places offertes aux concours à 250 (comme l'année dernière) dont 192 au titre du premier concours ouvert aux étudiants, 45 au titre du deuxième concours ouvert aux fonctionnaires et 13 au titre du troisième concours qui s'adresse aux personnes non fonctionnaires ayant une certaine expérience professionnelle.

Soucieux de diversifier le profil des futurs magistrats et de sélectionner des candidats déjà expérimentés, le ministère de la Justice entend continuer à faire usage des possibilités de recrutement parallèles. Ce mode de sélection a permis de recruter 29 % des magistrats en fonction<sup>4</sup> depuis 1991.

125 postes de magistrats du second grade sont ouverts au titre de la voie du **concours complémentaire** dite « quatrième voie » (arrêté du 23 septembre 2002), qui s'adresse à des personnes âgées de trente-cinq ans au moins et disposant de dix ans d'expérience professionnelle<sup>5</sup>. Le plafond de 125 postes ouverts, fixé à titre transitoire pour les années 2002 et 2003, devrait néanmoins diminuer l'année prochaine (autour de 75 postes).

Comme en 2000 et 2001, le recrutement latéral par **intégration directe** devrait permettre l'arrivée dans les juridictions d'une trentaine de futurs magistrats titulaires d'un diplôme du niveau de la maîtrise et justifiant d'une certaine durée d'exercice professionnel.

---

<sup>1</sup> *Journal Officiel - Débats parlementaires - Compte rendu intégral de la séance du mercredi 6 novembre 2002.*

<sup>2</sup> *Article 62 de la loi. Cet article est issu d'un amendement présenté par M. Christian Cointat, avec l'avis favorable de la commission des Lois.*

<sup>3</sup> *Selon une étude de l'Institut national des études démographiques, ces sorties du corps devraient se situer entre 150 et 200. Il s'agit donc d'ores et déjà de compenser plus largement les départs à la retraite actuels (compris entre 40 et 60), afin de lisser les recrutements et d'éviter de recourir à des recrutements massifs à compter de 2008.*

<sup>4</sup> *Si on ajoute les magistrats issus des deuxième et troisième concours de l'ENM, ce pourcentage s'élève même à près de 40 %.*

<sup>5</sup> *Les candidats sélectionnés en juin dernier ont choisi leur poste à la fin du mois de juillet, et suivent actuellement une formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) pour une durée de six mois, dont un mois de formation théorique à Bordeaux (du 2 au 28 septembre 2002) et cinq mois de stage pratique en juridiction (d'octobre à février 2003).*

Votre rapporteur pour avis souhaite, dans le cadre des dispositions actuelles, une plus **grande diversification du recrutement des magistrats**, élément essentiel pour donner au corps de la magistrature une respiration indispensable. Un nombre plus important de postes pourrait en effet être ouvert au titre des deuxième et troisième concours, qui représentent encore une part marginale (22 %) des promotions d'auditeurs de justice depuis 1991.

*b) L'arrivée prochaine des juges de proximité et l'avenir des tribunaux d'instance*

Le panorama des créations de postes ne saurait être exhaustif sans faire mention des futurs juges de proximité. La loi d'orientation et de programmation pour la justice a en effet prévu la création sur cinq ans de 3.300 juges de proximité (représentant 330 emplois « équivalents temps plein »). Les premiers recrutements devraient débiter au cours de l'année 2003.

Bien que le projet de loi organique relatif au statut des juges de proximité soit encore en instance d'examen devant l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le garde des Sceaux a annoncé avoir déjà reçu près de 1.000 candidatures, signe d'un véritable engouement à l'égard de cette nouvelle fonction judiciaire. Il est donc permis de formuler raisonnablement l'espoir que les juges de proximité connaissent un sort différent de celui des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, qui, faute de volonté politique, n'ont pas rencontré le succès escompté<sup>2</sup>.

Cette réforme n'est pas sans soulever des interrogations qui vont au-delà de la question du mode de recrutement et du statut des juges de proximité au sein de l'institution judiciaire, et plus particulièrement au sein des tribunaux d'instance<sup>3</sup>.

En effet, comme l'a mis en exergue la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, le **tribunal d'instance** apparaît aux yeux des justiciables comme **l'échelon judiciaire le plus proche et le plus accessible**. La plupart des représentants d'organisations professionnelles s'est

---

<sup>1</sup> On rappellera que les règles statutaires des juges de proximité sont analogues à celles des magistrats exerçant à titre temporaire dans les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, créés par la loi organique du 19 janvier 1995. Pour davantage de détails, se reporter au rapport n°404 de M. Pierre Fauchon (Sénat, 2001-2002).

<sup>2</sup> 13 magistrats seulement ont été recrutés à ce titre. Seize candidatures sont actuellement en cours d'instruction.

<sup>3</sup> A l'exception de l'Association professionnelle des magistrats, l'ensemble des organisations professionnelles de magistrats (Syndicat de la magistrature, Union syndicale de la magistrature, Force ouvrière, Association nationale des juges d'instance, Association des magistrats du parquet) n'a pas souscrit aux modalités de recrutement des juges de proximité proposées par le ministère de la Justice.

**inquiétée des liens entre la juridiction de proximité, nouvel ordre de juridiction<sup>1</sup>, et le tribunal d'instance.**

Suivant la même logique, M. Pierre Fauchon, rapporteur du projet de loi organique relatif aux juges de proximité, a, lors des débats au Sénat le 3 octobre dernier, souhaité attirer l'attention du garde des Sceaux sur la nécessité de conserver aux tribunaux d'instance leur rôle pivot en matière de proximité, quitte à revenir sur l'autonomie des juridictions de proximité initialement prévue et à les placer sous l'autorité du juge d'instance. Cette position s'avère d'ailleurs partagée par un grand nombre de magistrats<sup>2</sup>, ainsi que par l'Association nationale des juges d'instance.

En réponse à notre excellent collègue M. Pierre Fauchon, le garde des Sceaux s'est déclaré sensible à ces observations et prêt à évoluer sur cette question. On peut donc penser que les débats parlementaires permettront sans doute des avancées en faveur d'une **plus grande complémentarité** et d'une **meilleure articulation entre ces deux ordres de juridictions**. Il est patent que l'absence d'encadrement des juges de proximité pourrait signer l'échec de cette réforme prometteuse. D'ailleurs la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice préconisait une solution un peu différente et avait insisté sur la nécessité de placer les futurs juges de proximité « *sous la houlette des juges d'instance* »<sup>3</sup>.

En outre, votre rapporteur pour avis tient à souligner qu'une telle réforme ne pourra faire l'économie d'une **remise à plat de la carte judiciaire** non plus que d'une **réflexion sur la répartition des compétences**, trop complexes, entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance.

Le ministère de la Justice a indiqué poursuivre sa réflexion en la matière, tout en relevant les difficultés soulevées par les suppressions et les créations de tribunal, « *qui, lorsqu'elles ne sont pas convenablement appréciées, peuvent perturber assez profondément le fonctionnement de l'institution judiciaire.* »

Ainsi, pour les prochaines années, le choix a été fait de permettre une évolution de la carte judiciaire sans heurt, avec souplesse et pragmatisme, la suppression de juridictions n'étant pas à l'ordre du jour. Il est notamment

---

<sup>1</sup> On rappellera le champ de compétence modeste de ces juridictions qui s'étend, en matière civile, aux actions civiles et personnelles engagées par les personnes physiques jusqu'à une valeur de 1.500 euros, ainsi qu'aux procédures d'injonction de payer et de faire, et, en matière pénale, aux jugements de contraventions de police dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi qu'aux mesures de composition pénale déléguées par le président du tribunal de grande instance.

<sup>2</sup> Les magistrats du tribunal de grande instance de Paris ont adopté une motion le 15 novembre dernier afin de souligner les risques de confusion du fait de la création d'un troisième ordre de juridiction et les difficultés d'articulation avec le tribunal d'instance.

<sup>3</sup> La mission avait proposé d'instituer des juges de paix délégués dotés de pouvoirs élargis en matière de règlement des conflits en amont d'une procédure judiciaire (recommandation n°33).

envisagé de créer une **meilleure complémentarité entre les services et de maintenir une présence judiciaire minimale de proximité**.

C'est dans cette logique qu'est actuellement étudiée l'idée d'une meilleure organisation des tribunaux d'instance<sup>1</sup>. Un dispositif de « **mutualisation** » des moyens des juridictions de première instance (juridictions de proximité, tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance) et tendant à regrouper tous les contentieux au sein d'un unique « **tribunal de première instance** » pourrait ainsi être mis en place. L'objectif consiste à rendre plus souple la gestion des ressources humaines et budgétaires de ces juridictions dans un souci d'économie d'échelle et parallèlement, d'éviter de « *porter atteinte au maillage territorial des implantations judiciaires* »<sup>2</sup>.

Ce projet ne fait pas l'unanimité. Les personnels de tribunaux d'instance ont indiqué par la voie de leurs représentants (Association nationale des juges d'instance, Association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance) craindre une perte d'autonomie et une « désécialisation » des compétences des juges d'instance. De même, notre excellent collègue M. Pierre Fauchon, a-t-il à plusieurs reprises fait valoir les dangers d'une structure trop grande et trop rationnelle, « *peu propice au développement des responsabilités* »<sup>3</sup>.

Conscient de ces dérives potentielles et soucieux de rechercher le plus large consensus, votre rapporteur pour avis souhaite néanmoins qu'une telle solution ne soit pas écartée et puisse être expérimentée dans quelques ressorts.

Ainsi, le dispositif ouvrant à l'Etat la faculté de recourir à l'expérimentation figurant dans le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République (*article 2*)<sup>4</sup>, et destiné à permettre à l'institution judiciaire d'évoluer en douceur à partir d'expériences réussies, pourrait constituer le cadre idéal pour tester une telle réforme. En cas d'échec avéré, il serait toujours possible de s'en tenir au droit existant et d'explorer d'autres voies.

---

<sup>1</sup> Cette idée est apparue pour la première fois à l'occasion des Entretiens de Vendôme ayant rassemblé l'ensemble des personnels judiciaires entre mai et juillet 2001.

<sup>2</sup> Aux termes du rapport annexé de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice précitée.

<sup>3</sup> Voir notamment rapport n° 370 de MM. Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon (Sénat, 2001 – 2002) sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

<sup>4</sup> Aux termes duquel : « la loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limitées des dispositions à caractère expérimental. »

## 2. Des effectifs des greffes étoffés

Au 31 juillet 2002, les **21.275 fonctionnaires des greffes** (effectifs réels) étaient ainsi répartis : 1.680 greffiers en chef, 7.696 greffiers, 11.899 fonctionnaires de catégorie C auxquels s'ajoutent près de 70 agents contractuels.

Le nouveau Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre un ambitieux programme de recrutement afin **d'assurer un équilibre entre les effectifs de magistrats et ceux de fonctionnaires**, et d'éviter une nouvelle dégradation du **ratio magistrat/fonctionnaire (2,6 en 2002), en baisse constante depuis 1999<sup>1</sup>**.

**Afin de doter les futurs magistrats d'un nombre suffisant de collaborateurs**, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de **520 postes supplémentaires** dont :

- **35 emplois de greffiers en chef**, dont 20 créations de postes pour le renforcement des cellules budgétaires et 15 créations de postes de greffiers en chef placés destinés à la réduction des délais de jugement ;

- **362 emplois de greffiers**, dont 166 pour renforcer les fonctions d'assistance aux magistrats, 60 pour la mise en place des juridictions de proximité, 62 pour accompagner la réforme de l'assistance éducative, 33 pour la lutte contre les délais excessifs, 16 pour les maisons de justice et du droit, 12 pour le renforcement des moyens des tribunaux pour enfants, 8 pour la mise en place de la justice cadiale à Mayotte et 5 pour l'amélioration du suivi de l'exécution des peines ;

- **100 emplois d'adjoints administratifs** (de catégorie C), dont 55 pour la lutte contre les délais excessifs, 7 pour la maîtrise des politiques publiques appelant l'intervention de l'autorité judiciaire et 5 pour la mise en oeuvre de la réforme de la justice cadiale ;

- **4 emplois** destinés aux services de documentation (un poste de conservateur et 3 d'assistants techniques).

**19 postes de contractuels** (dont 14 techniciens informatiques et 5 techniciens d'équipement) s'ajoutent à ces créations d'emplois de fonctionnaires.

L'ensemble des organisations professionnelles entendues par votre rapporteur pour avis, à l'exception du Syndicat C-justice, mécontent du niveau

---

<sup>1</sup> Ce chiffre ne prend pas en compte les agents de catégorie C-technique. Ce ratio était de 2,81 en 1990, 2,83 en 1994 contre 2,75 en 2000 et 2,65 en 2001. Cette dégradation s'explique par le grand nombre de créations de postes de magistrats intervenues ces dernières années.

actuel du ratio magistrat-fonctionnaire, a reconnu l'importante avancée en faveur du renforcement des moyens alloués aux juridictions judiciaires.

*b) Les inquiétudes des organisations professionnelles*

Au cours des auditions organisées par votre rapporteur, certaines inquiétudes se sont néanmoins fait jour.

La création par la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 précitée (*articles 7 à 10 et 20*) d'une **juridiction de proximité** soulève des interrogations.

L'Union syndicale autonome justice, la CGT des chancelleries et services judiciaires, le Syndicat des greffiers de France, et l'Association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance entendus par votre rapporteur pour avis ont en effet jugé insuffisantes les créations d'emplois de greffiers dédiées à la mise en oeuvre de la réforme.

Les représentants de ces organisations professionnelles ont notamment craint une accentuation de la charge de travail pour les personnels des greffes communs au tribunal d'instance et à la juridiction de proximité, expliquant qu'ils seraient appelés à épauler et conseiller les juges de proximité<sup>1</sup>, pour la plupart non juristes et à tenir des audiences supplémentaires. En outre, ils ont fait valoir que le caractère temporaire de l'exercice des fonctions du juge de proximité et la possibilité de tenir des audiences foraines feraient peser des sujétions nouvelles sur les greffes, seuls services permanents de la juridiction.

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du garde des Sceaux sur la nécessité de prévoir des effectifs de fonctionnaires suffisants pour éviter aux futures juridictions de proximité de connaître une asphyxie analogue à celle dont souffrent toutes les juridictions judiciaires (*voir supra III*). **Il paraît ainsi crucial de pourvoir ces tribunaux d'un secrétariat-greffe étoffé.**

Les **difficultés engendrées par l'aménagement et la réduction du temps de travail** (ARTT) dans les juridictions judiciaires ont également été soulignées par l'ensemble des représentants des organisations professionnelles de fonctionnaires. Les modalités de mise en place des trente-cinq heures au sein des services judiciaires ont été définies dans un **projet d'accord élaboré en novembre 2001** par le ministère de la Justice en concertation avec les organisations syndicales. S'il n'a pu être complètement ratifié<sup>2</sup>, il a toutefois, servi de base pour la rédaction des principaux textes d'application publiés à la

---

<sup>1</sup> A l'instar des « clerks » britanniques.

<sup>2</sup> Ce texte a néanmoins été signé le 20 novembre 2001 par les principales organisations syndicales représentatives (l'USAJ, le Syndicat des greffiers de France, le syndicat C-justice, la CGT, la CFDT).

fin du mois de décembre 2001 (durée d'équivalence en ce qui concerne les concierges des juridictions, décret du 28 décembre 2001, rémunérations et astreintes, compensation des heures supplémentaires, arrêté interministériel du 28 décembre 2001).

Depuis le **1<sup>er</sup> janvier 2002**, en application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, la durée de travail effective dans les juridictions est décomptée sur une base annuelle de **1.600 heures maximum**, voire légèrement inférieure à cette durée pour certaines catégories de personnels en raison de sujétions particulières<sup>1</sup>. Des cycles de travail hebdomadaire ont donc été définis prenant en compte la durée du travail, le temps de pause, les jours de repos et les astreintes.

Des **chartes de temps** ont fixé pour chaque service le régime de travail des agents (horaires d'ouverture, horaires pour travaux supplémentaires, etc.). Le ministère de la Justice s'est efforcé de prendre en compte les attentes des personnels tout en renforçant la qualité du service public, en mettant en place une nouvelle organisation au sein des juridictions. **L'ouverture en continu des juridictions (pendant neuf heures sur cinq jours) est désormais la règle**. En parallèle, les agents ont bénéficié de la possibilité d'effectuer leur service sur quatre jours. Une instruction en date du 12 décembre 2001 a précisé dans le détail ces nouvelles mesures d'organisation.

Faisant valoir les difficultés d'organisation suscitées par la mise en place des trente-cinq heures au sein des juridictions, les représentants des organisations professionnelles ont, au cours de leur audition, regretté qu'aucune des créations d'emplois inscrites au projet de loi de finances pour 2003 n'ait été prévue pour accompagner cette réforme.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, le ministère de la Justice a indiqué que les créations d'emplois annoncées dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice précitée intégraient cet élément et « *permettraient de répondre aux missions dévolues aux agents travaillant dans le cadre des cycles de travail mis en place en application des trente-cinq heures* ». Au cours du comité technique paritaire du 18 juillet dernier, le garde des Sceaux a fait part de son intention d'associer l'ensemble des syndicats représentatifs au suivi des accords relatifs à l'ARTT.

En outre, l'Union syndicale autonome justice a souhaité une accélération de la mise en place du **compte épargne temps** lié à l'ARTT. Le ministère de la Justice s'est en effet engagé l'année dernière à permettre aux agents qui le souhaitent de différer une partie des droits à congés rémunérés, qui serait placée en réserve. Un décret n° 2002-634 relatif au compte épargne temps du 29 avril 2002 a fixé le cadre général de ce dispositif, mais il

---

<sup>1</sup> Par exemple : la continuité des services pénaux.

appartient à chaque ministère de le décliner. Un document doit être soumis au comité technique paritaire avant la fin de l'année.

*c) Le nécessaire renforcement des moyens de l'Ecole nationale des greffes*

La mission d'information sur les métiers de la Justice s'est félicitée de **l'outil remarquable** dont disposait l'institution judiciaire pour former ses fonctionnaires<sup>1</sup>.

L'Ecole nationale des greffes (ENG) a pour mission essentielle la formation initiale des fonctionnaires des greffes, qui n'a cessé de prendre de l'ampleur. Le contenu de l'enseignement s'est enrichi : le nombre d'heures d'enseignement dispensées aux greffiers en chef et aux greffiers (dont la durée de formation s'élève à un an pour chacune de ces catégories de fonctionnaires recrutées par concours) s'est accru dans de nombreuses matières. Dans le cadre de la prochaine refonte des programmes pédagogiques, il est d'ailleurs prévu un nouvel allongement de cette durée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

En parallèle, le **public** auquel cette formation s'adresse s'est **élargi** : depuis un arrêté du 5 mars 2001, les agents et les adjoints administratifs issus du concours externe bénéficient également d'une formation initiale d'une durée de huit semaines (qui pourrait être prochainement portée à douze semaines).

Toutefois, les nombreux recrutements intervenus ces dernières années, ajoutés aux nouvelles créations d'emplois annoncées (+ 17,1 % des effectifs de fonctionnaires aux termes de la loi d'orientation et de programmation pour la justice) pourraient fragiliser cet instrument performant et moderne.

En effet, au cours de l'année 2002, un concours de recrutement de 82 greffiers en chef a été ouvert<sup>2</sup>, tandis que 10 postes de greffiers en chef recrutés au choix ont été pourvus. 500 greffiers ont été recrutés par concours exceptionnels, 40 greffiers au choix ont pris leurs fonctions en juillet dernier<sup>3</sup>, auxquels s'ajoutent 283 emplois de catégorie C transformés en emplois de greffiers (B). Par ailleurs, il est prévu d'organiser un concours de 100 greffiers pour compenser les départs à la retraite. Un recrutement sans concours de 240 agents administratifs destinés à pourvoir les postes vacants a également été organisé.

---

<sup>1</sup> Voir rapport n° 345 précité (Sénat, 2001-2002) : « au cours de sa visite à l'Ecole nationale des greffes de Dijon, la mission a pu mesurer la compétence, le dynamisme et le dévouement des enseignants et de l'équipe de direction, leur volonté de dispenser une formation initiale et continue de qualité aux personnels des greffes. » – p. 80.

<sup>2</sup> Dont l'arrivée effective en juridiction est prévue en octobre 2003.

<sup>3</sup> Dont l'arrivée effective en juridiction est prévue en juin 2003 pour 200 d'entre eux et en septembre 2003 pour 300 d'entre eux.



Ainsi en septembre 2002 l'ENG a-t-elle accueilli 1.105 stagiaires ayant réussi avec succès les concours organisés cette année.

**Les recrutements par concours réalisés depuis 1997 se sont considérablement accrus**, passant de **220 postes** toutes catégories confondues à 524 en 1999, puis **1200 en 2003<sup>1</sup>**, **doublant ainsi le nombre de stagiaires en formation**. Cette forte augmentation des charges pesant sur l'ENG l'a conduite à regrouper des sessions de formation en 2002 comme en 2001.

Cette forte progression devrait selon les informations du ministère de la Justice se poursuivre de 2002 à 2020.

Le ministère de la Justice semble avoir pris pleinement conscience du défi auquel était confrontée l'ENG. Pour libérer du temps de formation initiale, une circulaire fixant les orientations de la politique de formation pour 2003 a institué le principe d'une complémentarité entre la formation continue dispensée par l'ENG et celle dispensée par les cours d'appel.

Un projet d'extension et de restructuration des bâtiments est actuellement en cours face au déficit croissant de locaux<sup>2</sup>. En effet, l'ENG loue quelque 1.100 m<sup>2</sup> de bureaux à l'extérieur, répartis sur deux sites. En outre, au cours de débats à l'Assemblée nationale sur l'examen des crédits de la justice pour 2003, le garde des Sceaux a indiqué étudier la possibilité d'accorder à l'ENG le statut d'établissement public<sup>3</sup>, à l'instar de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire.

#### ***B. DES AVANCÉES STATUTAIRES EN FAVEUR DES PERSONNELS DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES***

Le projet de loi de finances pour 2003 traduit non seulement la volonté d'améliorer les conditions de travail des personnels des juridictions, mais également le souci de **rendre plus attractif l'exercice de leurs métiers**. Les revalorisations statutaires financées par le projet de budget pour 2003, certes d'une ampleur inégale, ont le mérite de concerner l'ensemble des acteurs de l'institution judiciaire.

---

<sup>1</sup> Dont 60 greffiers en chef, 740 greffiers et 390 agents et adjoints administratifs.

<sup>2</sup> Les besoins en surface s'élèvent à environ 26.500 m<sup>2</sup> et le coût global de cette opération serait évalué à 31 millions d'euros.

<sup>3</sup> L'ENG, service à compétence nationale depuis un arrêté du 5 mars 2001, est placée sous l'autorité du directeur des services judiciaires.

## **1. La poursuite du renforcement du statut des magistrats judiciaires**

### *a) La montée en puissance de la réforme de la carrière des magistrats*

La réforme de la carrière des magistrats, issue de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut de la magistrature et au Conseil supérieur de la magistrature, était destinée à rapprocher leurs carrières de celles des magistrats administratifs et financiers et à restructurer le corps. Elle s'est véritablement mise en place depuis 1<sup>er</sup> janvier 2002.

La situation matérielle des magistrats a été substantiellement revalorisée depuis, même si les magistrats situés en haut de la hiérarchie ont été les principaux bénéficiaires de ces mesures nouvelles.

En effet, le «repyramidage» du corps a permis une augmentation significative du nombre d'emplois situés au premier grade et hors hiérarchie. Ainsi les emplois hors hiérarchie représentent-ils près de 10 % des effectifs (694 emplois) contre 5 % auparavant et les emplois du premier grade 60 % contre 36,9 % jusque-là. Le volume des emplois du second grade, majoritaires avant l'entrée en vigueur de la réforme, a été ramené de 57,9 % à moins de 30 %.

Plusieurs décrets d'application de cette réforme ont été publiés au cours de cette année<sup>1</sup>. Les opérations de reclassement de magistrats sont actuellement en voie d'achèvement. La réforme de la carrière des magistrats, d'un coût global de 78 millions d'euros, a été entièrement financée par des provisions inscrites chaque année en lois de finances de 1999 à 2002.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan de la limitation de la durée d'exercice au sein d'une même juridiction applicable à certaines fonctions (chefs de juridiction<sup>2</sup> et fonctions spécialisées<sup>3</sup>), cette disposition n'étant applicable qu'aux seules nominations intervenues depuis le 1er janvier dernier.

Toutefois, on peut d'ores et déjà signaler qu'une modification du champ de cette disposition est en cours, le ministère de la Justice ayant fait état de certaines difficultés relatives à la mobilité des juges aux affaires familiales.

---

<sup>1</sup> *Un décret en Conseil d'Etat n° 2001-1380 du 31 décembre 2001 a permis de rendre applicables les principales dispositions de nouvelles règles statutaires concernant les magistrats du premier grade et situés hors hiérarchie. Un décret en Conseil des ministres n° 2002-618 du 25 avril 2002 (modifiant le décret n° 69-469 du 27 mai 1969) a défini les nouvelles bornes indiciaires des second et premier grades, tirant ainsi les conséquences de l'unification du premier grade.*

<sup>2</sup> *Pour les chefs de juridiction, cette limitation s'élève à 7 ans.*

<sup>3</sup> *S'agissant des fonctions de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines, de juge d'instance et de juge aux affaires familiales, cette durée s'élève à 10 ans.*

En effet, la plupart des juges aux affaires familiales exerce bien souvent d'autres attributions juridictionnelles, sauf dans les très grandes juridictions où le volume du contentieux permet une véritable spécialisation par matière. En outre, le rattachement de ces magistrats à la juridiction supérieure s'est avéré difficile à mettre en oeuvre compte tenu de l'importance des effectifs de magistrats du siège exerçant les fonctions de juge aux affaires familiales.

Ainsi, au cours de la première lecture du projet de loi organique relatif aux juges de proximité le 3 octobre dernier, le Sénat a-t-il adopté un amendement tendant à exclure les juges aux affaires familiales des règles de mobilité imposées à certaines fonctions spécialisées présenté par le Gouvernement, la commission des Lois ayant donné un avis favorable (*article 3 nouveau*).

*b) Une revalorisation du régime indemnitaire*

Parallèlement à ce chantier, **une amélioration du régime indemnitaire est intervenue cette année et devrait être poursuivie en 2003.**

Le taux indemnitaire des magistrats judiciaires, fortement réévalué entre 1988 et 1996 (passant ainsi de 19 % à 37 %), est resté inchangé depuis lors, tandis que les régimes indemnitaires des magistrats de l'ordre administratif ont été substantiellement révisés à la hausse.

Il est donc apparu nécessaire, d'une part, de répondre aux fortes attentes du corps judiciaire, soucieux d'une revalorisation et de voir garanti le versement mensuel d'indemnités jusqu'alors servies trimestriellement, et, d'autre part, de permettre une modulation du régime indemnitaire selon les sujétions nouvelles imposées dans l'exercice des fonctions.

En outre, une refonte du régime indemnitaire, régi jusqu'alors par le décret n°88-142 du 10 février 1988, s'est avérée indispensable à la suite des observations émises par la Cour des comptes dans son rapport sur la fonction publique de l'Etat, selon lesquelles la prime forfaitaire de fonction des magistrats était « *servie dans des conditions irrégulières* »<sup>1</sup>.

Trois décrets ont donc été publiés au début de cette année (décret n°<sup>OS</sup> 2002-30, 2002-31, 2002-32 du 7 janvier 2002)<sup>2</sup>. Ces textes, tout en posant le principe d'un versement mensuel des indemnités, n'ont pas pour autant revalorisé le régime indemnitaire, à l'exception de celui applicable aux magistrats de la Cour de cassation. **Une enveloppe d'un montant de 2,8 millions d'euros** est inscrite dans le projet de loi de finances afin de

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat - remis au Président de la République en avril 2001 - p. 354 et suivantes.*

<sup>2</sup> *Sont concernés les magistrats de l'ordre judiciaire en poste dans les juridictions des premier et second degrés, à l'inspection générale des services judiciaires, à l'ENG et à l'ENM.*

revaloriser **ce taux de 2 %** à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003. Il serait **ainsi porté à 39 %**.

La situation est encore **susceptible d'évoluer** favorablement. En effet, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a jugé regrettable le décrochage créé par la loi de finances pour 2003 entre le régime indemnitaire des magistrats judiciaires et celui des magistrats de l'ordre administratif, dont le taux indemnitaire fixé à 41 % par un arrêté du 17 avril 2002 devrait être porté à 45 % à partir du 1<sup>er</sup> juillet du fait d'une revalorisation prévue dans le projet de loi de finances. Il a donc déposé un amendement tendant à réduire l'écart constaté<sup>1</sup>, qu'il a retiré en séance publique après avoir obtenu du garde des Sceaux la garantie que les deux régimes seraient rapprochés. Le ministre s'est ainsi engagé à augmenter de quatre points le taux indemnitaire des magistrats judiciaires (qui pourrait ainsi être porté à 41 %).

## **2. Des avancées statutaires en faveur des fonctionnaires des greffes réelles, mais d'une ampleur inégale**

Il n'est pas inutile de rappeler le **contexte** dans lequel s'inscrivent les mesures destinées à améliorer les conditions de travail des fonctionnaires des greffes. A la suite du mouvement de grève engagé en novembre 2000 par ces derniers, un **protocole d'accord** comportant trois volets -un volet relatif à **l'augmentation des effectifs**, un volet concernant **la revalorisation des régimes indemnitaires** et un troisième destiné à **faciliter une meilleure gestion des avancements de carrière**- a été signé **le 1<sup>er</sup> décembre 2000 entre le ministère de la Justice et les principales organisations syndicales de fonctionnaires**<sup>2</sup>.

Les mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2003 ne marquent aucune rupture avec les engagements pris par le précédent Gouvernement et restent dans l'épure du protocole d'accord en mettant en oeuvre une partie des orientations fixées dans ce document.

### *a) La poursuite des revalorisations indemnitaires accordées aux fonctionnaires des greffes*

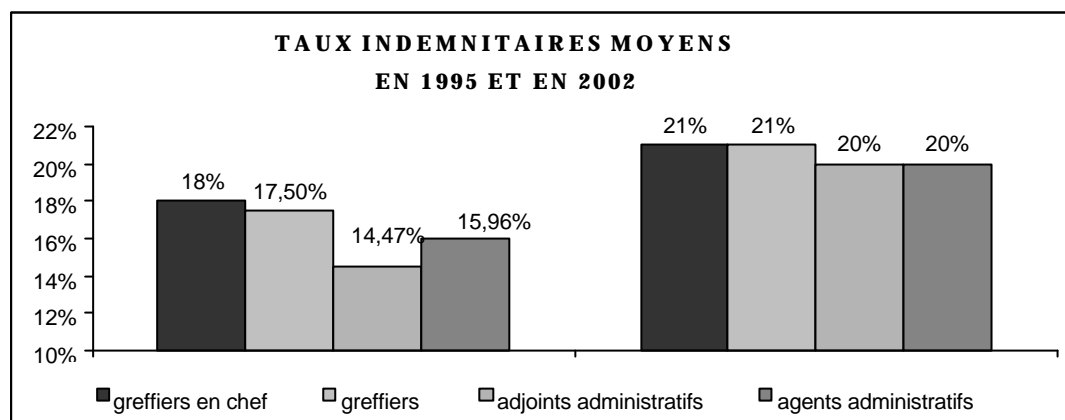
Le régime indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires a été **fortement revalorisé** depuis 1997, comme le montre le tableau ci-après. Le coût des mesures nouvelles prises à cet effet inscrites dans les dernières lois de finances s'est élevé à 11 millions d'euros au total.

---

<sup>1</sup> Il s'agissait d'un amendement tendant à réduire les crédits prévus au projet de loi de finances pour financer la revalorisation indemnitaire des magistrats de l'ordre administratif.

<sup>2</sup> Il s'agissait notamment de la CFDT, de la CGT, de FO et de l'USAJ.

Un arrêté du 16 octobre 2001 a fixé le taux indemnitaire moyen des greffiers en chef et des greffiers à 21 % et à 20 % celui des fonctionnaires de catégorie C<sup>1</sup>. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une enveloppe d'un montant de 1,8 million d'euros afin d'aligner, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, le régime indemnitaire des fonctionnaires de catégorie C sur celui des autres fonctionnaires (+ 1 point d'indice). Ce rattrapage, vivement souhaité par le syndicat C-justice, a été salué par l'USAJ.



Source : ministère de la Justice

b) *Les mesures destinées à faciliter une meilleure gestion des avancements des carrières*

Le projet de loi de finances pour 2003 finance **la troisième étape du plan de transformation d'emplois** d'agents administratifs en adjoints administratifs<sup>2</sup> mis en place depuis 2001. Ce plan s'étale sur quatre ans et devrait concerner 3.946 emplois.

Une dotation d'un montant de 1,15 million d'euros est donc prévue pour la transformation de 950 emplois. 75 % des postes devraient être pourvus par un concours exceptionnel (712 postes)<sup>3</sup>, contre 25 % des postes par la voie d'une inscription sur une liste d'aptitude. Tout en reconnaissant les efforts accomplis, la CGT a regretté le rythme trop lent de ces repyramidages et a souhaité une accélération des transformations d'emplois d'agents en adjoints administratifs.

Le ministère de la Justice souhaite la poursuite du **plan de transformation d'emplois de catégorie C en emplois de greffiers**. Ce

<sup>1</sup> Dont le régime indemnitaire a été simplifié : jusqu'en 2000, il était composé de deux indemnités.

<sup>2</sup> Des transformations d'emplois d'une ampleur comparable (950 postes) ont été engagées par la loi de finances pour 2002, tandis que 933 emplois d'agents administratifs ont été transformés en emplois d'adjoints administratifs en 2001.

<sup>3</sup> Le décret n°2000-1087 du 9 novembre 2000 a fixé les modalités exceptionnelles de recrutement, complété par un arrêté du 15 novembre 2000 prévoyant le programme de l'épreuve unique de sélection du concours organisé dans le cadre de ce dispositif.

dispositif est destiné à favoriser la promotion interne des fonctionnaires de la catégorie C et vise également à régulariser progressivement les situations individuelles de « faisant fonction de »<sup>1</sup>. Les modalités exceptionnelles de ce recrutement de greffiers ont été précisées dans un décret n° 2002-197 du 14 février 2002. Les transformations d'emplois obtenues en 2001 et 2002 ont permis l'ouverture d'un concours exceptionnel respectivement à hauteur de 233 et 50 emplois. Les candidats sélectionnés débiteront leur formation à l'ENG en décembre 2003.

**La création d'un corps de secrétaire administratif** (second corps de catégorie B administratif) est envisagée par le ministère de la Justice<sup>2</sup>.

Actuellement, la direction des services judiciaires ne dispose que d'un seul corps de catégorie B : celui des greffiers ayant vocation à assister le juge. Par ailleurs, certains greffiers exercent des fonctions exclusivement administratives<sup>3</sup>. Les fonctionnaires de catégorie C bénéficient de possibilités d'avancement très limitées et ont exprimé des attentes fortes alors même qu'ils sont parfois conduits à exercer des fonctions supérieures à celles de leur corps.

C'est pourquoi certaines organisations syndicales ont jugé nécessaire et urgent le regroupement des personnels de bureau au sein d'un corps spécifique de catégorie B. Elles se sont déclarées déçues par l'absence d'une ligne budgétaire dans le projet de budget pour 2003 destinée à la mise en oeuvre de cette réforme.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, le ministère de la Justice a fait état d'« *une première étude (qui) permet d'estimer les besoins à hauteur de 979 agents, ciblés dans les structures administratives de gestion des juridictions* ». Il a indiqué que des transformations d'emplois seront sollicitées à partir de 2004 pour mettre en oeuvre progressivement ce dispositif. Cette réforme semble donc en marche.

Une certaine spécialisation des agents des greffes en deux filières (l'une technique et l'autre administrative) mérite d'être favorisée. Toutefois, votre rapporteur pour avis tient à rappeler l'importance de la recommandation n° 8 de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, selon laquelle « *il convient de préserver la polyvalence des corps des greffes grâce à des passerelles entre les différentes fonctions.* »<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Comme l'a souligné la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, la multiplication des « faisant fonction de », agents de catégorie C faisant fonction de greffiers de catégorie B engendre une confusion des rôles et une crise d'identité préjudiciables au bon fonctionnement des juridictions.

<sup>2</sup> Ce corps existe déjà dans d'autres directions du ministère de la Justice (protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire).

<sup>3</sup> Par exemple, responsables de gestion adjoints dans les services administratifs régionaux.

<sup>4</sup> Rapport n° 345 précité (Sénat, 2001-2002) – p. 80.

En outre, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la transformation de 48 emplois d'agents de service technique de 2<sup>me</sup> classe en emplois de conducteurs automobiles de 1<sup>ere</sup> classe et de 105 emplois d'agents des services techniques en 100 emplois d'inspecteurs des services intérieurs et du matériel<sup>1</sup>. Le syndicat C-justice a regretté l'insuffisance de ces mesures et a jugé indispensable la création d'un corps de catégorie B technique.

Un groupe de travail portant sur les questions statutaires concernant les greffiers et les greffiers en chef<sup>2</sup> mis en place conformément au protocole d'accord a élaboré en avril 2001 un **rapport d'étape** en concertation avec les organisations syndicales, dans lequel plusieurs pistes de réforme ont été définies.

En ce qui concerne les **greffiers en chef**, une provision d'un montant de 1,22 million d'euros avait été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002 par anticipation. Le présent projet de loi de finances pour 2003 poursuit ce mouvement en prévoyant une enveloppe d'un montant de 2,8 millions d'euros destinée à revaloriser la grille indiciaire des greffiers en chef<sup>3</sup>. Un projet de décret, actuellement soumis au Conseil d'Etat, devrait être publié prochainement afin de mettre en oeuvre cette réforme. Le projet de budget pour 2003 **concrétise ainsi les principaux objectifs qui figuraient dans le rapport d'étape**.

En ce qui concerne le statut des **greffiers**, l'avancée est plus modeste, mais mérite cependant d'être relevée.

Le rapport d'étape prévoyait le relèvement du niveau de recrutement de Bac à Bac + 2, ainsi que la mise en place d'une nouvelle grille indiciaire revalorisée<sup>4</sup> afin de prendre en compte la technicité et la diversité des fonctions exercées par ces fonctionnaires. Une provision d'un montant de 8,4 millions d'euros vient donc s'ajouter à la provision inscrite en loi de finances 2002 (1,22 million d'euros). Elle marque ainsi la volonté du Gouvernement de s'engager sur la voie d'une réforme dont le coût global devrait s'établir à 18,9 millions d'euros.

L'ensemble des organisations syndicales a regretté l'insuffisance de l'enveloppe inscrite au projet de loi de finances pour 2003 tout en estimant que l'objectif inscrit dans le rapport d'étape de faire aboutir concomitamment les revalorisations statutaires de tous les corps de fonctionnaires n'avait pas été respecté.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un corps commun aux services judiciaires et à l'administration générale et de l'équipement, qui sera mis en place en 2003 après les élections professionnelles.

<sup>2</sup> Ce groupe de travail a tenu cinq réunions.

<sup>3</sup> Les greffiers en chef bénéficieront désormais d'une grille indiciaire divisée en deux grades (contre trois précédemment) échelonnée des indices bruts 390 à 801/509 à 966.

<sup>4</sup> Afin de reconnaître aux greffiers le statut de technicien de la procédure leur permettant de sortir de la grille indiciaire dite B-type administratif au profit du classement indiciaire intermédiaire.

Force est néanmoins de constater que, faute d'accord entre le ministère de la Justice et les principales organisations syndicales sur la grille indiciaire<sup>1</sup>, les grandes lignes de la réforme statutaire n'ont pu être arrêtées à ce jour. Ainsi la provision inscrite ne correspond-elle à aucun texte précis, ce qui explique son montant insuffisant par rapport aux objectifs fixés dans le rapport d'étape. En outre, les représentants du ministère de la Justice, au cours de leur audition, ont jugé possible de parvenir à un accord avec les organisations syndicales d'ici la fin de l'année. Ils n'ont pas exclu que de nouveaux crédits puissent être ajoutés si nécessaire, en fonction des orientations précises définies et de la date d'entrée en vigueur de la réforme, ainsi que l'a confirmé le ministre au cours de son audition.

Conscient des fortes attentes des greffiers, votre rapporteur pour avis souhaite qu'un accord puisse être trouvé au plus vite afin de ne pas retarder davantage l'entrée en vigueur de perspectives statutaires promises de longue date.

En parallèle, l'extension des missions des greffiers liée à la mise en place d'un système d'aide à la décision annoncée par le ministère de la Justice, et notamment la création d'une fonction nouvelle de greffier-rédacteur<sup>2</sup>, permettra également de renforcer le statut des greffiers.

## **V. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN DISPOSITIF À BOUT DE SOUFFLE EN ATTENTE D'UNE REFORTE GLOBALE**

La nécessité d'une profonde réforme de l'aide juridictionnelle régie par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, victime de son succès, est aujourd'hui reconnue par toute la communauté judiciaire. Ce débat a pris une **acuité particulière** à la suite des mouvements de grève des avocats de décembre 2000. Depuis cette date, les limites de ce système ont été analysées et des propositions formulées, mais **le chantier demeure en attente**.

---

<sup>1</sup> Des arbitrages interministériels ont abouti à une proposition de grille indiciaire sensiblement différente de celle du rapport d'étape, qui n'avait pas rencontré l'aval des organisations syndicales. Un nouveau projet élaboré en juillet dernier établi sur la base du rapport d'étape et avalisé par les services du Premier ministre doit être soumis aux organisations syndicales.

<sup>2</sup> Voir rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice (I – A – 1) : « les missions des greffiers seront étendues pour assister véritablement les magistrats dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Ces greffiers rédigeront également des projets de décisions et des réquisitoires selon les indications des magistrats. »



**A. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE LIÉE AUX CHARGES NOUVELLES EN DÉPIT D'UN CONTEXTE FAVORABLE CARACTÉRISÉ PAR UNE BAISSSE DES ADMISSIONS**

**1. Une accélération conjoncturelle de la tendance à la baisse des admissions, observée ces dernières années**

Le volume global des admissions au bénéfice de l'aide juridictionnelle a presque doublé depuis 1991, dernière année de mise en œuvre de l'ancien dispositif de l'aide juridictionnelle, passant de 348.587 à 657.816 en 2001.

Toutefois, au-delà de cette évolution globale, deux périodes se distinguent : une première période de 1991 à 1997, année où le nombre d'admissions a été le plus élevé (780.634), orientée à la hausse, à laquelle a succédé, à partir de 1998, une période de stabilisation, voire de légère diminution.

L'année 2001 poursuit en l'accélération le mouvement observé ces dernières années et enregistre **une diminution record (5,9 %** du nombre des admissions, soit près de 41.000) par rapport à 2000<sup>1</sup>.

Les causes de cette baisse sont doubles.

Cette tendance ne semble pas résulter de l'évolution du nombre de rejet, en baisse de 13,3 %.

Un facteur conjoncturel explique en grande partie l'ampleur de cet infléchissement. En effet, de décembre 2000 à avril 2001, d'importants mouvements sociaux au sein de l'institution judiciaire ont entraîné une paralysie de l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle. Ces derniers, au cours du second semestre, n'ont que partiellement rattrapé les retards pris au cours du premier semestre.

La baisse des admissions s'explique également par la conjonction de deux tendances :

- une diminution, comme l'année dernière, des admissions en matière civile (5 %), corrélative à la baisse de la pression des affaires nouvelles enregistrées dans les tribunaux civils<sup>2</sup>, à l'exception toutefois des contentieux administratif et relatif aux étrangers et des aides concernant l'assistance éducative, en progression ;

---

<sup>1</sup> En 2000, le nombre des admissions au titre de l'aide juridictionnelle s'est élevé à 698.779.

<sup>2</sup> Par exemple, il est intéressant de noter que les divorces, qui représentent près d'un quart des admissions civiles, ont donné lieu à des admissions en baisse constante (- 3 %).

- une diminution des admissions en matière pénale concernant les personnes majeures et mineures (7,1 %) <sup>1</sup> qui constitue, en revanche, une nette rupture de la tendance antérieure.

Le ministère de la Justice a indiqué à votre rapporteur pour avis que si le mouvement observé en matière civile prolongeait des tendances passées et paraissait prévisible, en revanche, celui observé en matière pénale était plus inattendu, et semblait résulter des mouvements sociaux des avocats et des personnels des juridictions lancés au début de l'année 2001.

Cette tendance à la forte baisse a permis **une réduction de la dépense constatée en 2001** (202,19 millions d'euros) par rapport à la dotation inscrite initialement dans la loi de finances pour 2001 (226,18 millions d'euros).

Compte tenu du contexte favorable actuel, le Gouvernement a donc prévu dans le projet de loi de finances pour 2003, comme d'ailleurs dans la loi de finances pour 2002, une mesure d'ajustement négative d'un montant de 5,19 millions d'euros.

## **2. Une augmentation inéluctable du nombre des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle liée à l'entrée en vigueur de réformes nouvelles**

**L'extension du champ de l'aide juridictionnelle** ayant résulté des récentes réformes liées au renforcement des droits de la défense et à l'accès au droit devrait remettre en cause la décroissance du nombre des admissions.

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits amiables et son décret d'application n° 2001-512 du 14 juin 2001 relatif à l'aide juridique **ont étendu l'application de l'aide juridictionnelle à plusieurs domaines** : lors de toutes les transactions intervenues avant l'introduction de l'instance afin de favoriser l'accès des plus démunis à des modes non contentieux de règlement des conflits, en matière de médiation pénale, ainsi que lors des contentieux devant les juridictions compétentes en matière de pensions militaires<sup>2</sup>. La loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale a étendu ce dispositif à l'intervention de l'avocat dans le cadre d'une composition pénale.

La loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence a multiplié les cas d'ouverture du bénéfice de l'aide juridictionnelle en réformant les modalités d'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et en prévoyant l'intervention de ce dernier lors des différents débats contradictoires liés à la juridictionnalisation de l'application des peines, et lors

---

<sup>1</sup> A l'exception des admissions devant les cours d'assises.

<sup>2</sup> Aux termes du décret n° 2001-728 du 31 juillet 2001, les demandeurs sont dispensés des conditions de ressources.

de l'assistance aux détenus faisant appel des décisions rendues par les cours d'assises.

Plus récemment, **la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, en renforçant l'aide aux victimes**, a apporté une nouvelle extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle :

- en créant une possibilité nouvelle de demander la désignation d'un avocat dès le début de la procédure judiciaire au profit des victimes d'infractions pénales souhaitant se constituer partie civile<sup>1</sup>. Selon le ministère de la Justice, l'incidence de cette mesure sur le nombre d'admissions supplémentaires (13.000 environ) n'est pas négligeable. Afin de financer cette mesure, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une enveloppe d'un montant de 3,3 millions d'euros ;

- en ouvrant sans condition de ressources le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux victimes des crimes les plus graves (atteintes volontaires à la vie, viols, etc.) et à leurs ayants droit<sup>2</sup>. Environ 3.600 admissions supplémentaires sont susceptibles de résulter de cette mesure. Une dotation d'un montant de 4,2 millions d'euros est destinée à compenser cette charge future.

**La plupart de ces dispositions nouvelles est applicable depuis moins de deux ans seulement et n'a donc pas encore produit pleinement ses effets. Une forte hausse des admissions au bénéfice de l'aide juridictionnelle paraît donc prévisible au cours des prochaines années.**

En outre, des admissions supplémentaires sont également susceptibles de résulter de **la revalorisation des plafonds de ressources** fixés pour l'admission à l'aide juridictionnelle intervenue ces dernières années.

En 2002, les plafonds de ressources s'élèvent à 802 euros s'agissant de l'aide totale et 1.203 euros s'agissant de l'aide partielle. Chaque année, ces plafonds sont indexés sur la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu<sup>3</sup>.

La lente progression des plafonds de ressources observée entre 1992<sup>4</sup> et 2001, conjuguée à la hausse significative des rejets des demandes d'aide juridictionnelle motivés principalement par des dépassements de seuil a conduit le ministère de la Justice à relever le plafond de ressources de 4,2 % en plus de l'indexation prévue annuellement. Ainsi, entre 1992 et 2002, les

---

<sup>1</sup> Article 64 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (ayant inséré un article 40-1 dans le code de procédure pénale).

<sup>2</sup> Article 65 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice précitée (ayant inséré un article 9-1 dans la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

<sup>3</sup> Article 4 de la loi du 10 juillet 1991.

<sup>4</sup> En 1992, les plafonds de ressources s'élevaient à 670,78 euros (soit 4.400 francs) pour l'aide totale et pour l'aide partielle à 1.006,16 euros (6.600 francs).

seuils de ressources ont significativement progressé de 19,6 %, soit un taux supérieur à l'évolution de l'indice des prix (15,3 %). En 2003, l'évolution prévue devrait, comme en 2002, suivre la progression résultant du dispositif d'indexation fixé par la loi du 10 juillet 1991.

## **B. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE**

### **1. Une insuffisante rétribution des avocats préjudiciable au bon fonctionnement de la justice**

Bien que la dotation budgétaire soit essentiellement consacrée à la rétribution des avocats par le biais des sommes versées aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), **l'insuffisance de cette indemnisation** a révélé les limites du dispositif d'aide juridictionnelle mis en place par la loi du 10 juillet 1991.

S'agissant de l'aide partielle, le **montant de l'unité de valeur (UV) de référence** fixé à 19,06 euros (soit 125 francs) en 1992, s'est élevé à 19,51 euros (soit 128 francs) en 1993, 19,82 euros (soit 130 francs) en 1995, 20,12 euros en 1998 et **20,43 euros (soit 134 francs) en 2000**. Aucune revalorisation n'est intervenue depuis lors. La progression de ce montant, limitée à 7,2 % entre 1992 et 2002, correspond en réalité à une baisse en francs constants<sup>1</sup>.

S'agissant de l'aide juridictionnelle totale, le montant de l'unité de valeur de référence fait l'objet d'une majoration pour chaque barreau en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. Le montant prévisionnel moyen de l'unité de valeur s'élève pour 2000 à 21,95 euros (soit 144 francs).

En outre, **les modalités de calcul de la rétribution** allouée à l'avocat, **trop rigides**, ne permettent pas la prise en compte de la réalité du travail accompli. En effet, **chaque type de procédure correspond à un barème attribuant un nombre défini d'unités de valeurs et donnant lieu à une rémunération forfaitaire**, quels que soient le temps effectivement passé par l'avocat et la difficulté de la procédure<sup>2</sup>. Ainsi, comme l'a souligné la mission sur l'évolution des métiers de la justice, il peut s'avérer que « *dans certains dossiers, les barèmes fixés au titre de l'aide juridictionnelle se situent*

---

<sup>1</sup> La hausse des prix ayant atteint 10,5 %.

<sup>2</sup> Par exemple au 1<sup>er</sup> janvier 2002, une procédure en appel correctionnel correspond à 8 U.V soit 176 euros (1.152 francs).

*à des niveaux très inférieurs. Ainsi certains avocats sont-ils inévitablement amenés à travailler à perte. »<sup>1</sup>*

Cette situation est d'autant plus difficile que certains avocats vivent principalement de l'aide juridictionnelle. Comme l'indique le rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice<sup>2</sup>, « *la situation est très inégale d'un barreau à l'autre. Ainsi, en termes de nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle par avocat et par an, en 1999, la moyenne nationale est de 23. Mais elle est de 3 à Paris pendant qu'elle est de 161 et 159 à Péronne et à Douai. Il n'en résulte pas nécessairement une situation critique (...). La situation est plus difficile lorsqu'un même barreau connaît à la fois un fort taux d'aide juridictionnelle et un bas revenu, comme à Bobigny* ». »

Ainsi, comme l'a constaté cette mission, cette situation porte en germe des effets pervers en incitant les avocats essentiellement rétribués par celle-ci à scinder les dossiers, notamment en matière de divorce et à multiplier les affaires pour obtenir une rémunération plus substantielle.

Cette situation a entraîné une vague de protestations, relayée par l'ensemble des représentants de la profession et soutenue par les magistrats. Elle a conduit la Chancellerie à **conclure un protocole d'accord le 18 décembre 2000 avec les organisations professionnelles représentant les avocats afin de prévoir des mesures d'urgence** revalorisant la rémunération accordée aux avocats.

Ce protocole s'articulait autour de quatre axes principaux : la nécessaire revalorisation du barème de certaines procédures ; l'indemnisation de l'assistance des détenus devant la commission de discipline dans le cadre légal, la gratuité de la première copie pénale à l'avocat, et la mise en place d'une réforme globale de l'aide juridique. Les trois premiers volets de ce protocole ont été mis en oeuvre.

La gratuité des pièces du dossier est entrée en vigueur au cours de l'été 2001<sup>3</sup>. L'indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle de l'assistance des détenus faisant l'objet d'une poursuite disciplinaire a été définie par l'article 151 de la loi de finances pour 2002 (ayant introduit un article 64-3 dans la loi du 10 juillet 1991)<sup>4</sup>. En outre, un décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001 destiné à appliquer les mesures d'urgence prévues dans le protocole d'accord a permis :

---

<sup>1</sup> Rapport n° 345 précité – p. 120.

<sup>2</sup> Rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet – mai 2001 – p. 74.

<sup>3</sup> Décret n° 2001-689 du 31 juillet 2001.

<sup>4</sup> Complété par un décret n° 2002-366 du 18 mars 2002 précisant les modalités de financement de la rétribution de l'avocat intervenant dans ce cadre.

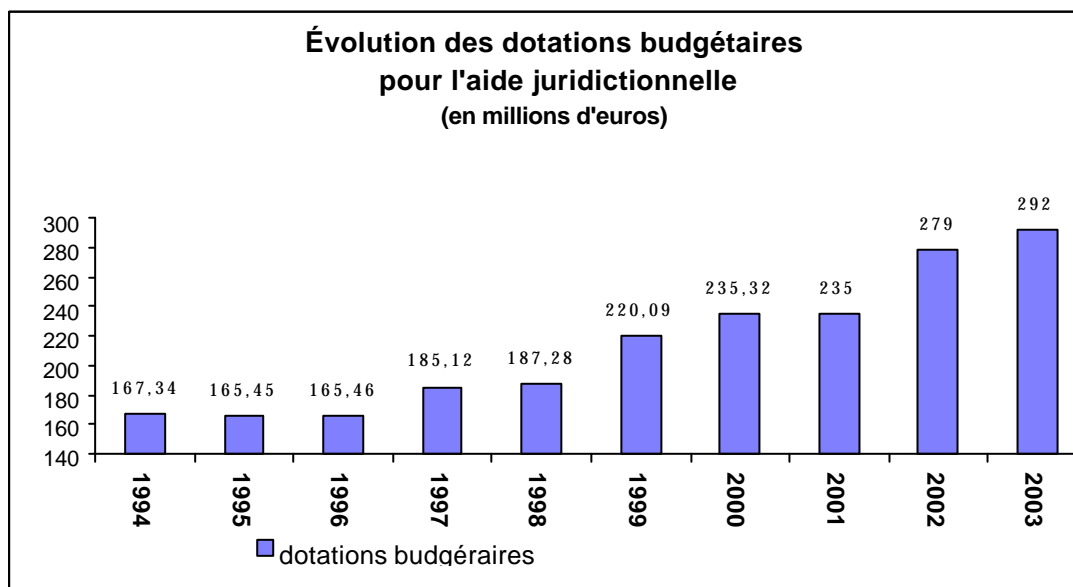
- une revalorisation du **barème des procédures concernant** sept domaines contentieux particulièrement importants : en matière de divorce<sup>1</sup> et autres instances devant le juge aux affaires familiales, d'assistance éducative, de reconduite à la frontière, de baux d'habitation, de procédures correctionnelles, de procédures devant le juge de l'exécution et de contentieux devant le conseil de prud'hommes<sup>2</sup> ;

- un relèvement du **barème prévu pour l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue**<sup>3</sup>.

L'application de ces mesures, d'un coût global de 56,25 millions d'euros, est intervenue en deux étapes : au 15 janvier 2001 et au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## 2. Une dotation consacrée à l'aide juridictionnelle en hausse constante

Le tableau ci-dessous décrit la montée en charge de l'aide juridictionnelle dans le budget de l'Etat depuis 1994 et fait ressortir une accélération du rythme de croissance de la dotation consacrée à l'aide juridictionnelle à partir de 1999.



Source : ministère de la Justice

<sup>1</sup> La procédure de divorce représente le quart des procédures couvertes par l'aide juridictionnelle.

<sup>2</sup> Signalons que cette revalorisation a consisté à augmenter le nombre d'unités de valeur par type de procédure : dans le cas d'une procédure d'assistance éducative par exemple, le barème actuel composé de 8 U.V est porté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 à 16 U.V.

<sup>3</sup> Le montant de la rétribution de l'avocat par intervention a été porté à 61 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2002 contre 54,88 euros actuellement. En 2000, le montant des règlements effectués par les Caisse autonome de règlements pécuniaires des avocats s'est élevé à 2,13 millions de francs.

En 2001, la dépense s'est accrue de 7,5 % en raison de l'augmentation de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats résultant du décret précité du 17 janvier 2001. Le rythme de la croissance de la dépense consacrée à l'aide juridictionnelle observé cette année (+ 5 %) apparaît plus modéré que l'année dernière (+18 %). La dotation budgétaire inscrite au projet de loi de finances pour 2003 est ainsi portée de **279 millions d'euros à 292 millions d'euros**.

Cette enveloppe fait apparaître une somme de 18,55 millions d'euros destinée à financer des moyens nouveaux<sup>1</sup> qui, outre les deux mesures nouvelles d'un montant total de 7,5 millions d'euros destinées à financer le renforcement de l'aide aux victimes (voir *supra*), se décompose en :

- une mesure nouvelle de 50.000 euros destinée à étendre le champ des protocoles conclus entre un barreau et une juridiction<sup>2</sup> à l'assistance des victimes souhaitant se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale ;

- une enveloppe de 1,1 million d'euros destinée à simplifier et à harmoniser l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle<sup>3</sup>; actuellement certains bureaux d'aide juridictionnelle évaluent le montant de l'avantage en nature représenté par l'hébergement gratuit et en tiennent compte pour l'attribution de l'aide juridictionnelle bien qu'aucun texte ne prévoit une telle règle, cette situation entraînant des disparités de traitement auxquelles le Gouvernement entend remédier ;

- une mesure nouvelle de 3,3 millions d'euros destinée à harmoniser les pratiques en matière de rétribution des avocats commis d'office pour les mineurs ;

- une enveloppe de 6,6 millions d'euros en vue de la revalorisation du montant du correctif familial pour charges de famille pour la première et la deuxième personnes à charge. Actuellement, les correctifs familiaux, régis par l'article 3 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, s'élèvent à 11,37 % du plafond de l'aide totale (soit 91 euros). Pour un couple avec enfant, le montant du plafond majoré équivaut à 984 euros, soit un montant inférieur au SMIC

---

<sup>1</sup> Qui se décompose en un ajustement négatif d'un montant de 5,19 millions d'euros lié à la baisse des admissions (voir *supra* 1) et une enveloppe d'un montant de 18,55 millions d'euros destinée à financer des moyens nouveaux. L'ajustement total s'élève donc cette année à 13,36 millions d'euros.

<sup>2</sup> Afin d'assurer une meilleure organisation de la défense, les barreaux peuvent conclure des protocoles avec les tribunaux de grande instance consignnant des objectifs assortis de procédures d'évaluation. Ainsi, ce dispositif permet une majoration de 20 % au maximum de l'intervention d'un avocat au titre de certaines procédures pénales (articles 91 et 132-6 du décret du 19 décembre 1991). Actuellement, ces protocoles ne couvrent pas l'assistance des victimes au cours des procédures pénales.

<sup>3</sup> Il est notamment prévu de rappeler, par voie de circulaire, que l'hébergement gratuit doit être exclu des ressources retenues pour l'attribution de l'aide juridictionnelle.

(1.035 euros). Afin de favoriser l'accès à la justice des familles les plus défavorisées, il est prévu de porter ce correctif à 18 % de la part du plafond de l'aide totale. Ainsi le montant du plafond majoré des correctifs s'élèverait à 1.090 euros pour un couple avec un enfant (soit une hausse de 106 euros, +10,8 %).

Si le poids croissant de l'aide juridictionnelle sur les finances publiques, signe d'une augmentation du nombre de bénéficiaires, et partant, d'un plus large accès à la justice, n'est pas blâmable en soi, les critiques adressées au système conduisent à rechercher une utilisation des crédits plus consensuelle, et donc plus satisfaisante.

### ***C. UNE URGENTE RÉFORME ENCORE EN GESTATION***

Depuis le vaste mouvement de mécontentement des avocats, les dysfonctionnements du dispositif relatif à l'aide juridictionnelle ont fait l'objet d'une analyse poussée ayant donné lieu à une série de propositions. Toutefois, les grandes lignes de la refonte du système ne semblent toujours pas arrêtées à ce jour comme l'ont vivement regretté les représentants de la profession d'avocat entendu par votre rapporteur pour avis.

En effet, parallèlement à la signature du protocole du 18 décembre 2000, Mme Marylise Lebranchu, précédent garde des Sceaux, a mis en place **une commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet, chargée de formuler des propositions afin d'améliorer le système d'aide juridictionnelle**. Le rapport rendu public en mai 2001 a proposé trois séries de mesures.

**S'agissant de la rémunération des avocats**, la commission de réforme a préconisé la **suppression de l'aide juridictionnelle partielle** et en contrepartie **le relèvement du plafond de l'aide juridictionnelle**<sup>1</sup>.

Elle s'est également prononcée en faveur de la **suppression de l'unité de valeur**, jugeant ce système de rémunération opaque. Elle a donc proposé de retenir de nouvelles modalités de calcul du forfait prenant en compte la prestation intellectuelle de l'avocat et l'indemnisation de ses frais de fonctionnement<sup>2</sup>.

En outre, la commission Bouchet a proposé une série de mesures destinées à renforcer l'information du justiciable : la rédaction de chartes de qualité, le droit à la consultation juridique d'un avocat pour toute personne éligible à l'aide juridictionnelle. A également été évoquée l'idée de rendre

---

<sup>1</sup> Qui serait porté à 1.029,03 euros - soit 6.750 francs par mois - soit 120 % du SMIC

<sup>2</sup> La prestation intellectuelle de l'avocat s'établirait à 33,54 euros de l'heure (220 francs), correspondant à la rémunération nette d'un magistrat ayant dix ans d'ancienneté (compte tenu à la fois des primes et de l'ancienneté).



obligatoire la conclusion d'un contrat écrit entre l'avocat et son client définissant les droits et devoirs de chacun et indiquant le montant de la rémunération de l'avocat.

M. Paul Bouchet, devant la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, a évoqué une autre piste intéressante écartée par la commission de réforme : **l'élargissement de l'assurance de protection juridique**<sup>1</sup>. Ce dernier a toutefois reconnu que si cette voie pouvait utilement être explorée, elle ne saurait pour autant constituer une alternative au mécanisme actuel d'aide juridictionnelle. M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a au cours de son audition, souligné l'opportunité de cette piste, précisant qu'elle méritait d'être approfondie.

A la fin de la législature précédente, un projet de loi tendant à proposer une réforme globale du dispositif d'aide juridictionnelle (n° 257, 2001-2002) a été déposé sur le bureau du Sénat<sup>2</sup>. Ce texte comportait trois axes : un accès élargi à l'aide totale par une augmentation des plafonds de ressources destinée à doubler le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires, une simplification des procédures, et dans ce cadre, la suppression des bureaux d'aide juridictionnelle), et enfin un renforcement de l'architecture institutionnelle des structures tendant à faciliter l'accès au droit<sup>3</sup>.

En outre, ce projet de loi posait seulement le principe d'une rémunération de l'avocat et renvoyait au décret le soin de fixer les modalités de cette rémunération ainsi que son montant. Cette question a constitué le point d'achoppement des discussions entre les avocats et le ministère de la Justice<sup>4</sup>. Le manque de concertation avec les professionnels concernés a donc conduit le ministère de la Justice à reporter ce texte *sine die*.

Le nouveau garde des Sceaux, M. Dominique Perben, a en effet annoncé au mois d'octobre dernier que cette réforme ne serait pas initiée sur la base du texte déposé par le précédent Gouvernement. Pour autant, il a marqué la volonté de poursuivre ce chantier afin de répondre aux attentes fortes exprimées par les avocats.

Regrettant que le projet de budget se limite à des mesures ciblées, et ne prévoie aucune revalorisation du montant de l'unité de valeur, les représentants des avocats entendus par votre rapporteur pour avis ont réitéré leur impatience quant à la mise en oeuvre d'une réforme globale. Ils se sont inquiétés de l'absence de provision inscrite dans le projet de budget destinée à

---

<sup>1</sup> Un nombre croissant de compagnies d'assurance et de mutuelles propose des contrats de protection juridique permettant la prise en charge des frais et procédures juridictionnelles dans certains domaines tels que la consommation, l'habitat ou encore le droit du travail. Voir rapport n° 345 précité – p. 121.

<sup>2</sup> Déposé le 20 février 2002.

<sup>3</sup> Notamment en généralisant les conseils départementaux de l'accès au droit.

<sup>4</sup> Étaient notamment envisagés un plafonnement de l'honoraire de l'avocat pour l'aide totale ainsi qu'une modulation du taux horaire en fonction de l'implication de l'avocat.

financer la future réforme de l'aide juridictionnelle, mais se sont montrés désireux de travailler avec le garde des Sceaux sur ce dossier prioritaire.

La refonte de l'aide juridictionnelle figure parmi les objectifs annoncés dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Des réunions entre le ministère de la Justice et les instances représentatives de la profession d'avocat ont permis quelques avancées, notamment s'agissant du barème.

En conclusion : **votre rapporteur pour avis tient à rappeler l'urgence d'une remise à plat d'un système auquel, faute d'une rémunération décente et acceptable, les acteurs qui l'animent semblent ne plus adhérer.**

L'esprit du dispositif actuel tendant à faciliter l'accès à la justice du plus grand nombre mérite d'être préservé, mais une rénovation de son architecture s'avère inéluctable. En outre, une telle démarche ne pourra réussir **sans une étroite concertation entre le ministère de la Justice et l'ensemble des instances représentatives des professions concernées** (avocats, avoués, avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat).

\*

\* \*

Ce projet de budget ouvre clairement la voie à la mise en place d'une **justice plus adaptée** aux besoins des citoyens et **plus proche** de leurs préoccupations, mais également d'une justice **plus conforme aux attentes de ses différents acteurs** et donc **plus efficace**. **Il se fonde sur une approche volontariste, pragmatique, transparente, globale et cohérente**. Il va donc **dans le bon sens**.

**C'est pourquoi, sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux services généraux de la justice pour 2003.**

## **ANNEXE**

### **LISTE DES AUDITIONS DE M. CHRISTIAN COINTAT, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

*Organisations professionnelles représentant les avocats*

**Conseil national des barreaux  
Barreau de Paris  
Conférence des Bâtonniers**

*Syndicats des fonctionnaires des services judiciaires et organisations professionnelles*

**Syndicat CGT des Chancelleries et services judiciaires  
Union syndicale autonome justice (USAJ)  
Syndicat CFDT Fédération justice  
Syndicat des greffiers de France  
Syndicat national C Justice  
Association nationale des greffiers en chef des tribunaux d'instance**

*Organisations syndicales des magistrats judiciaires*

**Association professionnelle de magistrats  
Union syndicale de la magistrature  
Force ouvrière**

*Organisation syndicale des magistrats administratifs*

**Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**

*Représentants du ministère de la justice*