

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT

Par MM. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR,
Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 15) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA LOLF, L'APPRENTISSAGE D'UNE CULTURE NOUVELLE POUR LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES	11
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION JUSTICE EN DÉBAT	11
1. <i>La composition du programme justice judiciaire, un débat en voie d'apaisement</i>	11
2. <i>Le Conseil supérieur de la magistrature réduit à une simple action au sein du programme justice judiciaire</i>	14
3. <i>Une organisation administrative du ministère de la justice asymétrique par rapport à l'architecture budgétaire</i>	17
B. UNE GESTION PLUS AUTONOME ET PLUS RESPONSABLE AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE	19
1. <i>Un mode de gestion renouvelé dans les juridictions judiciaires</i>	19
2. <i>Les obstacles rencontrés par les chefs de cour d'appel dans le cadre des nouvelles responsabilités conférées par la LOLF</i>	20
3. <i>Les frais de justice en voie d'être maîtrisés grâce à la mobilisation de tous les acteurs de l'institution judiciaire</i>	26
C. LA DIFFUSION PROGRESSIVE D'UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE	32
1. <i>Un ministère de la justice soucieux d'améliorer la définition des indicateurs de performance</i>	32
2. <i>La performance, une notion que s'approprient progressivement les juridictions judiciaires</i>	35
3. <i>Les crédits du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République, une situation dérogatoire singulière au regard de la performance</i>	36
II. UN BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE » TOUJOURS PRIVILÉGIÉ, L'EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE : DES ENGAGEMENTS GLOBALEMENT TENUS POUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE	40
A. UNE PROGRESSION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » POUR 2007	40
1. <i>La justice, un poste budgétaire prioritaire, une place trop modeste dans le budget de l'État au regard de la situation des autres pays européens</i>	40
2. <i>Une répartition inégale des crédits des trois programmes justice judiciaire, accès au droit et conduite et pilotage de la politique de la justice, reflet du poids des juridictions judiciaires</i>	41
B. LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES EFFORTS POUR TENIR LES ENGAGEMENTS MAIS UNE EXÉCUTION PARTIELLE	43
1. <i>L'exécution des créations d'emplois programmées en 2002, un bilan en demi-teinte</i>	43
2. <i>L'ambitieux programme d'investissement concrétisé</i>	51
3. <i>La justice de proximité, une réforme effective, des ajustements nécessaires</i>	53
4. <i>La lutte contre les délais de jugement excessifs des juridictions judiciaires, un objectif toujours d'actualité</i>	59

III. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UN ÉQUILIBRE ENTRE ACCÈS AU DROIT DES PLUS DÉMUNIS ET JUSTE RÉTRIBUTION DES AVOCATS DIFFICILE À TROUVER.....	64
A. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE LOURDE CHARGE POUR L'ÉTAT	64
1. <i>Des dépenses en constante progression.....</i>	64
2. <i>De récentes initiatives pour rationaliser la dépense.....</i>	67
B. DE NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS	68
1. <i>La rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle : une simple indemnisation et non une juste rémunération.....</i>	68
2. <i>L'assurance de protection juridique, un nécessaire relais pour les justiciables et les avocats.....</i>	71
IV. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, UN POSTE BUDGÉTAIRE PRIVILÉGIÉ, DES MISSIONS ESSENTIELLES À ASSUMER.....	72
A. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES », UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE	73
1. <i>La justice administrative, un budget en progression constante.....</i>	73
2. <i>Un programme fortement dominé par l'activité contentieuse des juridictions administratives</i>	74
B. DES JURIDICTIONS FORTEMENT SOLLICITÉES PAR LES JUSTICIABLES, DES DÉLAIS DE JUGEMENT EN VOIE D'AMÉLIORATION	76
1. <i>Une évolution encourageante des délais de jugement, en dépit d'un contexte difficile</i>	76
2. <i>Un coût croissant pour l'Etat</i>	83
3. <i>Des réponses plus ou moins satisfaisantes pour désengorger la justice administrative</i>	85
C. LES AUTRES ACTIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 2007 : UNE REVALORISATION INDEMNITAIRE AU PROFIT DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS ET LA POURSUITE DES GRANDS CHANTIERS IMMOBILIERS	89
1. <i>Des perspectives indemnitaires pour les magistrats administratifs.....</i>	89
2. <i>Une mise en oeuvre satisfaisante du programme d'investissement établi en 2002.....</i>	89
ANNEXE 1 - AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR POUR AVIS	93
ANNEXE 2 -- AUDITIONS ET DÉPLACEMENT DE M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR POUR AVIS	94
ANNEXE 3 - LE POINT SUR LA SÉCURITÉ DANS LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES.....	95
ANNEXE 4 - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR M. YVES DÉTRAIGNE AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS	96

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le mardi 21 novembre 2006, le garde des sceaux, M. Pascal Clément, la commission des lois, réunie le mardi 28 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé, sur le rapport pour avis de MM. Simon Sutour et Yves Détraigne, à l'**examen des crédits alloués à la justice judiciaire et administrative ainsi qu'à l'accès au droit** par le **projet de loi de finances pour 2007**.

Après avoir regretté le rattachement du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives à une mission distincte Conseil et contrôle de l'Etat de la mission Justice, **M. Simon Sutour, rapporteur pour avis chargé de l'examen du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives**, s'est félicité de la progression du budget de la justice administrative pour 2007. Il a néanmoins regretté l'insuffisance des créations d'emplois au regard de la programmation prévue en 2002 et s'est demandé si l'enveloppe allouée aux frais de justice permettrait de financer la consommation réelle compte tenu de la progression de ce poste de dépenses.

Il s'est félicité de la mise à disposition de moyens humains supplémentaires pour absorber les charges liées à la présidence des instances disciplinaires de certaines professions de santé, notant néanmoins que l'effort consenti cette année ne serait pas suffisant.

Après que le rapporteur pour avis s'est inquiété de certaines pistes de réforme tendant à alléger la procédure administrative contentieuse, envisagées par le Gouvernement, un débat s'est instauré sur l'opportunité de généraliser le juge unique. Tout en reconnaissant la nécessité du renoncement à la collégialité en première instance dans certains contentieux répétitifs et pour lesquels la jurisprudence était stabilisée, la commission des lois a souhaité que le recours au juge unique soit privilégié pour les affaires les moins complexes et dépourvues d'enjeu en matière de liberté et droits fondamentaux.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des programmes justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés de la mission Justice et des dotations consacrées au Conseil constitutionnel, à la Haute cour de justice et à la Cour de justice de la République de la mission Pouvoirs publics, a rappelé le souhait de la commission des lois déjà exprimé l'année dernière d'accorder au Conseil supérieur de la magistrature –qui demeure une simple action du programme justice judiciaire– une place plus conforme à son statut dans la nomenclature budgétaire.

Après avoir évoqué les difficultés auxquelles s'étaient heurtés les chefs de cours dans le domaine de la gestion, liées principalement à la phase de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), le rapporteur pour avis a constaté que ces derniers avaient pleinement assumé leurs nouvelles responsabilités (ordonnancement secondaire et responsabilité des marchés). Il s'est félicité de la mobilisation de tous les acteurs de l'institution judiciaire (juridiction et administration centrale) pour parvenir à maîtriser les frais de justice.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis, a également souligné l'adhésion des juridictions judiciaires à la démarche de performance, notant qu'au sein du programme justice judiciaire, 18 indicateurs de performance sur 22 étaient opérationnels.

Le rapporteur pour avis a salué la priorité accordée par le Gouvernement à la mission Justice dont les crédits progressent de 5 % pour 2007. Il a jugé satisfaisant le taux de réalisation des créations d'emplois par rapport à la programmation de 2002 pour les magistrats, regrettant que les personnels des greffes dont la charge s'était pourtant alourdie n'aient pas bénéficié d'un effort équivalent. Il a souhaité que l'achèvement du programme quinquennal ne marque pas la fin d'un renforcement des effectifs dans les greffes. Il a invité le ministère de la justice à définir une programmation pluriannuelle des créations d'emplois et des recrutements dans le souci d'anticiper les nombreux départs à la retraite à venir.

Après avoir noté l'amélioration des délais de jugement en matière civile, **M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis**, a signalé la forte augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle imputable principalement à l'élargissement de la liste des bénéficiaires. Il a souhaité la mise en œuvre rapide de l'assurance de protection juridique présentée comme un nécessaire relais au dispositif d'aide juridictionnelle.

S'agissant de la rétribution des avocats, il a noté le décalage entre les engagements du Gouvernement et la revalorisation intervenue depuis 2002, soulignant la nécessité d'accentuer l'effort de l'Etat en ce domaine.

En conséquence, la commission des lois a adopté deux amendements tendant à accroître l'augmentation du montant de l'unité de valeur de référence utilisée comme base de calcul pour la rémunération des avocats dans le cadre des missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle.

Sous le bénéfice de ces observations et des deux amendements adoptés, la commission a décidé de donner **un avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire et administrative et à l'accès au droit par le projet de loi de finances pour 2007.

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, votre commission des lois vous présente un avis sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2007 à **la justice et à l'accès au droit**.

La nomenclature budgétaire définie par la loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est, dans ses grandes lignes, semblable à l'architecture arrêtée l'année dernière **dans le domaine de la justice** : le programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives -rattaché depuis 2006 à une mission distincte Conseil et contrôle de l'Etat- se singularise toujours des autres programmes de la mission Justice.

Cette scission entre la justice judiciaire et la justice administrative n'a pas affecté le contenu du présent avis. Demeurent donc dans son champ d'examen tous les thèmes touchant aux fonctions régaliennes de l'Etat exercées dans le domaine de la justice, abordée dans sa globalité. Ainsi y sont examinés les quatre programmes suivants : justice judiciaire ; accès au droit et à la justice ; conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ; Conseil d'Etat et autres juridictions administratives.

En outre, l'entrée en vigueur de la LOLF a donné l'opportunité à votre commission d'élargir son analyse à trois juridictions d'exception, rattachées à la mission Pouvoirs publics mais concourant au service public de la justice de notre pays : le Conseil constitutionnel, la Haute cour de justice et la Cour de justice de la République.

Pour l'élaboration du présent avis, votre commission a confié à M. Simon Sutour l'examen du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives figurant dans la mission Conseil et contrôle de l'Etat et à M. Yves Détraigne l'analyse des autres programmes mentionnés ci-dessus¹.

*

*

*

¹ Les programmes consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire de la mission Justice restent traités dans deux avis distincts respectivement présentés par MM. Nicolas Alfonsi et Philippe Goujon.

AVIS « JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT »

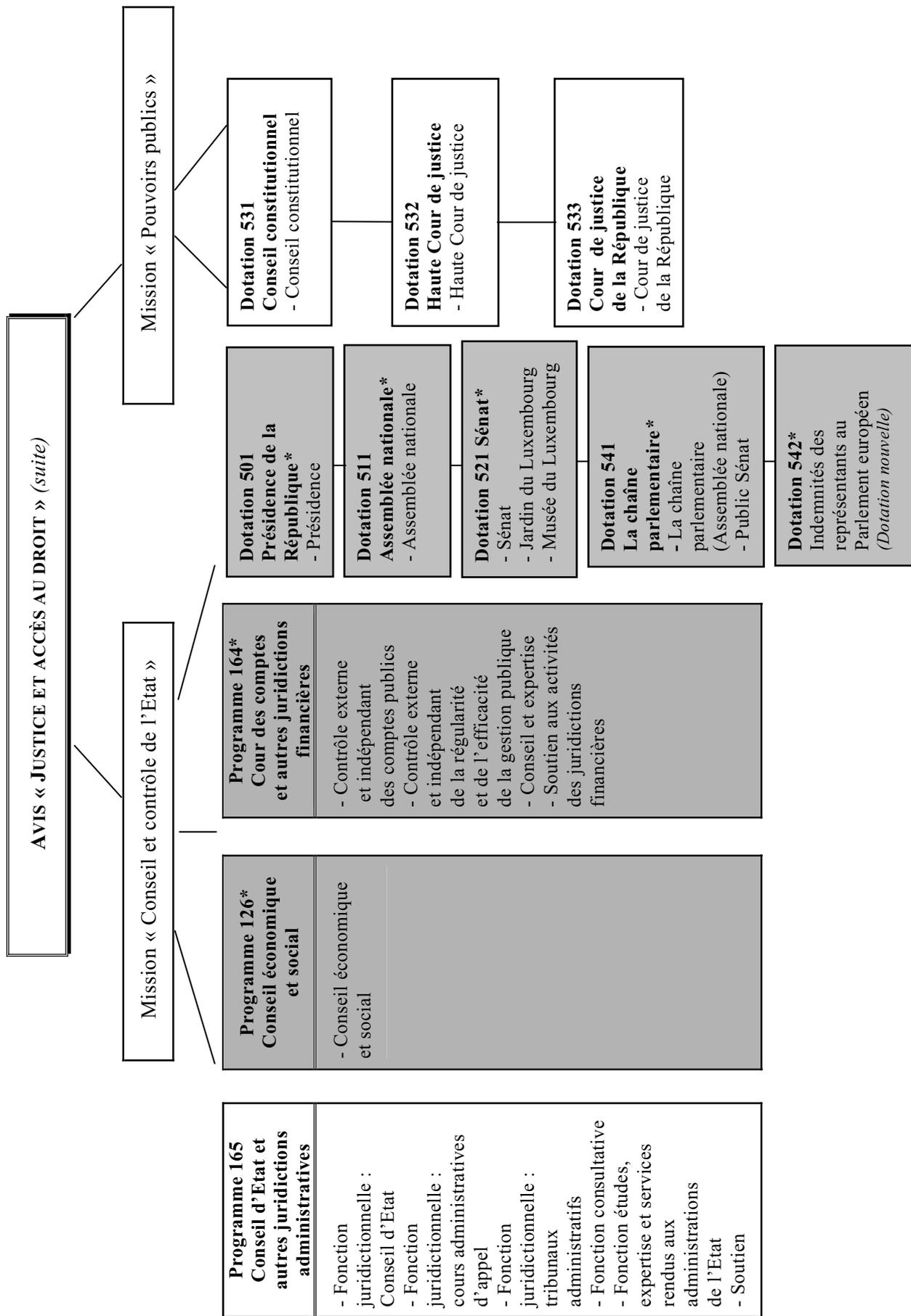
Mission « Justice »

<p>Programme 166 Justice judiciaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement et jugement des contentieux civils - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales - Cassation - Conseil supérieur de la magistrature - Enregistrement des décisions judiciaires - Soutien - Formation - Support à l'accès au droit et à la justice
<p>Programme 101 Accès au droit et à la justice</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aide juridictionnelle - Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité - Aide aux victimes - Médiation familiale et lieux neutres de rencontre
<p>Programme 213 Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>État major</i> - Activité normative - Évaluation, contrôle, études et recherche - Gestion administrative commune - Commission nationale informatique et libertés - Haut conseil au commissariat aux comptes - Ordre de la légion d'honneur - Ordre de la libération
<p>Programme 182* Protection judiciaire de la jeunesse</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants - Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs - Soutien national de formation et d'études)
<p>Programme 107** Administration pénitentiaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice - <i>Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice</i> - <i>Soutien et formation</i>

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

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

Sont en gras les actions nouvellement insérées par le projet de loi de finances pour 2007. Sont en italique les actions dont le libellé a changé.



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

Le projet de loi de finances pour 2007 s'inscrit cette année dans une **double continuité**.

D'une part, il achève -dans des conditions plus ou moins satisfaisantes selon les objectifs- **l'exécution de la programmation quinquennale** dont il finance **la dernière tranche**. Même si certaines promesses n'ont pas été tenues, notamment à l'égard des personnels des greffes, il convient de saluer l'effort du Gouvernement lequel, dans un contexte budgétaire contraint, s'est efforcé de mettre en œuvre le programme financier et les réformes visant à une meilleure organisation de la justice annoncés en 2002.

D'autre part, le projet de budget poursuit, **pour la deuxième année, la mise en œuvre de la LOLF**. Tous les acteurs qui prennent part à notre justice ont désormais conscience des impératifs imposés par le nouveau cadre budgétaire : des **exigences et des responsabilités accrues en matière de gestion ainsi que le passage d'une culture de moyens à une culture de la performance**.

Les auditions et les déplacements organisés par vos rapporteurs pour avis¹ ont démontré que chacun avait pris la mesure du changement, s'efforçant de moderniser ses méthodes de travail tout en respectant néanmoins les principes très anciens régissant l'organisation de la justice. La politique menée en matière de frais de justice l'illustre bien : la maîtrise des dépenses est réelle, sans pour autant porter atteinte à l'indépendance des magistrats et à la qualité des enquêtes.

Bien sûr, des inquiétudes légitimes demeurent. Loin d'être interprétées comme des résistances, elles traduisent le souci constant d'assurer le bon fonctionnement de la justice de notre pays. En outre, les craintes exprimées cette année devraient s'apaiser au fur et à mesure que l'institution judiciaire aura achevé son apprentissage des nouvelles règles budgétaires.

Après avoir analysé l'impact de la LOLF sur le fonctionnement de la justice judiciaire (I), le présent avis présentera l'articulation du projet de budget alloué à la justice judiciaire avec la programmation quinquennale dont il dressera le bilan au regard des créations d'emplois effectivement réalisées, de la mise en œuvre du programme immobilier, de la mise en place de la justice de proximité ainsi que de l'objectif de réduction des délais de jugement (II), avant de faire le point sur l'aide juridictionnelle (III) et, enfin, d'examiner les grandes lignes du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives (IV).

¹ Voir en annexe la liste des auditions.

I. LA LOLF, L'APPRENTISSAGE D'UNE CULTURE NOUVELLE POUR LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION JUSTICE EN DÉBAT

1. La composition du programme justice judiciaire, un débat en voie d'apaisement

Support des fonctions juridictionnelles, le **programme justice judiciaire**, en augmentation cette année (+4 % par rapport à la loi de finances pour 2006)¹, représente en volume **41,5 % des dépenses du ministère de la justice** (2.605 millions d'euros). Il s'agit de **la plus importante masse budgétaire de la mission Justice**, devant l'administration pénitentiaire (2,2 millions d'euros).

Récapitulation des crédits inscrits par le projet de loi de finances pour 2007 dans le programme justice judiciaire

(en millions d'euros)

Actions	Crédits ouverts loi de finances initiale pour 2006	Crédits demandés projet de loi de finances pour 2007	Evolution en pourcentage
01 Traitement et jugement des contentieux civils	707	735	+ 4 %
02 Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1.001	938	- 6 %
03 Cassation	45	57	+ 27 %
04 Conseil supérieur de la magistrature	2,1	1,2	- 43 %
05 Enregistrement des décisions judiciaires	12	13	+ 8 %
06 Soutien	673	748	+ 11 %
07 Formation	65	85	+ 31 %
08 Support à l'accès au droit et à la justice	-	28	-
Programme 166 Justice judiciaire	2.505	2.605	+ 4 %

Source : Annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007 – page 11.

Le présent projet de loi de finances pour 2007 **a modifié la structure de ce programme** pour y ajouter **une huitième action** relative au **support à l'accès au droit et à la justice** destinée à accueillir les crédits -transférés du programme 101 accès au droit et à la justice- de rémunération des personnels du service de l'accès au droit, à la justice et à la politique de la ville rattaché à l'administration centrale et des personnels des juridictions qui concourent à l'accès au droit (bureaux d'aide juridictionnelle, centres départementaux d'accès au droit (CDAD) et maisons de la justice et du droit (MJD)).

¹ A périmètre constant cette progression, moindre, s'élève à 2,5 %.

Le ministère de la justice a justifié ce changement de nomenclature par le souci de « *faciliter l'optimisation de la gestion des personnels* »¹, pour la plupart, en poste dans les juridictions judiciaires. La répartition des mêmes personnels dans deux budgets opérationnels de programme (BOP)² distincts (justice judiciaire et accès au droit) posait des difficultés aux chefs de cour d'appel. Dans un souci de simplification, il a été décidé de comptabiliser les effectifs au sein d'un BOP unique.

Ces modifications –marginales- au programme justice judiciaire démontrent la volonté du Gouvernement, approuvée par le Sénat, de **maintenir l'unité des fonctions du siège et du parquet.**

Même s'il n'est pas complètement éteint, **le débat** -très vif- soulevé l'année dernière³ sur le point de savoir **si l'indépendance des juges du siège ne risquait pas d'être fragilisée par la nouvelle architecture budgétaire** est désormais **en voie d'apaisement**. En mai dernier, le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet a, comme lors du précédent budget, saisi votre commission des lois ainsi que le Gouvernement d'une demande de modification de la maquette budgétaire.

Ce dernier a en effet estimé « *qu'à [...] été éludée à l'occasion des discussions budgétaires dans le cadre du PLF 2006, la question primordiale, de la traduction, dans l'architecture budgétaire, de la division entre les juridictions et le ministère public, qui exercent des missions différentes consacrées autant par les textes de procédure que par ceux relatifs à l'organisation judiciaire* », ajoutant que « *les solutions retenues s'avèrent impraticables dans une saine conception de l'administration de la justice* »... « *Le programme justice judiciaire fait prévaloir l'unicité de traitement d'actions différentes concourant, les unes à la poursuite des infractions, les autres au jugement des affaires pénales et civiles. [...]. Une scission en deux programmes relevant l'un du siège et l'autre du parquet, est donc indispensable pour clarifier les responsabilités respectives du siège et du parquet.* »

Comme l'année dernière, les mêmes arguments ont été opposés à cette requête.

D'une part, votre commission reste convaincue que la justice est une **co-production entre le siège et le parquet** et doit le demeurer. **L'acte judiciaire** qui résulte d'un ensemble cohérent d'actions étroitement imbriquées **est unique**. Un morcellement de l'activité des juridictions judiciaires apparaît donc inopportun. Le ministère de la justice considère, dans

¹ Annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007 - page 26. Le nombre d'agents rattachés à cette action (660 ETPT au total) se répartit en 8 ETPT magistrats et 652 ETPT fonctionnaires.

² Le BOP est une déclinaison du programme sur un périmètre d'activité ou sur un territoire. Il hérite donc des caractéristiques du programme (déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs de performance, gestion de l'enveloppe globale des moyens -crédits et personnels-, programmation des activités).

³ Voir rapport n°104 de MM Yves Détraigne et Simon Sutour- Tome III – Session 2005-2006, pages 14 à 16.

le même sens, que « *la scission du processus judiciaire, tout particulièrement en matière pénale, ne saurait être qu'artificielle, tant elle ne peut se concevoir sans une nécessaire complémentarité du siège et du parquet, que ce soit dans l'action, gage de cohérence et par conséquent d'efficacité, ou dans la gestion des moyens humains et financiers des juridictions* »¹.

D'autre part, **les principes essentiels de l'organisation judiciaire**, en particulier la nature des relations siège/parquet, **relèvent de la loi en vertu des articles 34 et 64 de la Constitution**, la nomenclature ne devant pas préjuger de l'issue d'un débat institutionnel de nature législative. Le ministère de la justice a à cet égard exprimé une position très affirmée, l'unité du corps judiciaire constituant pour lui « *une des garanties majeures de l'efficacité de la justice et de son indépendance* » (réponse au questionnaire budgétaire).

En outre, l'exécution budgétaire en 2006, bien qu'encore inachevée, a démontré que la crainte d'une mise en cause de l'indépendance des magistrats du siège et le risque d'une déresponsabilisation des chefs de cour pouvaient être largement relativisés.

En effet, l'année dernière, la co-gestion par les chefs de cour d'appel des crédits déconcentrés (notamment ceux destinés à financer les frais de justice) avait été interprétée par le premier président de la Cour de cassation et la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel comme un facteur d'affaiblissement de l'indépendance des magistrats du siège².

L'exercice conjoint des fonctions de gestion par les chefs de cour d'appel dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF n'a pas donné lieu aux situations de blocage annoncées entre le responsable du siège et celui du parquet. Les chefs de la cour d'appel d'Amiens entendus par votre rapporteur pour avis se sont, au contraire, félicités du système dyarchique propre à l'institution judiciaire. Ainsi, pour le procureur général de la cour d'appel d'Amiens, M. Olivier de Baynast, la **co-responsabilité** est de nature à créer **des synergies positives** permettant aux juridictions de rendre des décisions de qualité dans un délai raisonnable. Pour le premier président de cette même cour, M. Jean-Pierre Delzoide, la « *dyarchie constitue une école d'écoute et d'humilité et ne soulève pas de difficulté dans la mesure où le premier président et le procureur général ont un devoir commun, celui de faire fonctionner la justice au mieux* ». **Les tensions très fortes qui s'étaient manifestées l'année dernière entre les premiers présidents et les procureurs généraux semblent désormais dissipées.** Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette **évolution des esprits**.

Au surplus, le regroupement des fonctions du siège et du parquet dans un même programme, loin d'avoir abouti à une confusion des responsabilités entre les chefs de cour d'appel, a, au contraire, **produit des résultats très**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Voir la délibération de la Conférence nationale des premiers présidents du 2 juin 2005 selon laquelle du fait de la gestion commune des frais de justice, les juges verraient « leurs capacités d'investigation conditionnées par les décisions du parquet, autorité de poursuite ».

encourageants. La maîtrise des frais de justice observée cette année l'illustre bien. Les chefs de cour d'appel, loin de s'opposer, ont réussi grâce à **des efforts convergents à sensibiliser les magistrats à la nécessité de diminuer ce poste de dépenses**¹. Sans un **exercice commun des nouvelles prérogatives dévolues aux premiers présidents et aux procureurs généraux**, les avancées en ce domaine n'auraient peut-être pas été aussi significatives...

En outre, à l'exception des représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM), selon lesquels on assiste à un « *contingement des enquêtes* » en raison de « *l'autocensure* » de nombreux juges d'instruction qui renoncent à ordonner des actes coûteux en termes de frais de justice², tous les interlocuteurs (chefs de cour d'appel, responsable du programme justice judiciaire et représentants du ministère de la justice) interrogés par votre rapporteur pour avis ont constaté que **les magistrats n'avaient pas vécu la rationalisation des frais de justice** comme une entrave à la conduite des enquêtes ni comme une atteinte à leur indépendance, mais avaient au contraire **pris conscience de la nécessité de dépenser mieux dans l'exercice quotidien de leurs fonctions juridictionnelles.**

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

La place accordée au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans la nomenclature budgétaire n'est toujours pas satisfaisante. En effet, les crédits alloués au CSM sont, comme l'année dernière, retracés dans l'action 04 du programme justice judiciaire.

Le gouvernement a justifié son choix par une double raison : il considère que l'activité du CSM n'est pas « *détachable* » de l'activité judiciaire et que le caractère limité de l'enveloppe allouée au CSM ne permet pas de constituer un programme autonome coûteux en termes de moyens supplémentaires, tant en personnel qu'en crédits de fonctionnement.

Crédits alloués au CSM

(loi de finances 2006 – projet de loi 2007)

(en millions d'euros)

	LFI 2006	Projet de loi de finances 2007	Evolution 2006/2007
Dépenses de personnel	1,8 (85 %)	0,8 (65 %)	- 55 %
Dépenses de fonctionnement	0,3 (15 %)	0,4 (35 %)	+ 33 %
Total	2,1 (100 %)	1,2 (100 %)	- 43 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2007 – annexe Justice – page 37.*

¹ Voir sur ce point le I – B – 3.

² Les représentants de l'USM ont estimé que, sous la pression de l'objectif de maîtrise des frais de justice, de nombreux magistrats renonçaient à ordonner des expertises financières ainsi que des expertises en matière de tutelle.

La dotation budgétaire allouée au CSM par le projet de budget pour 2007 -1,2 million d'euros- marque **une nette diminution** (- 43 %). Cette évolution résulte principalement de la forte décreue des crédits de rémunération, compte tenu de la diminution prévue -de 8 à 2- du nombre d'emplois équivalents temps plein (ETPT) de magistrats.

En effet en 2006, le nombre d'ETPT de magistrats inscrits en loi de finances initiale avait été largement calculé, afin de couvrir l'éventualité -théorique- selon laquelle les futurs magistrats élus membres du CSM demanderaient à être détachés et donc rémunérés en totalité par ce dernier¹. Les élections ont eu lieu en juin dernier et, comme lors du précédent renouvellement, aucun magistrat désigné membre du CSM n'a *in fine* demandé à être détaché de ses fonctions juridictionnelles, ce qui a allégé fortement les besoins en crédits de rémunération. Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce que le présent projet de loi de finances initiale, dans un souci de sincérité budgétaire, prenne acte de cette évolution.

Les principaux postes budgétaires du CSM sont les dépenses de personnel (rémunération des fonctionnaires² qui y sont affectés et indemnisation des membres du CSM) et les crédits de fonctionnement destinés à couvrir les dépenses induites par son activité (fournitures de bureau, affranchissement, télécommunications, frais de déplacements, frais de réception) et les dépenses informatiques.

Votre commission regrette que le Gouvernement n'ait pas été sensible aux arguments qu'elle avait avancés l'année dernière en faveur d'un rattachement budgétaire du CSM lui conférant une plus grande autonomie. L'inscription des moyens de cette instance au sein d'une simple action du programme justice judiciaire de la mission Justice ne traduit pas de manière satisfaisante la place singulière qu'elle occupe dans nos institutions. **La création d'un programme spécifique, éventuellement intégré à la mission Pouvoirs publics aurait été préférable.**

Comme l'a rappelé le CSM dans son dernier rapport d'activité³ : *«... de par son statut constitutionnel, le Conseil devrait bénéficier d'une autonomie de gestion et de fonctionnement par rapport au ministère de la justice, son activité étant directement liée aux finalités –au sens de la LOLF- de l'action du Président de la République. »*

En outre, votre commission considère qu'une éventuelle réforme législative du CSM destinée à accroître son indépendance à l'égard des magistrats judiciaires ne saurait intervenir sans que le Gouvernement ne prévoie un rattachement budgétaire plus respectueux de son autonomie.

De plus, comme le souligne le CSM dans son dernier rapport d'activité, *« une raison supplémentaire du rattachement du Conseil supérieur de la magistrature à [la] mission [pouvoirs publics] peut être tirée de*

¹ Article 2 du décret n° 95-735 du 10 mai 1995.

² Cet organe bénéficie de 2 ETPT de magistrats détachés auprès du CSM pour assurer son secrétariat administratif et de 13 ETPT de fonctionnaires de catégories A, B et C.

³ Rapport d'activité pour 2004-2005, pages 5 à 12.

l'exigence de transparence imposée à la gestion budgétaire des administrations publiques ; en effet, dans la mesure où certains des moyens matériels qui sont affectés au Conseil sont gérés dans le cadre d'autres budgets, relevant du programme justice judiciaire ou, singulièrement, de la présidence de la République, le regroupement de l'ensemble de ces moyens au sein d'un programme identifié au sein de la mission adéquate est, en tout état de cause, de nature à répondre à ces exigences comme à la logique de la LOLF. »

Enfin, le régime particulier applicable aux dotations rattachées à la mission Pouvoirs publics¹ serait de nature à assurer au CSM **un traitement budgétaire plus favorable qu'actuellement.**

Même si leurs attributions ne sont pas strictement identiques à celles du CSM français, la comparaison avec les budgets alloués aux CSM d'autres Etats de l'Union européenne révèle la **modestie des moyens mis à sa disposition.**

Les CSM des autres Etats membres de l'Union européenne

	Statut du secrétariat	Montant du budget (en millions d'euros)	Modalités de discussion avec le Parlement
Belgique	<i>[non précisé]</i>	5,7	le conseil lui-même
Danemark	nommé par le « board of governors »	7,2	le conseil lui-même
Espagne	nommé par l'assemblée générale du conseil	57,7	le ministère de la justice mais préparé par le conseil
Italie	choisi par le conseil	35	le ministère de la justice
Pays-Bas	choisi par le conseil	13	le ministère de la justice
Suède	nommé par le gouvernement	11,5	<i>[non précisé]</i>

Source : Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour 2004-2005, page 183.

Comme l'a indiqué le CSM dans son dernier rapport d'activité, ses **crédits de fonctionnement sont notoirement insuffisants.** En effet, ses membres n'ont pas de moyens d'assistance ni de secrétariat. Par ailleurs, l'étroitesse des locaux ne permet pas à tous ses membres de disposer d'un bureau². Dès lors, le CSM considère que sa situation budgétaire « *l'empêche de disposer des moyens permanents d'information, d'études et de communication nécessaires à la bonne exécution de ses missions* ». Cette instance évalue à 500.000 euros supplémentaires la hauteur de ses besoins.

¹ Voir sur ce point le I – C – 3. Les dotations constituent des unités budgétaires dérogatoires, présentées par nature et non par objectif de dépenses. Elles sont exclues des modalités de gestion applicables aux programmes (transferts, virements, gels).

² Le CSM est logé depuis plus de 50 ans Quai Branly dans des locaux appartenant à la présidence de la République.

3. Une organisation administrative du ministère de la justice asymétrique par rapport à l'architecture budgétaire

La LOLF a décliné le budget général de l'Etat en missions, elles-mêmes subdivisées en programmes. Les programmes rassemblent les crédits et les emplois qui concourent à la mise en oeuvre d'une politique identifiée. Chaque programme est piloté par un haut fonctionnaire de l'Etat –le plus souvent un directeur d'administration centrale- : le responsable de programme¹, désigné par le ministre auquel la mission est rattachée.

La mission justice comporte cinq programmes dirigés, à une exception près (programme accès au droit et à la justice), par des directeurs d'administration centrale².

Le responsable de programme, un acteur central de la nouvelle procédure budgétaire

Le responsable de programme participe à l'élaboration des objectifs de son programme. Il est le garant de sa mise en oeuvre opérationnelle et s'engage sur sa réalisation.

En contrepartie, il dispose d'une large autonomie dans ses choix de gestion, sous réserve de respecter les priorités définies par son ministre. Ce ministre doit d'ailleurs veiller à ce que l'organisation de son ministère permette au responsable de programme d'exercer véritablement ses responsabilités et de bénéficier d'une marge de manoeuvre réelle.

Pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Chaque responsable doit rendre compte au Parlement des résultats obtenus dans un rapport annuel de performance (RAP) joint au projet de loi de règlement.

Source : La rédaction des Notes Bleues de Bercy, n° 305 (16 au 31 mars 2006).

La création, récente, d'un **secrétariat général du ministère de la justice** dirigé par un **secrétaire général**³ aux compétences transversales et étendues a pu surprendre, **cet échelon administratif s'insérant entre le responsable de programme et le ministre.**

Aux termes du décret n° 2006-492 du 28 avril 2006⁴, le secrétariat général comprend la direction de l'administration générale et de l'équipement, le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville, le service des affaires européennes et internationales, le service central de l'information et de la communication et le service du secrétariat général. Ce

¹ On dénombre actuellement 80 responsables de programme pour l'ensemble des missions du budget de l'Etat.

² Lors des auditions, le responsable du programme conduite et politique de la justice était chef du service adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE). Depuis le 23 novembre dernier, un directeur a été nommé à la DAGE (M. Rémy Heitz), lequel a la responsabilité de ce programme.

³ Le décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 a institué ce secrétariat général.

⁴ Modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice. Ce texte a été récemment modifié par le décret n° 2006-1405 du 17 novembre 2006 qui ajoute aux attributions du secrétariat général le soin de veiller à la mise en oeuvre des missions dévolues à la délégation aux interceptions judiciaires.

texte précise que le secrétaire général préside également le comité des directeurs et des chefs de service placés sous son autorité. Le comité délibère sur les matières qui lui sont soumises par le ministre ou, dans la limite de ses attributions, par le secrétaire général.

Ainsi relèvent directement de son autorité administrative les responsables de deux des programmes de la mission Justice : celui du programme 213 (conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés) et celui du programme 101 (accès au droit et à la justice). Ce positionnement pouvait laisser craindre que ces derniers ne jouissent pas de toutes les marges de manœuvre budgétaires conférées en théorie par la LOLF.

En outre, le secrétaire général joue **un rôle prépondérant dans la préparation et l'exécution du budget, dans la répartition des moyens entre les directions, ainsi que dans l'élaboration des axes stratégiques de la politique des ressources humaines** et ce, **pour l'ensemble de la mission Justice**. Aussi son influence s'étend-elle à l'ensemble des programmes de la mission, y compris au programme justice judiciaire.

Enfin, comme l'a expliqué le secrétaire général, M. Marc Moinard, à votre rapporteur pour avis, outre des fonctions de coordination, le secrétariat général assure également la mise en œuvre de quelques grands chantiers communs à plusieurs directions tels que la maîtrise des frais de justice, la mise en place des bureaux d'exécution des peines, la numérisation des procédures pénales. Cette dimension opérationnelle qui le distingue de la plupart des secrétariats généraux des autres ministères lui permet donc d'intervenir **dans tous les domaines d'action stratégiques du ministère de la justice**.

Lors de leur audition, M. Eric Lallement et Mme Marielle Thuau, respectivement responsables des programmes 213 et 101 ont assuré disposer **d'une totale liberté d'action dans les choix arrêtés pour leur programme et dans l'exécution de leurs dépenses**, ajoutant que le secrétaire général n'intervenait que dans le cadre de sa fonction d'arbitrage entre toutes les directions du ministère de la justice. Dans le même sens, M. Léonard Bernard de la Gatinais, responsable du programme justice judiciaire, a souligné qu'au fil des mois, le secrétaire général s'était imposé comme le **coordonnateur des différents responsables de programme et avait su trouver sa place, sans remettre en cause l'autorité des responsables de programme**.

L'institution d'un secrétaire général au ministère de la justice ne paraît donc pas avoir remis en cause la place des responsables de programme dans la chaîne de décision budgétaire, non plus qu'entraîné une dilution des responsabilités. Au contraire, ce nouvel acteur semble avoir renforcé le dialogue entre les responsables de programme et, ainsi, amélioré la coordination au sein du ministère de la justice et la cohérence de ses politiques.

Toutefois, ce constat s'explique largement par la personnalité désignée, le secrétaire général étant un haut magistrat expérimenté reconnu et apprécié de ses interlocuteurs, entretenant des relations amicales avec les responsables des programmes. Il n'est pas certain que cette situation demeure

si les responsables venaient à changer. **Il appartient donc au garde des sceaux de maintenir l'équilibre actuel et de veiller à ce que le secrétaire général n'empiète pas sur le périmètre d'action des responsables de programme ni n'entrave leur autonomie budgétaire car eux seuls -avec le ministre- sont responsables de leur politique devant le Parlement.**

B. UNE GESTION PLUS AUTONOME ET PLUS RESPONSABLE AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

1. Un mode de gestion renouvelé dans les juridictions judiciaires

La LOLF a parachevé le mouvement engagé depuis 1998 tendant à confier à la cour d'appel des responsabilités croissantes dans le domaine de la gestion des dépenses des juridictions situées dans leur ressort. Ainsi, les **chefs de cour d'appel** –premier président et procureur général- sont devenus des **acteurs de première importance dans le domaine de la gestion et du management.**

Depuis le 1^{er} janvier 2006, ils assument en effet, dans le cadre d'un budget opérationnel de programme (BOP), la **gestion de l'intégralité des moyens alloués aux juridictions situées dans le ressort de la cour d'appel.** Ces crédits sont regroupés dans **une enveloppe globale** destinée à financer les dépenses de fonctionnement (frais de déplacement, informatique régionalisée, entretien immobilier, formation régionalisée), les dépenses de rémunération des personnels (titulaires, contractuels, intervenant rémunéré à l'acte), ainsi que les frais de justice¹.

Le décret n° 2006-806 du 6 juillet 2006², complété par un arrêté du 21 septembre 2006, a **étendu le champ de leurs prérogatives.** En effet, les chefs de cour d'appel gèrent désormais également **les très petites opérations immobilières (d'un montant inférieur à 60.000 euros)** ainsi que toutes les **dépenses d'investissement et d'études se rapportant aux opérations mobilières.** Pour exercer au mieux ces nouvelles attributions, les chefs de cour d'appel ont parallèlement été désignés **ordonnateurs secondaires conjoints des dépenses gérées par la cour d'appel et responsables des marchés publics** (article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire)³.

Les auditions des chefs des cours d'appel d'Amiens et de Versailles ont démontré que, pleinement conscients de leur rôle primordial en matière de gestion, ils s'étaient véritablement approprié le nouveau cadre budgétaire mis à leur disposition.

¹ Les chefs de cour sont également compétents pour gérer une petite partie des crédits d'aide juridictionnelle dans le cadre du budget opérationnel du programme accès au droit et à la justice distinct du budget opérationnel du programme justice judiciaire. Voir III – A – 1.

² Relatif aux compétences dévolues en qualité d'ordonnateurs secondaires aux premiers présidents et procureurs généraux de cour d'appel.

³ Auparavant, le préfet exerçait ces attributions.

Comme l'a relevé M. Léonard Bernard de la Gatinais, responsable du programme justice judiciaire, certaines cours d'appel se sont engagées dans une véritable politique de redéploiement de leurs personnels à l'intérieur de leur ressort, par exemple en mutualisant les compétences. Ce dernier a expliqué que les chefs de cour pouvaient désormais s'appuyer sur un instrument précieux -OUTILGREF (Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires)¹- pour répartir au plus près des besoins les moyens humains alloués aux juridictions situées dans leur ressort. Ainsi, les chefs de cour ont pu exercer un réel arbitrage sur la répartition des effectifs entre les juridictions du ressort.

Afin d'assumer pleinement leurs nouvelles attributions en matière budgétaire, de nombreux premiers présidents et procureurs généraux ont souhaité approfondir leurs connaissances techniques. Ainsi, en 2006, vingt-quatre chefs de cour d'appel² ont suivi un stage de formation continue sur les évolutions induites par la LOLF (module « actualité des cours d'appel »)³ organisé par l'ENM.

Conscient de la nécessité de faire évoluer le statut de ces nouveaux gestionnaires conformément aux nouveaux impératifs budgétaires et soucieux que ceux-ci soient plus particulièrement préparés à leurs fonctions, le Garde des sceaux a confié au **premier président de la Cour de cassation une mission de réflexion pour réfléchir à un « dispositif particulier pour sélectionner et former les chefs de cour et de juridiction »**.

2. Les obstacles rencontrés par les chefs de cour d'appel dans le cadre des nouvelles responsabilités conférées par la LOLF

Les cours d'appel se sont heurtées à plusieurs obstacles au cours de la phase d'exécution de leur budget.

- Comme l'a reconnu le ministère de la justice, **les conditions d'exécution budgétaire, entre janvier et avril dernier, ont été très délicates en raison du faible montant des enveloppes mises à la disposition des juridictions** (15 % des crédits de paiement). Les sommes allouées aux juridictions n'étaient en effet pas suffisantes pour faire face aux dépenses obligatoires urgentes. Cette situation a conduit de nombreuses cours d'appel (Paris, Perpignan, Créteil...), dans l'impossibilité de payer les actes effectués par les experts, les médecins légistes ou encore les traducteurs, à se déclarer « *en état de cessation des paiements* ».

¹ Qui est une application informatique mesurant les besoins en personnels de greffe pour une juridiction donnée en fonction de son activité.

² S'ajoutant à quatorze autres chefs de cour ayant suivi ce même stage en 2005.

³ « La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef » Rapport d'information n° 4 (Session 2006-2007) de M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, page 22.

Une double raison explique ce démarrage difficile. D'une part, le calendrier de préparation, puis de validation des BOP a été trop lent. Ce problème n'a d'ailleurs pas été spécifique au ministère de la justice. MM. Alain Lambert et Didier Migaud, dans leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF remis au Gouvernement en octobre dernier, ont en effet relevé cet écueil à l'échelle de toutes les administrations de l'Etat, préconisant « *d'anticiper la programmation budgétaire initiale et son visa ainsi que la préparation des BOP et la procédure d'avis des contrôleurs financiers* »¹. D'autre part, ainsi que l'a reconnu le responsable du programme justice judiciaire, l'administration centrale **-en phase d'apprentissage de la LOLF-** a fait preuve d'**une excessive prudence**.

Les conditions d'exécution du budget se sont par la suite notablement améliorées. L'administration centrale a accepté de débloquer 25 % de crédits supplémentaires lorsque les cours d'appel présentaient des demandes de crédits supplémentaires suffisamment argumentées. Les conditions d'exécution des BOP se sont progressivement normalisées, le retard constaté dans le paiement des factures ayant été rattrapé. Au total, les crédits notifiés aux BOP ont été délégués par l'administration centrale à hauteur de 90 % et de 100 % respectivement pour les dépenses de personnel et l'ensemble des autres dépenses (frais de justice et frais de fonctionnement).

Les problèmes rencontrés par les cours d'appel en début d'année sont principalement imputables au caractère inédit du cadre budgétaire défini par la LOLF. Il est donc permis de penser que l'exécution 2007 devrait se dérouler sous de meilleurs auspices. Le responsable du programme justice judiciaire a indiqué à cet égard que, cette année, la préparation des BOP avait d'ores et déjà été anticipée.

• Outre ces difficultés conjoncturelles de gestion, les chefs de cour d'appel n'ont pu cette année véritablement arbitrer entre les différents postes de dépenses, contrairement à la philosophie de la LOLF.

En théorie, les chefs de cour d'appel disposent désormais d'une **grande liberté dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition**, compte tenu de leur caractère fongible, sous réserve de **l'aspect asymétrique de cette fongibilité**².

Pourtant, le ministère de la justice a indiqué qu'à ce jour « *aucune mesure de fongibilité des crédits n'avait pu être mise en œuvre* », au motif que les crédits alloués aux dépenses de personnel « *ne permettaient pas d'envisager une marge positive en fin d'année* ». A cet égard M. Philippe Dupriez, coordonnateur du SAR d'Amiens, a souligné le décalage entre la théorie et la pratique en ce domaine : la fongibilité des crédits -qui laisse

¹ « *A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* » – Rapport au Gouvernement - page 6.

² *Qui signifie que si les dépenses de personnels allouées aux BOP peuvent être redéployées vers d'autres catégories de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible, le montant des crédits de personnels fixé dans le cadre de l'enveloppe globale du BOP par le responsable de programme étant limitatif.*

supposer une amélioration réelle des moyens matériels des juridictions- apparaît prometteuse mais n'a pu être concrétisée en l'absence de réelle marge de manœuvre budgétaire.

Les chefs de la cour d'appel de Versailles, MM. Vincent Lamanda, premier président et Jean-Amédée Lathoud, procureur général, ont relevé que l'absence de souplesse effective dans l'utilisation des crédits avait fait naître un sentiment de déception dans les juridictions, ayant parfois conduit à démobiliser les personnels. Ils ont constaté que ces derniers estimaient que les efforts de gestion de crédits n'avaient pas été récompensés.

Outre l'insuffisance des moyens alloués aux juridictions, un autre obstacle à l'utilisation de la fongibilité des crédits relatif au poids de l'administration centrale a également été fréquemment évoqué au cours des auditions et des déplacements.

Il semble en effet que **l'administration centrale ait eu tendance à « recentraliser » fortement la gestion des crédits**, ce qui apparaît en décalage avec l'objectif prévu par la LOLF de conférer aux chefs de cour une autonomie de gestion accrue. Le responsable du programme justice judiciaire, M. Léonard Bernard de la Gatinais, a confirmé que **l'administration centrale avait effectivement encadré la gestion des cours d'appel**. Il a justifié cette attitude par le souci de « *veiller à la cohérence du programme* » et d'assurer le versement de la rémunération de tous les personnels compte tenu du calcul – incertain- de la masse salariale allouée à la justice par le budget 2006.

Comme l'a souligné, non sans déception, le premier président de la cour d'appel d'Amiens, M. Jean-Pierre Delzoide, les crédits mis à la disposition des cours d'appel sont préalablement « fléchés » par l'administration centrale : « *le contrôle a priori est très fort. La LOLF, bonne dans son principe, a été source d'une excessive bureaucratie et de lourdeur administrative de nature à décourager les personnels* ». M. Philippe Dupriez, coordonnateur du SAR de cette même cour d'appel, a dénoncé les effets pervers de cette emprise de l'administration centrale sur la gestion des cours d'appel, lesquelles étaient destinataires « *d'innombrables circulaires* », parfois contradictoires, ce qui semait une réelle confusion au stade de l'exécution budgétaire.

La circulaire élaborée par le ministère de l'économie et des finances le 9 août dernier relative aux modalités de mise en oeuvre de la fongibilité asymétrique et diffusée par le ministère de la justice en septembre dernier aux juridictions confirme cette tendance à la centralisation. En effet, ce texte invite les ministères à assurer **un suivi centralisé, plutôt que déconcentré, de la fongibilité asymétrique dans les BOP**. Ainsi le ministère de la justice a-t-il indiqué aux cours d'appel que :

- toutes les demandes doivent être adressées au bureau de la gestion financière et budgétaire des services judiciaires aux fins d'expertise et accompagnée d'une évaluation fine de la dépense de rémunération principale,

indemnitaire, de charges et de prestations sociales et de la prévision d'exécution au titre des frais de justice ;

- toute demande de fongibilité sera refusée en l'absence de notification de l'approbation du responsable de programme et du directeur des affaires financières concernés.

Conscient de cet écart entre la philosophie de la LOLF et la réalité, le ministère de la justice s'est engagé à rénover le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables des BOP. **Il est impératif qu'un tel engagement soit tenu.**

S'il est compréhensible que dans les premières années de mise en œuvre de la LOLF, l'administration centrale aiguille les cours d'appel encore peu rompues au nouveau cadre budgétaire, il serait choquant que ces juridictions ne jouissent pas progressivement d'une plus grande autonomie et d'une plus grande confiance.

• **Au surplus, la gestion des ressources humaines a été, pour les chefs de cour d'appel, un domaine complexe à appréhender.** Ces derniers ont en effet dû intégrer de nouveaux concepts à la fois très techniques et lourds d'enjeux pour le fonctionnement des juridictions, à savoir :

- la correspondance entre les effectifs budgétaires et les emplois équivalents temps plein (ETPT)¹. Comme l'ont signalé les chefs de la cour d'appel de Versailles, ce nouveau mode de comptabilisation est très mal ressenti dans les juridictions, les ETPT étant inférieurs aux effectifs budgétaires qui comptabilisaient indistinctement les postes pourvus et les postes vacants² ; la responsable de la gestion des ressources humaines du SAR d'Amiens s'est déclarée « désorientée » par le nouveau décompte en ETPT, indiquant encore parfois se référer à la notion d'emplois budgétaires ; la responsable de la gestion des ressources humaines du SAR de Paris a souligné que l'absence de corrélation entre l'ETPT et l'effectif physique était difficile à appréhender ;

- le calcul de la masse salariale correspondant au plafond d'emplois qui constitue une opération technique très complexe mais néanmoins capitale pour élaborer les prévisions budgétaires soumises à l'avis du contrôleur financier ; au SAR de Paris, le taux de rotation élevé des effectifs accroît cette difficulté comme a pu le souligner la responsable du service de la gestion des ressources humaines, la masse salariale étant toujours

¹ La notion d'emplois budgétaires a été remplacée par un suivi de la consommation des ETPT sur la base de laquelle les chefs de cour d'appel déterminent les « emplois cibles » à pourvoir dans leur ressort.

² Selon les chefs de la cour d'appel de Versailles, les effectifs en ETPT ont diminué, en moyenne dans le ressort, de 10 % par rapport aux effectifs en postes budgétaires, avec de fortes variations suivant les arrondissements (- 16 % pour celui de Versailles, moins de 1 % pour celui de Chartres).

en décalage avec la réalité, compte tenu des incessants mouvements de mutation des magistrats et des fonctionnaires ;

- la répartition des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des greffes par action. Ainsi que l'a souligné la responsable du service de la gestion des ressources humaines du SAR d'Amiens, les demandes de temps partiel, les astreintes des magistrats, les accidents du travail, les mutations rendent très aléatoires les prévisions budgétaires définies en début d'année.

• Enfin, les **capacités opérationnelles des services administratifs régionaux** (SAR) sur lesquels les chefs de cour d'appel se sont appuyés ont, cette année, **atteint leurs limites**.

En 2006, les SAR, devenus des acteurs essentiels de la gestion publique, ont subi un **alourdissement considérable de leur charge de travail**. Ils ont en effet assumé les **opérations -nouvelles- liées à l'ordonnancement secondaire**¹ des crédits de rémunération de personnel et de fonctionnement, des frais de justice et des dépenses d'aide juridictionnelle. Ainsi, par exemple pour les frais de justice, le caractère limitatif de ce poste de dépenses a rendu nécessaire de mettre en place un suivi tant des engagements que des paiements qui n'existait pas auparavant.

**Le nouveau circuit des dépenses au titre des frais de justice
induit par la LOLF**

Le nouveau circuit des dépenses au titre des frais de justice est articulé autour du paiement direct par les régies des juridictions pour les mémoires de frais inférieurs à 2.000 euros et par le mandatement direct par les SAR puis le paiement par les trésoreries générales pour les frais supérieurs à 2.000 euros.

Afin d'être en mesure d'effectuer les saisies des mandatements, les personnels des SAR ont dû se former à l'utilisation du logiciel NDL (nouvelle dépense locale) qui, pour l'intégralité des crédits du BOP, relie les chefs de cour, en leur qualité d'ordonnateurs secondaires, à leur comptable assignataire et permet de connaître l'état de la consommation des crédits.

Le rôle de l'ordonnateur secondaire se limite, dans le domaine des frais de justice, à prendre acte de la décision de taxation du juge ou de certification du greffe et à la constater dans la comptabilité des engagements. En effet, en l'état actuel des textes, le recours juridictionnel contre ces décisions n'est pas ouvert aux chefs de cour pris en leur qualité d'ordonnateurs secondaires conjoints. Les contrôles effectués par les services des SAR sur les mémoires de frais consistent en des vérifications formelles telles que la constatation de l'existence des pièces en original et la mention de la certification ou de la taxation.

Source : Ministère de la justice- Réponse au questionnaire budgétaire

En outre, le transfert de la compétence aux chefs de cour d'appel de la responsabilité des marchés a fait peser de nouvelles contraintes sur les SAR. En effet, comme l'a expliqué Mme Aurélie Prache, coordonnateur adjoint au SAR de Paris, depuis le 1^{er} janvier 2006, le SAR a dû fournir une assistance à toutes les juridictions du ressort pour leur permettre de conclure des marchés

¹ Auparavant, les préfectures assuraient l'ordonnancement secondaire des dépenses des juridictions judiciaires.

publics tels que les fournitures des juridictions judiciaires, le nettoyage ou encore le gardiennage, ce qui a exigé un gros travail de rédaction de cahiers des charges.

De plus, en l'absence de structure identifiée chargée du contrôle de gestion, il revient au SAR (soit à son coordonnateur ou à ses collaborateurs, responsables du suivi budgétaire) d'exercer cette fonction. Cette mission consiste à suivre les activités et les moyens humains des juridictions, en vue d'utiliser au mieux les marges de manœuvre, par exemple pour compenser les surcroûts d'activité dans un secteur donné. Elle revêt une grande importance, compte tenu des nouvelles modalités de gestion publique désormais en vigueur, orientées vers la performance.

Enfin, l'ensemble des personnels des SAR entendus par votre rapporteur pour avis au cours de ses déplacements ont souligné que l'inadaptation des outils, notamment informatiques mis à leur disposition avait compliqué leurs tâches.

Les SAR sont donc actuellement dans une situation très tendue.

Ils ont d'une part **absorbé un surcroît de travail à effectif constant**. En effet, le transfert de la compétence d'ordonnateur secondaire s'est effectué sans apports des emplois correspondants. Alors que ces services avaient bénéficié d'effectifs supplémentaires entre 2002 et 2005¹, **la loi de finances pour 2006 n'a paradoxalement autorisé aucune création d'emplois pour étoffer les effectifs**.

La dernière localisation d'emplois dans ces services est intervenue en septembre 2005². A ainsi été prévue la création de 39 emplois de greffiers (il s'agit de postes offerts dans le cadre des mouvements de mutations et des sorties d'école intervenus en mars 2006) et de 44 emplois de catégorie C (ces postes ont été proposés dans le cadre des mouvements de mutation qui ont eu lieu à la fin de l'année 2005, ainsi qu'à l'occasion des recrutements déconcentrés intervenus au cours du dernier trimestre 2005).

Au 12 juillet 2006, les effectifs des SAR s'élevaient à **1.029 emplois ETPT de fonctionnaires** répartis en 205 ETPT de greffiers en chef, 480 ETPT de greffiers et 344 ETPT de fonctionnaires de catégorie C³, auxquels s'ajoutent 92 emplois ETPT de contractuels.

Les chefs des cours d'appel d'Amiens et de Versailles entendus par votre rapporteur pour avis ont vivement regretté l'absence de renforts humains dédiés à la mise en œuvre de la LOLF. Ils ont expliqué que cette situation les avait conduits à prélever des effectifs sur leurs juridictions, notamment sur les équipes de greffiers placés. Cette pénurie a par exemple conduit le premier

¹ Les SAR des cours d'appel les plus importantes (Paris, Versailles, Aix-en-Provence, Douai) ont été les principales bénéficiaires du renforcement des effectifs intervenu ces dernières années.

² Un quart des emplois nouveaux toutes catégories confondues localisés ont bénéficié aux SAR.

³ Y compris 249 greffiers B placés et 90 fonctionnaires de catégorie C placés dont la plupart vient en renfort des juridictions judiciaires dans le cadre des activités juridictionnelles.

président de la cour d'appel de Versailles, M. Vincent Lamanda, à recruter des assistants de justice pour rédiger un guide méthodologique -repris par la suite pour être généralisé par le ministre de la justice- sur la maîtrise des frais de justice.

Une étude réalisée en 2002 par la direction de l'administration générale et de l'équipement d'après une enquête auprès de sept préfectures avait estimé à environ 200 ETPT les besoins en personnels supplémentaires pour le ministère de la justice lié au transfert des charges d'ordonnancement secondaire aux SAR¹. Cette estimation apparaît inférieure à la réalité. En effet, la direction des services judiciaires a récemment réalisé une étude d'impact à partir de son application OUTILGREF, selon laquelle la charge de travail supplémentaire induite par la LOLF nécessiterait 280 ETPT supplémentaires.

Le ministère de la justice, pleinement conscient des besoins des SAR en personnels, a indiqué à votre rapporteur pour avis que le projet de loi de finances pour 2007 financerait des recrutements de contractuels (20 à compter de mai prochain) appelés à exercer des fonctions spécialisées de niveau équivalent à la catégorie A dans les domaines de l'informatique, de l'équipement et du contrôle de gestion, ainsi que des créations d'emplois de fonctionnaires de catégorie C limitées à 5, s'imputant sur des créations de postes de personnels placés.

Votre rapporteur pour avis tient à saluer les considérables efforts d'adaptation des personnels des SAR, parvenus, à effectifs constants, à remplir leurs nombreuses missions et ce, alors même que les fonctions nouvelles sont très éloignées des tâches traditionnelles (les activités juridictionnelles) auxquelles ils ont été formés. On ne peut dès lors que se féliciter de ce que le présent projet de budget prévoit d'étoffer ces structures, même si ce mouvement est de faible ampleur.

Il est par ailleurs souhaitable que le projet de décret -annoncé par le ministère de la justice depuis deux ans déjà- instituant une nouvelle organisation des SAR en vue de les doter d'un statut juridique distinct de la cour d'appel et d'améliorer leur organisation et leurs conditions de fonctionnement soit publié le plus rapidement possible.

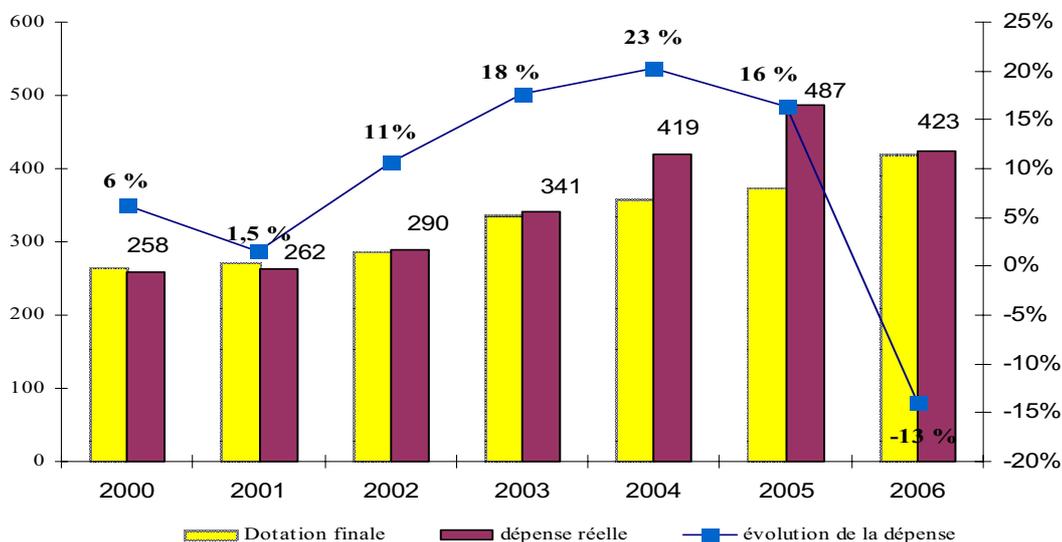
3. Les frais de justice en voie d'être maîtrisés grâce à la mobilisation de tous les acteurs de l'institution judiciaire

Entre 2003 et 2005, le rythme des dépenses **au titre des frais de justice** -en progression de 57 %- s'est nettement accéléré. Ainsi, ce poste budgétaire, qui s'établissait à 487 millions d'euros en 2005, absorbe actuellement une grande partie des crédits alloués au fonctionnement des juridictions judiciaires.

¹ Sur la base d'une enquête menée auprès de 7 préfectures qui démontrait que le transfert des charges d'ordonnancement conduisait à libérer 2 ETPT par préfecture.

Evolution de la dépense des frais de justice 1998-2006

(en millions d'euros)



Pour 2006, l'évolution de la consommation finale résulte d'une prévision.

Source : Ministère de la justice

Cette tendance devrait néanmoins s'inverser en 2006, le ministère de la justice prévoyant en effet **une diminution des frais de justice de 13 % par rapport à l'exercice 2005**. Ainsi, pour la première fois depuis 2002, les dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale (y compris la réserve d'aléas prévue à cet effet) devraient suffire à financer la dépense réelle.

La loi de finances pour 2006 a en effet évalué à **420 millions d'euros** la dépense prévisionnelle au titre des frais de justice, répartis en 370 millions d'euros inscrits dans la mission Justice et 50 millions d'euros rattachés à la mission Provisions.

Au 1^{er} septembre 2006, le montant de la dépense réelle s'élevait à seulement 214 millions d'euros, soit un **taux de consommation des crédits de près de 58 %**. La consommation **devrait cependant s'accélérer à la fin de l'année**. Comme l'a expliqué le ministère de la justice « *les difficultés liées au démarrage de la gestion ont entraîné un retard important des mises en paiement qui n'ont atteint un rythme normal qu'à partir du mois d'avril, voire dans certains ressorts, à partir du mois de mai. En outre et indépendamment de la mise en place des nouvelles modalités de gestion, il est courant d'observer une accélération significative des mises en paiement au cours du second semestre et spécialement sur les deux derniers mois de l'année.* » Selon les représentants du ministère de la justice, le montant de la dépense réelle devrait s'élever pour l'année 2006 à **423 millions d'euros**. Les chefs de la cour d'appel de Versailles ont confirmé cette évolution favorable à l'échelle de leur ressort¹.

¹ Au 31 juillet 2006, cette cour avait consommé moins de 60 % de l'enveloppe allouée à ce titre.

Ce résultat n'est pas le fruit du hasard. La maîtrise de la dépense des frais de justice a été obtenue grâce à une mobilisation sans précédent de tous les acteurs de l'institution judiciaire. L'action conjuguée des juridictions judiciaires et de l'administration centrale dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice mis en place depuis un an explique ce succès.

Le ministère de la justice a profondément renouvelé et modernisé ses méthodes de travail pour réaliser ce chantier. Une mission dédiée à la maîtrise des frais de justice, placée sous l'autorité du secrétaire général, M. Marc Moinard a été créée. Le ministère de la justice a fait le choix d'une organisation centralisée afin de « *donner de la cohérence aux actions conduites et de définir dans la continuité une véritable politique dans ce domaine.* »

Les services déconcentrés n'ont pas non plus ménagé leurs efforts pour ralentir ce poste de dépenses.

L'impératif de la maîtrise des frais de justice s'est rapidement imposé aux chefs de cour d'appel, compte tenu de la suppression de leur caractère évaluatif¹. Ceux-ci ont mené un travail pédagogique auprès des juridictions de leur ressort pour exposer les enjeux liés à la rationalisation de ces dépenses. Pour les aider dans cette mission, une formation de trois jours portant sur les aspects financiers et techniques des frais de justice, notamment en matière pénale, leur a été dispensée en décembre 2005.

A l'échelle locale, les initiatives ont été nombreuses pour agir sur la dépense. Ainsi, au SAR de Paris, comme l'a expliqué l'un des coordonnateurs adjoints, Mme Agnès Fontana, un comité de pilotage a été mis en place dès la fin de l'année 2004 pour dresser un état des lieux chiffré en matière de frais de justice et mutualiser les bonnes pratiques.

Plusieurs priorités ont été définies dans le cadre du plan d'action du ministère de la justice :

- la révision des tarifs des principaux opérateurs rémunérés sur les frais de justice en particulier dans le domaine de la téléphonie mobile ; plusieurs axes ont été retenus en ce domaine : depuis l'année dernière, des **négociations ont été initiées** avec les **opérateurs téléphoniques** et les **sociétés de location de matériel d'enregistrement d'écoutes téléphoniques**. Les dépenses dans ce domaine constituent depuis 2004 le premier poste de dépenses au titre des frais de justice pénaux².

Plus récemment, un projet de **création d'une plateforme d'interceptions judiciaires** a été lancé, afin de supprimer le recours aux

¹ L'article 10 de la LOLF a en effet conféré un caractère limitatif aux frais de justice, ce qui implique que ces crédits sont engagés et ordonnancés dans la limite de la dotation inscrite dans le budget.

² En 2004, ce poste de dépenses représentait seulement 12,25 % des frais de justice en matière pénale.

sociétés de matériel d'enregistrement d'écoutes téléphoniques¹. Ce nouveau système centralisé devrait essentiellement être utilisé par les enquêteurs qui devront être formés à ce dispositif. Il fonctionnera comme un guichet unique fondé sur la transmission par voie électronique des réquisitions judiciaires et des réponses fournies par les opérateurs. Il comprendra des outils d'aide à l'investigation et un centre d'appel d'un haut niveau d'expertise. 5 millions d'euros de crédits de paiement et un peu plus de 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont alloués à son financement en 2007².

Enfin, le **décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 relatif à la conservation des données des communications téléphoniques** a permis une **nouvelle avancée** en faveur de la réduction des coûts en matière de téléphonie mobile. Ce texte a complété le code de procédure pénale par un nouvel article (R. 213-1) qui renvoie à un arrêté le soin de fixer les tarifs des réquisitions adressées aux opérateurs de communications électroniques. L'arrêté du 22 août 2006 a défini ces tarifs en se fondant sur le principe de « *juste rémunération* » dégagé par le Conseil constitutionnel dans le cadre de sa jurisprudence³. Un tableau annexé à cet arrêté précise les tarifs hors taxes applicables selon le type de prestation (17,50 euros pour l'identification d'un abonné et de ses moyens de paiement à partir d'un numéro d'appel ou de la carte SIM par exemple). Cette réforme devrait permettre une baisse des tarifs actuels proche de 40 %.

D'autres réformes visant à optimiser l'utilisation des frais de justice sont également mises en œuvre dans d'autres secteurs inflationnistes, tels que les analyses génétiques ou encore le gardiennage des scellés ;

- **la sensibilisation des prescripteurs à l'origine de la dépense** ; des **magistrats « référents frais de justice »** (chefs de juridiction, magistrats ou greffiers en chef) chargés de coordonner les politiques locales et de suivre le niveau et les caractéristiques des consommations locales de crédit en relevant d'éventuelles anomalies ont été nommés dans chaque tribunal de grande instance et dans chaque cour d'appel.

Comme l'a relevé Mme Martine Comte, coordonnateur au SAR de Paris, le caractère limitatif conféré aux frais de justice a obligé les juges d'instruction à ordonner des actes d'enquête plus précis sans avoir pour autant altéré leur indépendance dans la conduite des enquêtes.

¹ Voir décret précité du 17 novembre 2006 qui confie à la délégation aux interceptions judiciaires le soin de concrétiser ce chantier.

² La réalisation de ce projet est prévue en plusieurs étapes : un marché pour créer un centre de gestion des interceptions judiciaires (mini plateforme 2006) doit être passé, suivi d'un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage puis d'un marché d'acquisition-intégration du système d'information centrale (plateforme 2007).

³ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

La formation -initiale¹ et continue- a également constitué un support privilégié pour diffuser une culture de gestion nouvelle au sein de la magistrature. Un site intranet a été mis en place par la direction des services judiciaires pour assurer une meilleure information sur la réglementation, les modalités de prise en charge et les coûts propres à chaque type de frais. Parallèlement, un **contrôle accru du parquet sur les officiers de police judiciaire a permis de responsabiliser les prescripteurs extérieurs au ministère de la justice** (police, gendarmerie).

Le ministère de la justice s'est en outre efforcé de doter les juridictions d'outils informatiques performants pour leur permettre d'avoir une plus grande visibilité de leurs dépenses. L'ensemble des juridictions a donc été équipé du logiciel FRAIJUS depuis juin 2006. Cette application informatique retrace toutes les mesures ordonnées par les magistrats ; les mesures diligentées directement par les officiers de police judiciaire sont saisies sur des tableaux Excel, transmises par voie électronique tous les mois à l'administration centrale puis renvoyées aux juridictions pour être intégrées automatiquement dans leur base informatique ;

- **un recentrage du périmètre des frais de justice** ; le ministère de la justice a mis fin à une dérive consistant à inscrire sous la nomenclature des frais de justice des dépenses sans lien avec ce poste budgétaire. Ont donc été exclus du champ de ces crédits certaines dépenses engagées par les officiers de police judiciaire incombant aux départements ministériels dont ils dépendent (frais d'alimentation et de médicaments distribués aux personnes gardées à vue, prise en charge des enregistrements des auditions de mineurs victimes ou auteurs d'infraction) ou encore les dépenses de l'Etat découlant de l'exécution des décisions juridictionnelles (condamnations de l'Etat en raison des dysfonctionnements du service public)². Votre commission se félicite de ce que le ministère de la justice ait effectué un travail de toilette qu'elle appelait de ses vœux l'année dernière.

Pour 2007, la **dotation budgétaire des frais de justice** est fixée à **393 millions d'euros de crédits de paiement** (+ 7,5 % par rapport à la dotation prévue en loi de finances pour 2006)³ **et 423 millions d'euros d'autorisations d'engagement**. Cette distinction entre crédits de paiement et autorisations d'engagement s'explique par le souci de mettre fin au décalage des mises en paiement des mémoires de frais résultant de prescriptions effectuées au cours des exercices précédents⁴.

¹ Un module « Economie de la justice » qui traite notamment de la maîtrise des frais de justice devrait figurer au programme pédagogique pour 2007 afin de renforcer la formation initiale des magistrats quant aux implications de la LOLF.

² Ces dépenses relèvent d'une ligne budgétaire distincte des frais de justice relative aux réparations civiles.

³ Non comprise les sommes inscrites dans la mission Provisions.

⁴ En effet, une étude menée auprès des juridictions a démontré que 40 % des mémoires de frais mis en paiement au cours de l'année correspondaient à des actes effectués au cours des années précédentes.

La prévision de dépense en crédits de paiement se répartit ainsi :

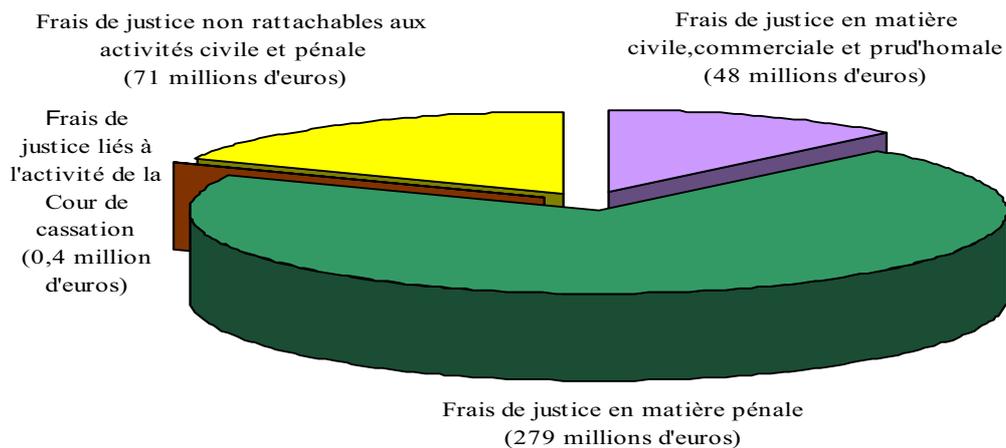
- en matière civile, commerciale et prud'homale, elle s'élève à un peu moins de 48 millions d'euros ; cette somme représente un peu plus de 12 % du volume global des frais de justice et finance majoritairement des frais postaux (60 %) ;

- en matière pénale, un montant de 279 millions d'euros est prévu; ces frais représentent le plus gros poste de dépense à ce titre (77 % du volume global en 2005) ;

- pour la Cour de cassation, l'enveloppe a été évaluée à 390.000 euros (frais postaux, honoraires liés aux expertises pénales ordonnées par la commission de révision des condamnations pénales...) (moins de 1 %) ;

- s'agissant des frais de justice non rattachables aux actions civiles et pénales (frais postaux divers, indemnisation de la détention...) qui figurent sous l'action soutien, la dépense devrait atteindre un peu plus de 70,8 millions d'euros (18 %).

Ventilation des frais de justice



Source : *Projet de loi de finances pour 2007 – Annexe Justice*

Il est permis de se féliciter de cette évolution qui démontre la capacité du ministère de la justice de tirer le meilleur parti des contraintes budgétaires nouvelles qui lui ont été imposées.

Il appartient également au législateur ainsi qu'au pouvoir exécutif de participer à cet effort en veillant à ce que les réformes législatives -notamment pénales- ou réglementaires qu'ils proposent ne pèsent pas trop lourdement sur les frais de justice. La loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a par exemple institué la surveillance judiciaire et imposé de nouveaux examens médicaux obligatoires dans ce cadre. De même, elle a prévu une expertise médicale destinée à vérifier que les conditions de suspension de peines sont toujours remplies

(article 720-1-1 du code de procédure pénale)¹. Une fois montée en puissance, cette réforme aura donc un impact non négligeable sur l'évolution -à la hausse- de la dépense. Il est donc souhaitable que le Gouvernement puisse éclairer le Parlement sur l'impact financier des mesures qu'il vote.

C. LA DIFFUSION PROGRESSIVE D'UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE

La performance est au cœur du nouveau cadre budgétaire. Cette démarche nouvelle s'étend peu à peu à l'institution judiciaire qui fonctionnait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF, selon une logique de moyens.

1. Un ministère de la justice soucieux d'améliorer la définition des indicateurs de performance

Les indicateurs de performance occupent une place centrale dans le dispositif prévu par la LOLF. Ils constituent le support sur lequel le Parlement pourra juger de l'aptitude du responsable de programme et du garde des sceaux à respecter les objectifs qu'ils se sont fixés dans le cadre du **projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale**. Le rapport annuel de performance qui doit être publié -pour la première fois- en juin prochain permettra de mesurer l'écart entre les actes et les engagements.

La création d'une indemnité de performance au profit des responsables de programme nommés parmi les directeurs d'administration centrale traduit l'importance de cette dimension nouvelle².

Dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel a insisté sur la finalité des annexes au projet de loi de finances, lesquelles doivent éclairer le Parlement et permettre le contrôle de la performance prévu par la LOLF. Celui-ci a considéré que « *les quelques retards ou déficiences constatés s'agissant des indicateurs* » ne remettaient pas en cause, globalement, l'information parlementaire, observant néanmoins que certains devraient être corrigés. **Il est donc primordial que ces indicateurs soient pertinents et renseignés.**

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

La partie performance du programme justice judiciaire s'inscrit, comme l'année dernière, dans la continuité des objectifs inscrits dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui s'articulent autour de quatre grands axes : améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, adapter le droit pénal à l'évolution de la délinquance et

¹ Cette réforme a également prévu un examen médical obligatoire pour les mesures de placement sous surveillance électronique mobile. Toutefois, cette disposition dont les modalités ont été renvoyées à un décret en attente de publication n'est pas encore en vigueur.

² Il s'agit d'une nouveauté instituée par le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales. Un comité ministériel de rémunération composé de trois membres dont une personnalité extérieure est mis en place dans chaque ministère pour évaluer chaque directeur et rendre un avis sur la manière dont le responsable de programme a atteint les objectifs assignés et sur la conduite de la direction de son administration.

développer l'effectivité de la réponse pénale, prévenir et traiter la délinquance des mineurs et améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice.

Le ministère de la justice a amélioré la définition des indicateurs de performance de ce programme, notamment pour prendre en compte les remarques formulées par le Parlement l'année dernière et améliorer la fiabilité et la valeur ajoutée des informations données.

Les modifications proposées par le projet de loi de finances pour 2007

Au sein de l'objectif n° 1 (rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile) :

- dans l'indicateur n° 1 (délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction) a été supprimé le sous-indicateur relatif aux juridictions de proximité dont l'activité était déjà comptabilisée avec celle des tribunaux d'instance ;

- l'intitulé de l'indicateur n° 2 a été changé pour tenir compte du fait qu'il ne renseignait pas sur la dispersion de la durée moyenne de traitement des affaires par type de juridiction mais sur le délai théorique d'écoulement des stocks, le ministère de la justice ayant expliqué que « *la dénomination antérieure était erronée au regard du mode de calcul* » ;

- plusieurs sous-indicateurs (tribunaux d'instance, juridictions de proximité et tribunaux de commerce) de l'indicateur n° 3 (ancienneté moyenne du stock par type de juridiction) ont été supprimés, faute de pouvoir être renseignés. Les données afférentes aux deux premières juridictions ne pourront être disponibles qu'à partir de 2008.

Pour les tribunaux de commerce, le problème est plus complexe, le ministère de la justice ayant indiqué à votre rapporteur pour avis que le statut des greffiers des tribunaux de commerce ne prévoyait pas de leur imposer le recueil de telles informations. Ce problème se pose également pour l'indicateur n° 4 (délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire). Une réflexion sur l'étendue des missions de ces professionnels, notamment s'agissant de la mesure de l'activité de ces juridictions, paraît donc nécessaire ;

- les données relatives aux conseils de prud'hommes dans l'indicateur n° 5 (taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer) ont été supprimées, car jugées non pertinentes au regard du taux d'appel devant ces tribunaux (l'appel ayant pour conséquence de rendre irrecevables ce type de requête).

Par ailleurs, le périmètre de l'objectif n° 5 initialement limité à la matière pénale (maîtriser la croissance des frais de justice) a opportunément été étendu à tous les domaines. Toutefois, l'indicateur associé à cet objectif n'appréhende ce volet que dans sa dimension pénale¹. Il conviendrait donc l'année prochaine qu'un indicateur prenant en compte l'activité civile soit développé.

18 indicateurs sur 22 sont **opérationnels**, ce qui témoigne d'un réel effort du ministère de la justice pour recueillir des statistiques. Pourtant, le rassemblement des données n'est pas un exercice facile pour cette administration, les remontées et l'exploitation des informations nécessitant un retraitement qui retarde d'autant la disponibilité de la donnée statistique. En outre, le ministère de la justice a rencontré des difficultés pour le calcul des ETPT consommés au niveau du programme : « *l'administration centrale ne dispose pas encore d'outils suffisamment fiables pour les mesurer, ce qui l'empêche de pouvoir renseigner* » certains indicateurs. Ce problème ponctuel lié à la mise en œuvre de la LOLF devrait pouvoir être résolu l'année prochaine.

¹ Dépense moyenne des frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale.

Il est regrettable que l'activité non pénale (civile et commerciale) des magistrats du parquet ne soit toujours pas mesurée, alors même qu'elle pourrait fournir une indication précieuse pour appréhender la qualité du service rendu au justiciable. Le ministère de la justice a justifié cette absence de prise en compte par le souci de limiter le nombre d'indicateurs de performance. Toutefois, l'implication du parquet dans les matières non pénales peut revêtir une grande importance ainsi qu'ont pu le souligner certains magistrats entendus par votre rapporteur pour avis, le contentieux pénal étant souvent alimenté par des affaires civiles traitées trop rapidement.

- Le volet performance du programme **accès au droit et à la justice** a été **recentré**. Il se décline désormais en **4 objectifs** au lieu de 6 auxquels sont associés **6** -et non plus 9- **indicateurs**. L'orientation stratégique de ce programme -tournée vers l'amélioration de la satisfaction de l'utilisateur- reste la même que l'année dernière.

Dans **l'objectif n° 1** (améliorer les demandes de traitement d'aide juridictionnelle) a été substitué aux indicateurs relatifs au délai d'admission et au délai d'instruction des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) un indicateur retraçant le délai moyen national de traitement des demandes. Une valeur cible de deux mois qui correspond au délai constaté en 2005 a été fixée. Comme l'indique l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007, cette valeur cible a été maintenue, cet indicateur étant à corrélérer avec l'indicateur n° 2, qui fait apparaître que 38 % des BAJ instruisent leurs dossiers dans un délai supérieur à deux mois.

La mise en place d'un nouvel indicateur de performance mesurant l'action des BAJ en matière de recouvrement des sommes avancées par l'Etat est envisagée. Cette dimension de l'activité des BAJ qui traduit leur implication dans une gestion plus moderne des dépenses publiques mérite d'être prise en compte le plus rapidement possible.

Les indicateurs qui se bornaient à retracer l'activité d'un service sans mesure de son efficacité socio-économique ont été supprimés. Tel a ainsi été le cas d'un indicateur (nombre de personnes ayant accès aux permanences juridiques organisées par les CDAD) au sein de **l'objectif n° 3** (développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les maisons de justice et du droit (MJD)).

Cet objectif ne comprend plus qu'un indicateur qui exprime le taux de satisfaction à l'égard des MJD. L'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007 apporte quelques précisions méthodologiques sur la démarche retenue pour renseigner cet indicateur : des questionnaires ont été remis au cours du mois de mars, à un échantillon de personnes –variable selon la taille des MJD- à l'occasion de leur passage dans ces services. Les résultats ont été collectés dans les MJD par les greffiers qui les ont transmis aux fins d'exploitation au service de l'accès au droit et à la justice de l'administration centrale. Trois échantillons ont été déterminés : 50 questionnaires pour les MJD recevant moins de 3.000 personnes, 100 questionnaires pour celles accueillant entre 3.000 et 6.000 personnes et 200 questionnaires pour celles

dont l'activité va au-delà de 6.000 usagers. L'exploitation est réalisée par ressort de cour d'appel. Ce bilan a fait apparaître un taux de satisfaction (90 %) supérieur à la cible (85 %).

Enfin, trois objectifs de l'action n° 4 (aide aux victimes) ont été **recentrés** sur un seul déjà existant (objectif n° 4 développer l'efficacité des dispositifs permettant l'accompagnement et l'indemnisation des victimes). Il était en effet paradoxal que le nombre d'indicateurs et d'objectifs soit inversement proportionnel au montant de la dotation allouée.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce que de nombreuses remarques formulées l'année dernière aient été prises en compte dans le volet performance de ce programme. Il convient également de noter la **progression du nombre d'indicateurs de performance opérationnels**, qui traduit l'implication du service de l'accès au droit dans la mise en oeuvre de la LOLF.

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

La mesure de la performance porte comme l'année dernière prioritairement sur **deux versants essentiels de l'activité des services du ministère de la justice** : la conception et l'élaboration de la norme de droit et les activités qui concourent de manière significative à fournir un support logistique aux autres programmes en particulier dans le domaine des ressources humaines, de la réalisation des opérations immobilières et de l'équipement informatique¹. Les modifications apportées à la maquette proposée l'année dernière (amélioration de la présentation des objectifs et des indicateurs) sont très marginales.

Votre rapporteur regrette que la dimension européenne de l'activité normative de ce programme ne soit toujours pas prise en compte dans un indicateur de performance, alors même qu'elle constitue un des axes stratégiques de ce programme (objectif n° 1 : prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société).

2. La performance, une notion que s'approprient progressivement les juridictions judiciaires

Les chefs de cour d'appel se sont efforcés, conformément aux orientations du responsable de programme justice judiciaire, d'assortir leur BOP d'un volet consacré à la performance. Toutes les cours d'appel ont décliné dans leur ressort au moins **sept indicateurs**, repris de l'échelon national :

- en matière civile : le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction, l'ancienneté moyenne du stock, par type de juridiction, le nombre d'affaires enregistrées par magistrat du siège ou par conseiller prud'hommes ;

¹ Voir les observations de votre commission des lois dans le II – B - 2 sur la gestion de la politique immobilière du ministère de la justice.

- en matière pénale : le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet, le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ; le procureur général de la cour d'appel de Versailles, M. Jean-Amédée Lathoud, a indiqué que la mesure de la performance avait été délicate en raison du calcul des emplois en ETPT : « *l'évaluation de la part d'ETPT affectée à l'action pénale apparaît aléatoire et source de distorsions entre les juridictions* » ;

- pour le suivi de l'amplification et de la diversification de la réponse pénale : le taux de réponse pénale, par juridiction et le taux de mesures alternatives aux poursuites, par juridiction.

Le responsable du programme justice judiciaire a par ailleurs invité les cours d'appel à compléter cette liste par d'autres indicateurs en fonction des objectifs particuliers liés à leur situation locale.

Soucieux de ne pas limiter la mesure de la performance à la productivité, le SAR de Paris réfléchit actuellement à la mise en place d'un indicateur mesurant la **qualité des jugements** rendus en **matière civile**. Une grande enquête est en cours dans le ressort de la cour d'appel pour construire cet indicateur. **Cette démarche innovante mérite d'être saluée.**

Cette culture de la performance reste encore **embryonnaire**. Pour la première année, les cours d'appel se sont principalement attachées à réfléchir, avec la direction des services judiciaires, au moyen de trouver une interprétation commune et uniforme de la construction de ces indicateurs, afin de permettre des comparaisons entre les juridictions de même taille et ayant une activité comparable. Le ministère de la justice reconnaît qu'une amélioration progressive de l'outil informatique pour intégrer les nouveaux concepts induits par la LOLF (plafond d'emplois en équivalent temps plein travaillé, nouvelle nomenclature des dépenses...) est indispensable.

Le volet performance revêt désormais toute son importance puisqu'il constitue le premier point examiné, lors du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les chefs de cours, qui précède les arbitrages sur leur dotation en moyens humains et de fonctionnement pour l'année suivante.

3. Les crédits du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République, une situation dérogatoire singulière au regard de la performance

Rattachés à la mission Pouvoirs publics¹, les crédits alloués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République **dérogent aux règles de droit commun définies par la nouvelle nomenclature budgétaire**. En effet, ces budgets se déclinent en **dotations budgétaires** -et non en programmes-, lesquelles constituent des unités budgétaires présentées par nature de dépenses et **affranchies de tout objectif de performance**².

¹ Qui rassemble 8 enveloppes budgétaires d'inégale importance en termes de volume (la Présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la Chaîne parlementaire, le Conseil constitutionnel, la Haute cour de justice, la Cour de justice de la République et les indemnités des représentants français au Parlement européen).

² Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les budgets du Conseil constitutionnel, de la Cour de justice de la République et de la Haute Cour de justice en 2007

• Le Conseil constitutionnel : une dotation en forte augmentation

Le budget alloué au Conseil constitutionnel par le projet de loi de finances pour 2007 (7,2 millions d'euros contre 5,7 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2006) augmente de 26 %. Cette inflation s'explique principalement par le triplement de la dotation prévue pour le financement **des opérations exceptionnelles** pour la **préparation de l'élection présidentielle** qui passe de 0,4 million d'euros à 1,7 million d'euros¹. Cette somme est destinée à financer notamment les vacations versées aux 1.600 magistrats (300 euros par tour) et aux 41 premiers présidents (900 euros pour les deux tours) délégués par le Conseil constitutionnel pour contrôler les opérations de vote en métropole et outre-mer (1,2 million d'euros), la modernisation du réseau informatique pour le traitement des formulaires de parrainages (40.000 euros), les frais de contrôle particulier en outre-mer (72.000 euros) ou encore la mise en place d'un observatoire de la presse (9.000 euros).

Les dépenses liées aux **opérations courantes** croissent modestement (+4 %) pour s'élever à 5,5 millions contre 5,3 millions d'euros l'année dernière. Cette majoration résulte de l'augmentation des dépenses de rémunération allouées aux membres du Conseil (rémunération à taux plein d'un nouveau membre en remplacement d'un professeur d'Université, rémunération d'un second membre de droit du Conseil) comme à ses personnels (revalorisation des salaires de la fonction publique, prise en charge d'un militaire détaché pour assurer la sécurité du Conseil). Malgré un budget en hausse, il convient de souligner que les dépenses de fonctionnement hors personnel marquent une légère diminution (10.000 euros), le Conseil constitutionnel s'étant engagé à ne pas renouveler son parc automobile, à faire des économies sur les achats de matériel et à diminuer les frais de réception des délégations étrangères.

• La Cour de justice de la République : une enveloppe en baisse

Le budget alloué à la Cour de justice de la République par le projet de loi de finances pour 2007 baisse (- 6 %), pour s'établir à 886.680 euros. Ces crédits se répartissent principalement en quatre postes. Le plus important concerne les charges de loyer qui représentent près de 50 % de l'enveloppe de fonctionnement (438.580). Les indemnités des magistrats (131.000 euros) représentent 15 % de la dotation globale², les dépenses courantes de fonctionnement (167.100 euros) et les frais de justice (150.000 euros) respectivement 18 et 17 %. Les enveloppes budgétaires varient peu par rapport aux sommes inscrites en loi de finances pour 2006, la diminution des crédits prévue cette année s'expliquant par une réduction des frais de justice.

• L'absence de dotation allouée à la Haute cour de justice

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

Sources : Réponses aux questionnaires budgétaires

¹ Au total, la dotation exceptionnelle pour la préparation de l'élection présidentielle s'élève donc à 2,1 millions d'euros.

² Le président de la Cour de justice de la République, les juges titulaires et suppléants de cette cour, les membres titulaires et suppléants de la commission d'instruction et de la commission des requêtes ainsi que les magistrats assurant le ministère public perçoivent des indemnités selon les modalités prévues par le décret n° 95-692 du 9 mai 1995.

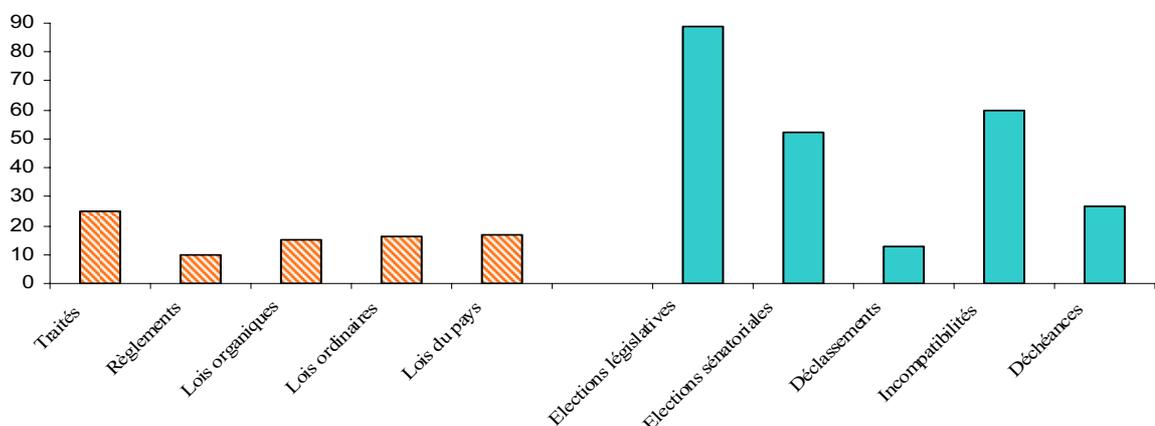
Seuls compétents pour élaborer et exécuter leur budget, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République disposent d'**une large autonomie administrative et financière**. Ce statut budgétaire particulier exempte ces institutions de tout contrôle externe.

Votre rapporteur pour avis a cependant souhaité savoir si ces deux juridictions, à l'instar de leurs homologues judiciaires et administratifs, étaient sensibles aux nouvelles exigences prévues par la LOLF en termes de performance et de culture de résultat. La réponse diffère sensiblement d'une institution à l'autre. **A la satisfaction de votre rapporteur pour avis, la mesure de la performance -s'agissant des décisions qu'il rend comme de sa gestion quotidienne- constitue une préoccupation réelle pour le Conseil constitutionnel.**

Ainsi, la **brïeveté du délai dans lequel il rend ses décisions** constitue un impératif. Des efforts d'organisation ont été menés pour traiter rapidement les affaires qui lui sont soumises, tout en assurant la qualité des jugements rendus.

Les décisions relatives au contrôle de constitutionnalité -pour lesquelles le délai est fixé par la Constitution¹- sont ainsi préparées très en amont, notamment grâce à un suivi attentif des débats parlementaires, une collégialité renforcée (les membres autres que le rapporteur assistant désormais également aux auditions); les avant-projets de décisions sont débattus et retravaillés, les dossiers documentaires et les notes distribués avant la séance. Le **délai moyen entre les saisines et les décisions** sur la période 1996-2006 s'élève à **15 jours**. Selon le type de texte, ce délai varie entre 10 et 25 jours. La célérité est également une exigence forte qui s'applique au traitement du contentieux électoral et des questions afférentes au statut des parlementaires bien qu'aucun délai légal ne soit imposé. En ces domaines, le **délai moyen** entre les saisines et les décisions entre 1996 et 2006 s'établit à **32 jours**. Selon le type de contentieux, le temps de traitement oscille entre 27 et 89 jours.

Délais moyens entre les saisines et les décisions (1996 - 1er août 2006)



Source : Conseil constitutionnel

¹ Voir article 61 de la Constitution

La rapidité des délais d'examen des textes soumis à la consultation du Conseil constitutionnel¹ (entre 1 et 13 jours) mérite en outre d'être signalée.

De même, le Conseil constitutionnel s'efforce, dans ses actes de gestion quotidiens, de concilier l'efficacité de son action et le souci de modération de la dépense publique. En 2005, son enveloppe budgétaire a diminué de 4,11 % et en exécution, un excédent de 20.181 euros a été constaté. En 2006, malgré les majorations des rémunérations de la fonction publique, les moyens de fonctionnement ont été stabilisés, en dépit d'un accroissement de son activité tant en matière de contrôle de constitutionnalité des lois que de contentieux électoral.

Le souci de maîtrise des crédits a conduit le Conseil constitutionnel à adopter **un certain nombre de pratiques vertueuses** comme l'appel systématique à la concurrence (même pour l'achat des produits d'entretien), la diffusion auprès du personnel d'une culture de la polyvalence (les huissiers comme les chauffeurs accomplissent des tâches variées en fonction des besoins : petits travaux, transport de documents, sécurité, aménagement de locaux...), ou encore le fait de confier aux chefs de service la responsabilité de leur budget de fonctionnement.

La Cour de justice de la République n'a pas répondu aux interrogations de votre rapporteur pour avis sur l'impact de la LOLF sur sa gestion et sa performance.

Un effort de maîtrise des frais de justice destinés à financer les expertises ordonnées dans le cadre d'affaires soumises à la commission d'instruction de la Cour de justice² est pourtant perceptible cette année. Ainsi que l'indique l'annexe Pouvoirs publics au projet de loi de finances pour 2007, les « *expertises, très techniques, peuvent avoir un coût très élevé. Toutefois, il a été décidé de ne pas solliciter la somme de 203.00 euros et de la réduire à 150.000 euros.* »³ Sans qu'il y soit fait explicitement référence, il semble que le souci de rigueur budgétaire explique la réduction de ce poste de dépenses. Cette démarche n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle des juridictions judiciaires et administratives.

L'exemple du Conseil constitutionnel démontre que le statut dérogatoire conféré aux institutions rattachées à la mission Pouvoirs publics n'interdit pas à ces dernières d'adhérer aux grands principes de la LOLF.

A cet égard, une réflexion pourrait utilement être engagée pour réduire le poids de la dépense liée au loyer dans le budget de la Cour de justice

¹ En effet, une part des activités du Conseil constitutionnel est consultative, celui-ci étant consulté sur des projets de décret ou des décrets relatifs aux élections ou aux référendums. Par exemple, le Conseil constitutionnel a été saisi pour avis, le 31 mars dernier, d'un projet de décret relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Quatre procédures sont actuellement en cours d'instruction.

³ Page 43.

de la République. En 1994, l'acquisition de l'immeuble actuellement loué¹ avait été envisagée et des démarches en ce sens avaient été entreprises par le président de l'époque. Le ministère de l'économie et des finances n'a pas donné suite à cette proposition. Il pourrait toutefois être opportun d'engager de nouvelles négociations pour alléger ce poste budgétaire très lourd.

II. UN BUDGET DE LA MISSION « JUSTICE » TOUJOURS PRIVILÉGIÉ, L'EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION QUINQUENNALE : DES ENGAGEMENTS GLOBALEMENT TENUS POUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE

A. UNE PROGRESSION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE » POUR 2007

1. La justice, un poste budgétaire prioritaire, une place trop modeste dans le budget de l'État au regard de la situation des autres pays européens

Pour la cinquième année consécutive, le budget de la mission Justice qui atteint un seuil inégalé de 6,27 milliards d'euros de crédits de paiement progresse de 5 % (contre 4,6 % l'année dernière). Cette évolution démontre la priorité accordée par le Gouvernement à cette action de l'État. Cet effort continu a permis au budget de la justice de **croître de 38 % depuis le début de la législature** et, ainsi, de lui allouer des moyens qui lui faisaient défaut.

L'augmentation de l'enveloppe consacrée à la mission Justice dépasse largement celle du budget général de l'État dont le rythme de progression décélère cette année (0,8 %)².

Ce traitement budgétaire privilégié n'est pas louable en soi. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les autorités chargées de la gestion des crédits de la mission Justice (garde des sceaux et responsables de programme) doivent prévoir la meilleure allocation des ressources mises à leur disposition pour atteindre les objectifs qu'ils se sont assignés.

Cependant, cette culture nouvelle qui doit inspirer la conduite des actions menées par le ministère de la justice ne doit pas faire oublier la part -toujours trop **faible**- de ce budget dans le budget de l'État (2,34 % contre 2,24 % l'année dernière)³.

Une étude comparative portant sur les systèmes judiciaires de quarante-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe conduite par la Commission européenne sur l'efficacité de la justice (CEPEJ) publiée en

¹ La Cour de justice de la République occupe un hôtel particulier, situé 21 rue de Constantine à Paris (VIIème arrondissement), dont la superficie s'élève à 805 m².

² L'année dernière, le budget de l'Etat était en hausse de 1,8 %.

³ Juridictions administratives non comprises.

septembre dernier en atteste¹. Rapportées au produit intérieur brut, les dépenses consacrées au système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide judiciaire) **placent la France au vingt-neuvième rang** (sur 38 pays) avec **51,40 euros de dépense par habitant** (contre 68,10 euros pour l'Italie ou encore 102 euros pour l'Allemagne)².

Un bon budget n'est pas forcément un budget en progression, tout particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Toutefois, appliqué à la justice, ce principe souffre une exception : l'importance de ses missions qui touchent tous les citoyens dans leur vie quotidienne implique en effet qu'il soit remédié à l'insuffisance notoire de ses crédits.

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

Le budget des trois programmes relevant du présent avis représente un peu plus de **51 % de l'enveloppe totale de la mission Justice**, soit 3.224 millions d'euros.

Le **programme justice judiciaire** concentre 41,5 % des crédits (soit 2.605 millions d'euros) et 42 % des ETPT (30.301)³ affectés à la mission.

L'enveloppe allouée en 2007 est destinée principalement à financer des dépenses de personnels (68 %) et des dépenses de fonctionnement des juridictions judiciaires (28 %).

Le projet de budget prévoit notamment un **renforcement notable des effectifs** (+ 826 emplois équivalents temps plein supplémentaires), de **-modestes- revalorisations indemnitaires** au bénéfice des **fonctionnaires** des juridictions judiciaires⁴ et le **financement des frais de justice** en voie de maîtrise (+ 7,5 %)⁵. Ces frais représentent un peu plus de 54 % des moyens de fonctionnement alloués pour 2007.

En outre, les crédits consacrés à la **formation des personnels** des juridictions augmentent fortement (+ 23,5 %), passant de 65 à 85 millions d'euros.

¹ Rapport « Systèmes judiciaires européens » Edition 2006 – Editions du Conseil de l'Europe. Cette étude se fonde sur des données recueillies en 2004.

² Page 36 de ce rapport.

³ Répartis en 7.714 magistrats, 2.038 fonctionnaires de catégorie A, 8.861 fonctionnaires de catégorie B et 11.688 fonctionnaires de catégorie C.

⁴ D'un montant de près de 1,5 million d'euros destinés à financer la prise en compte de l'accord sur l'amélioration des carrières conclu dans la fonction publique en janvier 2006 ainsi que la mise en place d'une politique indemnitaire modulable.

⁵ Voir I – B – 3 pour plus de précisions sur les frais de justice.

Cette évolution est destinée à prendre en compte la consommation réelle des crédits de rémunération intervenue en 2006, laquelle avait été sous-évaluée l'année dernière en loi de finances initiale du fait du changement de mode de comptabilisation en ETPT.

Les crédits destinés au **renforcement de la sécurité des juridictions** augmentent (18 millions d'euros contre 13 l'année dernière)¹. Cette enveloppe financera le recrutement d'agents (retraités de l'administration pénitentiaire et réservistes de la police nationale) correspondant à un plafond d'emplois de 147,11 ETPT représentant un coût de 4 millions d'euros, des prestations assurées par des sociétés de gardiennage (évaluées à près de 13 millions d'euros), un peu plus de 1 million d'euros étant consacré à la sécurisation des équipements.

En progression **-à structure constante-** de près de 7 %², le **programme accès au droit et à la justice** regroupe un peu plus de 5 % des moyens de la mission Justice (338 millions d'euros).

Les dépenses d'intervention (près de 99 %) absorbent la quasi-totalité des crédits de ce programme. Elles recouvrent la prise en charge de l'**aide juridictionnelle** (95 % de l'ensemble des crédits) en croissance de 20 millions d'euros pour financer notamment une revalorisation de l'unité de valeur de référence de 6 %³, le **soutien aux associations nationales intervenant dans le domaine de l'accès au droit** (0,3 million d'euros) et des transferts aux autres collectivités destinés en particulier à financer le réseau des associations d'aide aux victimes à hauteur de 9,7 millions d'euros ainsi que le **financement des associations de médiation familiale** (2 millions d'euros)⁴.

En outre, le projet de budget pour 2007 prévoit d'**étoffer le réseau des Conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)** (100.000 euros) en créant quatre nouvelles structures⁵ et de soutenir l'activité des 86 CDAD existants (3,4 millions d'euros).

Les crédits du **programme conduite et pilotage de la politique de la justice et organisme rattachés** -en croissance de près de 7 %- comptent pour 4 % de l'enveloppe de la mission Justice (281 millions d'euros) et 2 % du plafond d'emplois de celle-ci (1.619).

Ils financent des **dépenses de personnel** -notamment de l'administration centrale- (37 % de l'ensemble des crédits du programme). A cet égard, le projet de budget pour 2007 prévoit 19 ETPT supplémentaires au

¹ Voir pour plus de détail sur ce point l'annexe 3 au présent avis.

² Près de 28 millions d'euros de crédits de personnel sont transférés dans le programme justice judiciaire ; voir I - A - 1.

³ Voir III du présent avis.

⁴ Il s'agit d'une action nouvelle ajoutée cette année au programme accès au droit et à la justice.

⁵ Au 1^{er} juillet 2006, le nombre de CDAD s'établissait à 82 auxquels devraient s'ajouter quatre nouveaux en cours de création.

profit de l'administration centrale (qui correspondent à des transferts d'emplois destinés à régulariser des agents mis à disposition par d'autres programmes de la mission).

Ce programme regroupe également les **dépenses affectées à la poursuite de grands chantiers de modernisation** tels que l'**application CASSIOPEE** (logiciel d'informatisation complète de la chaîne pénale¹) (6,8 millions d'euros) ou encore la plateforme test d'interception des messages SMS mise en place en 2006 laquelle doit être prolongée en une application permettant d'écouter et d'enregistrer des personnes impliquées dans un crime ou un délit (5 millions d'euros)².

Au total, une enveloppe de 67 millions d'euros est prévue pour le développement de projets informatiques.

En outre, les moyens des institutions rattachées à ce programme tels que la **Commission nationale informatique et libertés** (CNIL) (9,8 millions d'euros dont 6,1 millions de dépenses de personnel) ou encore le **Haut commissariat aux comptes** (23,7 millions d'euros) progressent sensiblement, respectivement de **9 %** et **3,2 %**.

B. LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES EFFORTS POUR TENIR LES ENGAGEMENTS MAIS UNE EXÉCUTION PARTIELLE

1. L'exécution des créations d'emplois programmées en 2002, un bilan en demi-teinte

Le projet de loi de finances pour 2007 finance **la cinquième et dernière tranche** de la mise en oeuvre de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

Si le **taux de réalisation global** pour l'ensemble du ministère de la justice est relativement **satisfaisant** (80 %), des disparités se constatent entre les programmes et au sein des programmes entre les catégories d'emplois.

¹ Cette application informatique doit être déployée à titre expérimental au premier trimestre 2007 pour être généralisée à la fin de l'année.

² Voir sur ce point le I-B-3 (frais de justice).

Exécution du programme quinquennal (2003-2007)

(Juridictions administratives non comprises)

	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Créations d'emplois budgétisées	Objectif LOPJ
Justice judiciaire	700	695	350	537	550	2.832	4.450
<i>Taux de réalisation</i>	16 %	16 %	8 %	12 %	12 %	64 %	
- Magistrats	180	150	100	186	160	776	950
<i>Taux de réalisation</i>	19 %	16 %	10 %	20 %	17 %	82 %	
- Personnels des greffes*	520	545	250	351	360	2.026	3.500
<i>Taux de réalisation</i>	15 %	16 %	7 %	10 %	10 %	58 %	
Total Ministère de la justice**	1.924	2.105	1.037	1.124	1.538	7.728	9.620
<i>Taux de réalisation</i>	20 %	22 %	11 %	11 %	16 %	80 %	

Source : Ministère de la justice.

* Y compris les contractuels.

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

• Les effectifs des juridictions judiciaires

Le **rythme –assez lent- des créations d'emplois** dans les juridictions judiciaires observé l'année dernière se poursuivra en 2007 (160 magistrats et 360 fonctionnaires des greffes).

Ces mesures représentent un coût supplémentaire de 8,5 millions d'euros (en année pleine) et 1,8 million d'euros respectivement pour les magistrats et les fonctionnaires des greffes.

Le **taux prévisionnel de réalisation de la programmation quinquennale -qui n'atteint pas 65 %-** se révèle **décevant**.

Ce **taux global masque néanmoins d'importants contrastes** entre le **renforcement -substantiel- des effectifs de magistrats** pour lesquels le taux prévisionnel est **satisfaisant (82 %)** et l'effort budgétaire -insuffisant- consenti au profit des **greffes** pour lesquels ce **taux s'avère faible (58 %)**.

Pour l'ensemble des magistrats entendus par votre rapporteur pour avis, le rattrapage opéré au profit du corps de la magistrature a permis une **réelle amélioration des conditions de travail** et, à cet égard, apparaît suffisant. Une **nouvelle augmentation des effectifs n'est donc pas souhaitée**.

Répartition des créations d'emplois par catégories de fonctionnaires

(en emplois)

Corps	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	Total	Objectif LOPJ Taux de réalisation LOPJ
Greffiers en chef	35	27	12	13	-	87	217 40 %
Greffiers et secrétaires administratifs	362	410	110	109	160	1.151	2.628 44 %
Fonctionnaires de catégorie C	100	83	119	229	200	731	591 124 %
Contractuels	23	25	9	-	-	57	64 89 %
Total	520	545	250	351	360	2.026	1.827 58 %

Source : Ministère de la justice

Le projet de loi de finances pour 2007 ne prévoit pas d'amplifier le mouvement des créations d'emplois des fonctionnaires des greffes pour rattraper le retard accumulé au cours des exercices précédents.

Les représentants des syndicats de fonctionnaires des greffes entendus par votre rapporteur pour avis ont unanimement déploré le décalage des créations d'emplois entre les magistrats et les fonctionnaires, interprété comme « *la preuve d'un manque de reconnaissance* ».

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'à la faveur de nombreuses réformes législatives et réglementaires la **charge de travail de ces personnels s'est considérablement alourdie ces dernières années.**

**Récapitulatif des récents textes législatifs ou réglementaires
ayant alourdi la charge de travail des personnels des greffes**

RÉFORMES	Dispositions principales en matière civile
Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 portant réforme de la procédure civile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transfert des déclarations d'appel aux cours d'appel ➤ Délivrance de divers certificats (règlements européens en matière de coopération judiciaire civile et commerciale)
Loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 et décret n° 2005-460 du 13 mai 2005	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assistance par le greffe des juges de proximité dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité
Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 et décret n° 2004-180 du 24 février 2004	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Institution d'une procédure dite de rétablissement personnel permettant, sous certaines conditions, l'effacement des dettes non professionnelles du débiteur <p>Pour les représentants de l'Association nationale des juges de proximité, cette disposition -en transférant vers les tribunaux d'instance et de grande instance une masse considérable de dossiers de surendettement- a considérablement alourdi leur charge de travail sans que les effectifs soient étoffés en conséquence.</p>
RÉFORMES	Dispositions principales en matière pénale
Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en place d'une procédure dite de contrôle-sanction automatisé : création d'un système de traitement automatisé d'informations afin de lutter contre la délinquance routière : traitement par ordonnance pénale des recours contre les amendes relevées par le contrôle-sanction automatisé ; traitement des renvois à l'audience du tribunal de police (contraventions des 4 premières classes) des recours contre les amendes relevées par le contrôle-sanction automatisé ; traitement des renvois à l'audience du tribunal de police (contraventions de la 5^{ème} classe) des recours contre les amendes relevées par le contrôle-sanction automatisé
Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et Décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Création de juridictions interrégionales spécialisées ➤ Obligation d'aviser les victimes d'infractions des suites données à leurs plaintes, le cas échéant des classements sans suite ➤ En cas d'échec des mesures alternatives aux poursuites, obligation pour le parquet de poursuivre l'auteur des faits ou de mettre en œuvre une composition pénale ➤ Obligation pour le juge d'instruction d'informer tous les 6 mois les parties civiles du déroulement de l'instruction ➤ Procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ➤ Notification par le greffe de la cour d'assises de la liste des sessions et de la liste des jurés suppléants ➤ Création du tribunal de l'application des peines : <ul style="list-style-type: none"> - Assistance au débat contradictoire et information préalable de la victime avant le prononcé d'une peine par le juge de l'application des peines ou le tribunal pour enfants - Délivrance des convocations au service de probation et d'insertion - Jugement à l'issue de l'audience ➤ Généralisation des bureaux de l'exécution des peines dans l'ensemble des tribunaux de grande instance avant le 31 décembre 2006 <p>Des moyens humains ont spécialement été affectés à ces nouvelles structures, 261 fonctionnaires de catégorie C devant prendre leurs fonctions d'ici la fin de l'année 2006 et 102 greffiers devant être affectés en 2007 (soit 318 nouveaux fonctionnaires au total).</p>
Loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Saisie des prescriptions dans le logiciel FRAIJUS compte tenu de la suppression du caractère évaluatif des frais de justice (notamment en matière pénale) nécessitant de suivre tant les engagements que les paiements de ces dépenses.

Source : Ministère de la justice

Au demeurant, **d'autres réformes annoncées par le ministère de la justice sont susceptibles d'accroître encore plus fortement les besoins en personnel :**

- tel est le cas de l'avant projet de réforme de la **protection des majeurs vulnérables** qui prévoit notamment de nouvelles mesures de gestion budgétaire, d'accompagnement et de mandat de protection et le renouvellement des mesures de protection des majeurs. Selon l'Association nationale des juges d'instance, le déficit en personnel pour mettre en œuvre le droit en vigueur en matière de tutelle s'élève environ à 20 % et s'aggravera une fois les nouvelles règles en vigueur ;

- de même, le rapport du groupe de travail sur les **actions de groupe contre les pratiques abusives** en matière de **droit à la consommation (class actions)** a préconisé la création d'une procédure nouvelle de déclaration au greffe pour la seconde phase de l'action relative à la réparation du préjudice subi par les consommateurs. Le ministère de la justice a évalué à 300.000 le nombre de procédures susceptibles d'être enregistrées par le greffe ;

- enfin, le projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale¹, qui prévoit la mise en place de 125 pôles de l'instruction. Le ministère de la justice a estimé le coût de la mise en oeuvre de cette réforme à 30 millions d'euros² et le nombre de créations d'emplois nouveaux nécessaires à 70 magistrats et 102 fonctionnaires.

Comme il l'a déjà été souligné, il importe que ces projets de réforme soient accompagnés d'une étude d'impact précise afin que le législateur puisse s'assurer que les moyens humains seront suffisants pour les mettre en œuvre.

Le déséquilibre entre les créations de postes de magistrats et de fonctionnaires se constate depuis plusieurs exercices budgétaires, se traduisant par **un ratio fonctionnaires des greffes-magistrats** qui, malgré une légère amélioration en 2006 (2,73 contre 2,63 en 2005), demeure toujours inférieur au niveau observé avant 2000³. Comme l'ont relevé les représentants de l'USM au cours de leur audition, cet écart nuit à l'exercice quotidien de la justice, en pénalisant les magistrats qui ne disposent plus « *d'aide à la décision* ».

En outre, la modification de la comptabilisation des emplois décomptés en ETPT et non plus en effectifs budgétaires a brouillé les esprits, les représentants des syndicats de fonctionnaires des greffes ayant qualifié le projet de budget pour 2007 de « *poudre aux yeux* », considérant que la logique

¹ *Projet de loi n° 3393, déposé le 24 octobre 2006, Douzième législature. Ce texte devrait être examiné prochainement par les députés et au début de l'année prochaine par le Sénat.*

² *Ces crédits ne sont pas inscrits dans le présent projet de loi de finances, le garde des sceaux ayant indiqué que le gouvernement abonderait en tant que de besoin les crédits du ministère de la justice dès que le texte serait adopté.*

³ *Entre 1992 et 1999, ce ratio était toujours supérieur à 2,8.*

induite par la LOLF minorait largement les créations annoncées par le ministère de la justice.

En effet, les **emplois** sont désormais **appréhendés** non seulement au regard de la **quotité de temps de travail des agents** et de leur **position administrative** mais également de la **date d'entrée et de sortie des personnels pendant l'année**¹. Ainsi, un emploi créé correspond à un ETPT si la création intervient au 1^{er} janvier pour un poste à temps plein. A titre d'exemple, les 186 autorisations de recrutement de magistrats accordées en loi de finances pour 2006 équivalent à 93 ETPT. S'agissant du présent projet de loi de finances, les 160 autorisations de recrutement annoncées correspondent en fait à 32,5 ETPT auxquels s'ajoutent 73 ETPT au titre de l'extension en année pleine de ceux créés l'année dernière.

Ainsi le taux de réalisation de la LOPJ apparaît-il largement inférieur en raisonnant en ETPT à compter de 2006, année du changement de nomenclature. Ce taux s'établit en effet à 66 % pour les créations de postes de magistrats et à 52 % pour les fonctionnaires des greffes. Pour les représentants de la Confédération générale du travail, la complexité des nouvelles règles en matière de ressources humaines rend opaque la politique du ministère de la justice en matière de recrutements, la LOLF étant considérée comme « *une machine à détruire les emplois* ».

Une autre difficulté liée au **décalage entre les créations de postes de fonctionnaires des greffes et l'arrivée effective des renforts dans les juridictions** s'est ajoutée à l'insuffisance des créations d'emplois, amplifiant ainsi le sentiment de pénurie dans les juridictions.

Comme le relève le CSM dans son dernier rapport annuel d'activité, « *la réforme du statut des greffiers*² *a porté la scolarité à l'Ecole nationale des greffes de 12 à 18 mois. L'incidence de cette réforme s'est fait tout particulièrement ressentir en 2005 puisqu'au lieu de 320 greffiers, une centaine seulement a rejoint les juridictions et aucun n'est sorti de l'Ecole nationale des greffes. En 2006, 240 greffiers devraient prendre leur fonction en juridiction et 60 greffiers en chef devraient venir en renfort. [...] pour un certain nombre de postes créés de magistrats, les greffiers qui les assistent n'arrivent en fonction qu'avec un décalage important...* »³.

En effet, en 2005, première année de mise en œuvre de la réforme statutaire des greffiers, une seule promotion de greffiers⁴ est arrivée dans les juridictions, l'ensemble des personnels stagiaires recrutés sur des emplois

¹ *Journal Officiel, Questions écrites, Assemblée nationale, 7 novembre 2006, Question de M. Christophe Masse, page 11634.*

² *La réforme du statut des greffiers est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2003 (décret n° 2003-466 du 30 mai 2003) et celle des greffiers en chef le 1^{er} janvier 2003 (décret n° 2002-1557 du 24 décembre 2002).*

³ *Pages 74 et 75 de ce rapport.*

⁴ *Il s'agit de la dernière promotion de greffiers recrutés sur la liste complémentaire du concours organisé en 2003 et auxquels les nouvelles règles de formation ne se sont pas appliquées (donc formés douze mois seulement).*

créés après la réforme statutaire n'ayant été nommés en juridiction qu'à partir de 2006.

En outre, le ministère de la justice a expliqué à votre rapporteur pour avis que le **mode d'imputation des créations d'emplois** sur le budget du programme justice judiciaire était **défavorable aux fonctionnaires des greffes**. Les fonctionnaires stagiaires sont recrutés sur les emplois du programme justice judiciaire et donc comptabilisés dans la masse salariale alors même qu'ils sont en formation initiale à l'ENG¹, tandis que les auditeurs de justice ne s'imputent sur le plafond d'emplois du programme qu'à la sortie de l'ENM. Ainsi, les promotions de magistrats nouvellement nommés, calibrées sur les créations d'emplois intervenues trois années auparavant, ne sont prises en compte dans le plafond d'emplois du programme justice judiciaire qu'au moment de leur nomination. Le ralentissement des créations d'emplois au titre de la LOPJ a donc eu un effet immédiat sur les effectifs des fonctionnaires en poste dans les juridictions mais non pour les magistrats dont le recrutement avait été effectué deux ans plus tôt.

Les magistrats ainsi que le responsable du programme justice judiciaire entendus par votre rapporteur pour avis ont souhaité que les créations d'emplois et les recrutements correspondants **fassent désormais l'objet d'une programmation pluriannuelle systématique**, afin d'avoir une plus grande visibilité de la politique de recrutement au sein de l'institution judiciaire et de s'assurer que les écoles de formation disposeront des capacités d'accueil nécessaires. Il convient donc que le ministère de la justice poursuive la démarche engagée par la LOPJ afin d'éviter des ruptures dans le rythme des créations de postes de nature à décourager les personnels.

Une vision pluriannuelle des créations d'emplois apparaît d'autant plus nécessaire dans la perspective des **futurs départs à la retraite qui devraient s'accélérer dès 2008 pour les fonctionnaires et à partir de 2010 pour les magistrats**.

Compte tenu du délai de formation des greffiers et des greffiers en chef (18 mois), il aurait d'ailleurs été souhaitable que, **pour compenser les futurs départs à la retraite, le nombre d'élèves formés à l'ENG augmente fortement dès cette année**. Tel ne semble pas être la voie retenue par le présent projet de loi de finances, le directeur de l'ENG, M. Claude Engelhard, ayant indiqué à votre rapporteur pour avis qu'il était envisagé que –seulement– 225 greffiers stagiaires et 40 greffiers en chef stagiaires intègrent l'ENG l'année prochaine. Au cours de son audition le 21 novembre dernier, le garde des sceaux a regretté que le ministère de l'économie et des finances n'ait pas doté son ministère des marges de manœuvre financière suffisantes pour anticiper les départs à la retraite.

¹ Ainsi, dès leur recrutement, les fonctionnaires stagiaires affectés sur des postes déjà existants et laissés vacants par des départs à la retraite, sont comptabilisés dans les effectifs alors qu'ils sont en formation.

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

Année	Départs en retraite prévisibles des magistrats	Départs en retraite prévisibles des fonctionnaires toutes catégories confondues
2008	127	522
2009	150	655
2010	191	833
2011	245	839
2012	288	861
2013	284	810
2014	320	889
2015	297	874
2016	312	906
TOTAL	2.255	7.189

Source : Ministère de la justice.

Ces prévisions se fondent sur une hypothèse de départs à la retraite à 65 ans. Les prévisions ne tiennent pas compte des départs sur demande et pour invalidité dont le nombre ne peut être évalué à ce jour.

Il est donc impératif que le ministère de la justice accélère le rythme des recrutements de fonctionnaires le plus rapidement possible.

A défaut, une baisse des effectifs, contraire à la logique retenue depuis 2002 est à craindre, comme l'a confirmé le garde des sceaux devant votre commission.

Une telle orientation impose de doter les écoles de formation -Ecole nationale de la magistrature (ENM), Ecole nationale des greffes (ENG) des moyens indispensables à leur fonctionnement.

Ces établissements forment les futurs acteurs appelés à faire fonctionner l'institution judiciaire et, à cet égard, ont une importance stratégique essentielle.

L'Ecole nationale des greffes et l'Ecole nationale de la magistrature

• L'Ecole nationale des greffes, un service à compétence nationale gestionnaire de son BOP

Pour 2007, le montant des crédits de rémunération (personnels permanents de l'Ecole et élèves stagiaires) -en progression de 10 %- passe de 17,8 en 2006 à 19,6 millions d'euros. Cette croissance s'explique par l'augmentation du nombre d'élèves stagiaires de catégorie A et B qui seront formés l'année prochaine à l'ENG (552 contre 435 en 2006). Le personnel propre à l'école reste stable. Le montant des crédits destinés au fonctionnement de l'école, au paiement des indemnités de stage et des frais de déplacement des stagiaires (hors frais de formation régionalisée) fixé à 5,2 millions d'euros en 2006 sera d'un montant légèrement inférieur en 2007 (4,9 millions d'euros). Le directeur de l'ENG a indiqué que les moyens qui lui seront alloués lui permettront de couvrir les charges de son établissement.

Afin d'accueillir un nombre croissant d'élèves, un projet d'extension et de restructuration de l'Ecole est en cours. L'Agence de maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice (AMOTMJ) dirige ce projet depuis mars 2003. Un appel d'offres a été lancé en février 2005 et les travaux ont débuté en janvier 2006. Une première tranche fonctionnelle correspondant aux locaux de l'extension doit être livrée en juillet 2007. La deuxième tranche de travaux (rénovation) est prévue pour la fin de l'année 2008. Une fois achevé, ce chantier permettra d'économiser des frais de location d'un montant substantiel (285.400 euros annuels pour la location de salles de cours et de bureaux situés dans deux sites différents).

• L'Ecole nationale de la magistrature (ENM), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la justice est devenue, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, un opérateur de l'Etat.

Au titre du projet de budget pour 2007, elle bénéficie d'une subvention de 45,7 millions d'euros (+2 % par rapport à 2006 et +4 % par rapport à 2005). Cette augmentation s'explique par la nécessité de financer l'accroissement des charges pédagogiques nouvelles assumées par cette école (formation des juges de proximité et des juges consulaires, mise en place d'un contrat d'objectifs). Le directeur de cette école, M. Michel Dobkine, a indiqué à votre rapporteur pour avis que la dotation ainsi prévue cette année répondait aux besoins essentiels de l'établissement. L'ENM devrait bénéficier de 9 postes d'enseignants supplémentaires en renforcement de l'équipe pédagogique (qui comprend actuellement 32 formateurs dont 24 en formation initiale et 8 en formation continue). Le budget consacré à l'investissement devrait être en légère progression pour permettre l'acquisition de logiciels indispensables à la poursuite de la modernisation de l'ENM. Cette école formera une nouvelle promotion d'auditeurs de justice (250 dont 210 recrutés par la voie des concours d'entrée à l'ENM et 40 par la voie de l'intégration parallèle). Au total, 709 auditeurs de justice seront accueillis dans ses locaux.

2. L'ambitieux programme d'investissement concrétisé

La loi du 9 septembre 2002 a prévu l'inscription de 277 millions d'euros d'autorisations de programme et de 138,5 millions d'euros de crédits de paiement pour les services judiciaires. Les objectifs poursuivis consistaient à moderniser les équipements pour accueillir les justiciables et les informer

dans de meilleures conditions et à agrandir les espaces destinés aux personnels afin qu'ils puissent rendre une justice de meilleure qualité.

Le taux de réalisation prévisionnel de la programmation quinquennale en matière immobilière est **très satisfaisant** (proche de 100 %).

Entre 2003 et 2006, un peu moins de 97 % de la ressource en autorisations de programme prévue a été budgétisée, soit près de 268 millions d'euros contre un peu moins de 85 % s'agissant des crédits de paiement (116,8 millions d'euros de crédits de paiement).

Pour 2007, 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (sur 137,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrites) et 21,6 millions d'euros en crédits de paiement (sur 103,7 millions d'euros pour l'ensemble du programme) sont demandés, **ce qui correspond au reliquat restant à obtenir au titre du programme quinquennal**.

Au 5 juillet 2006, le taux de consommation des crédits ouverts apparaissait encourageant tant en autorisations d'engagement (200 millions d'euros, soit près de 75 % de la ressource obtenue) qu'en crédits de paiement (près de 117 millions d'euros, soit un peu plus de 84 % de la ressource obtenue).

Les crédits ainsi alloués ont permis la réalisation d'un grand nombre d'opérations déconcentrées gérées par les antennes régionales (accueil des juges de proximité, mise en place des guichets uniques de greffe, création de bureaux d'exécution des peines...), ainsi que la poursuite ou le lancement de plusieurs grands chantiers d'envergure.

Pour réaliser ce programme ambitieux, **deux services** se sont **particulièrement mobilisés** :

- **l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice** (AMOTMJ) -établissement public créé en 2001¹ dont les effectifs devraient s'élever à 85 ETPT en 2007 -qui a assuré directement ou à la demande et pour le compte de l'Etat, la maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction, d'aménagement, de maintenance d'immeubles appartenant à l'Etat affectés aux juridictions et aux établissements d'enseignement relevant du ministère de la justice. Elle est financée par une subvention de ce ministère dont le montant pour 2007 est évalué à 8,8 millions d'euros.

Entre 2003 et 2006, cette structure a géré la moitié des crédits d'investissement ouverts au titre de la LOPJ (138,5 millions d'euros) et près de 41 % des crédits de paiement (47,6 millions d'euros). Ainsi, elle a conduit plusieurs opérations de restructuration-extension (palais de justice de Toulouse, cour d'appel de Versailles, ENG) ainsi que des constructions (palais de justice de Thonon, tribunal de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe, palais de justice de Pointe-à-Pitre, palais de justice de Chalon-sur-Saône, palais de

¹ Décret n° 2001-798 du 31 août 2001.

justice de Rouen, tribunal de commerce et conseil de prud'hommes de Bobigny)¹ ;

- la **direction générale de l'administration générale et de l'équipement** (DAGE) qui entre 2003 et 2006 a assuré le suivi des opérations immobilières pour un montant de 129,2 millions d'euros en autorisations de programme et de 69,25 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a ainsi dirigé plusieurs chantiers notamment la rénovation du palais de justice d'Ajaccio (qui devrait être achevée en janvier 2009), l'extension du palais de justice du Havre (livrée en juillet 2008) ou encore, la construction du palais de justice de Laval achevée depuis juin dernier.

Ces services sont désormais soumis à des **impératifs d'optimisation de la gestion des projets immobiliers qu'ils conduisent** comme le prévoit l'objectif n° 4 du programme conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés.

Le ministère de la justice souhaite ainsi réduire à 10 mois, d'ici 2010, le délai de dépassement de la durée de livraison des opérations livrées dans l'année d'un montant supérieur à 1 million d'euros qui s'établit actuellement à 39 mois (2006 et prévision 2007)².

La proportion des opérations livrées dans l'année dont le coût est dépassé actuellement constatée (12,4 %) est encore loin de l'objectif affiché pour 2010 de contenir ce taux à 8 %. Le ministère prévoit d'ailleurs une dégradation de cet indicateur en 2007 qui atteindrait 16,22 % et ce, alors même que le nombre d'opérations livrables (30) serait stable par rapport à 2006.

3. La justice de proximité, une réforme effective, des ajustements nécessaires

La **loi de programmation quinquennale** du 9 septembre 2002 a **institué** un nouvel échelon judiciaire dans le ressort de chaque cour d'appel³ dénommé **juridiction de proximité**, afin de donner une réponse simple rapide et efficace aux petits litiges de la vie quotidienne. Ce dispositif a été **complété en 2003** par une loi organique⁴ ayant défini leur statut et les conditions de leur recrutement, puis **étendu en 2005** afin de doter les juges de proximité de compétences élargies tant en matière civile que dans le domaine pénal⁵.

¹ Au total, l'AMOTMJ gère un montant cumulé de 3,3 milliards d'euros (dont 2,3 en maîtrise d'ouvrage publique).

² Il s'agit de l'indicateur n° 4.1.

³ Article L. 231-1 du code de l'organisation judiciaire.

⁴ Loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité, complétée par le décret en Conseil d'Etat n° 2003-438 du 15 mai 2003 et l'arrêté du même jour.

⁵ Loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, complétée par deux décrets du 13 mai et du 25 mars 2005.

Un **groupe de travail** chargé de faire le point sur la mise en œuvre de cette réforme¹ a rendu ses **conclusions en novembre 2005** (rapport Charvet), démontrant que les juridictions de proximité s'installaient progressivement dans le paysage judiciaire tout en proposant des améliorations au dispositif en vigueur, notamment dans le domaine de la formation.

- Un recrutement revu à la baisse

La LOPJ s'était assigné **l'objectif ambitieux de recruter 3.300 juges de proximité en cinq ans** (correspondant à 330 ETPT), soit 750 juges en moyenne par an. La première promotion de juges de proximité (32) a été installée dans les juridictions de proximité en septembre 2003. Compte tenu du rythme lent des recrutements et des besoins réels apparus dans les juridictions, le ministère de la justice **a rapidement révisé ses prévisions à la baisse, évaluant finalement les effectifs nécessaires à 1.000 juges de proximité.**

Plusieurs raisons expliquent cette évolution.

Comme le souligne le rapport d'exécution de la LOPJ pour l'année 2005² : d'une part, la capacité de traitement des dossiers de candidature par les cours d'appel, par la mission « juges de proximité » placée auprès du directeur des services judiciaires pour instruire les dossiers transmis au CSM et par le CSM lui-même ainsi que la capacité de formation de l'ENM³ se sont révélés limités ; d'autre part, l'appauvrissement du vivier des candidats conjuguée à une sélection plus forte des candidatures liée tant à la brièveté de la formation initiale qu'à l'extension des compétences des juridictions de proximité a entraîné un ralentissement des recrutements, « *confirmé au premier semestre 2006* ». La diminution très nette du nombre de dossiers transmis à la mission juges de proximité entre 2003 et le premier semestre 2006 est à cet égard significative (de 293 à 31).

Ce contexte a amené le CSM et le ministère de la justice depuis 2005 à ne retenir principalement que des candidats justifiant d'une expérience professionnelle dans le domaine judiciaire ou d'un niveau de qualification juridique particulièrement élevé. Ainsi les professions libérales juridiques ou judiciaires sont-elles actuellement surreprésentées au détriment d'autres profils. Au cours de son audition le 21 novembre dernier, le garde des sceaux a confirmé la rigueur de la sélection actuellement opérée.

En outre, le nombre de démissions de juges de proximité depuis 2003 -10⁴- et de désistements de candidats soumis à un stage probatoire ou à un stage préalable -83- pèse également sur les effectifs. Les arguments les plus fréquemment invoqués pour expliquer cette désaffection sont les conditions – difficiles- d'exercice et l'ambiance de travail (mauvais accueil dans les juridictions) ou encore l'insuffisance des connaissances juridiques.

¹ *Composé de magistrats professionnels, de juges de proximité et de greffiers en chef et présidé par deux hauts magistrats : M. Dominique Charvet, premier président de la cour d'appel de Bastia et M. Jean-Claude Vuillemin, procureur général près la cour d'appel de Grenoble.*

² *Rapport de l'inspection générale des services judiciaires – octobre 2006 – page 29.*

³ *Qui ne peut recevoir plus de 150 stagiaires par session.*

⁴ *2 en 2004 et 8 en 2005.*

S'ajoute à ces difficultés le manque d'attractivité de certains ressorts, à l'instar de ce qui prévaut à l'occasion des mouvements de mutation des magistrats. Ainsi, le rapport Charvet notait que *« si les cours de Paris, Versailles, Aix-en-Provence, Montpellier et Toulouse comptent de nombreux candidats, il n'en est pas de même dans les cours de Douai, Reims, Metz, Nancy par exemple. Toutefois, même dans les cours où les candidats sont en nombre important, certaines juridictions ne sont jamais demandées : c'est le cas notamment dans la cour d'Aix-en-Provence des juridictions de Haute Provence, dans la cour de Montpellier de celles de l'Aveyron ou encore dans la cour de Nîmes de celle de la Lozère. Il est nécessaire de relancer une campagne de recrutement avec des moyens appropriés faisant appel aussi bien à la presse quotidienne régionale qu'à la presse professionnelle en direction des personnes ayant reçu une formation juridique. »*¹

Au 15 octobre 2006, on dénombrait 585 juges de proximité en fonction dans 330 juridictions (sur 476 à pourvoir, soit près de 70 %), étant précisé que la réforme demeure inappliquée aux collectivités d'outre-mer, faute des mesures d'extension nécessaires². Le tribunal de proximité (pénal) de Paris concentre le plus grand nombre de ces juges (22) tandis qu'on en dénombre 8 à Montpellier. A contrario, certaines juridictions ne sont pas dotées de juges de proximité soit à la suite d'une démission (Limoges, Cannes, Saint-Malo), soit faute de candidats (Verdun ou Luneville).

Les crédits de vacations versées aux juges de proximité au cours du premier semestre 2006 ont atteint un montant de près de 1,1 million d'euros.

Les hommes, âgés en moyenne de 61 ans, représentent plus de 50 % des juges de proximité, tandis que les femmes exerçant ces fonctions sont plus jeunes (50 ans). Les professions libérales juridiques et judiciaires réglementées (44 %) et les titulaires d'un diplôme équivalent à BAC+4 et justifiant de quatre années d'expérience juridique (39 %) sont majoritaires. On ne compte que 8 % d'anciens magistrats judiciaires ou administratifs et très peu d'anciens fonctionnaires des services judiciaires (1 %), de conciliateurs de justice (3 %) ou de personnes justifiant de vingt-cinq années d'exercice de fonctions d'encadrement ou de direction dans le domaine juridique (5 %). 244 juges de proximité (soit près de 42 %) exercent concomitamment à leur fonction une autre activité professionnelle.

- Une activité accrue

L'activité des juges de proximité s'est considérablement enrichie depuis 2002 à la faveur de la nouvelle répartition des compétences des juridictions de première instance définie en 2005.

¹ Page 31.

² L'année dernière, le ministère de la justice avait annoncé un projet de loi prévoyant l'extension de la loi de janvier 2005 à ces collectivités. Ce texte n'a pu être publié en raison des modifications qui ont dû être apportées à la suite de la refonte du code de l'organisation judiciaire (nouvelle répartition des dispositions législatives et réglementaires). Un nouveau projet de texte a été soumis au ministère de l'outre-mer.

L'activité civile des juges de proximité **s'est sensiblement accrue**. Ainsi, la proportion de juges ne tenant qu'une audience tous les deux mois a décliné de 23 à 9 %, le nombre d'affaires retenues par audience ayant augmenté de 7,6 à 11,4 %. Les affaires au fond portées devant ces juridictions ont quadruplé entre 2004 et 2005 passant de 18.500 à 77.500, le contentieux de l'injonction de payer ayant progressé encore plus fortement pour atteindre 244.929 (contre 8.548 en 2004).

La participation aux formations collégiales du tribunal correctionnel s'est mise en place dans plus de 80 % des tribunaux de grande instance. Ce dispositif institué en 2005 emporte la satisfaction des chefs de juridiction. Toutefois, le rapport Charvet signale que **cet échevinage revêt des formes très variables selon les ressorts**. L'implication des juges de proximité diffère en effet fortement selon les tribunaux : dans certains, elle se limite à la participation à l'audience et au délibéré, tandis que dans d'autres, ces juges jouent un rôle plus actif en préparant les dossiers, en rapportant à l'audience et, le cas échéant en rédigeant les jugements. La présidente de l'Association nationale des juges de proximité a indiqué être pleinement associée au processus de décision dans le cadre de sa participation aux jugements correctionnels. De plus, alors que certaines juridictions ont systématisé cette pratique, d'autres ne l'appliquent qu'à titre expérimental et ce, contrairement à l'intention du législateur.

L'échevinage en matière correctionnelle est donc très diversement mis en œuvre. Il paraît à cet égard nécessaire, dans un souci d'assurer une égalité de traitement des justiciables, que le ministère de la justice veille à une application plus uniforme de ce volet de la réforme. Le garde des sceaux, au cours de son audition, le 21 novembre, a souligné que l'effectivité de ce dispositif dépendait des chefs de juridiction.

- Une réforme diversement appréciée par les personnels de l'institution judiciaire

Pour le ministère de la justice, les relations instaurées entre les juges professionnels, les personnels des greffes et les juges de proximité sont « *bonnes, voire excellentes* », ce qu'ont confirmé les représentantes de l'Association nationale des juges de proximité.

Reconnaissant qu'ils s'étaient « *adaptés aux circonstances* », les représentants de **l'Association nationale des juges d'instance**, pour leur part, ont porté une **appréciation mitigée sur cette réforme**. Ils ont rappelé leur position de principe, jugeant la création des juridictions de proximité inutile, coûteuse et complexe pour le justiciable compte tenu de la nouvelle répartition des compétences entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité. L'arrivée des juges de proximité leur est apparue déconnectée des besoins réels des juridictions, « *brouillant ainsi l'image du tribunal d'instance* ». Ils ont considéré qu'un recours accru à la conciliation aurait constitué un meilleur moyen pour régler les petits litiges de la vie quotidienne. Ils ont regretté que l'instauration des juridictions de proximité ait conduit à judiciariser des

affaires auparavant traitées de manière satisfaisante en dehors du circuit judiciaire, « *l'offre ayant nourri la demande* ».

Ces représentants ont ajouté que l'arrivée des juges de proximité avait alourdi la charge de travail des tribunaux d'instance. Ainsi, une grande partie de la formation des juges de proximité a été en pratique assumée par les juges d'instance fortement sollicités par des juges novices. En outre, la mise en place de ce nouvel échelon de première instance a généré un surcroît de travail, pour les secrétariats greffes communs aux tribunaux d'instance et aux juridictions de proximité. Le ministère de la justice a reconnu la faiblesse des moyens supplémentaires alloués aux greffes, 17 postes de greffiers supplémentaires ayant été pourvus en mars 2006 (à la fois pour la mise en place de cette réforme et pour compenser les tâches nouvelles liées à la mise en œuvre de la loi Borloo). Pour 2007, ces moyens humains devraient être renforcés.

Les représentants des juges d'instance ont par ailleurs porté une **appréciation critique** sur la **qualité des jugements** des juges de proximité en **matière civile**. Ils ont signalé que les décisions n'étaient pas toujours exécutoires ou encore que ce juge omettait parfois de statuer ou ne parvenait pas toujours à rédiger correctement ses jugements. Ils ont relevé l'impuissance du juge d'instance, souvent saisi de ces difficultés par les justiciables, mais impuissants à l'égard de décisions insusceptibles d'appel¹. Ils ont souhaité une réforme afin de permettre aux juges d'instance de rectifier le jugement d'un juge de proximité bien que cela puisse conduire à alourdir la charge de travail des juges d'instance.

En revanche, la qualité des décisions rendues en matière pénale ne semble pas contraster avec celle des jugements des tribunaux de police. La chambre criminelle de la Cour de cassation a rendu son premier arrêt à l'encontre d'une décision d'un juge de proximité le 17 février 2004. Depuis lors, seules 8 décisions sur 187 pourvois en cassation ont fait l'objet d'une censure. Comme l'a indiqué la Cour de cassation dans une communication publiée à la fin de l'année 2005, « *à la lecture des décisions, on observe que les motifs de cassation sont rigoureusement identiques à ceux qui fondaient, jusqu'à présent, la censure des décisions rendues par les juges de police. (...). Les décisions des juges de proximité qui ont été jusqu'à présent soumises à l'examen de la chambre criminelle ne présentent pas de particularités par rapport à celles qui étaient jusqu'alors rendues par des magistrats professionnels* ». Les représentants de l'Association nationale des juges d'instance ont évoqué quelques situations dans lesquelles le juge de proximité n'était pas parvenu à diriger son audience de police, faute d'une autorité suffisante.

Au demeurant, comme le souligne le rapport Charvet, « *les difficultés que rencontrent les juges de proximité, notamment lorsque sont soulevées des exceptions de procédure ou en raison de l'évolution des procédés techniques*

¹ Article L. 231-3 du code de l'organisation judiciaire.

de constatation des infractions entraînant de nouvelles modalités de contestation ne doivent pas être sous-estimées. » Ces considérations ont d'ailleurs conduit le groupe de travail sur la justice de proximité à demander un accroissement du temps de la formation consacrée aux fonctions pénales.

- Des améliorations attendues

Actuellement, la formation des juges de proximité prévoit un stage théorique de cinq jours à l'ENM, suivi -suivant que le candidat aux fonctions doit ou non accomplir un stage probatoire- soit d'un stage de formation préalable de seize jours en juridiction soit d'un stage probatoire de vingt-quatre jours en juridiction.

Dès l'entrée en fonction des premiers juges de proximité, il est apparu nécessaire de renforcer leur formation initiale, jugée insuffisante tant par les intéressés que par le groupe de travail sur les juridictions de proximité. L'extension des compétences en 2005 et les difficultés de recrutement n'ont fait qu'accroître cet impératif.

Soucieux d'améliorer la qualité du service rendu aux justiciables, le ministère de la justice a donc annoncé la publication, avant la fin de l'année, d'un projet de décret, inspiré des propositions du groupe de travail. Ce texte prévoit notamment l'**allongement de la durée du stage théorique à l'ENM** en vue de renforcer les enseignements techniques.

Les grandes lignes de la réforme de la formation initiale envisagée

SYSTÈME ACTUEL	NOUVEAU SYSTÈME
Stage préalable ou probatoire	Stage obligatoire sauf décision contraire du CSM
Formation initiale à l'ENM 5 jours + 1 jour à Paris	Formation initiale à l'ENM 12 jours
Stage préalable formation initiale en juridiction 16 jours en 8 semaines	Stage préalable formation initiale en juridiction 25 jours en 6 mois
Stage probatoire formation initiale en juridiction : 24 jours en 12 semaines	Stage probatoire formation initiale en juridiction 25 ou 35 jours en 6 mois suivant la décision du CSM

Source : Association nationale des juges de proximité

Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance se sont réjouies de cette avancée de nature à permettre aux juges de proximité d'approfondir leurs connaissances juridiques et de se sentir plus à l'aise dans l'exercice de leurs fonctions, notamment s'agissant de la rédaction des jugements. Elles n'ont cependant pas caché que ce nouveau dispositif risquait de décourager des candidatures, un temps plus long de formation paraissant difficilement conciliable avec l'exercice concomitant d'une activité professionnelle, souvent libérale.

En 2004, **185 juges de proximité ont suivi un stage** de formation continue à l'ENM, **contre 350** en mars 2005, 405 en juillet 2005 et 560 en septembre 2006. Pour 2007, 517 places devraient être offertes. Il n'en demeure pas moins, comme l'a indiqué l'ENM à votre rapporteur pour avis, qu'un

certain nombre de juges de proximité n'ont toujours pas suivi de stage de formation continue en l'absence d'obligation en termes de rythme et de calendrier et bien que des sessions soient organisées tant à l'ENM qu'au niveau déconcentré des cours d'appel. Un **dispositif plus contraignant en matière de formation continue** consistant en 5 jours par an pendant 7 ans obligatoires pour les trois premières années -au lieu de 10 jours obligatoires au cours des 7 ans d'exercice- devrait donc également être proposé.

En outre, le ministère de la justice a annoncé la publication d'un décret –avant la fin de cette année- afin de **permettre le remboursement des frais de déplacement entre le domicile du juge de proximité et sa juridiction d'affectation**.

Comme l'ont mis en avant les représentantes de l'Association nationale des juges de proximité, l'interdiction faite aux juges de proximité issus de certaines professions juridiques et judiciaires (avocats, notaires et huissiers en activité ou ayant cessé leur activité depuis moins de cinq ans) d'exercer leur fonction dans le tribunal dans le ressort duquel est situé leur domicile professionnel peut constituer **une très lourde charge financière**, notamment en province. L'absence de remboursement des frais de déplacement constitue une difficulté majeure pour les juges de proximité en décourageant les candidatures et en provoquant une grande lassitude chez les juges de proximité en exercice, particulièrement les plus anciens.

4. La lutte contre les délais de jugement excessifs des juridictions judiciaires, un objectif toujours d'actualité

La **lutte contre l'engorgement des juridictions** a constitué un **axe prioritaire de la loi de programmation** quinquennale qui avait fixé respectivement à 12, 6 et 3 mois le délai de jugement des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance. Le ministère de la justice n'a pas faibli dans sa détermination, cette priorité apparaissant comme une des orientations stratégiques de la mission Justice à laquelle sont associés deux objectifs (objectif n° 1 -rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile- et objectif n° 2 -rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale-) du programme judiciaire et de nombreux indicateurs (15)¹.

Bien qu'insuffisants, des moyens humains et matériels supplémentaires ont été mis à la disposition de la justice depuis 2002, pour permettre aux tribunaux de rendre la justice plus rapidement.

¹ Par exemple : indicateur 1.1 délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction, indicateur 1.3 ancienneté moyenne du stock par type de juridiction ; indicateur 2.1 délai moyen de traitement des procédures pénales ; indicateur 2.6 nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège.

A cet égard, les **contrats d'objectifs de résorption des stocks** entre les cours d'appel et le ministère ont servi de vecteur privilégié pour atteindre cette cible¹.

Les cours d'appel de Douai et d'Aix-en-Provence ont été les premières à suivre cette démarche, suivies des cours d'appel de Bastia, Pau, Bordeaux, Versailles, Lyon. Actuellement, de nouveaux contrats sont en cours avec plusieurs autres cours d'appel (Chambéry, Montpellier, Reims, Riom, Nouméa, Saint-Denis-de-la Réunion, Basse-Terre). Plusieurs de ces contrats prêts l'année dernière n'ont pu être mis en œuvre « *en raison de la quasi impossibilité de mettre en place les moyens humains indispensables à leur bonne exécution* » (réponse au questionnaire budgétaire).

Les tribunaux de grande instance se sont également impliqués dans cette politique de contractualisation. Un contrat est actuellement en cours de renouvellement avec le tribunal de grande instance de Bobigny. De même, l'objectif prévu par le contrat de la cour d'appel de Montpellier (améliorer le traitement des affaires pénales) a été décliné pour les trois tribunaux de grande instance du ressort (Montpellier, Béziers et Perpignan).

Le principe du contrat d'objectifs est simple : les cours d'appel fixent des objectifs précis à atteindre et obtiennent en échange des moyens humains et matériels supplémentaires, octroyés provisoirement. Depuis 2002, 69 créations d'emplois de greffiers et 78 créations d'emplois de magistrats² ont été localisées pour la mise en œuvre de ce dispositif.

En fin de contrat, les emplois créés sont supprimés et la dotation de fonctionnement réduite à hauteur de la rallonge budgétaire allouée initialement. A la différence des contrats d'objectifs signés par les juridictions administratives, ceux des juridictions judiciaires ne comportent pas un objectif unique mais visent au contraire à remédier aux difficultés particulières à un ressort.

Ainsi, les chefs de la cour d'appel de Versailles ont expliqué qu'un contrat d'objectifs signé en janvier 2005 avait été conclu pour une durée de deux ans en vue de réduire significativement le nombre de dossiers criminels en stock en attente de jugement devant les cours d'assises. En contrepartie, cette cour a bénéficié d'effectifs supplémentaires (9 magistrats -6 au siège et 3 au parquet- et 6 greffiers) ainsi que d'une dotation supplémentaire de 54.000 euros pour permettre l'installation des nouveaux arrivants. Même si l'objectif risque de ne pas être atteint complètement, les résultats sont tangibles, le stock d'affaires criminelles baissant et les délais d'audience devant les cours d'assises du ressort étant en voie d'amélioration.

¹ A l'exception du contrat d'objectifs signé par la cour d'appel de Fort-de-France qui a eu pour objet une réorganisation des juridictions du ressort (renforcement de la présence judiciaire à St Laurent du Maroni, création d'un service verticalisé du traitement des affaires civiles gracieuses, création d'un guichet unique de greffe...).

² Dont 57 pour le siège et 21 pour le parquet.

Pour le ministère de la justice, les premiers résultats des contrats d'objectifs sont très encourageants. Toutefois, il constate que compte tenu de l'exécution imparfaite de la LOPJ en termes de créations d'emplois, la réduction des délais de jugement sera plus modeste que ce que prévoyait la LOPJ.

Parallèlement à la généralisation de ce nouveau mode de relation entre l'administration centrale et les cours d'appel, un **recentrage des magistrats sur le cœur de leur activité -l'activité juridictionnelle-** s'est produit, **concrétisant ainsi une recommandation de la mission sur l'évolution des métiers de la justice** formulée en 2002¹. Deux décrets de juin 2006² pris en application de l'ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre³ ont été publiés en ce sens. A ainsi été supprimée la présence des magistrats judiciaires dans le jury du concours de recrutement des gardes champêtres.

- en matière civile, des progrès lents mais perceptibles

Malgré la pression des affaires nouvelles enregistrée depuis 2002, les juridictions judiciaires parviennent peu à peu à maîtriser leurs délais de jugement en matière civile. Comme l'a souligné le Garde des sceaux le 21 novembre dernier, les délais moyens de traitement dans les juridictions du premier degré ont été réduits de 28 %, passant en moyenne de 9,4 à 6,7 mois.

En 2005, la durée moyenne de traitement des **tribunaux de grande instance -6,7 mois** contre 7 en 2004-, des **cours d'appel -14,2 mois** contre 15,3 mois en 2004- et de la Cour de cassation (20,4 mois contre 21,9 mois) **s'améliore**, alors même que ces juridictions, à l'exception de la Cour de cassation⁴, ont connu une **augmentation des flux d'affaires nouvelles**, légère pour les tribunaux de grande instance (moins de 1 %), plus marquée s'agissant des cours d'appel (+ 4,4 %). Seuls **les tribunaux d'instance** qui enregistrent en 2005 une baisse des flux contentieux (-1 %) ne connaissent pas d'amélioration significative de leur délai **moyen de jugement des affaires – stable à 4,5 mois**.

Le raccourcissement de la durée moyenne de traitement des **cours d'appel** s'observe dans les deux tiers d'entre elles (-3,5 mois à Douai, -2 mois

¹ *Recommandation n° 4 ; « Quels métiers pour quelle justice » - Rapport n° 345 (Sénat 2001-2002) de M. Christian Cointat au nom de la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest, pages 61 et suivante.*

² *Décret n° 2006-662 du 7 juin 2006 relatif à la réorganisation, au retrait de magistrats et à la suppression de diverses commissions administratives et décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.*

³ *Ordonnance ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

⁴ *Dont le nombre d'affaires nouvelles a nettement diminué en 2005 (- 14,3%), atteignant le niveau le plus bas depuis dix ans grâce à la procédure de filtrage des pourvois non fondés ou manifestement irrecevables et à la généralisation de la représentation obligatoire (qui concerne 85 % du contentieux contre 53 % auparavant) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (décret du 20 août 2004).*

dans les cours de Chambéry, Rouen, Grenoble et Limoges). A l'inverse, 9 cours connaissent un allongement de leur délai de jugement dont Nîmes (+1,2 mois) et Caen (+1,4 mois). En outre, le délai moyen masque d'importantes disparités puisque 25 % des affaires sont jugées en moins de 6,7 mois, 50 % en moins de 12,2 mois, 25 % du contentieux demandant près de 19 mois.

Il convient néanmoins d'interpréter ces résultats encourageants à la lumière des délais d'écoulement du stock des affaires civiles terminées. En effet, comme le met en avant l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007, « *une durée de traitement moyenne en baisse conjuguée à une progression du stock pourrait signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des dossiers complexes. Inversement, une hausse de la durée (pendant un an ou deux) alors que le stock diminue peut signifier que la juridiction assainit la situation en terminant des affaires très anciennes.* »

Le délai d'écoulement des stocks d'affaires s'améliore lentement pour les cours d'appel (13,1 mois contre 13,5 mois en 2004)¹ et les tribunaux de grande instance (7,4 mois contre 7,9 mois en 2004). Ces résultats sont meilleurs que la cible affichée pour 2007 (13,5 mois pour les cours d'appel et 7,5 mois pour les tribunaux de grande instance). S'agissant du tribunal d'instance, les données sont partielles, seul le délai prévisionnel –et non définitif– pour 2005 étant mentionné (5,8 mois), celui de 2004 n'étant pas disponible. Pour la Cour de cassation, ce chiffre n'est pas connu.

Comme pour les délais de jugement, la situation des cours d'appel, recouvre des hypothèses diverses. La baisse du stock s'observe ainsi dans plus de la moitié des cours avec des efforts plus ou moins prononcés (Douai a évacué 15 % de son stock contre 20 % pour Lyon, Limoges et Rouen). Dans ces cours, l'âge moyen du stock diminue, ce qui témoigne d'une volonté de réduction du stock d'affaires les plus anciennes. A l'inverse, une quinzaine de cours ont augmenté leurs stocks dans des proportions parfois importantes (Basse-Terre 20 %, Toulouse 17 %).

- en matière pénale, une justice trop lente

Depuis dix ans, la **durée moyenne des procédures pénales** se caractérise par une **grande stabilité**, oscillant entre 10,3 mois et 11,5 mois. En 2004, elle s'élève à **11,4 mois** (contre 10,8 mois en 2003).

En matière criminelle, le délai imputable à l'institution judiciaire (**36,4 mois** dont 24,8 mois pour le déroulement de l'instruction et 11,6 mois pour l'audiencement) se **dégrade** par rapport à 2003 (34,8 mois).

L'activité des cours d'assises marque une constante hausse. Ces juridictions ont jugé en 2005 un nombre croissant de personnes (4.427 contre 4.168 en 2004), le nombre d'arrêts prononcés en premier ressort étant stable (3.886) par rapport à 2004 tandis que ce nombre augmente en appel (642). Le

¹ Ce délai est exprimé en mois et permet de mesurer combien de mois seraient nécessaires pour écouler le stock.

taux d'appel en 2004 -en recul l'année dernière- progresse (24,8 % contre 21,3 %). Les efforts de productivité des magistrats et des fonctionnaires des greffes n'ont toutefois pas permis de contenir la croissance du stock d'affaires en instance d'audiencement en augmentation de 6 % par rapport à 2004. Cette situation résulte de la pression des affaires nouvelles liées à l'instauration par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes d'un appel des jugements de cours d'assises. Le surcroît de travail dans les cours d'assises engendré par cette réforme est en effet difficile à absorber.

Constante depuis 1999, la **durée moyenne des procédures délictuelles** en 2004 **-11,4 mois-** augmente légèrement par rapport à 2003 (11 mois). Cette donnée homogène déclinée selon les catégories d'infractions recouvre des réalités différentes : les condamnations en matière de stupéfiants sont prononcées dans un délai -très long- de 16,7 mois en raison d'une saisine fréquente du juge d'instruction, tandis qu'à l'inverse les infractions à la circulation routière et à la police des étrangers sont jugées plus vite, respectivement 5,1 et 6,9 mois. L'orientation de ces délits vers la procédure de comparution immédiate explique notamment cette rapidité.

Avec près de 10 % de jugements supplémentaires rendus (soit 535.946), l'activité des tribunaux correctionnels a cru en 2005. Cette hausse est la traduction de l'augmentation du nombre d'affaires transmises par les parquets (+ 11 %) imputable en partie à la « correctionnalisation » de certains délits routiers (défaut d'assurance, défaut de permis de conduire) opérée par la loi du 9 mars 2004.

Le nombre de jugements portant condamnation ou relaxe rendus par ces juridictions (389.162) accuse une légère baisse qui a cependant été compensée par un doublement du volume des ordonnances pénales (qui passe de 42.000 en 2004 à 88.000 en 2005)¹ et des ordonnances d'homologation des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (qui passent de 1.745 en 2004 à près de 20.900 en 2005).

Le délai de jugement moyen des **contraventions de la cinquième classe** s'est sensiblement dégradé en 2005 passant de 8,5 à **10,3 mois**.

Ces données doivent être interprétées à la lumière de la capacité de l'institution judiciaire à enregistrer rapidement les décisions définitives. Or, les délais d'inscription au casier judiciaire² sont actuellement trop longs (un mois et demi), ce qui nuit à l'efficacité de la justice. Comme l'explique l'annexe Justice au projet de loi de finances pour 2007, « *en l'absence d'inscription des condamnations au casier, les magistrats du parquet ou les juges correctionnels saisis ne sont pas en mesure de constater l'éventuelle récidive.* » L'objectif affiché dans le volet performance du présent projet de budget est de réduire ce délai à 15 jours.

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

² Qui s'écoule entre la date de réception des fiches de jugement par le Casier judiciaire national et la date d'inscription des condamnations (indicateur n° 6.1 du programme justice judiciaire).

III. L'AIDE JURIDICTIONNELLE, UN ÉQUILIBRE ENTRE ACCÈS AU DROIT DES PLUS DÉMUNIS ET JUSTE RÉTRIBUTION DES AVOCATS DIFFICILE À TROUVER

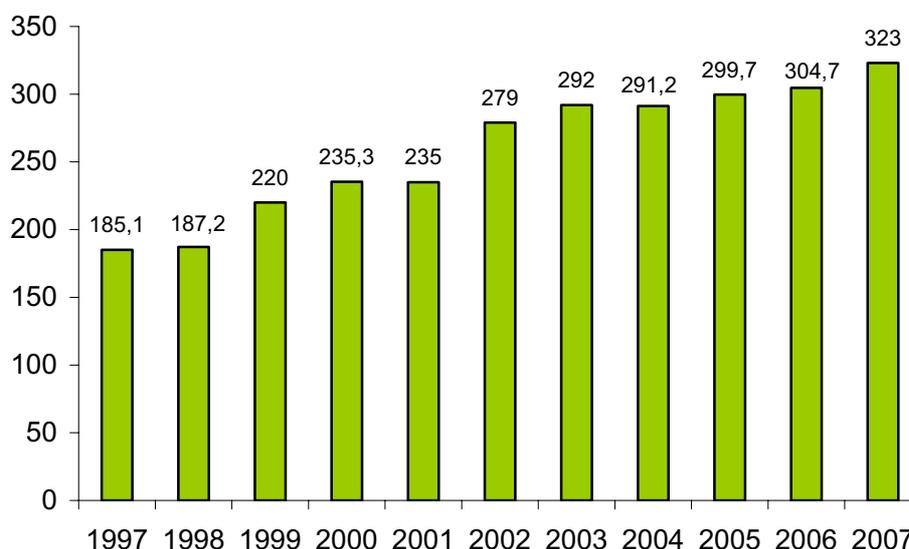
L'aide juridictionnelle a vocation à **offrir aux plus démunis l'avance par l'Etat de la totalité ou d'une partie des frais** afférents aux prestations des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, avoués ou autres experts...), susceptibles d'être engagés **dans le cadre d'une procédure**. En pratique, les sommes allouées à ce titre **sont principalement versées aux avocats**, pour lesquels ce dispositif est un **enjeu économique véritable**, voire pour certains d'entre eux une **source exclusive de revenus**.

A. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE, UNE LOURDE CHARGE POUR L'ÉTAT

1. Des dépenses en constante progression

Depuis 2000, la dotation budgétaire affectée à l'aide juridictionnelle a **fortement progressé, passant de 235 à 323 millions d'euros en 2007 (+ 37 %)**.

Evolution des dotations budgétaires au titre de l'aide juridictionnelle
(en millions d'euros)



Pour 2007, il s'agit d'une prévision.

Source : Ministère de la justice

Comme votre rapporteur pour avis le soulignait dans son précédent avis, l'entrée en vigueur de lois nouvelles n'a cessé d'étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle à des justiciables fragilisés, augmentant automatiquement le nombre des demandeurs éligibles à ce dispositif (loi quinquennale de programmation pour la justice de septembre 2002 ayant amélioré le régime de l'aide juridictionnelle pour les familles et les victimes, loi Borloo du 1^{er} août 2003 ayant institué une procédure de rétablissement personnel, loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi de 1952 sur le droit d'asile...)¹.

En 2006, la **consommation effective prévisible pourrait être supérieure au montant de la dotation initiale allouée en loi de finances initiale** fixée à 303 millions d'euros, le ministère de la justice ayant indiqué que la responsable du programme accès au droit et à la justice avait, dès le mois d'août, demandé la levée de la réserve de régulation.

Les incidences de la LOLF sur la gestion des crédits d'aide juridictionnelle

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les crédits d'aide juridictionnelle ont perdu leur caractère évaluatif et sont gérés au sein de plusieurs BOP :

- le BOP central relevant de la responsabilité de l'administration centrale (253 millions d'euros en dotation initiale 2006) qui regroupe les dotations versées aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) –principal poste de dépenses (90 %)-, la dotation à la caisse nationale des barreaux français (droits de plaidoirie), les frais de traduction des dossiers de demande d'assistance judiciaire dans le cadre des litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale se déroulant dans un pays de l'Union européenne autre que la France et le Danemark ou encore la rétribution des avocats au Conseil d'Etat² ;

- les BOP des cours d'appel (32 millions d'euros en dotation initiale 2006) qui rassemblent les dépenses afférentes à la rétribution des avoués, des huissiers et autres officiers publics et ministériels (notaires, commissaires priseurs et greffiers des tribunaux de commerce), les frais d'expertise, d'enquête, de médiation en matière civile ou administrative et autres honoraires ; le décret n° 2005-1708 du 29 décembre 2005³ a prévu l'ordonnancement de ces dépenses par les chefs de cour avant leur paiement par la trésorerie générale du siège de la cour d'appel. Les SAR assurent la saisie des mandatements dans l'application nouvelle dépense locale (NDL) ;

- le BOP de la Cour de cassation (601.430 euros dotation initiale 2006) qui comprend les dépenses liées à la rétribution des avocats à la Cour de cassation, des huissiers et les autres de frais de procédure civile.

Source : Ministère de la justice

Le **projet de loi de finances pour 2007** prévoit une augmentation de 7 % de l'enveloppe au titre de l'aide juridictionnelle dont le montant atteint

¹ Voir avis n° 104 – Tome III – Session 2005-2006, page 67.

² Cette procédure est de création récente (loi n°2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice).

³ Relatif à l'ordonnancement de la dépense en matière d'aide juridictionnelle.

323 millions d'euros. Les mesures nouvelles d'un montant global de 20 millions d'euros sont destinées à financer :

- l'augmentation de la dépense induite par l'introduction par le projet de loi relatif à la protection de l'enfance¹ de l'audition de l'enfant dans toute procédure le concernant (article 388-1 du code civil) ;

- l'extension du champ des missions rétribuées au titre de l'aide juridictionnelle à l'assistance des mineurs auteurs d'infractions des quatre premières classes devant le tribunal de police ;

- la réforme de l'aide juridictionnelle en Polynésie résultant de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et des adaptations du régime de l'aide juridictionnelle dans les collectivités ultra-marines (aide juridictionnelle en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, aide à l'intervention de l'avocat dans le cadre des procédures disciplinaires engagées par les détenus) ;

- **la revalorisation de 6 % de l'unité de valeur** de référence permettant de fixer la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats, ce qui représente en année pleine un effort financier de 16,3 millions d'euros ;

- l'incidence de la hausse prévisible des admissions en 2007 ; a été retenue l'hypothèse d'une augmentation de 3 % des admissions dont le nombre devrait passer de 913.000 en 2006 à 941.000. Cette catégorie de dépense échappe à la maîtrise du ministère de la justice dans la mesure où l'aide juridictionnelle est un droit légal, ouvert à tous, attribué sous condition de ressources. Ainsi, les **aléas des situations individuelles des demandeurs** confrontés à la justice, de même que **la situation économique de notre pays déterminent pour une grande part l'évolution de cette dépense.** En 2006, l'accroissement des admissions à l'aide juridictionnelle prévu -+ 3 %- devrait être inférieur à celui enregistré en 2005 (6,6 %). Cette évolution poursuit -à un rythme moindre- le mouvement à la hausse observé depuis 2003 (+ 10 % en 2003 et en 2004). Les admissions en matière civile² comme celles enregistrées dans le domaine pénal devraient croître dans les mêmes proportions (+ 3 %). L'aide juridictionnelle est le plus souvent totale (88 % des admissions) ;

- l'augmentation mécanique résultant de la revalorisation annuelle des plafonds de ressources indexée sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, en application de l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Les plafonds de l'aide totale et de l'aide partielle³, en progression de 28 % entre 1992 et 2006, s'élèvent actuellement respectivement à 859 et 1.288 euros⁴.

¹ En instance d'examen à l'Assemblée nationale.

² Les admissions en matière civile représentent 58 % des admissions totales.

³ Ces plafonds sont calculés à partir de la moyenne mensuelle des revenus perçus en 2005.

⁴ A ces montants s'ajoutent 155 euros pour chacune des deux premières personnes vivant au domicile du demandeur et 98 euros à partir de la troisième.

L'article 75 de la loi de finances pour 2006 a eu pour effet d'accroître de 25 % toutes les tranches du barème applicable aux revenus de 2006 par rapport aux limites fixées pour le barème applicable aux revenus de 2005¹ ; en l'absence de mesure correctrice, les plafonds d'aide juridictionnelle auraient été automatiquement relevés dans les mêmes proportions, ce qui aurait représenté un coût supplémentaire pour le programme accès au droit et à la justice de 85 millions d'euros.

Le II de l'article 49 rattaché à la mission Justice du présent projet de loi de finances prévoit, par dérogation à l'article 4 de la loi de 1991, de **contenir la progression du plafond de ressources au rythme habituel**², soit 1,8 %. Il vise ainsi à neutraliser les conséquences de la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue l'année dernière. Ce dispositif préserve le champ actuel de l'aide juridictionnelle et permet de ne pas dévoyer la philosophie du dispositif de 1991. Il mérite d'être approuvé.

2. De récentes initiatives pour rationaliser la dépense

Le ministère de la justice a pris des initiatives **en faveur d'une meilleure maîtrise de ce poste de dépenses** qui méritent d'être soulignées.

En 2005, deux circulaires ont **recentré le dispositif de l'aide juridictionnelle sur les demandeurs les plus défavorisés**.

Une **circulaire du 12 janvier 2005** a invité les **juridictions** à faire **une application plus uniforme des critères d'admission à l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures familiales**, notamment s'agissant de la prise en compte de l'existence de bien meubles ou immeubles, de la possibilité, après le prononcé de la décision d'admission, d'ordonner le retrait de l'aide lorsque le bénéficiaire ne remplit plus les conditions de ressources, soit pendant l'instance, soit à l'issue de la procédure en raison d'un retour à meilleure fortune.

Une **circulaire du 25 février 2005 relative à l'enregistrement et à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle** a rappelé certaines règles, notamment que **la commission ou la désignation d'office n'avait ni pour objet ni pour effet d'entraîner l'octroi automatique du bénéfice de l'aide juridictionnelle**. Le ministère de la justice a toutefois incité les chefs de cour d'appel à faire preuve de pragmatisme, l'avocat commis d'office dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate ne disposant pas toujours nécessairement d'éléments sur la situation financière et familiale du prévenu.

A contrario, une circulaire du 27 mai 2005 a simplifié la procédure d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion³.

¹ Cette mesure constitue la contrepartie de la suppression de l'abattement forfaitaire de 20 %.

² C'est-à-dire l'indice des prix à la consommation prévisionnel.

³ Le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) statuant seul.

L'impact de ces circulaires sur les pratiques des BAJ n'a pu être mesuré. Cependant, l'année 2005 a donné lieu à un plus grand nombre de rejets +12 % (soit 82.959 contre 73.760 en 2004)- au stade de l'instruction des demandes ainsi qu'à une augmentation du nombre de décisions de retrait du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en raison d'un retour à meilleure fortune.

Au cours des auditions, il a été signalé à votre rapporteur pour avis que les SAR n'avaient pu mettre en œuvre les recouvrements des frais avancés par l'Etat en cas de retrait de l'aide juridictionnelle ou de condamnation aux dépens de la partie adverse. Or, cette opération constitue une source non négligeable de recettes pour l'Etat. Il est donc souhaitable que le ministère de la justice donne aux SAR les moyens de recouvrer des sommes qui lui reviennent de droit.

En outre, **l'ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a assoupli la procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution de sa mission au titre de l'aide juridictionnelle lorsque le juge a condamné l'adversaire du bénéficiaire à lui payer une indemnité.** En effet, cette faculté de renonciation, prévue par l'article 37 de la loi de 1991 était peu utilisée en raison notamment d'un champ d'application limité aux contentieux civil et administratif et d'un délai, trop court, pour recouvrer les sommes allouées¹. Ce texte, élaboré en concertation avec les avocats membres du Conseil national de l'aide juridique, n'est pas encore applicable, un décret complétant ce dispositif étant en cours d'élaboration.

Par ailleurs, le ministère de la justice, grâce à un logiciel informatique dénommé AJWIN, assure le suivi de la gestion des demandes d'aide juridictionnelle par les BAJ, notamment des demandes présentant un caractère abusif. Toutefois, ce dispositif est encore imparfait, cette application informatique ne permettant pas de centraliser les demandes d'aide entre chaque tribunal de grande instance².

B. DE NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS

1. La rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle : une simple indemnisation et non une juste rémunération

La majorité des frais de l'instance pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle est prévue par un tarif, à l'exception des enquêtes et des expertises en matière d'autorité parentale. En 2005, la dépense moyenne par mission achevée peut être estimée à 373 euros.

¹ L'ordonnance précitée a étendu ce dispositif à la matière pénale et a allongé de 6 à 12 mois le délai d'option entre la rétribution de l'avocat et le recouvrement des sommes allouées par le juge.

² Journal Officiel – Questions écrites – 4 avril 2006 - Réponse à une question écrite de M. Bruno Bourg-Broc – page 3726.

Le montant de la rétribution des missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle par la profession d'avocat constitue un enjeu économique déterminant dans la plupart des barreaux français. En effet, ces missions sont la principale source de revenus de nombreux avocats de barreaux de province, en particulier les moins expérimentés.

Les sommes allouées aux barreaux par l'intermédiaire des CARPA, en progression constante (+ 65 % entre 2000 et 2005) représentent la part la plus substantielle de la dotation budgétaire (80 % en 2005, soit 235 millions d'euros). Pourtant, les modalités de rétribution ne donnent pas satisfaction. Calculée sur la base d'un forfait pour chaque type de procédure obtenu à partir d'un coefficient d'unités de valeurs – une unité de valeur (UV) de référence correspondant à 20,84 euros depuis 2004- la rétribution, fixe, ne prend en compte ni la difficulté des affaires, ni la qualité de la prestation fournie. **Les professionnels supportent donc largement la charge de l'aide juridictionnelle sans contrepartie financière, certains étant même réduits à travailler « à perte ».**

La revalorisation de la rétribution des avocats constituait un objectif prioritaire de la loi de programmation quinquennale pour la justice de septembre 2002. Depuis lors, le ministère de la justice n'a cessé d'affirmer sa volonté d'améliorer le dispositif existant¹.

Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens :

- une **réévaluation des barèmes** est tout d'abord intervenue en septembre 2003 (décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003), permettant **une majoration du nombre d'UV pour quinze procédures particulières**² n'ayant pas bénéficié des revalorisations prévues dans le cadre du protocole d'accord du 18 décembre 2000³. Cette réforme a représenté un coût pour l'Etat de 11,3 millions d'euros en année pleine ;

- **un relèvement du montant de l'UV de 2 %** est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Cette mesure a représenté un coût pour l'Etat en année pleine de 4,5 millions d'euros ;

- **la mise en place de protocoles d'amélioration de la défense des justiciables qui permettent une majoration de la dotation au titre de l'aide**

¹ *Journal Officiel – Assemblée nationale – Questions écrites – Réponse à une question de M. Jean-Marc Roubaud – page 11125 : « La revalorisation de la rétribution des avocats prêtant leur concours au titre de l'aide juridictionnelle a constitué une priorité de la législature ».*

² *Instance au fond devant le tribunal de grande instance ou le tribunal de commerce (de 20 à 26 UV), autres juridictions au fond (de 14 à 16 UV), assistance de la partie civile (de 24 à 35 UV), assistance d'un accusé devant la cour d'assises majeurs ou mineurs, tribunal pour enfants statuant en matière criminelle (40 à 50 UV)...*

³ *A la suite d'un vaste mouvement de protestation émanant de l'ensemble de la profession d'avocat, un protocole d'accord avait été conclu qui comprenait notamment une revalorisation du barème des procédures concernant 7 domaines contentieux particulièrement importants (divorce et autres instances devant le juge aux affaires familiales, assistance éducative, reconduite à la frontière, baux d'habitation, difficultés d'exécution devant le juge de l'exécution, contentieux prud'homal, procédure correctionnelle de première instance) (décret du 17 janvier 2001). Ces mesures, à l'époque, ont représenté un coût pour l'Etat de 56 millions d'euros.*

juridictionnelle (20 % maximum) versée aux barreaux qui se sont engagés auprès des juridictions à remplir des objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une meilleure organisation de la défense. 39 protocoles ont été conclus pour une durée de trois ans, dont six ont pris effet en 2006. La dépense induite par ce dispositif en 2005 s'est élevée à 5,3 millions d'euros. En 2007, elle devrait atteindre un montant de 6,4 millions d'euros, soit 158.000 euros par protocole.

La profession d'avocat a donc été la principale bénéficiaire de la progression des crédits d'aide juridictionnelle. En effet, comme l'a indiqué le ministère de la justice, *« les dotations versées aux CARPA ont cru de 47 % [...] entre 2000 et 2003, tandis que les admissions n'ont progressé que de 8,2 %. Cette augmentation s'est confirmée au cours des années suivantes, les dotations passant de 211 millions d'euros en 2004 à 235 millions d'euros en 2005 alors que le nombre d'admissions n'a progressé que de 6,6 % entre ces deux années. »*.

Le I de l'article 49 rattaché du présent projet de budget prévoit une nouvelle avancée en faveur de la profession d'avocat en revalorisant de 6 % le montant de l'UV pour le porter à 22,09 euros (+1,25 euros).

Pour autant, les représentants de la profession d'avocat au cours de leur audition (Conseil national des barreaux, barreau de Paris et conférence des bâtonniers) ont souligné l'insuffisance de l'effort consenti, rappelant que lors de l'assemblée générale extraordinaire du Conseil national des Barreaux tenue à Nice en octobre 2002, le garde des sceaux de l'époque M. Dominique Perben, s'était engagé, sous réserve d'obtenir l'aval du ministère de l'économie et des finances, à revaloriser le montant de l'UV de 5 % par an (soit 15 % entre 2004 et 2007). L'augmentation de l'UV obtenue depuis 2002 (+ 8 %) est donc loin de correspondre à la progression attendue par les professionnels. De nombreux barreaux ont adopté des motions pour protester contre l'écart ainsi constaté.

En outre, **s'ajoute à cette déception l'absence d'indemnisation de nombreuses missions au titre de l'aide juridictionnelle** (débat sur la prolongation de la détention, assistance devant le délégué du procureur, audience devant la chambre de l'instruction pendant la durée de l'instruction).

Ainsi, **la situation des avocats dépendant de l'aide juridictionnelle n'a pas connu d'amélioration significative comme en ont témoigné unanimement auprès de votre rapporteur pour avis les représentants de la profession.** Comme l'a reconnu le garde des sceaux au cours de son audition du 21 novembre dernier, le nombre croissant de bénéficiaires a pour conséquence une **rémunération insuffisante** des avocats.

Il paraît primordial de garantir les droits de la défense quelle que soit la procédure engagée et d'assurer à tous les justiciables une égale qualité du service qui leur sera proposé. Il serait préjudiciable au bon fonctionnement de la justice de décourager une profession qui joue un

rôle essentiel dans l'accès des plus démunis à la justice de notre pays. Il convient de redonner aux avocats des raisons légitimes d'adhérer encore au dispositif de l'aide juridictionnelle, à défaut une paralysie du fonctionnement de l'institution judiciaire est à craindre.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des lois, vous propose **deux amendements pour accentuer l'effort de l'Etat en faveur des avocats qui assurent des missions au titre de l'aide juridictionnelle.**

Le montant de l'unité de valeur serait augmenté de 2 points pour atteindre 22,50 euros (article 49 rattaché à la mission Justice) et le budget alloué au programme accès au droit et à la justice serait abondé en conséquence (+ 5,7 millions d'euros) par des transferts de dotations des programmes justice judiciaire (dépenses immobilières à hauteur de 3,7 millions d'euros), d'une part, et conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés (crédits informatiques hors grands projets à hauteur de 2 millions d'euros), d'autre part, (article 34 du présent projet de loi de finances)¹.

2. L'assurance de protection juridique, un nécessaire relais pour les justiciables et les avocats

Le **développement de l'assurance de protection juridique** est apparu comme un **moyen d'ouvrir l'accès à la justice à un plus grand nombre de justiciables** et de **rétribuer les avocats dans de meilleures conditions, relayant utilement le dispositif de l'aide juridictionnelle.**

Actuellement, les compagnies d'assurance et les mutuelles proposent en effet des contrats de protection juridique permettant la prise en charge des frais de procédure, en particulier la rémunération des avocats dans certains domaines (consommation, habitat, droit du travail). Toutefois :

- cette couverture ne s'étend pas aux litiges de la vie quotidienne (affaires familiales, droit de successions, droit fiscal) ;

- souvent inclus dans les polices automobiles ou les assurances contre les risques liés à l'habitation, voire les cartes de crédit, ces contrats sont le plus souvent ignorés des particuliers ;

- les compagnies d'assurance réservent la possibilité à leurs assurés de désigner librement un avocat mais n'assurent la gratuité de la prestation d'avocat que si ces derniers choisissent l'avocat correspondant de la compagnie, étant précisé que les sociétés d'assurance plafonnent –à un niveau assez bas- les remboursements d'honoraires de ce professionnel.

¹ Voir amendements joints en annexe.

Depuis trois ans, les avocats, soutenus par le ministère de la justice ont engagé des pourparlers avec les sociétés d'assurance pour élargir le champ d'application de l'assurance de protection juridique (tant en matière contentieuse qu'en matière pré-contentieuse) et en clarifier les modalités.

Ces derniers souhaitent en particulier que l'assurance de protection juridique couvre la rémunération des experts, les frais d'huissiers et les honoraires d'avocat en cas de litige, **sous réserve du respect du libre choix de l'avocat par l'assuré et de la liberté des honoraires dans le cadre de ces contrats.**

Les représentants des avocats ont vivement souhaité qu'une réforme intervienne rapidement.

Ce chantier pourrait être prochainement mis en oeuvre, le garde des sceaux ayant annoncé au cours de son audition devant votre commission le 21 novembre dernier qu'un accord clarifiant les modalités de l'assurance de protection juridique avait pu être trouvé avec le ministère de l'économie et des finances.

Une réforme visant à faciliter le recours à l'avocat dans le cadre des garanties offertes par les sociétés d'assurance devrait donc être prochainement soumise au Parlement. **On ne peut que se réjouir d'une telle avancée.**

Deux propositions de loi en ce sens¹ ont été déposées récemment au Sénat. Votre commission des lois demandera leur inscription à l'ordre du jour du Sénat.

IV. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, UN POSTE BUDGÉTAIRE PRIVILÉGIÉ, DES MISSIONS ESSENTIELLES À ASSUMER

Les objections formulées l'année dernière au sujet du rattachement budgétaire de la justice administrative à une mission distincte de la mission Justice demeurent², le Gouvernement n'ayant pas modifié la nomenclature sur ce point.

Interrogé sur la possibilité d'une évolution de la maquette budgétaire lors de son audition devant votre commission le 21 novembre dernier, le garde des sceaux s'est déclaré opposé au choix du Gouvernement de réserver un sort particulier à la justice administrative, estimant opportun de rétablir son rattachement budgétaire au ministère de la justice.

¹ Propositions de loi n° 85 (session 2006-2007) de M. Pierre Jarlier relative aux contrats d'assurance de protection juridique et n° 86 (session 2006-2007) de M. François Zocchetto visant à réformer l'assurance de protection juridique.

² Voir avis n° 104 (session, 2005-2006) – Tome III – pages 11 à 13.

Les représentants des syndicats des magistrats administratifs n'ont pas un point de vue consensuel sur cette question, l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) considérant que la justice administrative n'est pas détachable de la justice dans son ensemble, même si le nouveau statut budgétaire lui confère une plus grande autonomie, le Syndicat de la juridiction administrative (SJA) s'estimant en revanche pleinement satisfait de la situation actuelle.

Votre rapporteur pour avis souhaite que la **réflexion sur la place de la justice administrative dans la nomenclature budgétaire se poursuive**. En effet, le ministre des relations avec le Parlement qui présente ce budget devant le Parlement n'apparaît pas comme l'interlocuteur le plus naturel des juridictions administratives. En outre, force est de constater que le garde des sceaux entretient encore des liens fonctionnels¹ et financiers² avec celles-ci.

A. LE PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES », UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE

1. La justice administrative, un budget en progression constante

Comme l'année dernière, plus de la moitié (53,5 %) des crédits alloués à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »³ par le projet de budget pour 2007 sont consacrés au financement du **programme 165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives**⁴.

Hors fonds de concours⁵, ce **poste budgétaire** -en hausse de près de 5,3 %- progresse plus que le budget général de l'Etat (+0,8 %) et même légèrement plus que le budget de la mission Conseil et contrôle de l'Etat (+5,1 %). La justice administrative devrait ainsi bénéficier en 2007 de près de **251 millions d'euros de crédits de paiement** et **253 millions d'euros d'autorisations d'engagement**.

¹ En application du code de justice administrative, le garde des sceaux propose les nominations des membres du Conseil d'Etat et des magistrats administratifs. Il nomme les agents du Conseil d'Etat. En outre, il prépare les textes législatifs et réglementaires qui régissent les juridictions administratives. A ce titre, il a l'initiative de l'ensemble des réformes de la procédure contentieuse administrative.

² Si les crédits de l'action sociale en faveur des membres et des agents du Conseil d'Etat sont depuis le présent projet de loi de finances rattachés au programme, les crédits d'aide juridictionnelle engagés à l'occasion d'un contentieux administratif restent inscrits dans le programme 166 justice judiciaire et gérés par les bureaux d'aide juridictionnelle placés auprès des tribunaux de grande instance.

³ Dont les crédits s'élèvent à un peu plus de 468 millions d'euros.

⁴ Dont 9 situés outre-mer.

⁵ Ces fonds de concours d'un montant de 0,44 million d'euros proviennent principalement du produit de la vente d'arrêts et des conclusions des commissaires du gouvernement par le Conseil d'Etat ainsi que de la participation financière des collectivités locales à certaines opérations immobilières concernant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Mission Conseil et contrôle de l'Etat

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement 2007 (2006)	Crédits de paiement 2007 (2006)	Crédits de paiement/total
Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	253 (246)	251 (238)	53,5 %
TOTAL MISSION	470	468	100%

Source : projet de loi finances pour 2007- annexe Conseil et contrôle de l'Etat - page 9

Le rattachement de la justice administrative à la mission Conseil et contrôle de l'Etat lui permet de bénéficier de conditions d'exécution particulières. Ainsi, **celle-ci n'est pas affectée par les mises en réserve de crédits¹**, ni par les mesures de régulation budgétaire. Ce principe s'est appliqué en 2006 à une exception près, ce programme ayant participé aux efforts de solidarité, à l'instar des autres programmes, pour financer les mesures urgentes pour lutter contre l'épidémie de chikungunya et d'épizootie de grippe aviaire (décret d'avance du 27 mars 2006).

2. Un programme fortement dominé par l'activité contentieuse des juridictions administratives

Le responsable du programme est M. Jean-Marc Sauvé, nommé vice-président du Conseil d'Etat depuis septembre dernier. A la différence de la justice judiciaire qui compte au moins autant de budgets opérationnels de programme (BOP) que de cours d'appel, ce programme ne comprend qu'un BOP qui regroupe les 47 juridictions administratives françaises (le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel et 38 tribunaux administratifs)².

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

Les activités juridictionnelles concentrent la majorité de la dotation allouée au programme³, soit près de 90 %. Ces fonctions déclinées au sein de trois actions respectivement consacrées au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs totalisent, après ventilation des crédits de l'action soutien, près de **225 millions d'euros et 2.621 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT)** (sur 2.898). Les **rémunérations du personnel** constituent le **premier poste de dépenses** (80 %). L'enveloppe restante couvre les dépenses de fonctionnement courant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs (achat,

¹ Ce statut particulier n'est pas consacré dans la LOLF mais résulte d'un simple engagement du Premier ministre pris au cours de l'été 2005.

² Ce programme ne comprend qu'un seul programme opérationnel subdivisé en 93 unités opérationnelles à compter de janvier 2007 – à raison d'une unité par juridiction, par service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paie des agents de greffe.

³ Fonds de concours compris.

entretien et location de matériel, télécommunications, abonnement et documentation), les locations immobilières de ces juridictions et les opérations immobilières concernant les bâtiments.

Une action regroupe les moyens alloués à la fonction consultative exercée par l'ensemble des juridictions administratives. Ses crédits s'élèvent à un peu plus de 12 millions d'euros (après ventilation des crédits de l'action soutien). **L'activité des sections administratives du Conseil d'Etat¹ ne cesse de croître** comme en témoigne le nombre d'avis en hausse chaque année. En 2005, on dénombre 1.390 avis sur des projets de loi, d'ordonnances, de décrets ou d'actes communautaires² ou sur toute question d'ordre juridique et administratif (soit près de 100 avis de plus qu'en 2004). 77 ETPT sont affectés à cette fonction dont 53 membres du Conseil d'Etat. L'activité consultative représente en revanche une part marginale du travail des magistrats des autres juridictions administratives qui ont enregistré 61 demandes d'avis émanant des préfets pour la même période. 2 ETPT dont 1 magistrat est dédié à cette fonction. L'enveloppe allouée à cette action finance uniquement des rémunérations des personnels.

Une innovation mérite d'être signalée dans la maquette budgétaire : cette action est désormais associée à un objectif (objectif n° 4 assurer l'efficacité du travail consultatif), assorti d'un indicateur de performance (proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives). Cette évolution témoigne de la volonté du Conseil d'Etat de décliner la notion de performance à tous les pans de son activité.

Une **action** concerne les **missions d'études** -qui sont exercées par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat qui comprend 7 membres du Conseil d'Etat et 9 agents³- **d'expertises** -qui sont réalisées par les membres du Conseil d'Etat et les magistrats administratifs mis à la disposition d'autres administrations et organisations- et **les services rendus aux administrations de l'Etat et aux collectivités** -qui comprend la participation à des commissions administratives. Son budget dédié exclusivement à la rémunération des personnels s'établit à 14 millions d'euros (après ventilation des crédits de l'action soutien).

Une **dernière action** retrace les activités qui concourent à celles des autres actions de politiques publiques en leur fournissant un **soutien** ou un **encadrement**. Les crédits de cette action -51,5 millions d'euros- sont **transversaux et communs aux autres actions du programme**. Y figurent notamment les **frais de justice** (plus 40 % de l'enveloppe), les **dépenses informatiques** (fourniture et maintenance des logiciels, coûts des réseaux) à hauteur de 9 %, les dépenses d'investissement communes aux trois niveaux de

¹ Qui sont au nombre de quatre (section de l'intérieur, section des finances, section des travaux publics et section sociale).

² Depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992.

³ Pour l'année 2005, le rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat a été publié, « les autres études en cours n'étant pas finalisées ». Annexe Conseil et contrôle de l'Etat au projet de loi de finances pour 2007, page 31.

juridiction relatives aux acquisitions de biens d'équipement (véhicules, mobiliers) qui représentent une part marginale de cette action (6 %) et les dépenses de fonctionnement courant (crédits d'action sociale des trois catégories de juridictions administratives). Les crédits de cette action sont ventilés dans chaque action. Ainsi, par exemple, les dépenses informatiques, lorsqu'elles concernent un projet identifié sont réparties sur l'action juridictionnelle à laquelle elles sont destinées. Dans le cas contraire, elles sont affectées sur toutes les actions en fonction des effectifs de chaque action.

B. DES JURIDICTIONS FORTEMENT SOLLICITÉES PAR LES JUSTICIABLES, DES DÉLAIS DE JUGEMENT EN VOIE D'AMÉLIORATION

1. Une évolution encourageante des délais de jugement, en dépit d'un contexte difficile

Si l'objectif de réduction à un an des délais de jugement fixé dans la loi de programmation quinquennale du 2 septembre 2002 n'est pas atteint pour toutes les juridictions administratives, on constate néanmoins des avancées encourageantes en faveur d'une plus grande célérité de la justice rendue. **En 2005, toutes les juridictions administratives sont parvenues à raccourcir la durée de traitement des affaires.**

- Malgré une forte pression des affaires nouvelles, les délais de jugement s'améliorent progressivement dans toutes les juridictions administratives

En 2005, à l'exception du Conseil d'Etat, toutes les juridictions administratives ont subi une **forte pression des flux d'affaires**, ayant densifié leur activité juridictionnelle. Pour autant, **ces dernières n'ont pas faibli dans leur volonté de lutte contre les délais excessifs de jugement.**

Activité des juridictions administratives (affaires enregistrées nettes)

2001-2005

	<i>Conseil d'Etat</i>	<i>Cours administratives d'appel</i>	<i>Tribunaux administratifs</i>
2001	12 642	15 375	123 354
2002	11 281	15 267	112 703
2003	9 905	15 640	128 422
2004	12 074	14 347	149 008
2005	11.196	20.208	156.994
Évolution 2004-2005	-7 %	+41 %	+5 %
Délai moyen de jugement			
- en 2005	12 mois	1 an et 4 mois	1 an et 4 mois
- en 2004	13 mois	1 an et 9 mois	1 an et 6 mois

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

S'il se maintient à un niveau élevé (au dessus du seuil de 11.000 affaires nouvelles), le rythme des flux nets enregistrés devant le **Conseil d'Etat** recule de 7 % en 2005 (+ 11.196 affaires). Cette évolution

favorable se conjugue néanmoins avec un recentrage du rôle du Conseil d'Etat sur les pourvois en cassation (60 % des entrées contre 30 % en 2001), plus difficiles à traiter.

En effet, la part des affaires sans lien avec les pourvois en cassation diminue. La montée en puissance du décret 19 avril 2002 confiant aux présidents de tribunal administratif la possibilité de renvoyer une affaire ne relevant pas de la compétence de ce tribunal directement au tribunal compétent a allégé la charge du Conseil d'Etat. Ainsi, près de 1.200 affaires échappent désormais à la juridiction suprême. En outre, le transfert de l'appel du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière a soustrait à son activité un grand nombre de requêtes.

En parallèle, les pourvois en cassation augmentent sensiblement. Deux facteurs expliquent cette tendance. La mise en œuvre des contrats d'objectifs conclus avec les cours administratives d'appel a entraîné une hausse de leur activité, induisant corrélativement une augmentation du nombre de pourvois en cassation (+ 25 % au 30 juin 2006, soit 600 dossiers supplémentaires). L'activité soutenue de la commission des recours des réfugiés dont les moyens ont été renforcés a également alimenté de nouveaux recours en cassation.

En dépit de la complexité accrue du contentieux à traiter, le nombre d'affaires jugées qui devrait atteindre 73 en 2006 (contre 69 en 2004) ne cesse de progresser¹. Cette évolution favorable témoigne de l'implication des membres du Conseil d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

L'utilisation croissante des outils informatiques a en outre permis d'accroître les **gains de productivité** de cette juridiction.

La **dématérialisation de la procédure contentieuse (projet télérecours)** permettant le dépôt en ligne des recours et l'échange de mémoires par voie électronique constitue à cet égard un chantier privilégié². Une expérimentation est menée depuis juin 2005 avec huit cabinets d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Au 31 juillet 2006, on dénombrait 435 requêtes dématérialisées³, contre 61 présentées sous forme papier. Par ailleurs, cette application informatique permet aux administrations impliquées dans les litiges de déposer des mémoires ou d'adresser des courriers par le même canal. Le projet de budget pour 2007 prévoit une enveloppe de 1,7 million d'euros destinée à la poursuite de ce projet⁴ (soit 28 % du total des dépenses consacrées au développement des applications informatiques).

¹ *Annexe Conseil et contrôle de l'Etat – page 26.*

² *Le décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 a donné une base légale au dépôt par voie électronique des mémoires et des pièces, permettant de déroger au code de justice administrative.*

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

⁴ *Une deuxième expérimentation est prévue qui doit concerner la dématérialisation des affaires de contentieux fiscal portées devant la cour administrative d'appel de Paris et au tribunal administratif de Paris. Elle sera ouverte à plusieurs cabinets d'avocats ainsi qu'aux directions parisiennes des services fiscaux.*

Dans ce contexte favorable, le nombre d'affaires en stock marque une légère baisse tandis que le **délai moyen de jugement** -qui s'établit à **12 mois**- **s'est amélioré** d'un mois par rapport à l'année **2004**¹.

En 2005, la situation des **tribunaux administratifs** et des **cours administratives d'appel** a été **plus tendue**.

Les cours administratives d'appel ont subi la plus forte croissance de leur activité depuis 1999 (+ 41 %). Le transfert au 1^{er} janvier 2005 de l'appel du contentieux des reconduites à la frontière du Conseil d'Etat vers ces juridictions -qui représente le quart du volume global des entrées (5.100)- explique cette inflation du nombre d'affaires enregistrées. Si on exclut ce contentieux, l'augmentation des flux est nettement moindre (6 %)².

Après une forte hausse des entrées en 2003 et 2004, les tribunaux administratifs connaissent une croissance plus modeste (5 %). Plusieurs contentieux ont alimenté cette évolution : le contentieux de la reconduite à la frontière a cru de 9 %, le contentieux du permis de conduire de 80 %, compte tenu de la multiplication des procédures de retrait de points du fait du développement des radars automatiques auxquels s'ajoute le quadruplement du contentieux des taxes parafiscales et de la redevance télévisuelle, compte tenu des nouvelles modalités de rattachement. Parallèlement, les tribunaux administratifs se sont vu transférer le contentieux de certaines juridictions spécialisées (commissions départementales des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés) supprimées par la loi n° 2005-102 du 12 février 2005 (+2.700 affaires nouvelles enregistrées).

Au premier semestre 2006, le rythme de progression des flux d'affaires nouvelles qui s'établit pour les cours administratives d'appel à un peu plus de 7 % contre un peu moins de 4 % pour les tribunaux administratifs s'est ralenti. Toutefois, comme l'ont fait observer les représentants des syndicats de magistrats administratifs, l'augmentation observée s'impute sur un volume élevé des entrées. En outre, comme l'a souligné le SJA, les affaires nouvelles changent de nature, le nombre d'affaires en série³ marquant une diminution.

En dépit de cette situation délicate, le **volume des affaires traitées par les cours administratives d'appel** a progressé de **plus de 82 %** entre 2000 et 2005 pour atteindre **23.552 affaires jugées**. Cette amélioration s'explique par le renforcement des moyens alloués à ces juridictions,

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

² Le contentieux des titres de séjour a encore fortement progressé en 2005 (+ 23,5 %).

³ Ainsi, par exemple, les recours massifs destinés à obtenir le bénéfice des dispositions prévues à raison du nombre d'enfants élevés au profit des fonctionnaires de sexe masculin devraient se tarir, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2005-449 du 10 mai 2005 qui a ouvert aux pères et aux mères de famille de trois enfants justifiant de 15 ans de service la possibilité de partir en retraite avec la jouissance immédiate de leur pension, sous réserve qu'ils aient interrompu leur activité.

notamment la création d'une nouvelle cour administrative d'appel à Versailles en septembre 2004 et par les efforts de productivité des magistrats et des agents de greffe pour juger un nombre de dossiers croissant.

Les contrats d'objectifs signés entre les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat le 9 décembre 2002¹ ont également contribué à cette tendance. Ainsi, en 2005, les objectifs définis annuellement ont tous été atteints, voire pour la plupart, dépassés, même si les contraintes budgétaires n'ont pas permis de créer tous les emplois prévus par les contrats².

A l'exception de la cour administrative d'appel de Lyon, toutes les cours administratives d'appel ont réalisé des performances supérieures aux engagements inscrits dans leur contrat. Ainsi, le nombre moyen d'affaires réglées par magistrat (98) dépasse l'objectif fixé (95).

Les contrats d'objectifs, des avancées prometteuses

Cour administrative d'appel	Délai prévisible moyen de jugement fixé par les contrats d'objectifs pour 2005	Délai moyen de jugement des affaires en stock constaté en 2005	Ecart par rapport aux prévisions des contrats d'objectifs
Bordeaux	1 an, 7 mois et 27 jours	1 an, 7 mois et 7 jours	- 22 jours
Douai	10 mois et 14 jours	8 mois et 9 jours	-2 mois et 5 jours
Lyon	1 an et 8 mois	1 an, 9 mois et 2 jours	+ 1 mois et 2 jours
Marseille	1 an, 10 mois et 12 jours	1 an, 8 mois et 25 jours	- 1 mois et 16 jours
Nancy	1 an, 11 mois et 18 jours	1 an, 5 mois et 1 jour	- 6 mois et 16 jours
Nantes	1 an et 5 jours	9 mois et 23 jours	- 2 mois et 12 jours
Paris	1 an, 5 mois et 16 jours	1 an, 2 mois et 24 jours	- 2 mois et 22 jours
Versailles	1 an, 2 mois et 27 jours	1 an, 2 mois et 27 jours	-

Source : Conseil d'Etat

L'accroissement de l'activité des cours administratives d'appel s'est traduit par une amélioration notable du délai de traitement des affaires en stock (1 an, 4 mois et 7 jours), qui diminue de 5 mois par rapport au délai constaté en 2004 et est inférieur de 2 mois à la cible prévue dans les contrats d'objectifs.

Cette conjonction favorable a permis une **réduction notable du délai moyen de jugement** qui s'élève en 2005 à **1 an et 4 mois** (contre 1 an et 9 mois en 2004).

Les tribunaux administratifs se sont également particulièrement investis dans la lutte contre les délais de jugement excessifs.

¹ Chaque contrat alloue des moyens supplémentaires (créations d'emplois, affectation d'assistants de justice, investissements immobiliers, crédits de fonctionnement, renforcement des moyens informatiques) à la cour signataire sur la période 2003-2007. En contrepartie, cette cour s'engage sur des objectifs précis en vue de moderniser ses méthodes de travail et réduire ses délais de jugement.

² Au total, les moyens supplémentaires alloués aux cours entre 2003 et 2006 se répartissent en 76 postes de magistrats et 84 emplois d'agents de greffe.

Le nombre moyen d'affaires traitées par magistrat a cru de 31 % entre 2000 et 2005, pour s'établir à 261. Ce chiffre est largement supérieur à la cible définie pour 2007 dans le projet annuel de performance (240). Les efforts de productivité des magistrats administratifs semblent toutefois avoir atteint un palier. Comme le souligne l'annexe Conseil et contrôle de l'Etat au projet de loi de finances pour 2007, « *il est désormais difficile de demander aux magistrats d'accroître encore le nombre de dossiers traités, sauf à courir le risque que les dossiers les plus lourds soient négligés au profit des dossiers les plus faciles* »¹.

Ces efforts se sont répercutés dans le **délai moyen de traitement -1 an et 4 mois**, contre 1 an et 6 mois en 2004- **qui s'améliore**.

A l'instar des cours administratives d'appel, **plusieurs tribunaux administratifs ont engagé une démarche de contractualisation** avec le vice-président du Conseil d'Etat pour améliorer leurs performances. Un premier contrat a été signé en juin 2003 par le tribunal administratif d'Orléans dont le bilan fait apparaître un nombre d'affaires jugées supérieur à la cible. Toutefois, compte tenu de la croissance des entrées plus forte qu'aux termes des estimations du contrat, les affaires en stock n'ont pas baissé. Un deuxième contrat -dont il est encore trop tôt pour tirer le bilan- a été signé en juin dernier avec le tribunal administratif de Montpellier pour une période comprise entre 2006 et 2010.

Pour l'année 2005, le **délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock** (1 an et 4 mois) **poursuit l'évolution à la baisse** observée depuis 2003. Toutefois, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat à votre rapporteur pour avis, ces bons résultats sont en partie liés à l'importance prise, dans le volume global des sorties, par les affaires régies par des procédures particulières imposant un règlement rapide par le juge (référé par exemple). Ainsi, pour les autres requêtes, ce délai augmente (2 ans et 1 mois).

- *Un contexte délicat*

*** Un nombre de créations d'emplois décevant par rapport aux objectifs de la programmation quinquennale**

Selon l'estimation du Gouvernement, les effectifs exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour le programme s'élèvent en 2006 à **2.836**, répartis en 964 magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 219 membres du Conseil d'Etat et 1.653 agents de greffe ou agents du Conseil d'Etat.

Le plafond d'emplois fixé par le projet de budget pour 2007 prévoit **une légère hausse des personnels des juridictions administratives** (2.898, soit + 62) qui bénéficierait aux magistrats administratifs (+ 26) et aux agents de greffe (+36).

¹ Page 26.

Le **taux de réalisation** prévisionnel de la loi d'orientation et de programmation pour la justice en matière de créations d'emplois qui s'établit à **un peu plus de 71 % se révèle décevant**. Ainsi, seulement 342 postes sur les 480 attendus ont été effectivement créés, le solde des créations d'emplois non exécutées s'élevant à 138 postes dont 54 magistrats et 84 agents de greffe. Les représentants de l'USMA et du SJA ont déploré cette situation.

En effet, le présent projet de budget, compte tenu du contexte budgétaire contraint, **n'a pu rattraper le retard observé depuis 2005. Sont prévus pour 2007 57 nouveaux emplois au total (29 magistrats et 28 agents de greffe), soit 12 % seulement des créations programmées**. Ces mesures représentent une **dépense nouvelle de 3 millions d'euros**. La correspondance de ces emplois en ETPT -14,5 ETPT magistrats et 14 ETPT agents de greffe) aboutit à un résultat inférieur dans la mesure où 1 ETPT équivaut à 2 emplois budgétaires compte tenu de la période à laquelle interviennent les recrutements (en milieu d'année).

Pour la période 2002-2005, les créations d'emplois d'agents de greffe ont été localisées dans les tribunaux administratifs (32)¹ et surtout dans les cours administratives d'appel (79)². En 2006, la majorité des emplois créés ont été affectés au tribunal de Nîmes. Pour 2007, le Conseil d'Etat a indiqué à votre rapporteur pour avis que « *la répartition des renforts entre les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel n'était pas encore arrêtée* ».

Exécution du programme quinquennal (2002-2006)

<i>Toutes Juridictions administratives confondues</i>	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	Projet de loi de finances 2007	Créations d'emplois budgétisées	Créations d'emplois prévues
- Magistrats	42	42	21	22	29	156	210
<i>Taux de réalisation</i>	20 %	20 %	10 %	10 %	14 %	74 %	
- Fonctionnaires	58	55	25	27	28	193	270
<i>Taux de réalisation</i>	22 %	20 %	9 %	10 %	10 %	71 %	
Total Créations d'emplois	100	91	45	49	57	342	480
<i>Taux de réalisation</i>	21 %	19 %	9 %	10 %	12 %	71 %	

Source : Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2005 – Ministère de la justice - Octobre 2006 - page 13

En particulier, la forte décélération des créations d'emplois dans les greffes, inférieures à celles des magistrats, contribue à l'absence d'amélioration du **ratio agents de greffe-magistrats** stabilisé à 1,3³. Ainsi, cette situation pèse sur l'activité juridictionnelle, l'aide à la décision apportée par les agents de greffe aux magistrats se révélant insuffisante.

¹ Notamment ceux de Montpellier, Cergy Pontoise ou encore Paris.

² Notamment celles de Versailles (28) et Marseille (14).

³ En ETPT, ce ratio est moindre -1,28- compte tenu du fait qu'on dénombre beaucoup plus d'agents de greffe que de magistrats à temps partiel.

Le **nombre d'assistants de justice mis à la disposition des juridictions administratives affiche également un décalage par rapport aux engagements inscrits dans la LOPJ**. 170 postes d'assistants de justice ont été créés en 2003 puis 15 en 2004 et en 2005 auxquels se sont ajoutés 3 postes supplémentaires en loi de finances pour 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit d'augmenter les effectifs de 6, soit un total de 210. On constate donc un écart de **20 postes** avec les prévisions de 2002.

*** Des sujétions nouvelles pour les magistrats administratifs, la présidence des instances disciplinaires de certaines professions de santé**

La loi n° 2002-303 du **4 mars 2002** relative aux **droits des malades** et à la qualité du système de santé a confié aux **magistrats administratifs la présidence des chambres disciplinaires de différentes professions de santé** : médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, plusieurs professions para-médicales. Plusieurs lois sont intervenues depuis pour compléter cette liste (loi n° 2004-806 du 9 août 2004 s'agissant des masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 s'agissant des pharmaciens).

A l'exception du régime applicable aux pharmaciens dont l'application est effective depuis le 1^{er} mars 2006, l'entrée en vigueur de ces dispositions doit intervenir au début de l'année 2007. Ainsi, **un accroissement sensible de la charge de travail des magistrats administratifs est prévisible**. En 2003 par exemple, les ordres concernés ont tenu 413 audiences disciplinaires.

Votre rapporteur pour avis avait insisté l'année dernière sur la nécessité de renforcer les effectifs, après avoir observé que dans le contexte actuel d'une progression constante du contentieux, il serait difficile de demander aux magistrats administratifs d'assumer **à moyens constants l'exercice de missions nouvelles**.

Votre rapporteur pour avis se réjouit d'avoir été entendu. En effet, une part des créations d'emplois prévues cette année, 4,5 ETPT sont destinées à compenser les sujétions nouvelles résultant de la présidence des chambres disciplinaires de certaines professions de santé. Le secrétaire général du Conseil d'Etat M. Patrick Frydman a indiqué que ces créations d'emplois permettraient d'accorder des décharges partielles d'activité aux magistrats sollicités pour présider les instances disciplinaires. En outre, il est envisagé de rémunérer sous forme de vacations les magistrats qui ne bénéficieraient pas d'une décharge partielle dans le cadre de cette activité.

Prenant acte de cette avancée, les représentants des deux syndicats de magistrats administratifs ont jugé **insuffisants les renforts prévus cette année**. En effet, compte tenu de la création récente de chambres de discipline pour les professions paramédicales, le Conseil d'Etat a évalué le nombre d'audiences pour 2007 à 530, une audience demandant 3 jours de travail. Les

besoins induits par cette réforme ont été estimés à 1.590 jours par an, soit l'équivalent de 8 ETPT. En outre, il s'agit d'une prévision *a minima*, l'impact de nouvelles dispositions susceptibles de générer une forte augmentation du nombre de mises en cause des professionnels de santé concernés¹ étant difficile à anticiper. Au surplus, la création d'un nouvel ordre –l'ordre national des infirmiers- envisagée dans le cadre d'une proposition de loi en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale² inquiète les syndicats quant à la charge nouvelle susceptible d'en résulter, et renforce la légitimité des demandes de **créations d'emplois supplémentaires**.

2. Un coût croissant pour l'Etat

- Une accélération des dépenses au titre des frais de justice

L'activité contentieuse très soutenue depuis 2002 a entraîné une hausse mécanique **des frais de justice** –frais postaux (90 %), frais de papier (6 %), frais de traduction (3 %) et autres frais (1 %). Corrélativement à l'explosion du nombre de recours, la hausse des tarifs postaux intervenue le 1^{er} juin 2003 a accentué l'inflation de ce poste budgétaire. Ces dépenses³ ont en effet fortement progressé (+ 41 % entre 2002 et 2005).

Après plusieurs années de sous-évaluation de la dépense réelle⁴, le Gouvernement a **réévalué le montant de la dotation allouée aux frais de justice** pour la porter à **7,6 millions d'euros** (+2,2 millions d'euros par rapport à la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2005). **Le projet de loi de finances pour 2007 révisé ce montant à la hausse de 1,2 million d'euros**, soit un total de **8,8 millions d'euros**. Le Conseil d'Etat a estimé réaliste cette prévision de dépenses.

Toutefois, force est de constater que cet abondement dépasse seulement de 8 % la consommation constatée en 2005. Compte tenu de l'accélération du rythme des dépenses constaté depuis 2003 (jamais inférieur à 10 %) et dans le contexte d'une activité contentieuse dense, il est à craindre que la somme allouée cette année soit insuffisante pour financer les besoins réels. Or, la suppression du caractère évaluatif de ces dépenses qui, aux termes de la LOLF, revêtent désormais un caractère limitatif impose que l'évaluation en loi de finance initiale soit fixée au plus près de la consommation effective.

¹ La loi du 4 mars 2002 précitée a ouvert aux particuliers la possibilité de saisir directement les juridictions disciplinaires.

² Texte n° 3357, Assemblée nationale, Douzième législature.

³ Qui figure sous l'action 6 « soutien » du programme 165.

⁴ Cette sous-évaluation est patente depuis 2001. Ainsi, en 2003 et en 2004, on constate un écart entre les dotations initiales et la consommation réelle respectivement de près de 2 millions d'euros (soit 30 % de la dépense réelle) et d'un peu plus de 3 millions d'euros (soit plus de 40 % de la dépense réelle).

Cette analyse rejoint d'ailleurs celle de notre collègue M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'Etat qui, comme il en fait état dans sa note de présentation, doute « de la sincérité budgétaire » de ce poste.

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

En 2005, comme en 2004, le solde des dépenses d'indemnisation du fait de la mise en cause de la responsabilité en raison du non respect du délai raisonnable de jugement a été négatif. Telle est la raison pour laquelle, cette dotation a été doublée en 2006 pour atteindre 748.000 euros. Le montant de la consommation des crédits ouverts en 2006 s'élève actuellement à **443.500 euros**.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit de maintenir la même dotation qu'en 2006. Le Conseil d'Etat a jugé cette dotation suffisante pour couvrir la réalité des besoins.

Toutefois, **le contexte actuel est peu propice à la maîtrise des dépenses d'indemnisation des requérants pour non respect du délai raisonnable.** Outre qu'elle est mieux connue des justiciables, l'évolution de la jurisprudence en matière de délai de jugement excessif leur devient de plus en plus favorable. L'accroissement du nombre d'affaires traitées et, partant, de la multiplication des mises en jeu de sa responsabilité à ce titre, ne fait que renforcer cette évolution.

**Une jurisprudence extensive
en matière d'indemnisation pour non respect des délais raisonnables de jugement**

S'appuyant sur une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Kudla contre Pologne du 26 octobre 2000), le Conseil d'Etat a, pour la première fois en 2002, considéré qu'un délai de jugement trop long dans les juridictions administratives (supérieur à deux années pour une affaire simple) était constitutif d'une faute du service public, sur le fondement de laquelle les justiciables pouvaient faire valoir le **préjudice** d'avoir été privés du **droit d'accès à un tribunal pendant une période anormalement longue** (arrêt garde des sceaux contre Magiera du 28 juin 2002).

Dans un récent arrêt (SARL Potchou et autres, 25 janvier 2006), le Conseil d'Etat a fait une interprétation extensive de cette action en responsabilité, en acceptant de faire droit à une demande alors que l'affaire était encore en instance à la date de la décision. Les requérants avaient saisi la justice administrative en 1987 à propos d'un litige fiscal simple, l'affaire avait été mise en délibéré en 1996 et jugée par le tribunal administratif compétent de Nice en décembre 2004. Les demandeurs ont interjeté appel de cette décision. Le Conseil d'Etat a alloué 18.000 euros à chaque requérant alors que le jugement en appel n'avait pas été rendu à la date du 25 janvier 2006.

Ces dernières années, les crédits ouverts destinés à financer les condamnations prononcées pour durée excessive de jugement et rattachés aux frais de réparation civile se sont accrus fortement, avec une accélération en 2006.

**Evolution des dépenses d'indemnisation
en matière de délai de jugement excessif**

(en euros)

	2003	2004	2005	2006*
<i>Condamnations par le CEDH</i>				
- nombre de dossiers	47	37	24	22
- montant des indemnisations	325.984	262.064	219.060	172.367
<i>Condamnation par les juridictions administratives</i>				
- nombre de dossiers	1	5	6	9
- montant des indemnisations	5.779	30.934	26.676	91.657
<i>Règlement amiable</i>				
- nombre de dossiers	1	4	28	11
- montant des indemnisations	6.500	53.000	149.000	77.660
Total				
- nombre de dossiers	49	46	58	42
- montant des indemnisations	338.263	345.998	394.736	341.684

* Données partielles jusqu'au 31 juillet 2006

Source : Conseil d'Etat

Le stock actuel d'affaires enregistrées depuis plus de trois ans dans les juridictions administratives est encore important, en dépit des efforts menés en faveur d'une accélération des délais de jugement : au 31 décembre 2005, ce nombre s'élevait à 27.202 pour les tribunaux administratifs, 4.543 pour les cours administratives d'appel et 218 pour le Conseil d'Etat, soit 31.963 affaires au total. Sur la base de ces statistiques, le Conseil d'Etat a estimé le coût financier maximal pour l'Etat à 147 millions d'euros.

En dépit de la récente modification du code de justice administrative destinée à accélérer le règlement du contentieux de la méconnaissance du droit à un délai raisonnable¹, **il n'est pas certain que le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 couvre la consommation réelle.**

3. Des réponses plus ou moins satisfaisantes pour désengorger la justice administrative

Plusieurs chantiers ont été menés en 2006 ou seront poursuivis ou mis en œuvre pour désengorger la justice administrative. Certains méritent d'être encouragés, d'autres appellent une plus grande réserve.

- Des initiatives à encourager

Le Conseil d'Etat mène des actions de prévention des contentieux auprès des administrations pour **réduire la pression des affaires nouvelles**. Dans ce cadre, il a engagé un dialogue avec les administrations à l'origine des contentieux de masse pour les sensibiliser à l'intérêt de rechercher un règlement amiable, notamment dans le cadre des recours gracieux. Le SJA prône une solution plus ambitieuse passant par l'instauration d'un filtre

¹ En effet, depuis le 1^{er} septembre 2005, le Conseil d'Etat est compétent pour juger en premier et dernier ressort du contentieux relatif à la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement par le juge administratif (article R. 311-1, 7°, du code de justice administrative). Ce dispositif tend à éviter qu'un nouveau contentieux ne se noue sur la durée de l'instance en responsabilité elle-même.

obligatoire (recours administratif préalable) avant l'introduction d'une instance dirigée contre une administration.

La définition d'un grand **nombre d'indicateurs de performance** (6 sur 10) consacrés à **la lutte contre les délais de jugement excessifs** constitue également une initiative louable. Cette démarche témoigne de la volonté d'évaluer la capacité des acteurs de la justice administrative à remplir cet objectif. L'élimination des affaires en stock les plus anciennes est identifiée comme une cible prioritaire à cet égard. Les trois niveaux de juridictions administratives ont d'ailleurs progressé dans ce chantier, ce contentieux devant représenter en 2006¹ 5 % au Conseil d'Etat (contre 6 % en 2004), 27 % pour les cours administratives d'appel (contre 43 % en 2004) et 27 % pour les tribunaux administratifs (contre 29 % en 2004).

La publication de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre² a opéré un **recentrage des magistrats administratifs sur leurs activités juridictionnelles**. Cette réforme est entrée en vigueur depuis la publication en juin dernier de deux décrets d'application³. Ainsi, la présence des magistrats administratifs a été supprimée dans 29 commissions administratives. **Votre commission des lois se réjouit de cette avancée.**

Elle souhaite néanmoins **la poursuite de ce chantier**, la participation à des commissions administratives représentant encore une lourde charge pour les magistrats administratifs, évaluée pour 2007 par le Conseil d'Etat à environ 28 ETPT⁴, soit 1 % des ETPT du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives.

Enfin, **la possibilité nouvelle pour toute partie estimant excessive la durée d'une procédure devant une juridiction administrative de saisir le chef de la mission permanente de l'inspection des juridictions administratives**⁵ instituée par le décret n°2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative (article R.112-2 de ce code) constitue une mesure opportune.

- Des pistes de réformes en vue d'une rationalisation de la procédure contentieuse qui appellent des réserves

Les allègements de procédure peuvent constituer un utile moyen de raccourcir les délais de jugement, à condition de ne pas les systématiser dans toutes les matières et de les circonscrire rigoureusement.

¹ Pour 2006, il ne s'agit encore que d'une prévision. Voir annexe Conseil et contrôle de l'Etat – page 24.

² Ratifiée par la loi de simplification du droit de 2004.

³ Décrets n° 2006-662 et n° 2006-665 du 7 juin 2006 – Voir II – B – 4.

⁴ Y compris la participation à des juridictions spécialisées.

⁵ Destinataire des décisions allouant une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée excessive, celui-ci peut en outre faire des recommandations aux chefs de juridiction concernés et saisir l'autorité compétente de toute proposition de mesure visant à remédier aux dysfonctionnements constatés.

*** Le recours au juge unique, un dispositif qui doit demeurer l'exception**

Depuis 1995, plusieurs matières (situation individuelle des fonctionnaires, pensions, aide personnalisée au logement, redevance audiovisuelle, actions indemnitaires dont le montant est inférieur à 8.000 euros) peuvent être confiées à un juge statuant seul, en audience publique après audition du commissaire du gouvernement¹.

Le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005 -en consacrant la possibilité pour le juge de statuer seul, par voie d'ordonnance, sur les affaires ne présentant pas de difficultés sérieuses- a opéré un premier élargissement du recours au juge unique. Cette réforme concerne les requêtes relevant d'une série formées devant toutes les juridictions ainsi que les affaires les plus simples soumises à la **procédure d'admission des pourvois en cassation** devant le Conseil d'Etat².

En 2005, 18.000 affaires ont été jugées à juge unique, soit près de 11 % des litiges réglés au cours de l'année par les tribunaux administratifs. Les domaines plus particulièrement concernés sont le contentieux de la fonction publique, des impôts locaux et des pensions.

Une nouvelle extension des matières ressortant à la compétence du juge unique est annoncée depuis l'année dernière par le Gouvernement.

Cette perspective inquiète fortement les magistrats administratifs traditionnellement attachés à la collégialité de la formation de jugement. Les deux syndicats de magistrats administratifs ont lancé un vaste mouvement de grève le 7 juin dernier par crainte d'un transfert au juge unique des litiges impliquant des justiciables particulièrement fragilisés tels le contentieux des étrangers (notamment relatif au refus de titre de séjour) ou des personnes handicapées.

Dans le contexte d'une augmentation de la demande de justice, le **renoncement à la collégialité** constitue une solution incontournable pour permettre un jugement des affaires dans un délai raisonnable. Toutefois, **le recours au juge unique doit être privilégié pour les affaires les moins complexes et dépourvues d'enjeu à l'égard des droits et libertés fondamentaux.** Le secrétaire général du Conseil d'Etat, M. Patrick Frydman, a assuré à votre rapporteur pour avis que l'extension envisagée ne viserait qu'un contentieux très ciblé et répétitif dans des domaines où la jurisprudence était stabilisée et bien établie comme par exemple le permis à points³.

¹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 du 8 février 1995. Article R. 222-13 du code de justice administrative qui fixe cette liste.

² Ces affaires pourront être réglées par voie d'ordonnance dès lors qu'une décision « tête de série » a été rendue par la juridiction elle-même ou par le Conseil d'Etat et que toutes les questions de qualification juridique ou d'appréciation des faits ont déjà été tranchées.

³ En 2005, les tribunaux administratifs ont été saisis de plus de 10.500 requêtes en cette matière.

En tout état de cause, il ne serait pas acceptable, au risque de porter atteinte au droit à un procès équitable, de rendre insusceptibles d'appel les nouvelles matières auxquelles le recours au juge unique serait étendu¹.

*** Un pouvoir de filtrage des pourvois critiquable**

Une autre piste de réforme envisagée par le Gouvernement relative à la possibilité pour le président d'une formation de jugement du tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel de rejeter par ordonnance les requêtes manifestement insusceptibles de prospérer² est également préoccupante.

Les représentantes de l'USMA ont fait valoir à votre rapporteur pour avis que ce pouvoir de filtrage exorbitant risquait d'aboutir à une justice « d'abattage » arbitraire et risquait de creuser le fossé entre les justiciables les plus fortunés et les justiciables les plus démunis. Le représentant du SJA a estimé que ce dispositif faisait une place trop grande à la subjectivité. Le champ d'application de ce dispositif, indépendant des matières mais déterminé par la nature des moyens présentés dans la requête, donc très étendu, ne fait que renforcer la pertinence de ces observations. Ainsi, les justiciables ne disposant pas de moyens suffisants pour se faire assister par un avocat (par exemple les étrangers) pourraient se voir refuser l'examen de leur requête, alors même que le bien-fondé des moyens invoqués aurait mérité un débat.

*** Une procédure contentieuse en matière de titre de séjour qui doit respecter le droit à un procès équitable**

Enfin, s'agissant plus particulièrement des nouvelles règles envisagées par le Gouvernement en application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration en matière de recours à l'encontre d'un titre de séjour³, il paraît essentiel que la procédure contentieuse ne soit pas trop raccourcie afin de laisser au justiciable le temps de présenter tous ses arguments. Ainsi, comme l'ont relevé les représentants de l'USMA, le délai de quinze jours au-delà duquel il n'est plus possible de présenter un mémoire complémentaire annoncé par le requérant que le Gouvernement prévoit d'instaurer, un peu court, mériterait d'être allongé.

¹ Le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 a supprimé la voie de l'appel au profit du seul pourvoi en cassation pour la plupart des litiges relevant des matières susceptibles d'être jugées à juge unique (article R. 222-13 du code de justice administrative).

² Seraient ainsi visées les requêtes à l'appui desquelles les moyens de légalité externe sont manifestement infondés, les moyens sont inopérants ou encore ne seraient pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

³ Cette loi a prévu que les décisions qui refuseraient la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour à un étranger ou lui retireraient son titre de séjour, son récépissé de demande de carte de séjour ou son autorisation provisoire de séjour pourraient être assorties d'une obligation de quitter le territoire français susceptible d'exécution d'office passé le délai d'un mois imparti à l'étranger pour quitter le territoire. Compte tenu des enjeux soulevés par une telle mesure, le législateur a précisé que le recours contentieux exercé à son encontre dans le délai d'un mois suspendrait l'exécution de l'obligation de quitter le territoire et a prévu que le tribunal administratif devrait statuer dans le délai de trois mois.

C. LES AUTRES ACTIONS PRIORITAIRES DU PROJET DE BUDGET POUR 2007 : UNE REVALORISATION INDEMNITAIRE AU PROFIT DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS ET LA POURSUITE DES GRANDS CHANTIERS IMMOBILIERS

1. Des perspectives indemnitaires pour les magistrats administratifs

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une **revalorisation indemnitaire** au bénéfice des **magistrats administratifs** dont le **taux moyen** serait porté de **47 à 51 %**. Le coût de cette mesure destinée à récompenser les considérables efforts de productivité réalisés par ces professionnels, s'élève à **1,2 million d'euros**.

Tout en prenant acte de la hausse ainsi prévue, les syndicats de magistrats administratifs ont regretté que cette augmentation ne concerne que la part variable de l'indemnité, déplorant en outre que ce taux soit largement inférieur à celui applicable aux magistrats des chambres régionales des comptes (54 %). Le représentant du SJA a en particulier craint que le régime indemnitaire actuel n'incite les magistrats administratifs à se faire détacher dans d'autres corps plus attractifs en termes de rémunération.

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

Poursuivant le vaste programme d'investissement lancé en 1995, la loi du 9 septembre 2002 a mis à la disposition de la justice administrative 92 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53,5 millions d'euros de crédits de paiement. Le **bilan de la mise en oeuvre de la programmation quinquennale en termes d'investissements est satisfaisant**, le **taux de réalisation** de la loi de programmation en termes de crédits de paiements atteignant **82 %**.

Exécution du programme quinquennal
(2002-2007)

(en millions d'euros)

Toutes Juridictions administratives confondues	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	Projet de loi de finances 2007	Taux de réalisation global	Loi d'orientation et de programmation pour la justice
Autorisations d'engagement	12	15,4	13,6	10,3	10,2	61,5	92
<i>Taux de réalisation</i>	<i>13 %</i>	<i>17 %</i>	<i>15 %</i>	<i>11 %</i>	<i>11 %</i>	<i>67 %</i>	
Crédits de paiement	4,5	12,2	10,3	10,7	10,7	48,4	53,5
<i>Taux de réalisation</i>	<i>8 %</i>	<i>23 %</i>	<i>20 %</i>	<i>20 %</i>	<i>20 %</i>	<i>90 %*</i>	

* Si on prend en compte les annulations de crédits ouverts en loi de finances initiale, ce taux – inférieur- s'élève à 82 %

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Les efforts financiers consentis en faveur des opérations immobilières se sont concrétisés par la réalisation de plusieurs chantiers.

**Opérations immobilières réalisées en application de la LOPJ
(2002-2007)**

Juridictions	Opérations immobilières
Conseil d'Etat	Remplacement de deux ascenseurs (2002-2004) Rénovation de la salle des pas perdus (2004) Rénovation des locaux dans la courette (2004-2006) Rénovation de la cafétéria (2004-2005) Sécurité du service informatique (2004) Réfection des planchers (2004) Travaux section du contentieux (2005) Sécurité ouverture aile Colette (2005) Travaux rez-de-chaussée aile Valois (2005-2007)
Cours administratives d'appel	Bordeaux – restructuration des locaux (2004-2005) Douai – réfection de la couverture du toit (2004-2005) Lyon – aménagements divers (2004) Marseille – acquisition d'un immeuble (2005) et construction d'une extension (2006-2007) Nancy – combles et ascenseur (2003-2004) Nantes – création d'espaces de travail (2003-2004) Versailles – création de la cour (2004)
Tribunaux administratifs	Besançon – aménagement rez-de-chaussée et façades (2004-2005) Bordeaux – extension de la juridiction (2002-2005) Chalon – conformité extension (2004-2005) Grenoble – acquisition pour extension (2006-2007) Marseille – rénovation bâtiment d'origine (2004) Melun – restructuration locaux greffe (2004) Montpellier – Achat Bâtiment 400 m ² (2005) Nantes – extension restructuration (2006-2009) Nîmes – acquisition du bâtiment (2005) Nîmes – création de la juridiction (2007)

Source : Conseil d'Etat

Les **deux opérations les plus ambitieuses** réalisées en application de la programmation quinquennale sont :

- **la création d'une cour administrative d'appel à Versailles¹** qui fonctionne depuis le 1^{er} **septembre 2004** ; ses effectifs -répartis en trois chambres- s'élèvent outre son président à 18 magistrats et 21 agents de greffe. Une nouvelle chambre a été créée en septembre 2005, leur nombre devant être porté à 5. Les travaux d'aménagement destinés à rendre les locaux compatibles avec le fonctionnement d'une juridiction administrative ont représenté un coût de 600.000 euros ; la création de cette juridiction a permis d'améliorer les délais de jugement de la cour administrative d'appel de Paris réduit de 2 ans, 6 mois et 13 jours fin 2003 à 1 an, 2 mois et 24 jours fin 2005 ;

¹ Portant ainsi à 8 le nombre de cours administratives d'appel.

- la **création d'un tribunal administratif à Nîmes qui fonctionne depuis le 1^{er} novembre 2006** ; lors de la visite de ce tribunal qui était encore en chantier le 9 octobre dernier, votre rapporteur pour avis a pu constater la diligence avec laquelle les services du Conseil d'Etat avait conduit les travaux (rénovation du bâtiment ancien de l'hôtel Silhol¹, restructuration et extension²), afin de respecter le délai d'ouverture de la juridiction à la date prévue ; la mise en place d'un trente-huitième tribunal administratif répond au souci de remédier à l'encombrement des juridictions situées dans le pourtour méditerranéen (Marseille et Montpellier). Ce tribunal comprend trois chambres pour un effectif de 15 magistrats, 19 agents de greffe et 3 assistants de justice. Son ressort s'étend sur les départements du Vaucluse, du Gard et de la Lozère.

Le coût de cette opération s'élève au total à 6,9 millions d'euros dont 1,4 million d'euros pour l'achat du bâtiment³ et 4,2 millions d'euros pour le financement des travaux⁴. 3,5 millions d'euros ont déjà été budgétisés en loi de finances pour 2006. **Le projet de budget pour 2007 prévoit une enveloppe d'un montant de 1,2 million d'euros pour achever le financement des travaux.**

Le coût de fonctionnement du tribunal de Nîmes est estimé pour 2006 à 350.000 euros auxquels s'ajoutent 72.500 euros pour financer les équipements informatiques.

Enfin, la création d'un trente-neuvième tribunal administratif à Toulon est programmée également afin de soulager les juridictions du pourtour méditerranéen. Annoncé initialement pour 2007, ce chantier qui suppose l'acquisition et l'aménagement d'un bâtiment adapté d'une surface d'au moins 1.800 mètres carrés est reporté à 2008, compte tenu de la priorité accordée au renforcement de plusieurs juridictions notamment situées en région parisienne.

La création du tribunal administratif de Toulon devrait modifier la répartition des ressorts des juridictions du pourtour méditerranéen.

¹ Ce bâtiment appartenait auparavant au ministère de l'intérieur et accueillait la commissariat de police de la ville de Nîmes.

² La livraison de l'extension devrait intervenir au 1^{er} janvier 2007.

³ Cette somme a été inscrite en loi de finances pour 2005.

⁴ Le reliquat des dépenses concerne notamment les prestations préliminaires et les prestations intellectuelles.

Evolution des ressorts des tribunaux administratifs du pourtour méditerranéen

(2005-2007)

Tribunaux administratifs	2005	2006	2007
Marseille	Alpes-de-Haute-Provence Bouches-du-Rhône Hautes-Alpes Vaucluse	Alpes-de-Haute-Provence Bouches-du-Rhône Hautes-Alpes	Bouches-du-Rhône
Montpellier	Aude Gard Hérault Lozère Pyrénées-Orientales	Aude Hérault Pyrénées-Orientales	Aude Hérault Pyrénées-Orientales
Nice	Alpes-Maritimes Var	Alpes-Maritimes Var	Alpes-Maritimes
Nîmes		Gard Lozère Vaucluse	Gard Lozère Vaucluse
<i>Toulon</i>			<i>Alpes-de-Haute-Provence Hautes-Alpes Var</i>

Source : Conseil d'Etat

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice et à l'accès au droit inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007.

ANNEXE 1

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

Personnes entendues par le rapporteur pour avis (9 et 16 novembre 2006)

• **Ministère de la justice**

M Leonard Bernard de la Gatinais, responsable du programme justice judiciaire, directeur des services judiciaires

Mme Marielle Thuau, responsable du programme « accès au droit et à la justice », chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

M. Eric Lallement, responsable du programme soutien, chef de service, adjoint au directeur de l'administration générale de l'équipement et de l'administration générale au ministère de la justice

M. Marc Moïnard, secrétaire général du ministère de la justice

M. Philippe Cabourdin, conseiller budgétaire au cabinet

• **Organisations professionnelles représentant les avocats**

Conseil national des barreaux

Barreau de Paris

Conférence des Bâtonniers

Barreau de Reims

• **Syndicats de fonctionnaires des services judiciaires**

Syndicat des greffiers de France

Syndicat national CGT services judiciaires

CFDT-interco, branche justice

• **Organisations professionnelles représentant les magistrats judiciaires**

Union syndicale des magistrats

Association nationale des juges d'instance

• **Organisation professionnelle représentant les juges de proximité**

Association nationale des juges de proximité

• **Cour d'appel de Versailles**

M. Vincent Lamada, premier président

M. Jean-Amédée Lathoud, procureur général

• **Ecole nationale des greffes**

M. Claude Engelhrad, directeur

Mme Emmanuelle Abondance, responsable de la gestion budgétaire

Déplacement au service administratif régional d'Amiens (23 mai 2006)

- Réunion de travail avec les chefs de la cour d'appel d'Amiens (MM. Jean-Pierre Delzoide, premier président, et Olivier de Baynast, procureur général) et le coordonnateur du Sar, M. Philippe Dupriez

- Table ronde avec les responsables des services du SAR

Déplacement au service administratif régional de Paris (16 novembre 2006)

- Réunion de travail avec Mmes Martine Comte, coordonnateur, Aurélie Prache et Agnès Fontana, coordonnateurs adjoints.

- Réunions de travail avec les responsables des services du SAR

Ont transmis une contribution écrite les syndicats de fonctionnaires C-justice et Union syndicale autonomie justice.

ANNEXE 2

-

**AUDITIONS ET DÉPLACEMENT DE M. SIMON SUTOUR,
RAPPORTEUR POUR AVIS**

(16 et 21 novembre 2006)

• **Organisations professionnelles représentant les magistrats administratifs**

Union syndicale des magistrats administratifs
Syndicat de la juridiction administrative

• **Conseil d'Etat**

M. Patrick Frydman, secrétaire général

Mme Pascale Fombeur, secrétaire général adjoint chargée de la gestion des
tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

M. Mathieu Herondart, secrétaire général adjoint chargé de la gestion du
Conseil d'État

Déplacement au tribunal administratif de Nîmes (9 octobre 2006)
--

- Visite du chantier

- Réunion de travail avec Mme Pascale Fombeur, secrétaire général adjoint au
Conseil d'Etat et M. Jean-Pierre Panazza, président du tribunal

ANNEXE 3

Le point sur la sécurité dans les juridictions judiciaires

Plusieurs actes de violences ou de malveillance -dont certains commis à l'encontre des magistrats et des fonctionnaires- sont survenus récemment dans des tribunaux (Nantes, Fort-de-France, Toulouse, Belfort, Tarbes, Châteauroux, Créteil, Bordeaux, Nancy, Saintes...). Une agression particulièrement grave qui a eu lieu au palais de justice de Rouen en 2005 a marqué les acteurs de l'institution judiciaire, notamment les personnels des greffes.

Le Conseil supérieur de la magistrature s'est d'ailleurs fait l'écho de ces difficultés dans son dernier rapport d'activité, notant que les incidents se produisaient souvent dans les zones publiques, notamment les accueils et les salles des pas perdus. Cette instance a tenu à souligner que *« magistrats et fonctionnaires ne peuvent rendre une justice de qualité que dans un climat de sérénité et qu'il est impératif que des mesures adaptées soient effectivement mise en œuvre dans les délais les plus rapides. »*

Dans le cadre de l'exécution budgétaire 2006, la direction des services judiciaires a délégué aux cours d'appel la somme de 13,4 millions d'euros au titre de la sûreté des juridictions. Ce montant, qui n'intègre pas les sommes directement utilisées par les cours à partir de leur dotation globale, se répartit en 1,3 million d'euros pour le recrutement d'agents de sûreté, 10,3 millions d'euros pour financer les prestations effectuées par les sociétés de gardiennage, 1,85 million pour l'achat d'équipements.

A la suite d'un état des lieux effectué à l'automne 2005 afin de recenser les besoins dans les juridictions, 334 projets de mesures de renforcement de la sûreté, dont l'installation de 77 portiques de détection de métaux destinés à l'équipement des postes de contrôle du public, ont été réalisés immédiatement. Par ailleurs, afin de renforcer la présence des forces de l'ordre dans les palais de justice, ont été mis à la disposition des juridictions 138 agents de sûreté (97 réservistes de l'administration pénitentiaire et 41 réservistes de la police nationale).

Une cellule sûreté a été créée à la direction des services judiciaires. Cette nouvelle structure assure la mise en application de la politique définie dans ce domaine et accompagne les responsables des juridictions dans leur démarche pour traiter les questions de sûreté. Des outils méthodologiques ont été élaborés, dont un « référentiel-sûreté » qui définit des principes et dégage des solutions techniques répertoriées afin d'harmoniser les pratiques et d'apporter une aide à ceux chargés de mettre en œuvre des mesures de protection dans les bâtiments judiciaires.

Les représentants du syndicat des greffiers de France ont indiqué au cours de leur audition qu'à part l'installation de portiques, ils n'avaient perçu aucune amélioration notable en matière de sécurité. Ils ont insisté sur les difficiles conditions de travail des personnels des greffes affectés à l'accueil dans les palais de justice et souhaité un effort financier plus important en faveur de la sécurisation des juridictions. Les représentants du ministère de la justice entendus par votre rapporteur pour avis ont souligné toute la difficulté de trouver des modalités de sécurisation appropriées eu égard à la nature des tribunaux des lieux qui, par essence, doivent rester ouverts au public alors même qu'ils concentrent souvent une population difficile.

Des formations spécifiques sont organisées à l'Ecole Nationale des Greffes. Un suivi très précis des incidents a été mis en place pour mieux appréhender les phénomènes de malveillance. Pour 2007, l'effort budgétaire consacré à la sécurité s'élève à 18 millions d'euros contre 13 millions l'année dernière.

ANNEXE 4

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR. YVES DÉTRAIGNE, AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS

Article 34

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Justice judiciaire Dont Titre 2		3.700.000		3.700.000
Administration pénitentiaire Dont Titre 2				
Protection judiciaire de la jeunesse Dont Titre 2				
Accès au droit et à la justice	5.700.000		5.700.000	
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés Dont Titre 2		2.000.000		2.000.000
Total	5.700.000	- 5.700.000	5.700.000	- 5.700.000
Solde		0		0

Objet

Le projet de budget pour 2007 prévoit une revalorisation de 6 % du montant de l'unité de valeur de référence utilisée comme base de calcul pour la rémunération des missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle par les avocats qui serait portée de 20,84 euros actuellement à 22,09 euros.

Le présent amendement tend à abonder le programme Accès au droit et à la justice de 5,7 millions d'euros, afin de permettre une revalorisation plus substantielle (+ 2 points, soit 8 % au total) du montant de l'unité de valeur (soit 22,50 euros au lieu de 22,09 euros aux termes du projet de loi de finances pour 2007).

A cette fin, sont transférés à l'action 1 aide juridictionnelle du programme Accès au droit et à la justice :

- 2 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement inscrits à l'action 4 (gestion administrative commune) du programme Conduite et pilotage de la justice et organismes rattachés destinés à financer des dépenses informatiques hors grands projets (1 million d'euros sur le poste renouvellement des matériels¹ et 1 million d'euros sur le poste maintien de l'existant)²;

- 3,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement inscrits à l'action 6 (soutien) du programme Justice judiciaire destinés à financer des dépenses immobilières³.

Il est en effet important d'offrir une rémunération décente à des professionnels grâce auxquels les justiciables les plus démunis accèdent à la justice de notre pays. Le mode de rétribution -fixe et donc rigide- des avocats prônant leur concours à l'aide juridictionnelle ne prend en compte ni la difficulté des affaires, ni la qualité de la prestation fournie. Il importe que son niveau ne soit pas trop bas.

En 2002, le ministère de la justice, conscient de cet impératif, a fait figurer la revalorisation de la rémunération des avocats parmi « les priorités de la législature » et s'était engagé à prévoir des hausses plus substantielles. Cinq ans plus tard, on constate que la revalorisation proposée est loin de correspondre à celle qui était attendue par les professionnels. A cette déception s'ajoute l'absence de rémunération pour certaines missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle (débat sur la prolongation de la détention par exemple).

Les avocats jugent trop modestes les avancées proposées, estimant que leur rétribution ne s'apparente qu'à une simple indemnisation. Des motions tendant à exprimer leur mécontentement ont été adoptées en grand nombre ces dernières semaines et une journée de grève, soutenue par les magistrats judiciaires, est annoncée pour le 4 décembre prochain.

Afin de redonner à ces professionnels des raisons légitimes d'adhérer encore au dispositif de l'aide juridictionnelle et dans le souci d'assurer un service de qualité à tous les justiciables sans considération de leur niveau de revenu, il vous est proposé de revaloriser le montant de l'UV. A défaut d'un tel signal, une paralysie du fonctionnement de l'institution judiciaire est à craindre.

(1) L'enveloppe allouée à ce poste par le projet de loi de finances pour 2007 s'élève à 7,7 millions d'euros.

(2) L'enveloppe allouée à ce poste par le projet de budget pour 2007 atteint un montant de 36,5 millions d'euros.

(3) Dont le montant total atteint, aux termes du projet de budget pour 2007, 103,2 millions d'euros.

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR. YVES DÉTRAIGNE,
AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS**

Article 49

A la fin du I de cet article, remplacer la somme :

22,09 euros

par la somme :

22,50 euros

Objet

Amendement de coordination avec l'amendement de votre commission à l'article 34 (crédits de la mission « Justice »).