

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## 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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE :  
SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuyneck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 31) (1996-1997).

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES SERVICES GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE : UN BUDGET EN STAGNATION</b> .....	9
<b>A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : RESTRICTION DES MOYENS</b> .....	9
1. <i>Suppression de 43 emplois et ponction sur les services déconcentrés</i> .....	9
2. <i>L'assagissement de l'informatique</i> .....	9
<b>B. LES SERVICES JUDICIAIRES : RALENTISSEMENT DE L'EFFORT</b> .....	10
1. <i>L'étalement du plan pluriannuel</i> .....	10
a) Les personnels.....	10
b) L'équipement judiciaire.....	12
2. <i>La réduction des crédits de fonctionnement des juridictions du premier degré</i> .....	12
<b>II. LES FRAIS DE JUSTICE ET L'AIDE JURIDIQUE</b> .....	13
<b>A. LES FRAIS DE JUSTICE</b> .....	13
1. <i>Le constat</i> .....	13
a) Une évolution globale préoccupante.....	13
b) Des évolutions différenciées selon la nature des frais.....	15
c) Des profils de dépenses très différenciés.....	16
2. <i>Les remèdes</i> .....	17
a) La mobilisation de la Chancellerie.....	17
b) Des réformes législatives annoncées.....	18
c) Les limites de l'exercice.....	18
<b>B. L'AIDE JURIDIQUE</b> .....	19
1. <i>L'aide juridictionnelle : un ralentissement modéré de la croissance de la dépense</i> .....	21
a) Un rythme de croissance des demandes encore élevé.....	21
b) L'amélioration du fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle.....	21
c) L'amélioration de la gestion des crédits.....	22
2. <i>L'aide à l'accès au droit : des résultats décevants</i> .....	22
<b>III. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE</b> .....	23
1. <i>Un renforcement sensible et constant des moyens</i> .....	24
a) Un renforcement programmé.....	24
b) Une exécution satisfaisante.....	24
2. <i>Des délais de traitement accélérés</i> .....	27
a) Des résultats encourageants mais fragiles.....	27
b) Une productivité accrue.....	28
c) L'amélioration de l'attractivité des fonctions.....	29
3. <i>Des insuffisances</i> .....	29
a) L'inefficacité de la prévention du contentieux.....	29
b) Le défaut de sanction des recours abusifs.....	32
c) Le droit de timbre.....	32

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu le Garde des sceaux, M. Jacques Toubon, au cours de sa seconde réunion du 14 novembre 1996, sur les crédits du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1997, la commission des Lois a examiné pour avis, dans sa seconde réunion du 3 décembre 1996, sur le rapport de M. Germain Authié, les **crédits consacrés au services généraux du ministère de la Justice (administration centrale - services judiciaires - juridictions administratives)**.

Après avoir précisé que l'évolution favorable des crédits des services judiciaires (+ 4,57 %, soit 10,5 milliards de francs pour un budget global de 23,9 milliards de francs, en augmentation de 1,8 %) était largement amputée par la progression rapide des frais de justice et de l'aide juridique, dont il a analysé les causes, le rapporteur a regretté l'étalement sur une année supplémentaire de l'application de la loi pluriannuelle en faveur de la Justice ainsi que la réduction des crédits de fonctionnement des juridictions. Il a ensuite évoqué la situation des juridictions administratives, avant de former le vœu très ferme que la régulation budgétaire épargne le plus possible le budget de la Justice.

Le rapporteur ayant indiqué en conclusion qu'il s'en remettait à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits.



Mesdames, Messieurs,

Les crédits que le projet de loi de finances pour 1997 consacre au budget de la Justice sont en augmentation de 1,79 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 et atteignent 23,892 milliards de francs<sup>1</sup>, soit 1,511 % du budget de l'Etat ( 1,506 % en 1996).

Il est donc possible, à première vue, de parler de **stabilisation** de ce budget, après la hausse de 6,04 % enregistrée en 1996, dans un contexte budgétaire difficile qui voit régresser les crédits de la plupart des ministères. Pour que cette stabilisation soit effective, **il faudrait toutefois que les effets de la régulation budgétaire<sup>2</sup> ne se fassent pas trop durement sentir en 1997**. Depuis quelques années, cette régulation **perturbe** en effet **considérablement les prévisions**. Elle interdit toute initiative nouvelle car elle conduit à ne débloquer qu'en fin d'exercice une partie des crédits gelés, ce qui oblige à reporter les opérations nouvelles d'équipement sur l'exercice suivant. Quant aux crédits de fonctionnement, également « dégelés » pour partie en toute fin d'exercice, ils ne sont pas reportables, c'est pourquoi seule une gestion préventive très serrée peut permettre de les consommer efficacement sur les quelques jours restants.

---

<sup>1</sup> L'Assemblée nationale a ajouté 7,55 millions de francs de crédits supplémentaires, dont 4 millions pour l'équipement des juridictions et 3 millions pour l'informatisation de la bibliothèque du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> En 1996, les gels de crédits ont été notifiés le 26 février : 15 % des crédits de fonctionnement et 25 % des crédits d'équipement nouveaux.

Aux termes du projet de loi de finances rectificative, les annulations devraient atteindre :

- 306 millions de francs au titre des dépenses ordinaires, soit 11 % (les 2/3 des crédits gelés),

- 215 millions de francs au titre des AP, soit 13 % (la moitié des crédits gelés),

- 88,5 millions de francs au titre des CP, soit 15,5 % de ces crédits, annulations toutefois compensées en grande partie par l'inscription en loi de finances rectificative d'une mesure nouvelle de 73 millions de francs en CP affectés au Parlement de Bretagne, au tribunal de Bastia et à la prison de Dijon, soit un taux final d'annulation de 1 %.

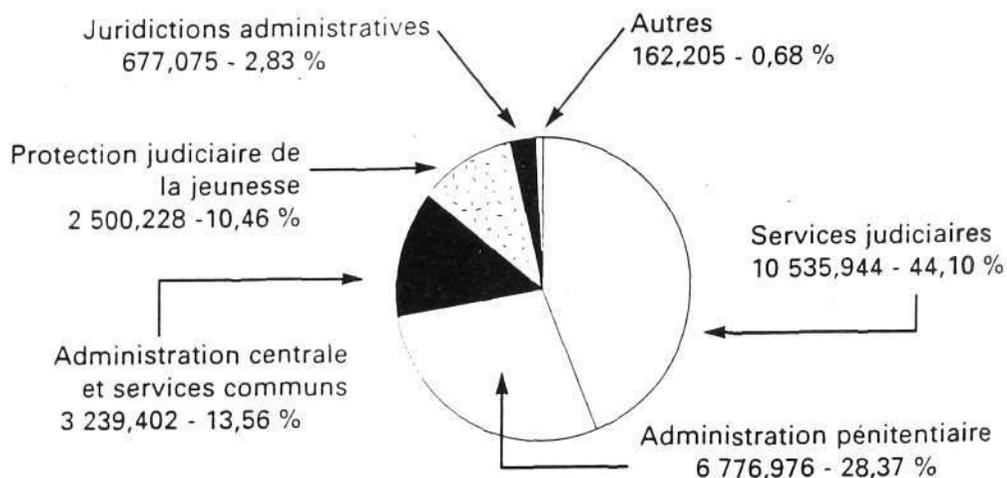
**PART DU BUDGET DE L'ETAT CONSACRÉE À LA JUSTICE DEPUIS 1990**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Justice / Etat</b>	1,38 %	1,42 %	1,44 %	1,49 %	1,46 %	1,49 %	1,506 %	1,511 %
<b>Indice d'évolution en francs constants</b>	100	104,5	107,1	112,1	115,1	117,8	123,0	123,7

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances pour 1997

**RÉPARTITION DU BUDGET DE LA JUSTICE POUR 1997**  
(dépenses ordinaires et crédits de paiement) *en millions de francs*

**Total : 23 891,830 MF**



**CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES**

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Chapitre 37-92 MF</b>	933,3	995,6	1.021	1.111	1.095
<b>Evolution</b>	+ 10,5 %	+ 6,62 %	+ 2,6 %	+ 8,8 %	- 1,5 %

Le budget de la justice pour 1997 est caractérisé par **quelques mesures nouvelles : 357 créations nettes d'emplois**, des crédits de vacation pour rémunérer **100 assistants de justice supplémentaires** (+ 3,8 millions de francs) et un accroissement des **crédits d'action sociale** (+ 4,9 millions de francs)<sup>1</sup>. Il emporte par ailleurs une réduction des crédits de paiement, mais limitée à 100 millions de francs, et 81 millions de francs d'économies sur le fonctionnement (2 %).

\* \* \*

Comme chaque année, votre commission des Lois vous présente trois avis analysant les principales actions du ministère de la Justice. Le présent avis traite des services généraux, -administration centrale, services judiciaires et juridictions administratives-, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire faisant l'objet d'un avis présenté par notre collègue M. Georges Othily, tandis que les crédits destinés à la protection judiciaire de la jeunesse sont examinés par notre collègue M. Michel Rufin.

**Les crédits spécifiquement consacrés aux services judiciaires** évoluent cette année plus favorablement que le budget général de la Justice dans la mesure où ils **progressent de 4,57 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, pour atteindre 10, 535 milliards de francs. Ils redressent, ce faisant, leur part relative au sein des crédits du ministère de la Justice (44,1 % contre moins de 43 % en 1996).

On observe toutefois que, si les services judiciaires concentrent encore près de 66 % des crédits d'équipement, soit un peu moins qu'en 1995 (74 %) et en 1996 (70 %), et bénéficient de 96 créations nettes d'emplois, **la progression globale de leurs crédits n'est qu'apparente**. En effet, les crédits de fonctionnement des juridictions régressent de 59 millions de francs (- 80 millions de francs pour les juridictions du premier degré). Surtout, **l'effet positif apparent tient essentiellement à la progression des frais de justice** (1,52 milliard de francs, soit une progression de 7,8 % après une augmentation de 7,6 % en 1996) **et de l'aide juridique** (1,2 milliard de francs, soit une progression de 11,9 % par rapport à 1996). Autrement dit, la part des ressources de fonctionnement des juridictions est obérée chaque année un peu plus par la progression très rapide de ces deux dépenses qui devraient consommer **2,72 milliards de francs** en 1997, soit 11,38 % du budget de la justice et surtout **25,83 % des crédits des services judiciaires**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit essentiellement d'actions en faveur du logement dont on connaît les difficultés notamment pour les agents des greffes affectés dans les grandes zones urbaines et périurbaines.

<sup>2</sup> Voir ci-après les développements consacrés aux frais de justice et à l'aide juridique.

Quant à l'exécution de la loi de programme<sup>1</sup>, elle est étalée sur une année supplémentaire, ce qui se traduit par un retard dans les créations d'emplois judiciaires. Ne sont ainsi budgétisés que 30 emplois nouveaux de magistrats, au lieu des 60 qu'aurait exigé une exécution normale des engagements pris en 1995, et 78 emplois nets de greffiers, au lieu de 167<sup>2</sup>.

Pour leur part, les juridictions administratives bénéficieront en 1997 de 680 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement<sup>3</sup>, en progression de 7,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. Le taux d'exécution du plan pluriannuel est plus satisfaisant que pour les juridictions judiciaires : 46 emplois sont créés dont 16 de magistrats dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (au lieu de 56), les autorisations de programme restent fixées à 40 millions de francs, quant aux crédits de paiements, ils sont établis à 41 millions de francs, soit une augmentation de 60 % par rapport à 1996.

\* \*  
\*

Dans la mesure où la mission d'information de la commission des Lois, présidée par notre collègue M. Charles Jolibois, vient de remettre, à l'issue d'un travail de huit mois, un rapport, présenté par notre collègue M. Pierre Fauchon, sur les moyens de la Justice, votre rapporteur pour avis a estimé préférable, après avoir présenté rapidement quelques données budgétaires, notamment sur l'exécution de la loi de programme, de mettre l'accent sur des questions que le rapport de la mission d'information n'a pas abordées : l'évolution des frais de justice et de l'aide juridique, d'une part, la situation des juridictions administratives, d'autre part.

\* \*  
\*

Après que son rapporteur s'en fut remis à la sagesse de la commission, celle-ci a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du projet de budget du ministère de la Justice pour 1997 consacrés aux services généraux. Elle a toutefois formulé l'espoir que l'exercice budgétaire 1998 serait plus favorable au redressement cette institution fondamentale qu'est la justice mais qui ne bénéficie toujours pas des moyens indispensables à son bon fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Voir ci-après les développements consacrés à l'exécution de la loi pluriannuelle.

<sup>2</sup> s'ajoutant, il est vrai à 300 créations d'emplois de catégorie C hors programme pluriannuel en 1996.

<sup>3</sup> dont 3 millions ajoutés par l'Assemblée nationale pour l'informatisation de la bibliothèque du Conseil d'Etat.

## I. LES SERVICES GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE : UN BUDGET EN STAGNATION

Le projet de loi de finances pour 1997 consacre, on l'a rappelé, 23,892 milliards de francs à la justice, dont 3,4 milliards (= 0,3 %) à l'administration centrale et 10,536 milliards de francs aux services judiciaires. Compte tenu de l'accroissement des crédits destinés à l'aide juridique et aux frais de justice (2,73 milliards de francs, en augmentation de 9,6 %), **la part réelle des services judiciaires régresse**. Elle ne représente plus que **32,4 % du budget de la justice** alors qu'elle s'établissait cette année à 35,6 %.

### A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : RESTRICTION DES MOYENS

#### 1. Suppression de 43 emplois et ponction sur les services déconcentrés

Comme toutes les administrations centrales, le ministère de la justice connaît une réduction de ses emplois budgétaires. Il est ainsi prévu de supprimer 43 emplois en 1997, ce qui portera à 2,93 % le nombre des emplois rattachés à l'administration centrale (3,02 % en 1996 et 3,08 % en 1995).

Les **suppressions** portent notamment sur **5 emplois de greffiers en chef et 25 emplois de greffiers** dont votre rapporteur estime qu'ils **auraient pu être très utilement redéployés en direction des juridictions** plutôt que supprimés.

On rappellera en outre que la Chancellerie corrige les effets de la réduction des effectifs centraux **en prélevant sur les services déconcentrés**. C'est ainsi qu'au 30 juin 1996, les effectifs réels (hors vacataires) de la Chancellerie comprenaient **433 agents** de ces services sur les 2.212 agents en poste à l'administration centrale.

#### 2. L'assagissement de l'informatique

Les crédits informatiques centraux diminuent de 15 % (chapitre 34-05) en raison de l'achèvement des grandes applications nationales recentrées par le plan intérimaire de 1992.

C'est ainsi que la rénovation de casier judiciaire national s'est achevée en avril 1995, même si certains développements nouveaux peuvent éventuellement être envisagés. La nouvelle chaîne pénale, limitée à la région

parisienne, est installée dans les 7 TGI concernés (le dernier équipé a été celui de Bobigny en avril 1996).

Les 235 millions de francs inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 sont destinés à assurer le maintien de l'existant (192 millions) et le renouvellement de certains matériels (40 millions), ainsi qu'à financer une mesure nouvelle importante pour l'informatisation de la gestion des détenus (14 millions).

Quant aux crédits locaux d'informatique (chap. 37-92), ils diminuent également. Surtout une certaine remise en ordre s'impose après l'euphorie des dernières années, en raison notamment de la situation quasi monopolistique de deux sociétés de services.

## ***B. LES SERVICES JUDICIAIRES : RALENTISSEMENT DE L'EFFORT***

Le rapport de la mission d'information sur les moyens de la justice a analysé de manière détaillée les évolutions contentieuses et les délais de jugement, c'est pourquoi votre rapporteur pour avis se permet de vous y renvoyer ; de même pour l'évolution des effectifs.

Le présent avis peut dès lors se concentrer sur deux aspects importants de la loi de finances pour 1997 : l'application du plan pluriannuel et la réduction des crédits de fonctionnement des juridictions.

### **I. L'étalement du plan pluriannuel**

De quinquennal (1995-1999), le plan pluriannuel pour la justice est devenu sexennal, ce qui conduit à en étaler l'exécution sur une année supplémentaire alors que, de toute évidence, les services judiciaires ont besoin d'un renforcement soutenu de leurs moyens.

#### *a) Les personnels*

##### **• Les magistrats**

Le nombre des emplois de magistrats créés en 1997 est réduit de 60 à 30. Cette contraction n'empêche toutefois pas une diminution corrélative des places mises au concours de l'École nationale de la magistrature, la Chancellerie parvenant à maintenir, grâce à un accord conclu avec le ministère du budget en 1996, le niveau de recrutement à 145, soit au niveau atteint en 1996, en redressement sensible par rapport aux dernières années ; ce ne sont en effet que 110 auditeurs qui sortiront de l'École en 1997.

Reste à consolider cet effort afin de prévenir l'apparition de nouveaux goulots d'étranglement dans le corps judiciaire qui nuisent au déroulement des carrières.

Votre rapporteur estime par ailleurs que l'effort est insuffisant et qu'il convient de rappeler que la loi de programme avait toujours été envisagée comme un minimum. Il s'inquiète en outre du faible nombre d'emplois créés dans les TGI (15) alors que les besoins y sont particulièrement criants, notamment en matière de juge des enfants et d'application des peines.

Enfin, votre commission des Lois relève enfin que les recrutements de conseillers de cours d'appel en service extraordinaire et de magistrats à titre temporaire ne sont toujours pas entamés et qu'aucun emploi budgétaire supplémentaire n'est inscrit dans le projet de loi de finances. Lors de son audition, le Garde des sceaux a toutefois annoncé le recrutement en 1997 de 12 conseillers (correspondant aux postes budgétaires créés en 1995-1996) et de l'équivalent temps plein de 34 magistrats à titre temporaire (116 personnes, également prévues par les deux précédents budgets) afin de conduire enfin l'expérience décidée par le Parlement au début de l'année 1995, dans les ressorts d'Aix en Provence, Angers, Colmar et Versailles.

Il a également confirmé que les tribunaux criminels départementaux ne sauraient être pourvus par prélèvements sur les effectifs existants.

#### • Les agents des greffes

Les créations nettes d'emplois dans les greffes ne s'élèveront qu'à 66 en 1997, l'essentiel de l'effort portant sur la catégorie C. Le Garde des sceaux a d'ailleurs indiqué lors de son audition qu'il n'y aurait pas de concours de greffier l'an prochain. On est donc loin des engagements de la loi de programme et ce d'autant plus que les gels ont considérablement perturbé les recrutements en 1996.

Votre rapporteur regrette cette situation, qui fait vigoureusement réagir les organisations professionnelles, et regrette que les suppressions d'emplois soient concentrées sur les postes de greffier sans lesquels les juridictions ne sauraient fonctionner.

Il observe par ailleurs que cette évolution limite les perspectives de carrière des intéressés, en dépit, il est vrai, d'un certain repyramidage des fonctions. Enfin, il ne peut que déplorer le retard pris dans la mise à niveau indemnitaire en dépit des engagements pris en 1996.

Votre rapporteur insiste également une nouvelle fois sur la **nécessité d'engager une véritable réflexion sur les missions des greffes.**

Enfin, votre rapporteur relève que **12 emplois** sont **prélevés sur les créations prévues par la loi de programme au titre des services judiciaires** pour être affectés aux UEER (unités éducatives d'encadrement renforcé) instituées dans le cadre de la politique de la ville. Alors qu'il avait toujours été convenu que les emplois de la loi de programme ne seraient pas affectés à des politiques nouvelles, quel qu'en soit l'évident intérêt, voilà donc une **première et regrettable dérogation**.

*b) L'équipement judiciaire*

En dépit d'une baisse du niveau des autorisations de programme, les crédits destinés aux équipements judiciaires s'établissent à un haut niveau (896,6 millions de francs en crédits de paiement<sup>1</sup>, soit 22,4 % de plus qu'en 1996). L'effort est significatif et résulte directement de la **loi de programme** dont le **taux d'exécution** atteint **72,1 %**.

Les effets sont toutefois atténués par les retards pris sur certaines opérations soit en raison du gel des crédits soit pour des motifs techniques. C'est ainsi que les reports sur 1996 ont atteint 318 millions de francs, soit 30% de la ressource budgétaire, et qu'au 22 octobre dernier, date de l'audition de directeur de l'administration générale et de l'équipement par votre rapporteur, la prévision de report était de 141 millions de francs, soit 13 % de la ressource.

Reste que de nombreux éléments du parc immobilier sont toujours en piètre état. Les commissions de sécurité estiment d'ailleurs le coût des seuls travaux de sécurité à 1,1 milliard de francs dont 700 millions pour le tribunal de Paris.

**2. La réduction des crédits de fonctionnement des juridictions du premier degré**

La lecture de l'article 37-92 fait apparaître une réduction de 80,37 millions de francs des crédits de fonctionnement des juridictions du premier degré, soit un montant inférieur de près de 10 % à celui de l'an dernier. Sachant que le gel atteint ces crédits de plus en plus tôt (au mois de février en 1996), il paraît difficile d'imaginer comment les juridictions vont pouvoir faire face à leurs dépenses de fonctionnement.

Les cours d'appel bénéficient, pour leur part, d'un abondement de crédits de 63,28 millions de francs (+ 39 %), destiné au financement de la mise en place des nouvelles structures de gestion.

---

<sup>1</sup> L'Assemblée nationale y a ajouté 4 millions de francs sur le chapitre 57-11

## II. LES FRAIS DE JUSTICE ET L'AIDE JURIDIQUE

Depuis quelques années, les dépenses afférentes aux frais de justice et à l'aide juridique augmentent de manière préoccupante et gonflent artificiellement le montant des crédits alloués aux services judiciaires, au détriment du fonctionnement des juridictions dont les ressources tendent à s'amenuiser.

Entre 1988 et 1994, le coût moyen d'une affaire en frais de justice est ainsi passé de 688 francs à 1.030 francs. Ainsi que le Garde des Sceaux le déclarait lors de son audition par la commission des Lois, le 14 novembre dernier, « *la dynamique de cette dépense -dont l'objet n'est pas contestable- ne laisse pas d'inquiéter* ».

La même observation peut être faite à propos de l'aide juridique dont l'évolution est en outre aggravée par les conséquences des difficultés économiques d'une part croissante de la population.

### A. LES FRAIS DE JUSTICE

#### 1. Le constat

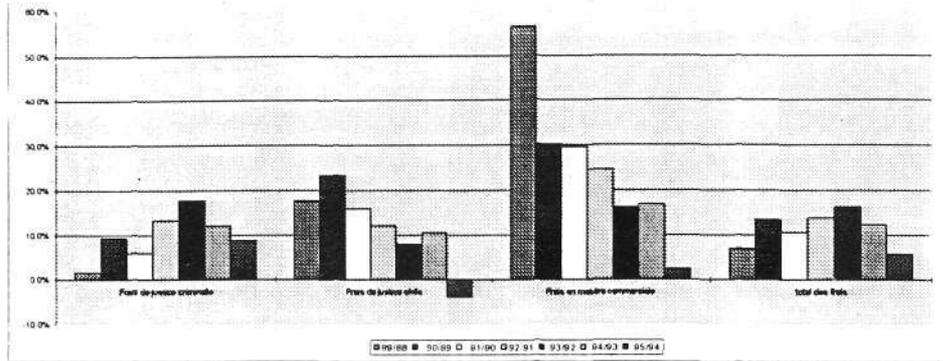
##### a) *Une évolution globale préoccupante*

Les dotations inscrites en loi de finances initiale, au titre des frais de justice, sur le chapitre 37-11, sont passées, en francs courants, de 636 millions de francs en 1988 à 1,409 milliard de francs en 1996, soit une **progression de 121 % en 8 ans**. Cette progression est **deux fois supérieure à celle du budget de la justice sur la même période** (+ 58 %) et près de six fois supérieure à la hausse des prix (+ 22 %).

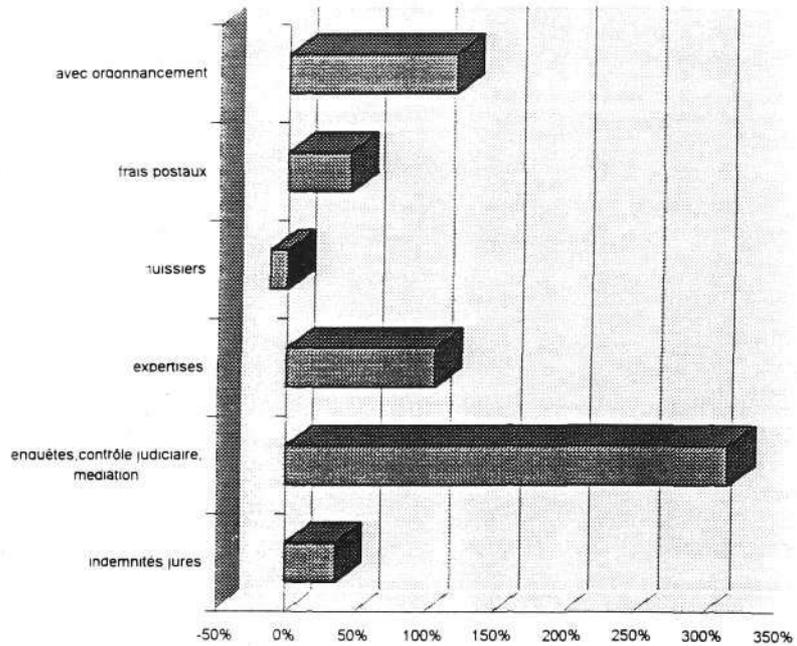
La progression la plus forte est concentrée sur la période 1992-1996 et les prévisions initiales ayant été insuffisantes, il a fallu, lors des cinq derniers exercices, procéder à des ajustements pour suivre l'évolution des dépenses en raison, principalement, des retards de paiement à France Telecom en 1995 et de la suppression de la franchise postale en 1996.

A partir de 1994 toutefois, le rythme de progression de la dépense s'infléchit : son taux de croissance passe en effet de 16,3 % en 1993 à 12,3 % en 1994 et 5,7 % en 1995. **Pour 1996**, la Chancellerie estime que, compte tenu de la charge nouvelle résultant de la suppression de la franchise postale, la dépense devrait progresser de **6,1 %**.

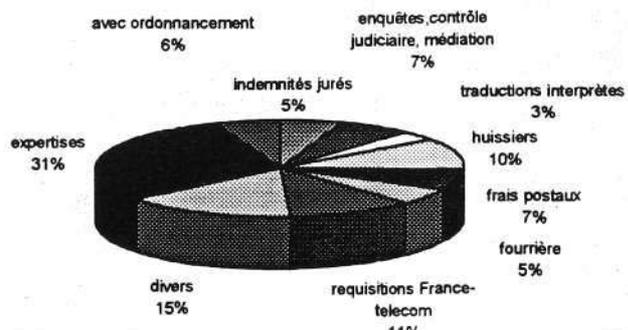
### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DES FRAIS DE JUSTICE entre décembre 1988 et décembre 1995



### ÉVOLUTION DES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE entre décembre 1988 et décembre 1995



### STRUCTURE DES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE (au 31/12/1995)



*b) Des évolutions différenciées selon la nature des frais*

L'augmentation de la dépense est liée à certaines réformes législatives ainsi qu'au renforcement des exigences en matière de preuves ou d'individualisation des sanctions.

Les frais de justice pénale représentent 68 % de la dépense, les frais de justice civile 19 % et les frais de justice commerciale 11 %.

• **Les frais pénaux**

Les frais pénaux ont augmenté de 92 % entre 1988 et 1995, et, si une décélération peut être constatée depuis 1994, l'évolution de la dépense varie en fait considérablement selon la nature des frais.

Elle résulte en effet principalement de l'augmentation des dépenses liées aux enquêtes, au contrôle judiciaire et à la médiation, des réquisitions à France Telecom et de la location du matériel d'interception pour les écoutes téléphoniques, enfin du gardiennage des scellés. S'y ajoutent, mais dans une moindre mesure, des dépenses d'expertises, les frais avec ordonnancement et les frais postaux (voir graphique reproduit à la page précédente).

L'augmentation des frais d'enquête, de contrôle judiciaire et de médiation résulte de la loi n° 89-461 du 6 juillet 1989, qui a accru le recours aux enquêtes, des lois du 4 janvier 1993 et du 24 août 1993, qui ont institutionnalisé la médiation pénale, et du décret du 4 novembre 1992, qui a augmenté les tarifs des prestations exécutées par des associations conventionnées.

La hausse des dépenses correspondant aux réquisitions à France Telecom est imputable à trois facteurs :

- la facturation systématique de prestations qui étaient gratuites avant le changement de statut de l'entreprise,
- une très forte majoration des tarifs commerciaux sur lesquels ont été alignés les tarifs de la plupart des prestations assurées en exécution des réquisitions judiciaires,
- une progression continue du volume des prestations, notamment des interceptions téléphoniques.

Il apparaît en effet que le plafonnement à 2.000 du nombre des écoutes administratives, dites interceptions de sécurité, en application de l'article 5 de la loi n° 91-646 relative au secret des correspondances émises par voie de télécommunications, s'est traduit par un développement des

écoutes judiciaires. La négociation avec France Telecom d'une nouvelle convention a toutefois permis au ministère de la justice d'obtenir une réduction moyenne des tarifs de l'ordre de 30 %.

#### • Les frais civils

Les frais civils sont constitués à hauteur de 56 % par des frais postaux. S'y ajoutent, pour 18 %, les frais d'enquête sociale et, pour 17 %, les frais de tutelle.

Pour l'essentiel, la progression des dépenses résulte de l'augmentation des tarifs postaux et des recours aux lettres recommandées avec demandes d'avis de réception imposés par la loi pour le traitement du surendettement et les procédures civiles d'exécution.

#### • Les frais commerciaux

Après plusieurs années de croissance soutenue (+ 359 % entre 1988 et 1995), les frais commerciaux se sont stabilisés en 1995 mais dès le début de l'année 1996, les ouvertures de procédures collectives recommençant à croître modérément, les frais commerciaux ont repris leur hausse (+ 15 % sur le premier semestre).

#### *c) Des profils de dépenses très différenciés*

D'un ressort de cour d'appel à l'autre, le coût moyen des frais de justice par affaire varie dans une proportion de 1 à 4, l'évolution de ces valeurs sur plusieurs années faisant en outre ressortir une très forte continuité.

D'après l'étude menée par la Chancellerie, trois facteurs semblent déterminants :

- l'émergence d'affaires exceptionnelles générant des frais de justice importants en volume et en valeur,
- la structure du contentieux,
- l'organisation et les pratiques propres à chaque cour d'appel.

Il est en outre possible de dresser, sur les sept dernières années, des profils de gestion qui font apparaître que :

- une cour d'appel sur deux maîtrise les frais de justice pénale, soit de manière continue (les trois quarts), soit de manière relative (une ou deux années de dépassement),

- un quart des cours d'appel passe par des phases d'alternance et de dérive,

- le dernier quart est en situation de dérive, continue ou relative, la valeur moyenne en frais de justice d'une affaire poursuivie continuant de s'accroître à un rythme soutenu sur les deux tiers ou la totalité de la période.

## 2. Les remèdes

Lors de la présentation au Parlement du projet de loi de finances pour 1996, le Garde des sceaux s'est engagé à faire progresser l'administration de la justice sur la voie d'une évolution mieux maîtrisée de ses dépenses. Il a évoqué notamment à cet égard la nécessité de ralentir le rythme d'augmentation des frais de justice, estimant qu'« *un effort de gestion n'était pas incompatible avec le respect de l'indépendance des magistrats, ordonnateurs juridiques des frais de justice* ».

### *a) La mobilisation de la Chancellerie*

Depuis longtemps déjà, la Chancellerie s'inquiète de l'évolution des frais de justice.

Après le rapport de la mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection des services judiciaires, elle a créé, en 1994, des groupes de travail thématiques pour en mettre en oeuvre les recommandations.

Un premier bilan de ces travaux peut être dressé :

- la signature de la convention avec France Telecom déjà citée, en 1995,
- l'établissement d'une convention pour les locations de matériels d'écoutes téléphoniques,
- l'instauration d'un suivi du gardiennage des pièces à conviction,
- la définition des modalités de participation de la Chancellerie au fonctionnement des laboratoires interrégionaux de police scientifique (LIPS).

Par ailleurs, en avril 1996, le Garde des Sceaux a adressé une circulaire aux chefs de cours leur demandant d'instaurer un suivi des frais de justice par juridiction et fixant à 5 % le taux d'évolution de référence pour les frais pénaux.

*b) Des réformes législatives annoncées*

Lors de son audition par la commission des Lois, le Garde des Sceaux a précisé qu'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre judiciaire serait très prochainement soumis au Parlement **afin de permettre la réalisation d'économies structurelles.**

C'est ainsi que l'article 41-1 du code de procédure pénale serait modifié pour réduire de 3 ans à 6 mois, à compter de la décision de classement ou de la décision définitive, le délai de conservation des biens saisis non restitués à leurs propriétaires.

Il est en outre prévu d'élargir les possibilités de remise aux domaines des objets saisis par le juge d'instruction, tout en sauvegardant les droits des propriétaires (article 99 du code de procédure pénale).

Le projet de loi modifierait par ailleurs la procédure de sanction des constitutions de partie civile abusives en permettant au juge d'instruction de statuer sur le prononcé de l'amende civile dans le cadre de l'ordonnance de non-lieu avec une possibilité de recours devant la chambre d'accusation statuant en formation collégiale (article 91 du code de procédure pénale).

Enfin, le projet de loi réduirait les obligations d'envois de lettres recommandées avec demande d'avis de réception pour procéder aux convocations des parties et de leurs conseils ainsi qu'à des notifications. Lors de son audition, le Garde des Sceaux a même évoqué à cet égard le recours à la télécopie.

D'après les estimations de la Chancellerie, ces différentes mesures ainsi qu'une gestion plus rigoureuse par les cours, devraient permettre de cantonner **l'augmentation des frais de justice en 1997 à 1,5 % pour les frais pénaux, 2,8 % pour les frais civils et 12 % pour les frais commerciaux** (en raison de l'accroissement du nombre des procédures collectives).

**Au total,** la dotation initiale **pour 1997** progresserait donc encore de **7,84 %** (y compris l'incidence de la suppression de la franchise postale).

*c) Les limites de l'exercice*

La progression des frais, de justice tient, on l'a vu, à plusieurs facteurs. Elle est en outre d'autant plus difficilement contrôlable que les prescripteurs en la matière sont les juges et qu'il n'est pas concevable que la mise en oeuvre de leurs missions soit affectée par des considérations de gestion. Ainsi que le Garde des Sceaux le rappelait lors de son audition, « *il ne faut pas que la gestion empiète sur la justice car celle-ci n'est pas un service public comme un autre* ».

C'est d'ailleurs pour ce motif que les crédits du chapitre 37-61 sont évaluatifs et majoritairement sans ordonnancement. Autrement dit, les abondements nécessaires sont apportés en cours d'exercice.

Reste que les magistrats sont incités par les chefs de cours à ne pas multiplier les frais et ce d'autant que leur coût est toujours plus élevé. C'est ainsi que le développement de la téléphonie mobile risque d'alourdir encore la charge des écoutes téléphoniques.

On relèvera, par ailleurs, le risque de grignotage progressif des crédits attribués aux services judiciaires, le ministère de l'économie et des finances ayant fait savoir que dorénavant tout dépassement de la dotation initiale serait gagé pour moitié sur une réduction des frais de fonctionnement des juridictions<sup>1</sup>.

## **B. L'AIDE JURIDIQUE**

Comme les frais de justice, l'aide juridique pèse lourdement sur les crédits du budget de la justice. La dotation budgétaire devrait ainsi passer de 1,085 milliard de francs en 1996 à **1,216 milliard en 1997**, soit une **augmentation de 12%**, alors que le montant de l'unité de valeur de référence reste fixé à 130 F comme en 1995 et 1996<sup>2</sup>.

L'an dernier, votre rapporteur a rappelé, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1996, l'économie générale de la réforme de l'aide juridique résultant de la loi n° 91-637 du 10 juillet 1991 et du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 ainsi que les modalités de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue introduite par la loi n°93-1013 du 24 août 1993. Il avait en outre présenté les conclusions du bilan des trois premières années d'application de la réforme dressé par le Gouvernement à l'intention du Parlement.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, il en résultait que, si le dispositif d'ensemble donnait satisfaction, quelques améliorations pouvaient être apportées dans l'organisation des bureaux d'aide juridictionnelle, dans le contrôle des ressources des candidats à l'aide et dans la maîtrise des dépenses supportées par l'Etat.

<sup>1</sup> Voir audition du Garde des Sceaux reproduite au bulletin des commissions n°7 du 16-11-1996.

<sup>2</sup> Afin, précise la Chancellerie, « de mettre en cohérence les objectifs de la loi de 1991, la dotation, qui était inscrite en 1996 au chapitre 37-12, sera transférée en 1997 au titre IV qui regroupe les interventions publiques et inscrite sur un nouveau chapitre 46-12 aide juridique »

	1993			1994			1995		
	Aide totale	Aide partielle	Ensemble	Aide totale	Aide partielle	Ensemble	Aide totale	Aide partielle	Ensemble
<b>Contentieux civils</b>	<b>259 311</b>	<b>81 000</b>	<b>320 311</b>	<b>294 768</b>	<b>65 651</b>	<b>360 419</b>	<b>314 146</b>	<b>69 804</b>	<b>384 050</b>
<i>Variation annuelle (en %)</i>				13.7	7.6	12.5	6.8	6.6	6.6
dont :									
JAF divorces	90 732	23 288	114 020	98 237	23 966	122 203	98 453	24 333	122 786
<i>Variation annuelle (en %)</i>				8.3	2.9	7.2	0.2	1.5	0.5
part dans les contentieux civils	35.0	38.2	35.6	33.3	36.5	33.9	31.3	34.8	32.0
JAF autres	25 605	6 237	31 842	43 188	8 776	51 964	58 945	11 721	70 666
<i>Variation annuelle (en %)</i>				68.7	40.7	63.2	36.5	33.6	36.0
part dans les contentieux civils	9.9	10.2	9.9	14.7	13.4	14.4	18.8	16.8	18.4
<b>Contentieux pénaux</b>	<b>173 713</b>	<b>8 349</b>	<b>182 062</b>	<b>195 920</b>	<b>8 556</b>	<b>204 476</b>	<b>228 761</b>	<b>9 900</b>	<b>238 661</b>
<i>Variation annuelle (en %)</i>				12.8	2.5	12.3	16.8	15.7	16.7
dont :									
procédures criminelles	4 832	333	5 165	4 882	196	5 078	5 832	273	6 105
<i>Variation annuelle (en %)</i>				1.0	-41.1	-1.7	19.5	39.3	20.2
part dans les contentieux pénaux	2.8	4.0	2.8	2.5	2.3	2.5	2.5	2.8	2.6
procédures correctionnelles	159 343	7 164	166 507	179 559	7 416	186 975	211 524	8 640	220 164
<i>Variation annuelle (en %)</i>				12.7	3.5	12.3	17.8	16.5	17.8
part dans les contentieux pénaux	91.7	85.8	91.5	91.8	86.7	91.4	92.5	87.3	92.2
procédures contraventionnelles	4 453	536	4 989	5 390	596	5 986	5 039	551	5 590
<i>Variation annuelle (en %)</i>				21.0	11.2	20.0	-6.5	-7.6	-6.6
part dans les contentieux pénaux	2.6	6.4	2.7	2.8	7.0	2.9	2.2	5.8	2.3

Source : Répertoire de l'Aide juridictionnelle.

S'agissant en revanche de l'aide à l'accès au droit, il apparaissait que sa mise en place se faisait très lentement.

Ces points font actuellement l'objet d'une réflexion dans le cadre d'un groupe de travail comprenant des parlementaires, dont notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt, et des représentants des administrations concernées.

### 1. L'aide juridictionnelle : un ralentissement modéré de la croissance de la dépense

#### a) *Un rythme de croissance des demandes encore élevé*

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle ne cesse d'augmenter (+ 11,5 % en 1995 pour atteindre 646 549), notamment en matière pénale. Le taux de rejet s'établit à 8,4 %.

Après avoir crû de 12,3 % en 1994, les admissions pénales ont encore augmenté de 16,7 % en 1995. Cette augmentation est encore plus nette pour les admissions au titre des procédures criminelles (+ 20,2 %) et pour les procédures correctionnelles (+ 17,8 %) qui représentent désormais 92 % des admissions pénales. Comme en 1994, les admissions à l'aide totale augmentent plus vite que les admissions à l'aide partielle<sup>1</sup>.

Avec 384 050 admissions en 1995 (+ 6,6 %), les contentieux civils représentent près des trois cinquièmes du total des admissions. Les contentieux familiaux y occupent une part croissante (plus de la moitié en 1995).

Enfin, l'explosion qu'avait connu en 1994 le nombre des admissions pour les procédures en matière d'entrée et de séjour des étrangers se poursuit à un rythme moindre (+ 80 % après le doublement enregistré en 1994).

#### b) *L'amélioration du fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle*

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a, dans son article 18, complété la composition des bureaux d'aide juridictionnelle en désignant le greffier en chef du TGI comme vice-président. Celui-ci participe désormais aux séances du bureau avec voix délibérative. Une circulaire du 4 mai 1995 le charge en outre notamment d'assurer le suivi de l'activité du bureau, grâce à des

<sup>1</sup> En 1996, le plafond de l'aide totale s'établit à 4 758 F et celui de l'aide partielle à 7 137 F

tableaux de bord, et de proposer des mesures d'organisation de nature à en améliorer le fonctionnement.

L'informatisation des bureaux devrait permettre d'améliorer les délais d'admission mais il subsiste çà et là des difficultés particulières, notamment dans les tribunaux de Bobigny, Montpellier et Lyon dans lesquels les délais d'attente pour l'obtention de l'aide juridictionnelle vont de six à douze, voire quatorze mois. Lors de son audition par votre commission des Lois, le le Garde des sceaux s'est engagé à prendre des mesures pour porter remède à ces situations inacceptables.

### *c) L'amélioration de la gestion des crédits*

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement du budget 1995, la Cour des comptes relevait que les CARPA recevaient des dotations provisionnelles de très loin supérieures aux besoins réels. La trésorerie des caisses atteignait alors trois mois de budget.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par le directeur de l'administration générale et de l'équipement, cette situation est en voie de résorption accélérée, sans pourtant que les délais de paiement aux avocats en soient accrus ; bien plus, ils ont été considérablement raccourcis et varient maintenant d'une à quatre semaines à compter de la transmission de l'attestation.

En outre, le décret n° 96-886 du 10 octobre 1996 est venu renforcer les obligations comptables des CARPA afin que le contrôle de la gestion des fonds soit mieux assuré.

## **2. L'aide à l'accès au droit : des résultats décevants**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1991, seuls 14 conseils départementaux de l'aide juridique ont fait l'objet d'un arrêté d'approbation publié au journal officiel. Ce chiffre est inchangé par rapport à l'an dernier. On observera toutefois que le montant des subventions versées à ces conseils a doublé entre 1994 et 1995, pour atteindre 1,4 million de francs.

Une circulaire en date du 8 août 1995 a été adressée à l'ensemble des cours d'appel et des TGI afin d'accélérer le processus de création des groupements après la publication du décret du 8 mars 1995 qui associe le ministère chargé du budget à l'approbation des groupements.

Outre les participations de l'Etat, le financement de l'aide à l'accès au droit résulte principalement des apports des collectivités locales et des

professionnels du droit. Il semble que les intéressés soient peu attirés par la formule imposée du groupement d'intérêt public à laquelle la Chancellerie envisage de substituer des formules plus souples.

### III. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

En termes budgétaires, la justice administrative apparaît de peu de poids :

- elle ne représente que 2,8 % du budget de la justice ;
- elle emploie 2.062 personnes, dont 217 membres du Conseil d'Etat, 641 magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 309 fonctionnaires au Conseil d'Etat et 895 personnels de greffe dans les cours et tribunaux ;
- les stocks d'affaires restant à juger s'élevaient à 211.893 (chiffre corrigé des séries) au 31 décembre 1995 ;
- elle comprend 34 tribunaux administratifs (bientôt 35), 5 cours administratives d'appel (bientôt 7) et une juridiction suprême, le Conseil d'Etat.

Et pourtant, dans le rapport publié en 1992 au nom de la commission d'enquête du Sénat chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques<sup>1</sup>, nos collègues MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis diagnostiquaient une crise de la justice administrative « *moins voyante et moins médiatisée* » que celle de la justice judiciaire mais « *non moins grave* ».

Leur constat était articulé autour de trois considérations : la justice administrative est trop lente, ses décisions sont parfois difficilement exécutées, enfin l'intervention du juge ne vide pas toujours le litige. D'après nos collègues, l'explication de cette situation tenait à trois causes principales : le comportement de l'administration, la facilité d'accès au juge administratif et l'incapacité de la justice administrative à se réformer.

Après un tel constat, il a semblé utile à votre rapporteur de dresser un bilan de la situation quatre ans plus tard. Celui-ci fait apparaître des évolutions positives :

---

<sup>1</sup> Sénat n° 400 (1991-1992).

- le renforcement sensible des moyens grâce à une programmation pluriannuelle sur les exercices 1995-1999,

- l'accélération des délais de traitement des affaires, en dépit de l'accroissement persistant du nombre des saisines, grâce à une meilleure organisation des juridictions et à la mise en oeuvre de procédures simplifiées et accélérées.

La prochaine réforme du statut des magistrats administratifs devrait en outre renforcer l'attractivité de ces fonctions.

Reste toutefois que **la prévention du contentieux n'a guère progressé et que les acquis sont très fragiles** ainsi que le Garde des Sceaux l'a indiqué lors de son audition devant la commission des Lois, en faisant état d'un « *risque de bascule dans deux ou trois ans* ».

### 1. Un renforcement sensible et constant des moyens

Comme le tableau reproduit ci-contre le fait apparaître, de 1992 à 1996 les effectifs des juridictions administratives ont progressé chaque année de 3 ou 4 %, tandis que les moyens en matériel s'accroissaient en moyenne de 2 % par an, le début de la période étant marqué par une stagnation et les deux derniers exercices caractérisés par une augmentation plus marquée de 4 %.

#### *a) Un renforcement programmé*

La loi de programme du 6 janvier 1995 avait prévu la création sur cinq ans de 180 emplois de magistrats administratifs, dont 75 en surnombre, et de 200 emplois d'agents de greffe ainsi qu'une enveloppe d'investissement de 200 millions de francs.

Elle avait également prévu la création de deux nouveaux tribunaux administratifs en Ile-de-France et de deux nouvelles cours administratives d'appel « *pour permettre un rééquilibrage des ressorts géographiques de ces cours* ».

#### *b) Une exécution satisfaisante*

##### • Les créations d'emplois

Sur les 105 emplois de **magistrats administratifs** prévus, 42 ont été créés en 1995-1996. L'étalement du plan pluriannuel sur six ans se traduit par un ralentissement puisque, **en 1997, 16 emplois** seront créés (au lieu de 21) et

EVOLUTION DES MOYENS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Années	MOYENS EN PERSONNEL								MOYENS EN MATERIEL					CONTENTIEUX				
	EFFECTIFS CE			EFFECTIFS TA ET CAA					Total chap 34-51 Dépenses de fonctionnement  (ch 34-51)	Frais de justice CE, CAA & TA  (ch 37-11)	TOTAL hors informatique  (a) = (ch 34-51 + ch 37-11)	Informatique  (ch 34-05)	TOTAL  (b) = (a) + ch 34- 05	taux annuel de variation des crédits de fonctionne- ment	Contentieux (Nbre d'entrées / an en données corrigées des séries)	taux annuel de variation des entrées	Contentieux (Nbre d'affaires traitées/ an en données corrigées des séries)	taux annuel de variation des sorties
	Membres	Personnels	Effectif total	Magistrats des TA et CAA	Agents de greffe	Effectif total	Total CE, TA et CAA	taux annuel de variation des effectifs										
1990	220	275	495	521	600	1 121	1 616	83 560 598		83 560 598	10 600 477	94 161 075		83 810		72 718		
1991	219	289	508	549	630	1 179	1 687	88 275 025		88 275 025	18 300 000	106 575 025	13%	89 819	7%	82 262	13%	
1992	218	286	504	561	696	1 257	1 761	89 820 025		89 820 025	19 109 000	108 929 025	2%	101 743	13%	87 922	7%	
1993	218	286	504	571	759	1 330	1 834	83 545 785	4 100 000	87 645 785	20 799 000	108 444 785	-0.44%	106 112	4%	95 786	9%	
1994	217	287	504	583	797	1 380	1 884	80 039 521	4 100 000	84 139 521	24 860 000	108 999 521	1%	107 335	1%	102 430	7%	
1995	217	296	513	605	843	1 448	1 961	79 839 521	4 100 000	83 939 521	29 164 000	113 103 521	4%	121 593	13%	111 371	9%	
1996	217	303	520	625	871	1 496	2 016	80 852 359 (1)	4 100 000	84 952 359	32 723 000	117 675 359	4%					
1997	217	309	526	641	895	1 536	2 062	81 701 435 (1)	4 100 000	85 801 435	26 369 000	112 170 435	-5%					

(1) hors Commission de la transparence et transfert consécutif à la suppression de la franchise postale

que les trois exercices suivants devraient connaître le même nombre de créations.

S'agissant des 75 emplois **en surnombre** destinés à résorber les stocks et mis en place à titre transitoire, à raison de 15 par an (la décrue s'effectuant au même rythme jusqu'à 2004), 30 ont été effectivement créés en 1995-1996 mais en raison de l'étalement de l'exécution du plan sur une année supplémentaire, le projet de loi de finances pour 1997 ne prévoit que **11 créations**.

En 1997, 12 magistrats administratifs seront recrutés par la voie de l'ENA et le reste par la voie du recrutement complémentaire, du tour extérieur (6 ou 7) et du détachement pour les emplois temporaires en surnombre.

Les créations d'emplois d'**agents de greffe**, qui ont accompagné les créations d'emplois de magistrats, ont permis d'améliorer légèrement le ratio agent par magistrat qui a toujours été particulièrement faible dans les juridictions administratives : de 1,15 en 1990, ce ratio est passé à 1,39 en 1995 avec la création de 36 emplois d'agents de greffe auxquels se sont ajoutés 10 emplois transférés du ministère de l'intérieur pour accompagner le transfert de charges résultant de la modification des modalités de taxation des commissaires enquêteurs. Les 28 emplois créés en loi de finances pour 1996 et les **24 prévus** en loi de finances **pour 1997** permettront de conserver le ratio au niveau atteint en 1995, l'objectif souhaité de 1,7 restant toutefois bien éloigné.

Le Conseil d'Etat bénéficiera pour sa part de 6 créations d'emplois en 1997, ce qui porte le taux global d'exécution de la loi de programme pour les créations d'emplois dans les juridictions administratives à 52 % sur 3 ans.

#### • Le fonctionnement

Hors informatique, les crédits de fonctionnement des juridictions administratives s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 1997, à **85,8 millions de francs** auxquels l'Assemblée nationale a ajouté 3 millions de francs pour l'informatisation de la bibliothèque du Conseil d'Etat, soit un niveau supérieur aux quatre derniers exercices.

#### • L'équipement

S'agissant de l'équipement des juridictions administratives, la loi de programme n'est pas remise en cause en 1997, en dépit du principe de l'étalement de son exécution sur une année supplémentaire. Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit en effet une dotation de **41 millions de francs en crédits de paiement**, soit une progression de 64 % par rapport à 1996, ce qui

porte le taux d'exécution de la loi de programme à 60 % (en autorisations de programme) sur trois ans.

Après l'inauguration en 1996 du nouveau tribunal administratif de Melun, ces crédits devraient permettre l'achat et l'aménagement d'un immeuble destiné à la nouvelle cour administrative d'appel de Marseille, la poursuite des travaux d'aménagement de l'immeuble destiné au tribunal administratif de Lille et le financement de l'aménagement de la deuxième tranche du nouveau palais des juridictions administratives regroupant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Lyon.

La création de la cour administrative d'appel de Marseille devrait permettre de soulager la cour de Lyon dont 40 % du contentieux sera transféré à la nouvelle cour (en provenance des tribunaux administratifs de Nice, Marseille, Bastia et Montpellier) et qui ne recevrait que l'appel des décisions du tribunal administratif de Dijon (afin de soulager la cour de Nancy dont une partie du contentieux sera transféré, à terme, à la nouvelle cour du Nord dont l'ouverture est prévue en 1999).

Quant au deuxième tribunal administratif de la région parisienne, le secrétariat général du Conseil d'Etat a indiqué à votre rapporteur qu'il pourrait être ouvert en l'an 2000.

## 2. Des délais de traitement accélérés

### *a) Des résultats encourageants mais fragiles*

La loi de programme a fixé un **objectif de réduction à un an des délais moyens de jugement** devant les juridictions administratives.

Au 31 décembre 1995, ce délai était, devant les tribunaux administratifs, de 1 an 11 mois et 17 jours contre 2 ans et demi en 1990, devant les cours administratives d'appel, de 1 an et 7 mois (soit une détérioration par rapport aux années antérieures) et, devant le Conseil d'Etat, de 18 mois (au lieu de 2 ans en 1993).

**La tendance est donc à la réduction des délais de jugement, sauf devant les cours administratives d'appel** en raison du transfert de la totalité du contentieux en appel prévu par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987. **Cette tendance a toutefois du mal à s'affirmer en raison de la reprise de la progression des recours (+ 12 % en données brutes en 1995 devant les tribunaux administratifs)** après les pauses enregistrées en 1993 (+ 4 %) et 1994 (+ 1,5 %). Depuis 1990, le nombre d'affaires enregistrées en données

brutes a augmenté de plus de 50 % tandis que le nombre d'affaires jugées progressait de 55 % entre 1990 et 1995.

**Pour 1996, le secrétaire général du Conseil d'Etat, avec lequel votre rapporteur s'est longuement entretenu, estime que les perspectives sont a priori encourageantes.** Devant les tribunaux administratifs, les entrées brutes diminuent de 12 % sur les six premiers mois par rapport à la même période de l'année 1996 et les sorties brutes progressent de 9,8 %, ce qui devrait réduire le délai moyen de traitement à 21 mois.

Devant les cours administratives d'appel, la tendance sur les six premiers mois de l'année 1996 est également au ralentissement de la progression des affaires nouvelles, mais le délai moyen de traitement des affaires ne se serait pas réduit pour autant, en raison des effets de la réorganisation des cours sur les sorties de dossiers (- 18 %).

Si ces premiers résultats sont plutôt encourageants, ils font toutefois clairement apparaître que **l'accent doit être mis sur les cours administratives d'appel.**

*b) Une productivité accrue*

L'essentiel des résultats tient à un accroissement de la productivité. Il est, bien sûr, imputable avant tout aux efforts des magistrats et des agents de greffe ainsi qu'à la mise en place de systèmes informatiques adaptés. Il pourrait, en outre, être favorisé par l'application progressive des réformes de procédures prévues par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

A la demande de votre rapporteur, le Conseil d'Etat a dressé un bilan de l'application de cette réforme, résumé dans le tableau reproduit ci-contre. Il résulte des premiers éléments ainsi rassemblés que ces modifications procédurales devraient permettre d'accélérer le cours de la justice administrative et surtout de mieux en adapter le traitement des affaires à la nature de celles-ci.

Reste que les gisements de productivité sont largement épuisés et que seule une politique énergique de prévention du contentieux, en amont, et de renforcement des moyens humains et matériels, en aval, permettra d'éviter que les premiers résultats positifs obtenus soient sans lendemain.

*c) L'amélioration de l'attractivité des fonctions*

Les emplois de magistrats administratifs créés dans le cadre de la loi de programme sont **pyramidés** pour remédier partiellement au déséquilibre actuel du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours d'appel. Les 16 emplois créés en 1997 comportent ainsi deux emplois de président hors classe, deux de président, neuf de conseiller hors classe et trois de conseiller de première classe.

Les organisations syndicales de magistrats administratifs entendues par votre rapporteur estiment que cette orientation est bonne mais insuffisante et qu'il serait souhaitable de renforcer sensiblement le taux d'encadrement afin, notamment, de faciliter le déroulement des carrières. Un projet de réforme statutaire sera en outre prochainement adoptée par le Conseil des ministres qui devrait permettre d'aplanir les difficultés actuelles en réduisant le nombre des grades de sept à trois, en assurant un déroulement **plus linéaire** des carrières et une meilleure adéquation entre les grades et les fonctions exercées.

Reste, pour conforter l'attractivité de ces fonctions, à revoir le régime indemnitaire en rattachant au budget de la justice, ainsi que votre rapporteur l'avait déjà demandé l'an dernier, les primes versées aux magistrats administratifs par le budget des services généraux.

### **3. Des insuffisances**

*a) L'inefficacité de la prévention du contentieux*

La demande de justice croît dans tous les pays et dans tous les domaines. Il est normal que la justice administrative française n'y échappe pas. Il n'en demeure pas moins que l'administration française a trop peu le souci de prévenir le contentieux.

Or, la prévention est souvent possible. Tout d'abord, en améliorant la **qualité formelle et juridique des décisions**. Les échanges de personnels entre les tribunaux administratifs et les administrations, que le Conseil d'Etat encourage, sont très prometteurs à cet égard, dans la mesure où ils permettent aux magistrats administratifs et aux personnels des greffes de mieux connaître les conditions de l'action administrative et ses difficultés, et aux fonctionnaires de l'administration d'être sensibilisés au risque contentieux et de renforcer leur formation juridique.

### MISE EN OEUVRE DES NOUVEAUX POUVOIRS CONFÉRÉS AU JUGE ADMINISTRATIF

• **Extension du pouvoir du chef de juridiction, du vice-président du tribunal administratif de Paris et des formations de jugement de régler certains litiges par ordonnance** (art. L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)

Cette mesure concerne les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence des tribunaux administratifs, ne présentant plus à juger des questions autres que la condamnation aux frais irrépétibles ou la charge des dépens ainsi que les requêtes relevant d'une série qui présentent à juger en droit et en fait des questions identiques à celles que la juridiction saisie a déjà tranchées ensemble par une décision passée en force de chose jugée.

Elle est systématiquement utilisée par l'ensemble des juridictions mais son effet ne se fait sentir qu'après jugement définitif en appel. **A Paris**, elle a porté la part des affaires jugées par ordonnances du président de 25,9 % en 1994 à **31,8 %** en 1995.

• **Juge unique** (art. L. 4-1)

Le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 a fixé à 50.000 francs le montant maximum des indemnités susceptibles d'être demandées devant le juge unique. La procédure est devenue applicable à compter du 1er septembre 1995.

La proportion des affaires concernées dans chaque tribunal varie en fonction des grades des magistrats disponibles, de la structure du stock et du flux des entrées, ainsi que des choix de gestion du chef de juridiction.

Le Conseil d'Etat estime, à l'heure actuelle, à **20 %** le montant global des litiges **susceptibles d'être réglés** chaque année par application de ce dispositif. Reste bien entendu à voir le taux d'appel et surtout d'infirmer en appel.

• **Suspension provisoire de l'exécution d'une décision administrative faisant l'objet d'une demande de sursis à exécution lorsque cette exécution risque d'entraîner des « conséquences irréversibles » et que la requête comporte un moyen sérieux** (art. L. 10)

Inserée à l'initiative de l'Assemblée nationale, cette disposition souffre pour l'heure d'une incertitude d'interprétation, le Conseil d'Etat n'ayant pas encore défini le caractère « *irréversible* » des conséquences.

Les rapports annuels d'activité des présidents des tribunaux administratifs pour 1995 révèlent une grande disparité de situations en ce qui concerne le volume des demandes fondées sur cet article : les 2/3 des tribunaux administratifs n'avaient pas encore été saisis au 1er janvier 1996 alors que le tribunal administratif de Lyon comptabilisait déjà 74 demandes à cette date, dont 60 % concernant des décisions relatives au séjour des étrangers.

Le Conseil d'Etat estime que *« l'objectif à atteindre est (...) que, dans chaque tribunal et pour chaque catégorie d'affaires donnant lieu à des demandes de sursis à exécution, notamment en matière d'urbanisme et de police des étrangers, le délai moyen de jugement des conclusions à fin de sursis non seulement reste raisonnable mais soit suffisamment connu des justiciables et de leurs conseils pour que les demandes de suspensions provisoires restent exceptionnelles »*.

• **Pouvoir d'injonction, le cas échéant assorti d'une astreinte** (art. L. 6-1, L. 8-2 et L. 8-3)

On recense une dizaine de cas d'application de l'article L. 6-1, en matière de communication des documents administratifs et de fonction publique.

Il est par ailleurs difficile d'apprécier le nombre de conclusions à fin d'injonction mais le Conseil d'Etat semble craindre que cette procédure constitue *« un facteur d'alourdissement très sensible de la gestion »* des dossiers concernés tant pour le juge que pour l'administration, sans compter les cas dans lesquels le jugement ne saurait impliquer nécessairement que l'administration prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé.

• **Déconcentration des pouvoirs d'exécution** (art. L. 8-4)

Entré en vigueur à compter du 1er septembre 1995, en application du décret n° 95-831 du 3 juillet 1995, cette procédure s'articule autour de deux phases, la première « amiable », la seconde contentieuse.

Une série de dispositions pratiques a accompagné la déconcentration de cette procédure qui devrait normalement permettre une meilleure exécution des décisions. Il est toutefois difficile de dresser pour l'heure un bilan significatif mais le Conseil d'Etat insiste, dans la réponse qu'il a adressée à votre rapporteur, sur le fait que l'aide à l'exécution des décisions juridictionnelles ne doit pas trop prélever sur les forces de jugement des juridictions.

De manière plus générale, il serait également souhaitable de renforcer sensiblement les capacités juridiques des administrations ainsi que le préconise le récent rapport remis au Premier Ministre par M. Patrice Maynial, et intitulé avec pertinence *Le droit du côté de la vie, réflexions sur la fonction juridique de l'Etat*.

Reste que les pratiques pourtant hautement souhaitables de conciliation et de compromis ne se sont guère développées et ce en raison de textes les interdisant dans certains cas mais, surtout, des **modalités d'imputation des dépenses** : en cas d'accord amiable, les crédits ponctionnés sont en effet les crédits de fonctionnement, autrement dit des crédits limitatifs, en revanche en cas de contentieux, les sommes à verser en exécution du jugement sont imputées sur des crédits estimatifs constitués à cet effet et donc non limités.

*b) Le défaut de sanction des recours abusifs*

L'article 57-2 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié par l'article 6 du décret n° 90-400 du 15 mai 1990 prévoit que lorsque le Conseil d'Etat juge une requête abusive, il peut infliger à son auteur une amende pouvant atteindre 20.000 francs. L'article R. 88 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel contient des dispositions comparables pour les juridictions administratives des premier et second degrés.

Or, ces dispositions sont très peu utilisées par le juge administratif, dont la pratique apparaît à cet égard plus restrictive que celle du juge judiciaire. C'est ainsi que depuis le début de l'année en cours, le Conseil d'Etat n'a infligé que deux amendes pour recours abusif alors qu'il a été saisi de seize demandes. Quant aux juridictions du fond, elles semblent avoir des pratiques variables allant de quelques amendes par an à une vingtaine au maximum<sup>1</sup>.

*c) Le droit de timbre*

La loi de finances pour 1994 a institué, à l'initiative du Président Mazeaud, un droit de timbre de 100 F par requête enregistrée auprès des juridictions administratives.

Interrogé par votre rapporteur pour avis, lors de son audition par la commission des Lois, sur l'effet dissuasif de cette mesure et l'opportunité de sa pérennisation, le Garde des Sceaux a estimé qu'il était souhaitable d'évaluer

---

<sup>1</sup> Aucune donnée statistique n'étant disponible, ces évaluations résultent des sondages effectués à la demande de votre rapporteur par le secrétariat général du Conseil d'Etat.

l'impact de cette mesure. Il a annoncé qu'il ferait procéder à une telle étude en 1997 mais qu'il lui paraissait à ce stade peu opportun de donner un quelconque signe d'encouragement à l'inflation des recours.