

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1982.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le fonctionnement de la justice dans le ressort de la Cour d'appel de Rennes,*

Par M. Georges LOMBARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pinlat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasin, Henri Torre, Camille Vallin.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER. — Le mal judiciaire : l'encombrement des tribunaux et l'allongement des délais</b> .....	7
A. — <i>La mesure du mal : l'allongement des délais de jugement</i> .....	7
B. — <i>Ses origines :</i>	
1. L'accroissement du volume des affaires .....	8
2. L'importance et la répartition inégale des vacances d'emploi .....	10
3. D'autres causes encore .....	13
C. — <i>Ses symptômes : un malaise chez les magistrats</i> .....	13
<b>CHAPITRE II. — Que faire ?</b> .....	15
A. — <i>Quelques mesures ont été prises :</i>	
1. Les arbitrages à l'intérieur du contentieux .....	15
2. La création de chambres d'urgence .....	16
3. La dérivation d'une partie du contentieux vers les cabinets privés .....	16
B. — <i>Les propositions des magistrats et des fonctionnaires :</i>	
1. Une proposition commune à tous : recruter .....	16
2. Créer de nouveaux postes .....	17
3. Planifier les recrutements, réguler les mouvements .....	19
4. Limiter les attributions nouvelles données aux magistrats ....	19
5. Développer l'informatique .....	20
6. Reporter sur les greffiers un certain nombre de tâches administratives .....	20
7. Une proposition plus radicale : « dégraisser la justice » .....	20
<b>Quelques observations de votre rapporteur en guise de conclusion</b> .....	22
<b>ANNEXES</b> .....	25

---

Mesdames, Messieurs,

Ce rapport a été établi à la suite d'une mission effectuée à Rennes le 23 juin 1982. Cette mission s'inscrit dans le cadre du contrôle budgétaire exercé par les rapporteurs spéciaux des budgets des différents ministères — en l'occurrence celui du budget de la Justice — en vertu des pouvoirs d'enquête et d'investigation qui leur sont reconnus par l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

En effet, les membres de votre Commission des Finances, et notamment son président, sont particulièrement attentifs à ne pas limiter leurs observations aux seuls budgets annuels mais à utiliser tous les pouvoirs qui leur sont dévolus par la loi afin de suivre l'utilisation des crédits ou le déroulement des actions en vue desquelles des crédits sont engagés.

Lors de l'examen du budget de la Justice pour 1982, votre rapporteur spécial avait appelé l'attention du Sénat et du Gouvernement sur la persistance et même l'aggravation du problème des effectifs des magistrats au niveau national. La mission dont il est rendu compte dans ce rapport a eu pour objet premier d'examiner ce problème sur place, *dans le ressort d'une cour reflétant assez fidèlement la réalité judiciaire française* ; plus généralement, votre rapporteur a tenté de déterminer *dans quelle mesure les difficultés de fonctionnement que rencontre un peu partout l'exercice de la justice sont dues à l'insuffisance des effectifs, aussi bien de fonctionnaires que de magistrats*. Votre rapporteur, toutefois, s'est efforcé de dépasser le seul point de vue quantitatif et budgétaire. Il a invité chaque fois que possible ses interlocuteurs à exprimer leur sentiment sur la *qualité de la décision de justice* et sur les moyens de l'améliorer. Certes, les statistiques sont utiles — et le présent rapport y recourra chaque fois que cela sera nécessaire — mais elles ne disent rien de la manière dont est perçu par ceux qui l'assument et par ceux qui le sollicitent l'exercice de la justice.

Au cours de sa mission, votre rapporteur a rencontré successivement :

- le premier président de la Cour d'appel ;
- le procureur général ;
- le bâtonnier de l'ordre des avocats et le président de la chambre des avoués près la Cour ;
- les représentants de l'Union syndicale des magistrats et du Syndicat de la magistrature ;
- les représentants du syndicat autonome des fonctionnaires des cours et tribunaux, du syndicat C. F. D. T. et du syndicat C. G. T. des secrétaires-greffiers ;
- les présidents des tribunaux de grande instance et les procureurs de la République à Rennes, Lorient et Guingamp.

Votre rapporteur tient à les remercier pour leur accueil et la qualité de leurs informations.

## CHAPITRE PREMIER

### LE MAL JUDICIAIRE : L'ENCOMBREMENT DES TRIBUNAUX ET L'ALLONGEMENT DES DELAIS

Il ne pouvait pas être question pour votre rapporteur dans le cadre — forcément limité — de ses investigations de rendre compte de toute la réalité de la vie judiciaire du ressort de la Cour de Rennes. Il aurait été nécessaire pour cela de suivre activement pendant plusieurs semaines au moins le fonctionnement de la machine judiciaire. Aussi bien, a-t-il cherché en priorité à dégager une impression d'ensemble, nécessairement sommaire, mais qui puisse néanmoins receler sa part de vérité.

A cet égard, il convient de le dire sans ambiguïté, la Cour de Rennes donne *l'impression d'hommes — juges, auxiliaires de justice et fonctionnaires confondus — de plus en plus inquiets devant l'accroissement des affaires en cours et la gravité des problèmes d'organisation et de personnel.*

#### A. — La mesure du mal : l'allongement des délais de justice.

L'encombrement de la machine judiciaire est général. Il est plus sensible cependant au social qu'au civil et au pénal. Au plan fonctionnel, il affecte particulièrement la Cour d'appel et le tribunal de grande instance de Rennes.

« Le plus grand mal dont souffre notre justice c'est de ne pouvoir juger les affaires soumises dans des délais raisonnables. Nous sommes en état de déni de justice permanent, véritable insulte au droit que chaque citoyen possède d'être jugé. » Cette opinion n'est pas le fait de quelque organisation irresponsable, mais de la très respectable Union syndicale des magistrats (U.S.M.), l'un des deux grands syndicats de magistrats. Elle est en tout cas révélatrice d'un puissant sentiment de désarroi et, en même temps, de refus d'une situation qui met en cause l'utilité et donc le fondement même de la justice.

Les délais de fixation au niveau de *la Cour d'appel* atteignent, il est vrai :

- dix-huit mois à deux ans (1<sup>re</sup> chambre, civile) ;
- deux ans et demi (3<sup>e</sup> chambre, commerciale) ;
- dix mois (3<sup>e</sup> chambre, correctionnelle) ;
- dix-huit mois à deux ans (4<sup>e</sup> chambre, malfaçons) ;
- un an à dix-huit mois (4<sup>e</sup> chambre, accidents) ;
- trois ans (5<sup>e</sup> chambre, prud'hommes).

Les errements constatés dans le domaine social, domaine très sensible à l'opinion publique, apparaissent comme particulièrement insupportables.

La situation, cependant, est moins critique dans certains tribunaux du ressort. A Guingamp, par exemple, le président du tribunal de grande instance observe que le bon fonctionnement de la mise en état et le recours au juge unique permettent de rendre des jugements dans un délai de trois mois entre la fin de l'instruction d'une affaire et les plaidoiries, auquel s'ajoute un délai d'un mois pour la frappe des minutes. En revanche, au tribunal de grande instance de Rennes, le délai moyen de jugement d'une affaire est de un an et demi au civil et un an huit mois au social.

## B. — Ses origines.

1. *L'accroissement du volume des affaires.* Il s'agit là, probablement, de la cause principale du mal judiciaire. Les statistiques convergent toutes pour marquer un gonflement du volume des affaires traitées, certes non explosif, mais constant et soutenu.

Le tableau ci-après indique la progression des affaires de la compétence de la Cour d'appel.

**Progression des affaires portées devant la Cour d'appel de Rennes (1975-1981).**

ANNEES	CIVIL	SOCIAL	TOTAL civil social	CORREC- TIONNEL	TOTAL général
(En pourcentages.)					
1975 .....	+ 16,97	+ 27,40	+ 20,35	+ 4,57	+ 13,80
1976 .....	9,24	15,21	11,20	8,40	12,09
1977 .....	12,09	— 1	10,60	13,33	8,55
1978 .....	19,87	5,80	15,33	6,13	10,05
1979 .....	12,19	— 13	12,38	5,10	6,40
1980 .....	1,99	11,80	4,44	16,04	7,38
1981 .....	19,90	37,70	24,60	— 11,80	11,89
Moyenne générale annuelle de 1975 à 1981 .....	+ 13,14	+ 12	+ 14,10	— 6	+ 10

Pour la seule année 1981, le nombre des affaires nouvelles et à juger est le suivant :

	CIVIL	COMMER- CIAL	SOCIAL	PENAL	TOTAL
Affaires à juger au 1 <sup>er</sup> janvier 1981 .....	3 794	1 287	1 476	2 046	8 691
Affaires nouvelles .....	3 267	912	1 765	2 754	8 762
Affaires terminées .....	2 516	677	1 112	2 971	7 363
Affaires à juger au 31 décembre 1981 .....	4 545	1 522	2 123	1 809	10 090
Progression 1 <sup>er</sup> janvier - 31 décembre 1981 .....	(+ 19,8 %)	(+ 18,2 %)	(+ 43,8 %)	(- 11,6 %)	(+ 16,2 %)

Ainsi, sauf en ce qui concerne le pénal, le nombre d'affaires jugées est inférieur au nombre d'affaires nouvelles, le stock d'affaires restant à juger va donc croissant.

Dans les *tribunaux de grande instance*, le nombre des affaires restant à juger a évolué comme suit depuis 1969 :

	CIVIL	PENAL
1969 .....	5 288	88
1973 .....	7 141	7 508
1981 .....	20 123	11 141

Au tribunal de grande instance de Rennes, le nombre d'affaires à juger en fin d'année est passé entre 1974 et 1981 de :

- 1 345 à 4 216 (+ 213 %) pour le civil ;
- 468 à 1 353 (+ 189 %) pour le social.

Dans les *tribunaux de commerce*, le contentieux a progressé de la façon suivante :

	1969	1973	1981
Affaires enrôlées .....	9 888	10 459	16 985
Affaires jugées .....	6 678	7 919	10 212
Affaires restant à juger .....	3 210	3 540	7 773

De leur côté, les *conseils de prud'hommes* ont jugé 6 163 affaires en 1981 et disposent d'un stock d'affaires à juger de 4 315, soit environ huit mois de contentieux.

Enfin, en ce qui concerne *l'activité pénale des tribunaux* du ressort, on observe entre 1976 et 1981 :

— une augmentation modérée des crimes et délits : les procès-verbaux ont augmenté en moyenne de 7 % par an ;

— une diminution de 5 % des jugements correctionnels rendus. Cela est dû en partie à l'amnistie intervenue en 1981, mais s'explique également par une réduction du nombre des audiences correctionnelles en raison du manque de magistrats au siège et par une volonté de classement des délits mineurs. Le taux des poursuites, c'est-à-dire le rapport entre le nombre des jugements et le nombre des procès-verbaux, est passé de 17 % en 1976 à 12 % en 1981 ;

— une diminution de 17 % des affaires mises à l'information. On peut y voir la même volonté des parquets de ne pas surcharger les cabinets d'instruction avec des affaires mineures (chèques volés, accidents, etc.), qui sont désormais traitées souvent directement par le parquet, ainsi que les conséquences de l'utilisation de la saisine directe qui permet le mandat de dépôt sans recours au juge d'instruction.

A. total, les statistiques sont les suivantes :

	1976	1981	POUR-CENTAGE
Procès-verbaux, crimes et délits.....	209 871	285 023	+ 36
Jugements correctionnels .....	36 282	34 292	— 5
Informations ouvertes .....	3 631	2 995	— 17

## 2. *L'importance et la répartition inégale des vacances d'emploi.*

Ce phénomène est ressenti avec beaucoup d'acuité par toutes les catégories du personnel judiciaire et, notamment, dans les petites juridictions où l'absence d'un seul magistrat ou greffier peut affecter profondément le service.

En ce qui concerne *les magistrats du parquet*, il apparaît, selon les observations du procureur général, que « le nombre de postes vacants n'est jamais inférieur en cours d'année, à six (soit 10 % des effectifs) et atteint fréquemment le double ». Ainsi neuf magistrats manquaient durant le deuxième trimestre 1982 et huit manqueraient au troisième trimestre.



De même en ce qui concerne *les fonctionnaires*, le nombre des postes vacants s'établit à 4 % dans les tribunaux de grande instance et dans les tribunaux d'instance, sans compter les congés de maladie et de maternité. Si l'on tient compte de ces derniers, on obtient une proportion de vacances de 8 % dans les tribunaux de grande instance et 7 % dans les tribunaux d'instance, et cela de façon à peu près constante.

A titre d'exemple, la situation actuelle des fonctionnaires du tribunal de Rennes est la suivante :

	CATEGORIE A	CATEGORIE B	CATEGORIES C ET D
Normes de la Chancellerie.....	5 agents.	24 agents.	57 agents.
Effectif budgétaire .....	5 agents.	21 agents.	40 agents.
Effectif réel .....	4 agents.	19 agents (1).	39,5 agents (1).

(1) Y compris agents à mi-temps.

Les causes de ce phénomène très préoccupant sont multiples et d'inégale importance.

Le facteur essentiel est évidemment *l'insuffisance du recrutement au niveau national*.

Votre rapporteur a déjà examiné attentivement ce problème dans le cadre du rapport sur le budget 1982 de la Justice. On voudra bien se reporter à ce document qui fournit une estimation du nombre d'emplois vacants à l'échelon national jusqu'en 1985.

Il est intéressant de constater que les prévisions faites à cette occasion par votre rapporteur sont tout à fait corroborées par celles qui ont été élaborées par la Cour d'appel de Rennes, également au niveau national. A la lecture du tableau ci-après, on pourra constater que le nombre de postes vacants, dans l'hypothèse assez vraisemblable, de créations de 100 postes de magistrats par an, serait de :

- 377 à la fin de 1982 (6,70 %) ;
- 292 à la fin de 1983 (5,10 %) ;
- 210 à la fin de 1984 (3,60 %) ;
- 230 à la fin de 1985 (3,90 %).

Evolution des effectifs de magistrats de 1982 à 1985 pour la France entière.

(Prévisions de la Cour d'appel de Rennes.)

	1982		1983		1984		1985	
<b>A. — Déficit.</b>								
Postes vacants début d'année .....	567	377	377	292	447	210	515	
Postes à créer.....	50	100	250	100	250	100	250	
Départs à la retraite.....	132	95	95	119	119	190	190	
<b>Total .....</b>	<b>— 749</b>	<b>— 572</b>	<b>— 722</b>	<b>— 511</b>	<b>— 816</b>	<b>— 500</b>	<b>— 665</b>	
<b>B. — Recrutement.</b>								
E. N. M. ....	277	245	245	271	271	210	210	
Latéral .....	95	30	30	30	30	60	60	
<b>Total .....</b>	<b>+ 372</b>	<b>+ 275</b>	<b>+ 275</b>	<b>+ 301</b>	<b>+ 301</b>	<b>+ 270</b>	<b>+ 270</b>	
Solde net en fin d'année..	— 377	— 292	+ 447	— 210	— 515	— 230	— 665	
Nombre de magistrats....	5 625	5 725	5 875	5 825	6 125	5 925	6 375	
Déficit en pourcentage....	— 6,70 %	— 5,10 %	—13,14 %	— 3,60 %	— 8,40 %	— 3,88 %	—10,74 %	

— le nombre de plus en plus élevé de femmes magistrats et, surtout, de femmes secrétaires-greffiers avec les congés maternité que cela implique : 25 % des magistrats des tribunaux sont des femmes ; plus de 90 % des emplois de secrétaires-greffiers sont occupés par des femmes ;

— le temps pris par la formation professionnelle : les congés de formation permanente (quinze jours pendant huit ans ou un mois pendant quatre ans) sont incontestablement utiles et d'une durée qui ne peut passer pour excessive. Ils entraînent néanmoins une surcharge temporaire non négligeable pour les magistrats qui assurent la continuité du service.

Il faut enfin observer que les vacances d'emploi sont inégalement réparties et qu'elles sont surtout sensibles dans les petites juridictions, où l'absence d'une ou deux personnes suffit à désorganiser le fonctionnement du tribunal. Ainsi, Saint-Nazaire a, en moyenne, depuis un an, 10 à 12 agents administratifs absents sur 36, soit 30 % des effectifs. Le tribunal de Guingamp vient de perdre, pour congés de longue durée, 4 agents sur 21. Il n'y a aucun greffier en chef à Vannes depuis deux ans.

### 3. D'autres causes encore...

*Le temps pris par les commissions extrajudiciaires auxquelles les magistrats sont tenus de participer. C'est une tendance générale, en effet, de la part des pouvoirs publics de faire présider des commissions administratives par des magistrats ou de leur demander d'y participer. Comme l'observe le Syndicat de la magistrature « des réformes législatives essentielles sont intervenues ou sont en cours d'élaboration qui ne peuvent être qu'approuvées, mais qui alourdissent la charge de l'institution judiciaire ». C'est ainsi qu'ont été adoptés des textes tendant à placer le juge en garant du respect des libertés individuelles (loi sur les droits et obligations des locataires et des bailleurs, procédures d'expulsion des étrangers, etc.). Cette préoccupation est légitime mais elle ne doit pas se traduire par une moindre disponibilité des juges pour l'exercice de leur mission principale.*

*Les pertes de temps liées aux expériences de travail à temps partiel. Les représentants des magistrats comme ceux des greffiers sont unanimes à considérer que deux personnes travaillant à mi-temps n'accomplissent pas le travail d'une seule à temps complet. Il y a une déperdition de rendement qui n'est pas compensée.*

#### C. — Ses symptômes : un malaise chez les magistrats.

Votre rapporteur a pu constater tout au long des entretiens qu'il a eus que *les magistrats demeurent attachés à préserver la qualité de la justice qu'ils rendent. Ils souhaitent notamment conserver à la justice sa sérénité, ses méthodes traditionnelles, son rôle de réflexion, la place prépondérante du délibéré, etc.*

Malheureusement, cette préoccupation bien légitime et qui fait honneur à la justice française se heurte au flot montant des affaires et aux multiples causes d'encombrement que l'on a examinées. L'âme du magistrat se partage douloureusement entre la nécessité « d'évacuer » ces affaires et le souci de rester fidèle à sa mission traditionnelle. D'où une sorte de malaise, d'angoisse latente.

La question qui se pose alors, et sur laquelle on aura l'occasion de revenir, est de savoir si la justice ne devrait pas renoncer pour partie à ses lenteurs, et à ses précautions. Ne pourrait-elle faire plus bref, plus efficace ?

En ce sens, on peut observer que les avocats et les avoués à la Cour n'estiment pas normal que le juge s'accorde un délai de réflexion pouvant aller jusqu'à six mois avant de rendre un arrêt,

qu'il continue de rédiger des arrêts de plus en plus longs (parfois jusqu'à quinze pages) dans lesquels la partie « utile » est réduite à peu de choses.

Faut-il également remettre en cause le principe de la collégialité de la justice ? Pourtant, les magistrats y demeurent très attachés. Voici à ce sujet le sentiment du président du tribunal de grande instance de Guingamp :

« La polyvalence [des juges] nécessiterait une spécialisation de chacun dans un souci d'efficacité et de qualité. Mais cette spécialisation a ses limites, car alors elle entraînerait la disparition totale de la collégialité. Or si le recours au juge unique est unanimement admis, ses limites sont posées avec force. La collégialité est revendiquée pour toutes les affaires présentant des difficultés particulières. Et chaque délibéré apporte la preuve de sa nécessité non seulement pour l'affaire examinée mais aussi en ce qu'il permet de confronter des opinions et d'harmoniser des pratiques et décisions qui seront reprises en tant que juge unique. Il n'est pas admissible, en effet, qu'au sein de chaque juridiction coexistent des décisions contradictoires. Et s'il est indispensable que le pluralisme des opinions s'exprime, le délibéré offre précisément le lieu d'expression mais aussi de nécessaire synthèse. La collégialité demeure le plus sûr rempart de la cohérence, de l'équité et partant de la crédibilité de l'institution judiciaire. »

Mais... « le souci de concilier le nécessaire délibéré avec la spécialisation est source de surcharge d'un travail enrichissant certes mais parfois épuisant ».

## CHAPITRE II

### QUE FAIRE ?

Pour surmonter le malaise du monde judiciaire, il n'y a guère de remèdes miracles. Certes, les propositions ne manquent pas, et votre rapporteur tient à en présenter tout l'éventail. Mais il lui est aussi apparu qu'il y faudra aussi (et, peut-être, surtout) une évolution des mentalités qui ne pourra être que lente.

#### A. — Quelques mesures ont été prises.

D'ambition limitée, elles constituent essentiellement des mesures d'urgence, destinées à parer au plus pressé.

##### 1. Les arbitrages à l'intérieur du contentieux.

L'idée est simple. Il s'agit de faire un tri à l'intérieur du contentieux entre ce qui paraît important — et qui sera jugé — et ce qui ne l'est pas. Cela vaut pour le pénal où le parquet a la faculté de poursuivre ou de ne pas poursuivre. Au civil, toute demande d'un particulier doit nécessairement être examinée.

Actuellement, le taux de poursuite, c'est-à-dire le rapport entre le nombre des jugements et des procès-verbaux est de 12 %. Il était de 17 % en 1976. Selon les instructions données par le procureur général, les poursuites sont limitées aux cas où il y a atteinte à la personne ; ainsi les vols de chèques ne sont poursuivis que s'il y a plainte de la victime, etc.

#### Activité pénale des juridictions de la Cour de Rennes (1976-1981).

	PROCES-VERBAUX crimes et délits.			JUGEMENTS correctionnels.			INFORMATIONS		
	1976	1981	Pourcentage.	1976	1981	Pourcentage.	1976	1981	Pourcentage.
Rennes .....	34 495	46 672	+ 35	4 838	4 713	— 2	629	385	— 38
Saint-Malo .....	6 748	12 653	+ 87	1 654	1 461	— 11	153	184	+ 20
Nantes .....	54 963	70 275	+ 28	6 615	6 902	+ 4	845	651	— 22
Saint-Nazaire .....	13 709	21 658	+ 58	3 507	3 106	— 11,5	234	253	+ 8
Vannes .....	13 634	21 069	+ 54	2 973	1 917	— 35	204	148	— 27
Lorient .....	20 907	26 670	+ 27	4 033	4 292	+ 6	271	260	— 4
Quimper .....	15 580	23 460	+ 50	4 460	2 750	— 38	264	192	— 27
Brest (*) .....	12 924	26 585	+ 133	2 467	3 442	+ 39	373	395	+ 6
Morlaix .....	5 958	8 075	+ 35	1 246	1 279	+ 2	117	105	— 10
Saint-Brieuc .....	17 579	17 544		2 063	2 052		305	263	— 14
Guingamp .....	8 370	8 318		1 453	1 535	+ 5	138	64	— 53
Dinan .....	5 004	6 721	+ 34	1 023	843	— 17	98	95	— 3
Total .....	209 871	285 023	+ 35	39 282	34 292	— 5	3 631	2 995	— 17

(\*) Le chiffre des procès-verbaux enregistrés en 1976 (12 924) n'est pas significatif, les procès-verbaux n'ayant pas tous été enregistrés.

Sur le fond, cette sélection à l'intérieur du contentieux pose un problème de principe. D'une manière plus générale, se pose une autre question : si l'on ne peut refuser à un justiciable le droit de porter son affaire devant les tribunaux, est-il plus légitime de retarder son procès au point qu'il perde toute utilité ?

## 2. *La création de chambres d'urgence.*

Ce procédé a été adopté au tribunal de Rennes où une chambre est saisie en tant que de besoin des *affaires matrimoniales* les plus urgentes. Une machine à texte prépare les jugements. Le délai du jugement a pu être ainsi ramené à deux mois.

## 3. *La dérivation d'une partie du contentieux vers les cabinets privés.*

Il va de soi qu'il ne s'agit pas d'une mesure volontaire. Le recours à des cabinets privés pour trancher entre des conflits d'intérêt, de préférence au juge, est la conséquence des réactions des justiciables devant l'impossibilité où ils sont d'obtenir dans certains cas un jugement dans des délais raisonnables. Au demeurant, cette procédure est d'application limitée :

Il s'agit, en effet, d'une justice chère, qui s'adresse à des personnes bien informées, généralement des entreprises, et s'exerce surtout dans le domaine commercial.

En outre, elle n'exclut pas que l'une des parties, déçue par l'arbitrage, ne se tourne vers les tribunaux pour obtenir une décision plus favorable.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble des mesures et des pratiques qui viennent d'être présentées ne constituent à l'évidence que des palliatifs. Il faut aller plus loin, plus profond. Mais comment ?

## **B. — Les propositions des magistrats et des fonctionnaires.**

### 1. *Une proposition commune à tous : recruter.*

Si votre rapporteur a placé cette proposition en tête, avant même la création de nouveaux postes, c'est que le problème des postes vacants est sans doute celui qui est le plus pénible à l'ensemble du personnel judiciaire. Certes, il faut créer des emplois dans certaines juridictions mais il faut aussi recruter suffisamment de personnes pour que l'effectif réel coïncide plus souvent qu'exceptionnellement avec l'effectif théorique.

## Comment recruter et dans quelle proportion ?

Par l'Ecole nationale de la magistrature, d'abord. Et l'on doit souhaiter le maintien d'un contingent de sorties annuel compris entre 270 et 300 auditeurs.

Mais l'Ecole nationale de la magistrature ne suffit pas à régler le problème. Faute de pouvoir en augmenter sensiblement les effectifs (1), d'autres solutions s'imposent :

— *les concours exceptionnels* : l'accord est unanime à la Cour de Rennes pour constater le bon résultat des recrutements opérés par cette voie en 1980. Les magistrats souhaitent que cette formule soit reprise, quitte à améliorer la formation donnée aux intéressés : on leur reproche parfois la spécialisation excessive qu'ils ont reçue pendant la trop courte période de formation qu'ils ont suivie après leur admission ;

— *les recrutements latéraux* ont également la faveur des deux syndicats de magistrats. Toutefois l'Union syndicale des magistrats souhaite qu'il soit « encadré » : il ne devrait pas dépasser le tiers des effectifs annuels de l'Ecole nationale de la magistrature « afin de conserver à ce concours sa justification et sa valeur » ; il importe également qu'il soit « toujours effectué à la base et non dans des postes de la hiérarchie » ;

Cette dernière condition ne va pas sans poser quelque problème. Si l'on comprend bien, en effet, le souci des organisations syndicales de ne pas entraver le déroulement de carrière des magistrats issus de l'Ecole nationale de la magistrature par des intégrations aux divers étages de la pyramide hiérarchique, on voit mal comment le corps des magistrats pourrait attirer des professionnels de qualité (avocats, avoués, huissiers...), sans leur garantir un niveau hiérarchique correspondant à leur qualification ;

— *le recrutement extérieur et la formation de magistrats sous la responsabilité directe des cours d'appel* est une idée revendiquée par le premier président de la Cour d'appel. Elle est cependant repoussée par les organisations syndicales.

## 2. Créer des postes.

Sur ce plan également, les besoins sont pressants.

En ce qui concerne les magistrats, c'est surtout *au Parquet* que les créations seraient bienvenues. A cet égard, on note que trois postes seulement de magistrats du Parquet ont été créés depuis cinq ans.

---

(1) On voudra bien se reporter sur ce point aux commentaires inclus dans le rapport sur le budget de la Justice pour 1982 de la Commission des Finances du Sénat.

D'après les estimations du procureur général, corroborées par celles de l'Union syndicale des magistrats, il faudrait créer :

- un procureur adjoint à Rennes ;
- un premier substitut à Vannes ;
- un substitut à Brest ;
- un substitut à Lorient ;
- un substitut général à la Cour d'appel de Rennes.

Dans les tribunaux du ressort, quelques créations de postes apporteraient un soutien efficace à l'apurement du contentieux. A Guingamp, aucun poste de magistrat n'a été créé depuis 1960. Au Tribunal de grande instance de Rennes, selon son président, « la création d'une cinquième chambre, réclamée depuis longtemps, et de deux postes budgétaires correspondant aux juges de l'application des peines est actuellement indispensable pour assurer dans des conditions normales le fonctionnement d'une juridiction, qui n'a pu être réalisée que par les efforts constants des magistrats en place ; efforts qui ne pourront cependant se poursuivre longtemps au même rythme ».

De même le Tribunal de grande instance de Brest aurait besoin d'une troisième chambre.

Mention particulière doit être faite de la nécessité de créer des emplois de *juges de l'application des peines*. Pris par d'autres tâches, a-t-il été dit à votre rapporteur, les juges de l'application des peines deviennent des « juges fantômes » que les détenus ne connaissent plus. Le juge de l'application des peines devrait devenir un juge à part entière. Ainsi, observe l'Association nationale des juges de l'application des peines, « de telles créations nous paraissent urgentes et indispensables pour faire du juge de l'application des peines un juge spécialisé à part entière ayant dans sa juridiction toute l'autonomie qui sied à son activité juridictionnelle, soit comme juge unique, soit comme membre ou président du futur tribunal de l'application des peines, sans donner l'impression trop souvent ressentie que le temps qu'il consacre à cette activité spécialisée se trouve distrait au détriment des tâches juridictionnelles plus classiques indistinctement confiées à l'ensemble des magistrats du siège de sa juridiction » (1).

En ce qui concerne *les fonctionnaires*, c'est à 41, soit 5 % des effectifs actuels (mais aussi 100 % des créations de postes pour la France entière en 1982) que s'élève le nombre de postes à créer. Ils se répartiraient à raison de 34 postes pour les tribunaux de grande instance et de 7 postes pour les tribunaux d'instance.

---

(1) Lettre de l'Association nationale des juges de l'application des peines au Garde des Sceaux (30 décembre 1981).



En marge de ces postes fixes, l'idée a été avancée par plusieurs magistrats et fonctionnaires *de créer des suppléants ou des « brigades volantes »*. Cela vaut autant pour les magistrats du parquet que pour les secrétaires-greffiers. A cet égard, le syndicat C.F.D.T. des greffiers a établi un projet de « brigades volantes de fonctionnaires » qui mérite une étude attentive.

D'après ce projet, ces brigades seraient composées de fonctionnaires de catégorie B et C (éventuellement, de catégorie A), tous *volontaires*. Les postes pourvus par ces fonctionnaires, bien entendu en surnombre, seraient les postes laissés vacants pour causes de congés divers. Ces brigades seraient créées au niveau de chaque cour d'appel à l'initiative et sous le contrôle de la direction des greffes.

### 3. *Planifier les recrutements, réguler les mouvements.*

Non quantitatives, ces revendications pourraient être plus facilement satisfaites.

Par exemple, il est intéressant que le Syndicat autonome des fonctionnaires des cours et tribunaux insiste en faveur d'une planification des effectifs de fonctionnaires. Pendant de nombreuses années aucun recrutement n'est effectué et, quand ils interviennent, les recrutements sont sans rapport avec les besoins réels.

De même, les mouvements de magistrats et de fonctionnaires laissent une impression fâcheuse d'impréparation. Enfin, il n'est nul besoin de souligner qu'une trop grande mobilité des magistrats nuit à l'acquisition d'une bonne expérience.

### 4. *Limiter les attributions nouvelles données aux magistrats.*

L'Union syndicale des magistrats souhaite que « toute réforme visant à donner de *nouvelles attributions* aux juridictions devra être *repoussée*, si elle n'est pas accompagnée des mesures de nature à les pourvoir en magistrats et fonctionnaires en nombre suffisant (échevinage devant les tribunaux de commerce, judiciarisation de l'exécution des peines, etc.) ».

Il s'agit évidemment tout au plus d'un vœu ; il n'est pas mauvais néanmoins que le législateur prenne conscience lorsqu'il confie aux magistrats une compétence ou une fonction administrative nouvelle, qu'il les charge également de tâches supplémentaires qui s'ajoutent à la gamme déjà étendue de leurs missions.

### 5. Développer l'informatique.

Des machines à traitement de texte sont déjà en place dans certains tribunaux de grande instance, notamment à Rennes où, cependant, elle a été financée sur le fonds du Conseil général. Que ce soit au niveau de la collecte des informations ou du jugement, « un effort tout particulier en direction de l'informatique de nos juridictions devra être mené à bien dans les prochaines années » (Union syndicale des magistrats). Il semble à cet égard que la politique menée par la Chancellerie aille dans le bon sens.

### 6. Reporter sur les greffiers un certain nombre de tâches administratives.

L'idée est de faire des greffiers, notamment des greffiers en chef, de véritables *assistants judiciaires*. Magistrats et fonctionnaires y sont tous favorables. L'Union syndicale des magistrats propose ainsi de confier aux greffiers en chef les actuelles compétences attribuées aux « assistants de justice » dans la Cour de Rennes où une expérience de cette nature a été tentée. Il est vrai, à cet égard, que le personnel judiciaire ne voit pas d'un bon œil la création d'un corps nouveau d'assistants judiciaires.

D'une façon générale, le Parquet de Rennes estime que les secrétaires-greffiers sont plus qualifiés que les magistrats pour accomplir un certain nombre de tâches administratives.

De même, selon les avoués près la Cour d'appel, une partie de la « mise en état » — celle qui est purement « de forme » — peut être faite par des greffiers.

### 7. Une proposition plus radicale : « dégraisser la justice ».

Cette proposition émane du Syndicat de la magistrature et, bien qu'il soit très réservé à son égard, votre rapporteur tient à la mentionner car elle a du moins le mérite d'aller au cœur même du fonctionnement de la justice.

La philosophie en est connue. Elle était à la base des propositions faites il y a quelques années par le professeur Tunc. Il s'agit de régler de façon standardisée, sans jugement, un certain nombre d'affaires courantes : accidents de la circulation, affaires matrimoniales simples. La justice, débarrassée de ce contentieux très lourd,

pourrait s'intéresser davantage à la grande délinquance (délinquance économique) ou au droit des affaires, tous domaines où les dossiers sont particulièrement épais et délicats et présentent un intérêt social évident.

Le Syndicat de la magistrature n'a pas à l'égard de ces propositions qu'une sympathie de doctrine. Il fait remarquer que, en matière d'accidents de la route, le juge se prononce parfois actuellement sur des affaires vieilles de plusieurs années ! D'où la suggestion de juger sans rechercher la faute, impersonnellement en quelque sorte. Mais est-ce encore juger ?

## QUELQUES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR EN GUISE DE CONCLUSION

Au terme de sa mission, votre rapporteur ne peut donc s'empêcher d'éprouver des sentiments partagés.

D'une part, il est certain qu'il existe dans le ressort de la Cour de Rennes, comme dans celui de nombreuses autres cours de France, un *problème d'effectifs*. Votre rapporteur a déjà examiné à diverses reprises ce problème dans le cadre de rapports annuels sur le budget de la Justice. Il n'y reviendra donc pas. Il se contentera d'indiquer que ce problème a un *aspect budgétaire* évident et que la Chancellerie ne serait pas mal inspirée en mettant l'accent dans le budget 1983 sur les services judiciaires, comme elle l'a fait en 1982, à juste titre d'ailleurs, sur les services de l'éducation surveillée (1). Si une suggestion pouvait être faite sur ce point, votre rapporteur préconiserait la *création de postes de suppléants « volants »*, aussi bien pour les greffiers que pour les magistrats du parquet, solution qui a l'avantage de la souplesse et l'accord des intéressés.

Cependant,  *votre rapporteur est convaincu que la création de postes ne suffira pas à résoudre le problème de l'encombrement de la justice.*

D'abord, parce que la résorption des emplois vacants doit passer avant la création de postes nouveaux, et qu'ensuite à partir de 1985, la pyramide d'âge de la magistrature va se traduire par de nombreux départs à la retraite et, donc, par un accroissement sensible des postes vacants.

Cette situation risque de déboucher très vite, il faut en avoir une claire conscience, sur *une remise en cause* du fonctionnement actuel de la justice, donc de la *conception* qui y préside.

La proposition du syndicat de la magistrature de « dégraisser la justice » est symptomatique de ce risque.

Pour un certain nombre de jeunes magistrats, en effet, il est plus utile de « resituer » les tâches de la justice que de poursuivre l'effort, toujours insuffisant.

Cet état d'esprit — même s'il n'est, peut-être, que le reflet d'un conflit de générations — ne peut être passé sous silence. Il a le mérite, bien que votre rapporteur ne le partage pas, de poser le problème de la justice, non seulement en terme quantitatif, mais

---

(1) Cet appel a été partiellement entendu puisque le projet de budget de la Justice pour 1983 comporte la création de 186 emplois au titre des services judiciaires.

d'une manière plus générale, exigeant une réflexion très large sur le devenir de la justice, ses méthodes de travail, la modernisation de ses moyens, et la nécessité d'une complète disponibilité des magistrats aux tâches judiciaires.

Cette réflexion, qu'on ne s'y trompe pas, doit répondre à deux exigences fondamentales :

— l'acte de jugement reposera toujours sur la qualité des magistrats, de leur travail, et l'efficacité de leurs subordonnés ;

— l'acte de jugement reste — en l'état — pour les Français un acte fondamental, auquel ils ne sont pas décidés à renoncer au profit — pour certains litiges — d'une justice impersonnelle, excluant dans certains cas la notion de faute, et dans d'autres toute intervention du juge.

Les traditions, les mentalités, les habitudes et la confiance portée à la justice et aux juges sont trop ancrées dans les esprits pour qu'il soit utile d'insister sur ce point.

Pour autant le champ de réflexion reste très ouvert.

# ANNEXES



COUR D'APPEL DE RENNES

Activité comparée de la Cour d'appel.  
(Chambres civile, commerciale et sociale 1980 et 1981.)

	PREMIERE civile.	DEUXIEME commerciale.	QUATRIEME-1 civile.	QUATRIEME-2 civile (délictuelle, expro., pensions).	CINQUIEME-1 sociale, prud'homme.	CINQUIEME-2 sociale, autres.	SIXIEME civile.	
<b>Affaires enrôlées :</b>								
1980 .....	784	888	657	397 + 141 + 94 = 632	871	248	657	
1981 .....	852	884	792	465 + 158 + 84 = 707	1 341	266	1 196	
<b>Affaires sorties :</b>								
1980 .....	479	662	552	427 + 142 + 86 = 655	612	261	709	
1981 .....	588	668	573	420 + 153 + 81 = 654	722	243	944	
<b>Affaires traitées sorties + A. D. D. :</b>								
1980 .....	595	738	641	468 + 145 + 92 = 705	699	285	857	
1981 .....	677	788	698	474 + 158 + 82 = 714	785	258	1 099	
<b>Affaires restant à juger au 31 décembre :</b>								
1980 .....	1 088	1 311	1 191	586 + 70 + 88 = 744	1 147	259	764	
1981 .....	1 352	1 517	1 410	631 + 74 + 91 = 796	1 766	283	1 157	

(Année 1981.)

TRIBUNAUX de grande instance.	AFFAIRES CIVILES			AFFAIRES PENALES			SECURITE SOCIALE		EXPRO- PRIAT.
	Affaires enrôlées.	Affaires jugées.	Affaires restant à juger.	Affaires enrôlées.	Affaires jugées.	Affaires restant à juger. Informations.	Affaires enrôlées.	Affaires jugées.	
Brest .....	3 191	1 429	1 762	N. 3 784	3 442	1 430	S. S. 433	S. S. 419	
Dinan (civil et commercial).	N. 2 009 953 + 364 1 317 493 + 277 N. 770	383 + 226 609	570 + 138 708	P. V. 30 190 N. 680 P. V. 7 103	843	I. 395 130			
Guingamp (civil et commer- cial) .....	1 403 + 635 2 038 822 + 433 N. 1 255	658 + 441 1 099	745 + 194 939	N. 1 559 P. V. 8 628	1 535	I. 95 419			
Lorient .....	N. 4 091 2 472	1 936	2 155	N. 4 185 P. V. 27 607	4 292	I. 64 732			
Morlaix .....	N. 1 157 638	670	487	N. 1 098 P. V. 8 292	1 279	I. 260 112			
Nantes .....	N. 7 491 4 176	3 947	3 544	N. 6 722 P. V. 71 878	6 902	I. 105 2 202	S. S. 980 M. A. 565	S. S. 860 M. A. 555	
Quimper .....	N. 2 599 1 788	1 588	1 011	N. 2 759 P. V. 20 962	2 750	I. 1 501 192	1 545 S. S. 293 M. A. 50	1 415 S. S. 296 M. A. 50	
Rennes .....	N. 6 747 3 143	2 531	4 216	N. 2 795 P. V. 48 625	4 713	I. 1 448 385	S. S. 899 M. A. 52	S. S. 717 M. A. 69	
Saint-Brieuc .....	N. 2 840 1 567	1 365	1 475	N. 2 485 P. V. 17 921	2 052	I. 1 925 263	S. S. 452 M. A. 27	S. S. 376 M. A. 19	
Saint-Malo .....	N. 1 822 953	975	847	N. 1 426 P. V. 12 835	1 461	I. 234 184			
Saint-Nazaire .....	N. 3 025 1 562	1 333	1 692	N. 3 367 P. V. 23 950	3 106	I. 1 220 253			
Vannes .....	N. 2 190 1 190	903	1 287	N. 2 446 P. V. 25 029	1 917	I. 1 075 148	S. S. 378 M. A. 106	S. S. 367 M. A. 67	
Total .....	N. 21 253 33 508	18 385	20 123	N. 33 306	34 292	I. 11 141 2 995	S. S. 3 485 M. A. 800	S. S. 3 035 M. A. 770	

Procès-verbaux, crimes et délits : 303 020.



**ETAT**  
**des effectifs des fonctionnaires.**

Premier semestre 1982.

Tribunaux de Grande Instance.

JURIDICTIONS	EFFECTIFS		DEFICIT		CONGES maternité longue durée en mois.	DEFICIT		TOTAL	
	Théoriques.	Réels.	Nombre.	Pourcentage.		Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Cour d'appel .....	58	54	4	7	9,5	1,58	3	5,58	10
Tribunal de Grande Instance de Brest .....	35	35			1				
Tribunal de Grande Instance de Dinan .....	15	15			3	0,5	3	0,5	3
Tribunal de Grande Instance de Guingamp .....	20	20			8	1,33	7	1,33	7
Tribunal de Grande Instance de Lorient .....	41	38	3	7	9,5	1,58	4	4,58	11
Tribunal de Grande Instance de Morlaix .....	13	13			2	0,33	3	0,33	3
Tribunal de Grande Instance de Nantes .....	79	79			19	3,17	4	3,17	4
Tribunal de Grande Instance de Quimper .....	36	34	2	6	8	1,33	4	3,33	9
Tribunal de Grande Instance de Rennes .....	66	62	4	6	19,5	3,25	5	7,25	11
Tribunal de Grande Instance de Saint-Brieuc .....	31	30	1	3	2,5	0,42	1	1,42	5
Tribunal de Grande Instance de Saint-Malo .....	17	17			1,5	0,25	1	0,25	1
Tribunal de Grande Instance de Saint-Nazaire .....	36	31	5	14	19	3,17	9	8,17	23
Tribunal de Grande Instance de Vannes .....	27	26	1	4	5,5	0,92	3	0,92	7
Total .....	474	454	20	4	108	18	4	38	8

**ETAT**  
des effectifs des fonctionnaires.

Premier semestre 1932.

Tribunaux d'Instance.

JURIDICTIONS	EFFECTIFS		DEFICIT		CONGES maternité longue durée en mois.	DEFICIT		TOTAL	
	Théoriques.	Réels.	Nombre.	Pourcentage.		Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Tribunal d'Instance de Brest .....	14	14	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Dinan .....	7	7	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Guingamp .....	5	5	»	»	3	0,5	10	0,5	10
Tribunal d'Instance de Lannion .....	5	5	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Lorient .....	13	14	»	»	4	0,67	5	0,67	5
Tribunal d'Instance d'Auray.	5	4	1	20	»	»	»	1	20
Tribunal d'Instance de Pontivy .....	4	4	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Morlaix .....	8	8	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Nantes .....	32	31	1	3	3	0,5	2	1,5	5
Tribunal d'Instance de Châteaubriant .....	3	3	»	»	1,5	0,25	8	0,25	8
Tribunal d'Instance de Quimper .....	11	10	1	9	1	0,17	2	1,17	11
Tribunal d'Instance de Quimperlé .....	3	3	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Châteaulin .....	3	3	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Rennes .....	25	23	2	8	1	0,17	1	2,17	9
Tribunal d'Instance de Fougères .....	6	5	1	17	4,5	0,75	13	1,75	29
Tribunal d'Instance de Montfort-sur-Meu .....	3	3	»	»	»	»	»	»	»

JURIDICTIONS	EFFECTIFS		DEFICIT		CONGES maternité longue durée en mois.	DEFICIT		TOTAL	
	Théoriques.	Réels.	Nombre.	Pourcentage.		Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Tribunal d'Instance de Redon .....	3	3	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Vitré .....	4	3	1	25	3	0,5	13	1,5	0,38
Tribunal d'Instance de Saint-Brieuc .....	12	12	»	»	8,5	1,42	12	1,42	12
Tribunal d'Instance de Loudéac .....	4	4	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Saint-Malo .....	9	9	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Saint-Nazaire .....	8	7	1	13	2	0,33	4	1,33	17
Tribunal d'Instance de Guérande .....	4	3	1	25	1	0,17	4	1,17	0,29
Tribunal d'Instance de Savenay .....	4	4	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Paimbœuf .....	3	3	»	»	»	»	»	»	»
Tribunal d'Instance de Vannes .....	11	11	»	»	2	0,33	3	0,33	3
Tribunal d'Instance de Ploërmel .....	4	4	»	»	»	»	»	»	»
<b>Total .....</b>	<b>213</b>	<b>205</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>34,5</b>	<b>5,75</b>	<b>3</b>	<b>14,75</b>	<b>7</b>

Rennes, le 9 juin 1982.

## PROJET DE STATUT DES BRIGADES VOLANTES DE FONCTIONNAIRES DES SERVICES EXTERIEURS DU MINISTERE DE LA JUSTICE

Actuellement, le manque évident de personnel de tous grades, place souvent les juridictions dans une situation critique, à la limite de l'impossibilité de fonctionner.

La création de postes, et le recrutement rapide d'agents de catégories A, B, C et D pour les pourvoir, ainsi que ceux qui sont vacants actuellement, devraient permettre d'assurer une bonne marche de la Justice.

Mais un véritable service public de qualité réclame le remplacement de chaque absence, de quelque nature qu'elle soit, afin que chaque service, de chaque juridiction ne soit jamais paralysé et puisse vraiment assurer son rôle.

Ce résultat ne sera obtenu, à la plus grande satisfaction de tous, que par la création de Brigades volantes de fonctionnaires, dont il apparaît opportun d'envisager :

- la composition ;
- le recrutement ;
- l'implantation territoriale ;
- les modalités de fonctionnement ;
- et celle de création.

### I. — La composition des brigades volantes.

Ainsi que l'ont toujours rappelé nos congrès successifs, les brigades volantes devraient être composées exclusivement de fonctionnaires de catégories « B » et « C », voire éventuellement de catégorie « A », tous volontaires.

Ces agents devraient être affectés en surnombre, selon des critères numériques qui pourraient se rapprocher de ceux définis dans le cinquième alinéa de l'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, modifiée par la Loi Organique n° 88-844 du 29 octobre 1980, relative au statut de la Magistrature. Ceux-ci seraient affectés temporairement sur des postes *non occupés* pour cause de congés divers, *mais non vacants*, car ils ne devraient jamais être des « bouche-trou » destinés à masquer, par d'habiles mouvements, un manque d'effectif.

### II. — Recrutement des agents affectés aux brigades volantes.

Ces fonctionnaires devraient être choisis par leurs Commissions Administratives Paritaires respectives, sur des listes de volontaires titulaires. Ils devraient faire acte de candidature pour une région déterminée.

Ces agents ne devraient pas être délégués ou détachés, mais effectivement être affectés au service des brigades volantes d'une région déterminée, en fonction des besoins et des postes vacants.

Face à la diversité des tâches qu'ils pourront être amenés à accomplir, chaque nouvel affecté dans les brigades volantes devra acquérir une formation pratique. En tout état de cause, chaque membre de ces brigades volantes en déplacement ou en réserve, devra recevoir, dans les meilleurs délais, les circulaires adressées aux chefs de juridiction et concernant le fonctionnement et la pratique des secrétariats-greffe, ainsi que l'évolution des textes législatifs et réglementaires (comme il se pratique dans les Brigades départementales de réserve aux postes et téléphones).

### III. — Implantation territoriale.

Une réorganisation complète de l'actuelle Mission d'Organisation et d'Inspection des Secrétariats-greffes est également indispensable. Placée sous l'autorité de la Direction des Greffes, elle pourrait être utile pour toutes les questions d'effectifs et de répartition notamment. Il faudra donc l'envisager.

En conclusion, on peut rappeler quelques avantages des brigades volantes :

— remplacement quasi immédiat des absences même imprévisibles, et à plus forte raison de celles qui sont prévues (congés de maternité par exemple) ;

— économie de temps pour les greffiers en chef, les parquets généraux et la chancellerie qui n'auront plus à transmettre des rapports et faire des calculs budgétaires pour l'attribution d'agents temporaires.

— suppression des non-titulaires recrutés pour une durée déterminée et à temps partiel et donc uniformité des statuts des agents de la Fonction Publique comme de ceux du secteur privé (voir Rapport Auroux).

Possibilité de bénéficier de la Formation Permanente et de tous congés pour tous les agents, à qui on oppose souvent actuellement le manque d'effectifs.

Mais en tout état de cause, un statut clair et précis doit régir les fonctionnaires volontaires composant les brigades volantes.

La nécessaire décentralisation ne permet pas d'envisager la création d'une brigade nationale, son coût serait d'ailleurs beaucoup trop important en raison du montant des frais de déplacement, de l'importance des délais de route et des repos compensateurs. L'affectation de ces brigades devrait donc s'effectuer au niveau des Régions.

Chaque Cour d'Appel se verrait donc dotée d'un nombre suffisant de fonctionnaires de catégories C, B et éventuellement A. Ceux-ci seraient affectés en sur-nombre, en position de réserve, à la Cour d'Appel ou aux juridictions importantes du ressort, ou aussi éventuellement sur d'autres juridictions.

#### IV. — Modalités de fonctionnement des brigades volantes.

Les agents affectés dans les brigades volantes devraient être des fonctionnaires à part entière de leur catégorie, soumis aux règles du statut de la Fonction publique, disposant des mêmes droits que s'ils étaient en juridiction, mais étant, en plus, astreints à certaines obligations, compensées par certains avantages.

##### *Droits :*

Aucune discrimination ne pourra entamer les droits de ces fonctionnaires, notamment en ce qui concerne les congés de toutes sortes, la disponibilité, le travail à mi-temps ou à temps partiel, le détachement, les droits syndicaux, voire politiques, le droit de grève, de vote et d'éligibilité aux C. A. P., services sociaux, mutuelle, commissions permanentes, etc.

Ils percevront toutes les indemnités afférentes à leurs fonctions et à leur lieu d'affectation sédentaire, où leur traitement sera mandaté.

##### *Obligations :*

Les agents seront cependant astreints à certaines obligations particulières. Ils devront rejoindre leur lieu de mission dans un délai impérativement fixé qui pourrait être de quatre jours après la notification, comme les maîtres-auxiliaires de l'Education Nationale. Réciproquement, le fonctionnaire aura droit à un délai de route et de préparation (à l'aller) ou de fin de mission (au retour), qui pourrait être fonction de la distance à parcourir et des difficultés de communication locales. L'agent devrait utiliser les transports en commun pour ses déplacements, sauf s'il est autorisé à utiliser son véhicule personnel, mais l'Administration ne pourrait pas le contraindre à solliciter cette autorisation.

Le fonctionnaire ne pourrait pas refuser une mission, mais pourrait solliciter son changement à partir du troisième mois de celle-ci et ce changement serait de droit, s'il le sollicite, au-delà du sixième mois de la même mission de remplacement continu.

#### V. — Avantages.

Il est indispensable que l'agent en mission de remplacement puisse solliciter le remboursement rapide de ses frais de déplacement. Pour ce faire, il pourrait établir un état de frais mensuel reprenant le décompte détaillé de ses frais de mission, de déplacement et de séjour engagés au cours du mois achevé, calculé sur le groupe I. Celui-ci pourrait lui être payé par provision, au plus tard avec son traitement suivant.

De plus, il paraît juste que ce fonctionnaire volontaire pour un service très contraignant bénéficie de quelques avantages :

— l'octroi de repos compensateurs, qui pourraient être calculés en fonction des distances imposées et du temps passé dans le lieu de mission ;

— le bénéfice d'une priorité d'affectation définitive sur le lieu du déplacement lorsque la mission aura duré plus de six mois, et en d'autres lieux après deux années de brigades volantes, ou l'octroi de points supplémentaires en cas de demande de mutation avant la fin de ce délai (si le système de mutation des B était généralisé) ;

— peut-être aussi un avantage de carrière, en réclamant 35 points d'indice supplémentaires (comme aux P. T. T.) ou encore une durée d'échelon réduite et une plus grande facilité de passage au choix.

#### **VI. — Modalités de création des brigades volantes.**

Le projet des brigades volantes est inséparable de la demande de création d'une Direction des greffes qui aurait à sa tête des fonctionnaires. En effet, ces brigades volantes devraient être rattachées à la Direction des greffes qui pourrait exercer, par l'intermédiaire de l'Intendant de Justice — greffier en chef — l'autorité hiérarchique et les pouvoirs disciplinaires et de notation.

## ASSOCIATION NATIONALE DES JUGES DE L'APPLICATION DES PEINES

### VŒUX DE L'ASSOCIATION

#### *Le statut du juge de l'application des peines.*

Création de postes budgétaires de juge de l'application des peines analogues aux autres postes de juges uniques spécialisés : juges des enfants, juges d'instance, juges d'instruction, etc.

Augmentation du nombre des juges de l'application des peines (cf. : recommandation numéro 100 du comité d'étude sur la violence et la criminalité).

Application effective des arrêtés ministériels des 27 novembre 1975 et 18 novembre 1980 fixant le nombre de juges de l'application des peines à plein temps dans chaque tribunal, alors que trop souvent le nombre réel de juges de l'application des peines reste inférieur au nombre réglementaire et que beaucoup ne sont qu'à temps partiel.

Révision des normes d'effectif des juges de l'application des peines utilisées par la Chancellerie pour les adapter à l'augmentation des attributions de ces magistrats.

Plus grande disponibilité des juges de l'application des peines dans leurs fonctions spécialisées dont la place est trop souvent réduite dans l'ensemble des travaux de la juridiction (analogie avec la circulaire 56-12 du 15 mai 1956).

Application du principe de l'inamovibilité aux fonctions de juge de l'application des peines.

Lors de la publication des listes de postes du siège à pourvoir ou des postes du siège offerts à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature, préciser ceux de ces postes qui comportent les fonctions de juge de l'application des peines.

Politique de la Direction des services judiciaires pour choisir les juges de l'application des peines parmi les magistrats motivés et susceptibles de se stabiliser un certain temps dans leurs fonctions spécialisées.

#### *La formation des juges de l'application des peines.*

Rétablissement à l'Ecole nationale de la magistrature du poste de maître de conférence de l'application des peines supprimé depuis plusieurs années au profit de palliatifs insuffisants.

Prise en compte de l'application des peines dans la notation des auditeurs de justice.

Stages de pré-affectation pour tout magistrat nommé à des fonctions de juge de l'application des peines.

Plus nombreuses réunions annuelles de formation permanente sur l'application des peines et les problèmes pénitentiaires tant pour le perfectionnement des juges de l'application des peines que pour une meilleure sensibilisation à ces questions de tous les autres magistrats des cours et des tribunaux.

Augmentation des moyens financiers des comités de probation.

#### *Le milieu ouvert.*

Augmentation des moyens financiers des comités de probation.

Augmentation des effectifs d'éducateurs délégués professionnels à la probation pour répondre aux besoins qui exigent un agent pour cinquante à soixante condamnés.

Attribution à chaque comité de probation d'un nombre suffisant de secrétaires compétents pour que les juges de l'application des peines et travailleurs sociaux ne soient pas obligés d'assurer eux-mêmes les tâches de secrétariat comme cela se passe encore fréquemment.

Désignation plus fréquente des délégués professionnels de probation pour assurer les contrôles judiciaires et commencer ainsi plus tôt l'action socio-éducative qu'ils auront à poursuivre ensuite en cas de mise à l'épreuve.

Attribution aux juges de l'application des peines du pouvoir d'ordonner des enquêtes et expertises.

Plus grande subordination des Directeurs et Chefs de service de probation aux juges de l'application des peines, Présidents des comités de probation et aux autres juges de l'application des peines opérant en milieu ouvert et redéfinition plus précise des attributions de chacun.

Création d'une Direction du milieu ouvert analogue à la Direction de l'éducation surveillée et autonome par rapport à l'Administration pénitentiaire.

#### *Le milieu fermé.*

Mise en œuvre de tous moyens utiles pour restaurer l'image du juge de l'application des peines dans l'esprit du personnel de la prison et pour lui faire mieux comprendre les fondements de la fonction du juge de l'application des peines comme prolongement de la juridiction de condamnation et garantie d'indépendance et d'impartialité pour l'homme privé de liberté.

Restauration de la notion de traitement en milieu pénitentiaire.

Organisation de réunions locales, régionales et nationales de contacts et d'échanges entre les juges de l'application des peines et le personnel pénitentiaire.

Juridictionnalisation des décisions en matière d'individualisation des peines par la création de deux juridictions spécialisées :

1° Le juge de l'application des peines statuant après consultation pour avis de la commission de l'application des peines soit au dernier ressort, soit à charge d'appel pour certaines mesures ;

2° Le tribunal de l'application des peines statuant à charge d'appel pour d'autres mesures, les plus importantes.

Suppression de la décision collégiale administrative instituée par les lois du 22 novembre 1978 et 4 février 1981.

Suppression de la période de sûreté instituée par ces deux lois.

Suppression de la compétence du Garde des Sceaux en matière de libération conditionnelle et en attendant : motivation des décisions de rejet et d'ajournement, refonte de l'instruction sur la procédure de libération conditionnelle et réunion plus fréquente du comité consultatif.

Suppression de la notion de mesure d'administration judiciaire figurant à l'article 733-I du code de procédure pénale et à l'avant-projet définitif de réforme du code pénal.

Présence effective des médecins, des psychiatres et des surveillants aux commissions de l'application des peines (art. D. 117-I du code de procédure pénale).

Communication aux juges de l'application des peines de tout document concernant la vie pénitentiaire : circulaires et notes de l'administration centrale, notes de service des directeurs régionaux et chefs d'établissement, rapports d'inspection, rapports annuels des chefs de Cour, du médecin et du service social de la prison, rapports et statistiques établis par les chefs d'établissement, documents d'études et de recherches effectuées au sein de l'administration pénitentiaire, etc.

Application effective de la consultation obligatoire du juge de l'application des peines avant tout transfèrement (art. 722, alinéa 2, du code de procédure pénale).

Augmentation du nombre des éducateurs et assistants sociaux même dans les maisons d'arrêt.



Subventions spéciales à attribuer aux services sociaux des prisons pour les menues dépenses d'assistance et simplification de la procédure de délivrance des bons de transport aux libérés.

Revivifier le dispositif de collaboration avec l'Agence nationale pour l'emploi mis en place en 1975 pour le reclassement professionnel des détenus libérés.

Reprise de la tradition de quelques commutations de peines perpétuelles chaque année, si possible avec apurement du retard et fixation du point de départ de la nouvelle peine au jour de l'incarcération.

Contrôle plus strict des placements en Q. S. R. ou Q. P. G. S. ou régimes analogues, ainsi que de leur durée. Rôle plus important à donner aux commissions de l'application des peines en cette matière.

Application stricte de l'article D. 180, alinéa 2, du code de procédure pénale qui exclut formellement la présence du personnel pénitentiaire au sein des commissions de surveillance.

#### *La participation.*

Associer l'Association nationale des juges de l'application des peines à la préparation des projets de réforme au même titre que les syndicats de magistrats et les syndicats pénitentiaires.

Décharge de service pour le Président et le Secrétaire général de l'Association nationale des juges de l'application des peines.

Participation des juges de l'application des peines les plus expérimentés à la formation donnée aux personnels pénitentiaires de toutes catégories, tant à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire que dans les G. R. E. T. A. P.

Participation du personnel de probation aux assemblées générales des tribunaux.