

N° 97

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE : SERVICES GÉNÉRAUX

Par Mme Dinah DERYCKE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarelo, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 32) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET TOUJOURS PRIORITAIRE ET ENCORE EN PROGRESSION	6
A. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS POUR 2001	7
B. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 15 JUIN 2000 RELATIVE À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE	8
II. LA SITUATION DES JURIDICTIONS : DES BESOINS QUI DEMEURENT IMPORTANTES	11
A. L'ACTIVITÉ CIVILE : DES DÉLAIS TOUJOURS EXCESSIFS	12
B. L'ACTIVITÉ PÉNALE : UNE RÉGULATION ASSURÉE PAR LES CLASSEMENTS SANS SUITE	15
C. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : UN ENGORGEMENT PRÉOCCUPANT	16
III. UN EFFORT DE RECRUTEMENT SOUTENU MAIS SANS DOUTE INSUFFISANT AU REGARD DES NOUVEAUX BESOINS RÉSULTANT DES RÉFORMES LÉGISLATIVES	17
A. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS JUDICIAIRES	18
1. Un nombre particulièrement élevé de créations d'emplois	18
2. Les différentes voies de recrutement	19
3. Les effectifs réellement présents sur le terrain	20
4. La perspective d'un « repyramidage » du corps des magistrats judiciaires	22
B. LES RECRUTEMENTS DE FONCTIONNAIRES DES SERVICES JUDICIAIRES	23
C. LE DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX ASSISTANTS DE JUSTICE	26
D. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	28
IV. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE L'ÉQUIPEMENT ET DE LA GESTION DES JURIDICTIONS	29
A. LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	29
1. Une importante sous-consommation des crédits d'équipement	29
2. Les opérations en cours	30
3. Le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris	31
B. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE	31
V. LA NÉCESSITÉ D'UNE REFORTE DU DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE	33
A. UNE STABILISATION, APRÈS UNE FORTE PROGRESSION, DE LA DOTATION CONSACRÉE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	33
B. UNE INSUFFISANTE RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	35
VI. LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DES TRIBUNAUX DE COMMERCE	37
A. LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME ENVISAGÉE	38
B. LES MOYENS PRÉVUS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE RÉFORME	39
C. LA POURSUITE DE LA REFORTE DE LA CARTE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE	40
ANNEXE	42

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, le mardi 14 novembre 2000, la commission des Lois du Sénat, réunie le mardi 5 décembre 2000 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Dinah Derycke, les crédits consacrés aux services généraux du ministère de la justice (administration centrale - services judiciaires - juridictions administratives) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.

Mme Dinah Derycke, rapporteur pour avis, a souligné que les crédits du ministère de la justice enregistraient une progression de 3,1 % (à structure constante), deux fois supérieure à celle de l'ensemble des crédits de l'Etat, même si la part relative du budget de la justice dans le budget de l'Etat ne s'accroissait que lentement, passant de 1,62 % en 2000 à 1,63 % en 2001 à structure constante. Elle a précisé que les crédits consacrés aux services judiciaires comportaient de très importantes mesures nouvelles destinées à la mise en application de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence, soit au total 454 créations d'emplois, plus une enveloppe de 261,7 millions de francs.

Tout en saluant cet effort budgétaire substantiel, elle s'est cependant demandé s'il serait suffisant pour permettre une amélioration du fonctionnement de la justice au quotidien, constatant que la situation des juridictions restait marquée par des délais de jugement excessifs, en particulier devant les cours d'appel. Elle a en effet relevé que les créations d'emplois, d'un nombre exceptionnellement élevé (525 pour les juridictions judiciaires et 90 pour les juridictions administratives) seraient absorbées par la mise en œuvre des nouvelles réformes et ne se traduiraient pas immédiatement par des effectifs supplémentaires sur le terrain, en raison des délais de recrutement et de formation.

Après avoir noté la poursuite du programme d'investissements immobiliers, en dépit d'un faible taux de consommation des crédits d'équipement, et les progrès réalisés dans le sens d'une meilleure maîtrise des frais de justice, elle a évoqué les négociations en cours en vue d'une nécessaire refonte du dispositif d'aide juridictionnelle, accompagnée de mesures d'urgence, pour améliorer la rétribution des avocats, ainsi que la perspective de la réforme des tribunaux de commerce.

Après un échange de vues auquel ont participé notamment MM. Christian Bonnet, Patrice Gélard, François Marc, Daniel Hoeffel, Jacques Mahéas, Charles Jolibois et Pierre Fauchon, la commission a considéré que la progression indéniable du budget de la justice demeurait néanmoins tout à fait insuffisante eu égard à l'ampleur des défis résultant d'une part, de l'asphyxie des juridictions confrontées à une judiciarisation croissante de la société et d'autre part, des moyens très importants nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles réformes.

La commission des Lois a donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux services généraux dans le projet de budget du ministère de la justice pour 2001.

Mesdames, Messieurs,

La progression des crédits du ministère de la justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001, deux fois supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat, traduit la priorité maintenue en faveur du renforcement des moyens des juridictions dont la situation reste, cette année encore, caractérisée par des délais de jugement excessifs, en dépit d'une certaine stabilisation des flux d'affaires nouvelles.

Cependant, ce projet de budget de la justice pour 2001 est marqué par la perspective de la prochaine entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui suscite actuellement bien des inquiétudes au sein du monde judiciaire. Les représentants des principales organisations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires de justice, entendus par votre rapporteur dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, ont en effet fait part de leurs vives craintes que les moyens effectifs des juridictions ne leur permettent pas de faire face dans des conditions satisfaisantes à la mise en application de cette très importante réforme dès le 1^{er} janvier prochain.

Aussi votre commission des Lois, toujours particulièrement soucieuse d'une amélioration du fonctionnement de la justice au quotidien, a-t-elle souhaité analyser l'évolution des crédits à la lumière de la réalité des difficultés constatées sur le terrain et de la prise en compte des incidences des réformes nouvelles, qui ne sauraient être remises en cause par l'insuffisance de moyens.

Après avoir présenté l'évolution générale des crédits affectés aux services généraux du ministère de la justice et rappelé quelques données relatives à l'activité des juridictions, le présent avis s'attachera donc plus particulièrement à la portée des efforts de recrutement au regard des besoins nés de l'application des réformes nouvelles, avant d'aborder la poursuite du programme d'investissements immobiliers et les progrès réalisés dans la maîtrise des frais de justice.

Seront en outre évoquées deux questions d'actualité : d'une part, celle d'une nécessaire refonte du système d'aide juridictionnelle qui préoccupe aujourd'hui légitimement les avocats en raison de leur insuffisante rétribution à ce titre, et, d'autre part, celle de la réforme envisagée des tribunaux de commerce.

*

* *

I. UN BUDGET TOUJOURS PRIORITAIRE ET ENCORE EN PROGRESSION

Après l'augmentation significative des crédits pour 1998 (+ 4,03 %), pour 1999 (+ 5,59 %) et pour 2000 (+ 3,91 %), le budget de la justice demeure, cette année encore, une priorité.

En effet, les crédits de paiement demandés pour 2001, qui atteignent un montant total de 29.033,39 millions de francs, enregistrent une progression nominale de 6,35 % par rapport à 2000, tandis que les autorisations de programme augmentent de 10,86 %, avec un montant total de 1.749 millions de francs.

Cependant, à **structure constante**, la **progression des crédits de paiement n'est que de 3,10 %** car, au titre du budget 2001, il est procédé au transfert, sur les budgets des différents ministères, de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des fonctionnaires civils titulaires de l'Etat, précédemment inscrites au budget des charges communes, soit 885,9 millions de francs pour le budget de la justice.

Cette augmentation des crédits du ministère de la justice, hors transferts, est deux fois supérieure à la moyenne des autres budgets civils (+ 1,6 %).

La part du budget de la justice dans le budget général de l'Etat ne s'accroît néanmoins que lentement, passant de 1,56 % en 1998 à 1,61 % en 1999, 1,62 % en 2000 et 1,63 % en 2001¹.

¹ A structure constante (1,68 % avec les transferts).

A. UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS POUR 2001

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits des trois agrégats qui font l'objet du présent avis présenté par votre commission des Lois ; l'administration générale, les services judiciaires et les juridictions administratives.

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

Evolution des crédits de paiement ¹

	Dotations 2000		Crédits demandés pour 2001		Evolution 2000-2001 en %
	Montant	% du total	Montant	% du total	
Ensemble du ministère de la justice dont :	27.299,24	(100 %)	29.033,39	(100 %)	+ 6,35
- administration générale	3.672,77	13,45	3.813,82	13,14	+ 3,84
- services judiciaires	11.743,07	43,02	12.603,25	43,41	+ 7,33
- juridictions administratives	845,56	3,10	887,63	3,06	+ 4,98

(en millions de francs)

Les trois agrégats étudiés connaissent donc une progression substantielle des crédits qui leur sont affectés.

Les crédits consacrés aux **services judiciaires**, qui représentent à eux seuls plus de 40 % du budget de l'ensemble du ministère, enregistrent l'augmentation la plus marquée, soit +7,33% en tenant compte des transferts.

Ils bénéficient en effet de nombreuses créations d'emplois et d'importantes mesures nouvelles correspondant notamment au financement de l'impact budgétaire de la mise en application de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence.

En revanche, les crédits destinés d'une part, à **l'administration générale** et d'autre part, aux **juridictions administratives** progressent moins que le budget de l'ensemble du ministère.

¹ Y compris transferts.

B. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 15 JUIN 2000 RELATIVE À LA PRÉSOMPTION D'INNOCENCE

Le projet de budget de la justice pour 2001 est marqué par la prise en compte de la perspective de la prochaine entrée en vigueur de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

La mise en place de cette très importante réforme de procédure pénale a mobilisé l'attention de la Chancellerie où a été mis en place, dès le mois de juin 2000, un **groupe de suivi** composé de représentants des directions concernées du ministère et de magistrats et greffiers des cours et tribunaux, qui se réunit en formation plénière mais aussi en trois commissions spécialisées traitant des thèmes suivants : procédure pénale générale, procédure criminelle et application des peines. Ce groupe de travail a émis des recommandations suivies d'effets dans les décrets et circulaires d'application qui seront publiés en décembre 2000.

Par ailleurs, une circulaire a été diffusée auprès de l'ensemble des juridictions le 10 novembre dernier pour recueillir leurs demandes en personnel ou en crédits de fonctionnement lorsqu'elles ne les avaient pas déjà formulées.

En outre, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a précisé au cours de son audition devant votre commission des Lois qu'elle avait chargé un conseiller au sein de son cabinet de s'occuper tout particulièrement des problèmes liés à l'application de la loi sur la présomption d'innocence et qu'elle avait également demandé à l'Inspection générale des services judiciaires de réfléchir sur ce sujet.

Sur le plan budgétaire, de nombreuses mesures nouvelles sont prévues par le projet de budget pour 2001 afin d'assurer le financement de la mise en application de la loi, en ce qui concerne tant les créations d'emplois que les crédits de fonctionnement, les frais de justice ou encore l'aide juridictionnelle.

Comme l'a expliqué Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, devant votre commission des Lois, les créations d'emplois nécessaires à la mise en oeuvre du projet de loi initial du Gouvernement ont été anticipées depuis deux exercices budgétaires.

Ainsi, sur le fondement d'une évaluation des besoins conduite en 1998, qui a estimé nécessaire la création de 110 emplois de magistrats et de 90 emplois de greffiers pour la mise en place du **juge des libertés et de la détention**, ces emplois ont été créés en lois de finances pour 1999 et 2000 et localisés en 2000.

En revanche, les moyens nécessaires à l'application des réformes nouvelles résultant d'amendements parlementaires, telles que la possibilité d'appel des décisions des cours d'assises ou la juridictionnalisation de l'application des peines, n'ont pu être programmés à l'avance et ne sont donc budgétés qu'en 2001.

Pour l'application du volet de la loi relatif à l'**appel en matière criminelle**, une évaluation effectuée dès février 2000 a estimé les besoins permanents entre 70 et 100 magistrats et entre 30 et 45 greffiers, selon le taux d'appel, et les besoins transitoires, pour le respect des nouveaux délais concernant les procédures anciennes, entre 80 et 160 magistrats et entre 35 et 75 greffiers ; en conséquence, 160 créations d'emplois de magistrats et 90 créations d'emplois de greffiers ont été inscrites au projet de loi de finances pour 2001.

Enfin, pour l'application du troisième volet de la loi relatif à la **juridictionnalisation de l'application des peines**, les besoins ont été évalués en janvier 2000 à 77 magistrats et 44 greffiers ; les créations d'emplois correspondantes ont également été inscrites au projet de loi de finances pour 2001.

Les représentants des magistrats entendus par votre rapporteur pour avis ont néanmoins estimé que ces différentes évaluations avaient été minorées, soulignant notamment qu'elles étaient toujours faites en « équivalent temps plein ».

De fait, les moyens nouveaux devront être « mutualisés » entre les juridictions les plus petites pour tenir compte de la faiblesse de leurs effectifs, notamment pour ce qui concerne l'exercice des fonctions nouvelles de juge des libertés et de la détention¹. Le Sénat a ainsi récemment adopté des dispositions tendant à modifier le code de l'organisation judiciaire pour permettre cette mutualisation, dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi de notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt².

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des mesures prévues par le projet de budget pour 2001 pour l'application de la loi relative à la présomption d'innocence, qui seront examinées plus en détail dans la suite du présent rapport.

¹ Dans les juridictions les plus petites, le faible nombre de mandats de dépôt ne justifie pas la création d'un poste de juge des libertés et de la détention à temps plein.

² Cf. Proposition de loi tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale, Sénat n° 26 (2000-2001).

**IMPACT BUDGÉTAIRE POUR 2001 DE LA LOI RENFORÇANT
LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LES DROITS DES VICTIMES**

Mesures	Emplois	Crédits de fonctionnement (a)	Frais de justice (b)	Aide juridiction-nelle (c)	Total a+b+c
Présence de l'avocat à la première heure de garde à vue¹				15,00 MF	15,00 MF
Juge des libertés et de la détention² (instauration d'une enquête sociale avant mise en détention provisoire ou prolongation de celle-ci)	32 conseillers d'insertion et de probation	4,55 MF <i>(locaux et premier équipement)</i>			4,55 MF
Appel criminel	75 magistrats 36 greffiers	4,85 MF <i>(locaux et premier équipement)</i>	38,90 MF <i>(indemnisation des jurés d'appel)</i>	11,50 MF	55,25 MF
Délai d'audience criminel	85 magistrats 55 greffiers		73,30 MF <i>(indemnisation des jurés)</i>	31,80 MF	105,10 MF
Juridictionnalisation de l'application des peines	77 magistrats 44 greffiers	2,40 MF <i>(locaux et premier équipement)</i>		29,40 MF	31,80 MF
Extension à la détention provisoire du placement sous surveillance électronique	50 conseillers d'insertion et de probation³	5,00 MF			5,00 MF
Indemnisation des personnes bénéficiant d'un non lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement en cas de détention provisoire⁴			30,00 MF		30,00 MF
Enquêtes concernant les victimes				15,00 MF	
TOTAL	454	16,80 MF	157,20 MF	87,70 MF	261,70 MF

Source : Chancellerie

Au vu de ce tableau, l'effort budgétaire réalisé en 2001 pour l'entrée en vigueur de la loi relative à la présomption d'innocence apparaît plus que substantiel : 454 créations d'emplois, auxquelles vient s'ajouter une enveloppe de 261,70 millions de francs.

Cependant, ainsi que l'ont souligné les représentants des organisations syndicales de magistrats et de greffiers entendus par votre rapporteur pour avis, qui souhaitent pour la plupart le report de l'entrée en vigueur de la loi, on peut sérieusement s'interroger sur le point de savoir si cet effort budgétaire sera suffisant pour assurer l'application de la loi dans de bonnes conditions dès le 1^{er} janvier 2001. En effet, d'une part, il existe un important décalage entre le moment où les postes sont créés et le moment où

¹ Le coût global de cette mesure est estimé à 92 millions de francs dont 67 ont été obtenus en lois de finances pour 1999 et 2000, auxquels s'ajoutent 10 millions de francs en base.

² 108 emplois de magistrats et 108 emplois de greffiers ont déjà été créés en lois de finances pour 1999 et 2000.

³ Il s'agit du nombre d'emplois estimé nécessaire au placement sous surveillance électronique non seulement des prévenus mais aussi des condamnés, conformément à la loi du 19 décembre 1997.

⁴ Le coût global de l'indemnisation des personnes bénéficiant d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement en cas de détention provisoire ou en l'absence de détention provisoire est estimé à 154 millions de francs, étalés sur 5 ans, soit 30,8 millions de francs par an.

ils sont réellement pourvus, en raison des délais de recrutement et de formation¹ (cf. ci-après III du présent rapport). D'autre part, les dernières statistiques disponibles sur l'activité des juridictions montrent qu'un renforcement des moyens demeurerait par ailleurs nécessaire pour améliorer le fonctionnement de la justice au quotidien et réduire des délais de jugement encore excessifs.

La mise en application de la loi relative à la présomption d'innocence, qui va absorber la quasi-totalité des moyens nouveaux, risque donc de s'effectuer au détriment du traitement quotidien de l'ensemble des flux de contentieux.

Au cours de l'examen des crédits en commission, notre collègue M. Charles Jolibois, qui a été le rapporteur du projet de loi relatif à la présomption d'innocence au Sénat, a fait part de ses doutes que les moyens prévus permettent d'appliquer dans de bonnes conditions cette loi votée par les deux assemblées.

II. LA SITUATION DES JURIDICTIONS : DES BESOINS QUI DEMEURENT IMPORTANTS

Devant l'asphyxie persistante des juridictions, qui avait notamment été soulignée, en 1996, par la mission d'information constituée par votre commission des Lois pour évaluer les moyens de la justice², un effort substantiel de renforcement des moyens qui leur sont affectés a été réalisé au cours des dernières années.

Cependant, les dernières statistiques connues sur l'activité des juridictions confirment que les besoins nécessaires au traitement quotidien des flux de contentieux demeurent importants.

A. L'ACTIVITÉ CIVILE : DES DÉLAIS TOUJOURS EXCESSIFS

En matière civile, on constate une poursuite de la tendance à la **stabilisation des flux d'affaires nouvelles** amorcée ces dernières années.

¹ Les formations des magistrats et des greffiers durent respectivement 31 et 12 mois.

² Cf. rapport Sénat n° 49 (1996-1997) : *Quels moyens pour quelle justice ?* - M. Charles Jolibois, président - M. Pierre Fauchon, rapporteur.

Ainsi, le nombre d'affaires nouvelles a baissé en 1999¹ par rapport à l'année précédente devant toutes les catégories de juridictions², sauf les tribunaux d'instance :

- - 4,6 % devant les tribunaux de grande instance ;
- + 0,3 % devant les tribunaux d'instance ;
- - 14,1 % devant les conseils de prud'hommes ;
- - 5,1 % devant les cours d'appel ;
- - 8,4 % devant les chambres civiles de la Cour de cassation.

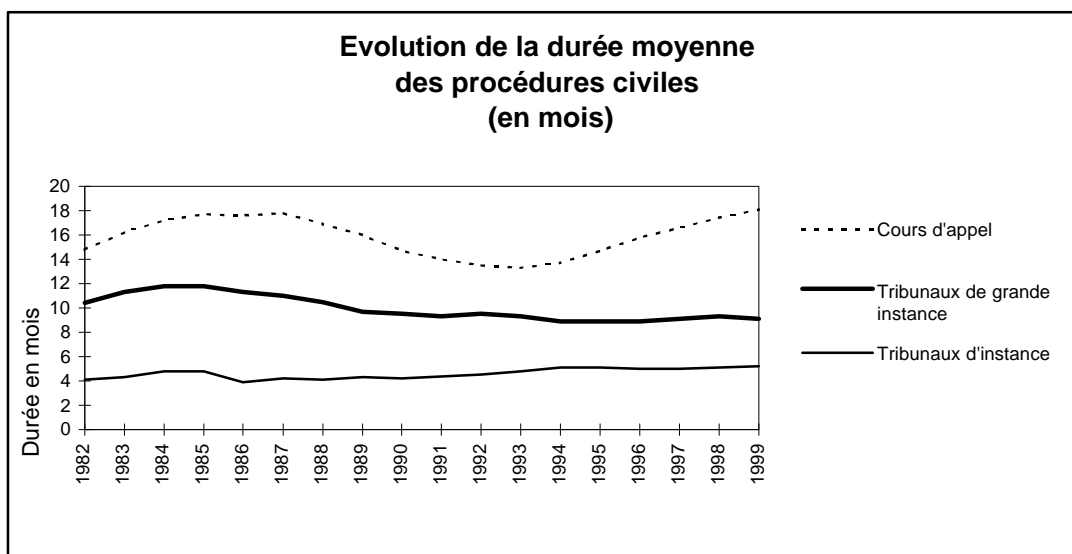
Cette évolution peut en partie s'expliquer par l'amélioration de la situation économique et sociale générale, qui a entraîné notamment une baisse du nombre des litiges en matière de licenciement devant les prud'hommes et des ouvertures de redressement judiciaire concernant les juridictions commerciales, ainsi qu'une régression d'un certain nombre d'autres contentieux civils (référé-expulsion, affaires de baux d'habitation et de copropriété, saisies sur les rémunérations).

Nonobstant cette diminution des flux d'affaires nouvelles, **la durée moyenne de traitement des affaires** reste fort éloignée des objectifs qui avaient été fixés par la loi de programme de 1995.

Elle **continue de s'accroître de manière particulièrement préoccupante devant les cours d'appel**, même si elle tend à se stabiliser devant les tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Dernières statistiques complètes connues.

² S'agissant des juridictions commerciales, le suivi statistique des affaires nouvelles a été interrompu en 1992 « pour des raisons budgétaires » selon la Chancellerie, et ne sera repris qu'en 2001.



En 1999, la durée moyenne de traitement des affaires s'est établie à :

- **9,1 mois pour les tribunaux de grande instance**, soit une légère diminution par rapport à 1998 (9,3 mois), mais une durée largement supérieure à l'objectif de six mois fixé par la loi de programme de 1995 ;

- **5,2 mois pour les tribunaux d'instance**, soit une stabilisation par rapport à 1998 (5,1 mois), mais une durée encore très éloignée des trois mois envisagés par la loi de programme ;

- **10,3 mois pour les conseils de prud'hommes**, en augmentation par rapport à 1998 (9,7 mois) ;

- **6 mois pour les juridictions commerciales**, durée moyenne quasi-identique à celle de 1998 (6,1 mois) ;

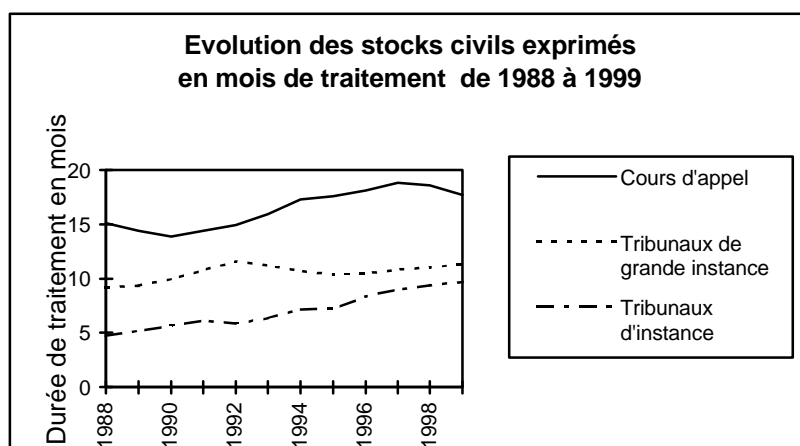
- **18,1 mois pour les cours d'appel**, durée moyenne encore en accroissement par rapport à 1998 (17,4 mois), alors que l'objectif fixé par la loi de programme était de 12 mois¹.

Ces délais moyens cachent néanmoins d'importantes distorsions selon les juridictions. Ainsi, en ce qui concerne les cours d'appel, si certaines cours parviennent à réduire leurs délais moyens (par exemple, Agen, Bastia, Bourges, Colmar, Montpellier, Nîmes, Orléans, Toulouse), en revanche, d'autres apparaissent de plus en plus « sinistrées » : en effet, de 1997 à 1999, le délai moyen est passé de 21,7 à 28,1 mois à Aix-en-Provence, de 21,4 à 23 mois à Chambéry, de 19,6 à 21,1 mois à Douai, de 19 à 22,8 mois à Bordeaux, ou encore de 18,4 à 22,1 mois à Reims. Afin de remédier à cette situation, les créations d'emplois de conseillers de cour d'appel sont localisées en tenant compte des charges de travail respectives des cours : ainsi, les cours précitées ont toutes bénéficié du renfort d'un ou deux nouveaux conseillers en

¹ Par ailleurs, la durée moyenne des procédures atteignait en 1997, sur la base des affaires terminées par un arrêt, près de deux ans devant les chambres civiles de la Cour de cassation (cette durée moyenne culminant à plus de 2 ans et demi devant la chambre sociale).

2000 (notamment 2 à Douai et 2 à Bordeaux), alors que d'autres, comme par exemple Paris, ont conservé leurs effectifs inchangés.

Quant aux **stocks d'affaires en cours**, ils ont enregistré en 1999 une légère diminution devant les cours d'appel (- 3,07 %) mais stagnent devant les tribunaux de grande instance (- 0,44 %) et sont en augmentation devant les tribunaux d'instance (+ 4,25 %). L'évolution des délais qui seraient nécessaires à la résorption de ces stocks est illustrée par le graphique ci-après.



Compte tenu de la capacité actuelle de traitement des juridictions évaluée à partir du nombre d'affaires terminées dans l'année, ces stocks, exprimés en nombre de mois nécessaires à leur traitement, atteignent en 1999 :

- 17,73 mois pour les cours d'appel ;
- 11,35 mois pour les tribunaux de grande instance ;
- 9,69 mois pour les tribunaux d'instance ;
- 11,60 mois pour les conseils de prud'hommes ¹.

Le volume des stocks accumulés apparaît d'autant plus préoccupant que la productivité des juridictions ne connaît pas d'amélioration sensible. En effet, selon une intéressante évaluation figurant dans le « compte-rendu de gestion budgétaire justice 1999 », le nombre d'affaires civiles terminées par

¹ Les données relatives aux stocks d'affaires en cours ne sont pas disponibles pour les tribunaux de commerce.

magistrat du siège tend même à diminuer devant les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, comme le montre le tableau suivant :

Nombre d'affaires civiles terminées par magistrat du siège ¹	1996	1997	1998	Evolution 1998/1996
Cours d'appel	230	229	217	- 5,65
Tribunaux de grande instance	419	408	385	- 8,11
Tribunaux d'instance	536	528	531	- 0,93

B. L'ACTIVITÉ PÉNALE : UNE RÉGULATION ASSURÉE PAR LES CLASSEMENTS SANS SUITE

Le nombre d'affaires pénales transmises aux parquets en 1999 s'est élevé à 4.932.000, restant quasiment stable par rapport à l'année précédente (- 0,46 %).

La régulation du flux continue néanmoins à être assurée par des **classements sans suite encore trop nombreux**, bien qu'en diminution.

Les statistiques élaborées par la Chancellerie mesurent désormais le taux de classement sans suite par rapport aux seules affaires dites « poursuivables ».

En effet, la grande majorité des affaires transmises aux parquets (67,4 % en 1999) sont considérées comme non poursuivables, soit que l'auteur de l'infraction n'ait pas été identifié (dans 60,7 % des cas en 1999), soit que l'infraction ne soit pas caractérisée, que les charges soient insuffisantes ou qu'il existe un motif juridique justifiant le classement.

Parmi les 1.262.907 affaires dites poursuivables en 1999, 50,5 % ont donné lieu à poursuites (contre 51,4 % en 1998) et 16,9 % à des procédures alternatives aux poursuites réussies (contre 13,7 % en 1998) ; alors que 32,5 % ont abouti à des « classements secs » pour inopportunité des poursuites (contre 34,9 % en 1998).

Si les classements secs sont en nette diminution, notamment grâce à la progression des procédures alternatives aux poursuites, ils concernent donc encore près d'un tiers des affaires dites poursuivables.

Il est à noter que d'après les données figurant dans le « compte-rendu budgétaire justice 1999 », si le nombre d'affaires traitées par magistrat du parquet tend à baisser, passant de 4.477 en 1996 à 4.284 en 1998 (- 4,3 %), en

¹ Calculé par rapport à l'effectif budgétaire des juridictions (hors magistrats spécialisés).

revanche le nombre d'affaires poursuivies par magistrat du parquet est en augmentation : 729 en 1998 contre 647 en 1996 (+ 12,7 %).

La **durée moyenne de traitement des procédures pénales**¹ n'est mesurée que pour les procédures ayant atteint le stade d'un jugement portant condamnation, à partir du Casier judiciaire. Elle s'est élevée à 10,6 mois en 1998, soit 0,3 mois de plus qu'en 1997, ce qui correspond à un ralentissement de l'allongement constaté depuis 1996. Les cours d'assises ont prononcé leurs jugements en moyenne 4 ans après les faits (49,6 mois), ce délai s'étant allongé de 0,2 mois en 1997. Pour les délits, le délai moyen a été de 10,8 mois contre 10,5 l'année précédente, alors que pour les contraventions de 5^{ème} classe, il s'établissait à 8,7 mois contre 8,6 mois l'année précédente.

C. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : UN ENGORGEMENT PRÉOCCUPANT

Si les transferts de compétences aux cours administratives d'appel ont permis de réduire progressivement le stock d'affaires en instance au Conseil d'Etat, dont le délai théorique d'élimination s'est stabilisé à environ 11 mois en données nettes², ils ont en revanche entraîné un accroissement massif du nombre d'affaires pendantes devant ces cours.

En effet, le stock d'affaires en instance devant les **cours administratives d'appel** a été multiplié par cinq entre 1992 et 1999. Le délai théorique d'élimination de ce stock a culminé à 3 ans et 3 mois en données nettes en 1997 ; en 1999, il a pu être contenu à un peu moins de 3 ans.

Cette situation préoccupante devrait néanmoins s'améliorer en 2000 à la faveur de la création de la cour administrative d'appel de Douai mise en service en septembre 1999, faisant suite à celle de la cour administrative d'appel de Marseille en septembre 1997.

En ce qui concerne les **tribunaux administratifs**, ils ont dû faire face à une augmentation moyenne de près de 8 % par an du nombre d'affaires enregistrées en données nettes entre 1990 et 1999 ; toutefois, le nombre net des entrées a légèrement décliné en 1999 (- 5,2 %), cette baisse devant néanmoins être relativisée compte tenu de la fin de l'arrivée des requêtes liées à l'opération de régularisation des titres de séjour des étrangers.

¹ Calculée par différence entre la date de la condamnation définitive et celle des faits. 1998 constitue la dernière année pour laquelle les statistiques relatives aux condamnations, issues du Casier judiciaire national, sont connues.

² A la différence des données brutes, les données nettes sont corrigées des « séries ».

Les stocks continuent d'augmenter, mais à un rythme moins rapide qu'auparavant, ce qui a permis une légère baisse du délai théorique d'élimination, passé de 2 ans en 1998 à 1 an et 10 mois en 1999 en données nettes. Toutefois, si certains tribunaux administratifs parviennent désormais à juger en moins d'un an, d'autres connaissent encore des délais de jugement supérieurs à trois ans.

Confrontés à une forte augmentation du nombre de dossiers à traiter, les magistrats administratifs ont fourni des efforts de productivité qui méritent d'être relevés, comme en témoigne l'augmentation du nombre d'affaires réglées par magistrat, qui est passé, pour les tribunaux administratifs, de 188 en 1996 à 214 en 1999, et pour les cours administratives d'appel, de 64 en 1996 à 84 en 1999. En revanche, le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat affecté à la section du contentieux a décliné, passant de 101 en 1996 à 95 en 1999, ce qui peut s'expliquer par l'augmentation de la difficulté moyenne des dossiers consécutive à la réduction de la compétence d'appel de la haute juridiction¹.

III. UN EFFORT DE RECRUTEMENT SOUTENU MAIS SANS DOUTE INSUFFISANT AU REGARD DES NOUVEAUX BESOINS RÉSULTANT DES RÉFORMES LÉGISLATIVES

Le budget de la justice pour 2001 reste marqué, comme les années précédentes, par l'effort entrepris en vue du renforcement des effectifs des juridictions judiciaires comme des juridictions administratives.

En effet, **le nombre global des emplois créés, soit 525 pour les juridictions judiciaires et 90 pour les juridictions administratives, est le plus élevé des dernières années** comme le montre le tableau suivant :

Evolution du nombre total des créations d'emplois
(magistrats + fonctionnaires)

	1998	1999	2000	2001
Juridictions judiciaires	300	370	382	525
Juridictions administratives	61	61	85	90

Cependant, cet effort exceptionnel de recrutement ne permettra pas de réduire les délais de jugement et d'améliorer le fonctionnement de la justice au

¹ Source : *compte-rendu de gestion budgétaire 1999.*

quotidien, puisqu'il sera entièrement absorbé par la mise en œuvre des réformes nouvelles et au premier chef de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Il risque même de se révéler insuffisant au regard des nouveaux besoins résultant de ces réformes.

En effet, selon l'ensemble des représentants des organisations syndicales de magistrats comme de fonctionnaires entendus par votre rapporteur pour avis, les effectifs réellement présents sur le terrain au 1^{er} janvier 2001 ne permettront pas d'assurer dans des conditions satisfaisantes l'entrée en vigueur de la loi relative à la présomption d'innocence. Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a d'ailleurs admis au cours de son audition devant votre commission des Lois que des difficultés locales ponctuelles étaient susceptibles de survenir au cours du premier semestre 2001.

A. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS JUDICIAIRES

1. Un nombre particulièrement élevé de créations d'emplois

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la création de **307 emplois** de magistrats judiciaires, succédant aux créations d'emplois de plus en plus nombreuses intervenues les années précédentes (70 en 1998, 140 en 1999, 212 en 2000) ; au total, 729 emplois de magistrats judiciaires auront ainsi été créés en quatre ans.

Ces nouvelles créations d'emplois devraient être réparties comme suit :

- 40 sont destinées à la réforme des tribunaux de commerce¹ ;
- 25 concerneront des emplois de juges et de substituts des tribunaux pour enfants, conformément aux mesures décidées par le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 ;
- **237** sont destinées à la mise en œuvre de la loi relative à la présomption d'innocence, dont :
 - 75 pour l'appel en matière criminelle ;
 - 85 au titre des dispositions relatives à la procédure et aux délais en matière pénale ;

¹ Non encore examinée par le Parlement. Cf VI du présent rapport

- et 77 pour la juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines ;

- enfin, les 5 dernières concerneront des emplois de conseillers référendaires pour renforcer les effectifs de la Cour de cassation.

On constate donc que comme l'année précédente, les créations de postes seront quasi-exclusivement absorbées par les besoins liés à la mise en œuvre des réformes nouvelles.

2. Les différentes voies de recrutement

Le tableau suivant récapitule les différents recrutements de magistrats judiciaires intervenus depuis 1997 et prévus pour 2001 et 2002 :

Magistrats recrutés de 1997 à 2000 et perspectives pour 2001 et 2002

	Nomination de magistrats issus de l'ENM	Concours exceptionnels	Conseillers de cour d'appel en service extraordinaire	Magistrats à titre temporaire ¹	Détachement judiciaire	Recrutement latéral intégration directe	Total
1997	106	0	3	0	2	14	125
1998	147	0	2	4	3	24	180
1999	154	99	14	8	4	26	305
2000	161	91	0	2	10	35	299
2001	201*	0*	0*	nd	10*	35*	246*
2002	208*	0*	0*	nd	14*	35*	257*
TOTAL	977	190	19	14	43	169	1.412

*=prévisions

L'**Ecole nationale de la magistrature** (ENM) demeure la principale voie de recrutement. Le nombre de postes offerts au concours a augmenté de façon très significative au cours des dernières années, puisqu'après s'être stabilisé à 145 de 1995 à 1997, il est passé à 185 en 1998 et 1999, puis à 190 en 2000.

Ainsi que l'a précisé Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, au cours de son audition devant votre commission des Lois, l'ENM a bénéficié d'un effort budgétaire substantiel au cours de cette période, ses crédits ayant augmenté de 40 % en quatre ans.

Pour 2001, sa dotation sera abondée de 14 millions de francs dont 2,7 millions de francs correspondant à une majoration des crédits de fonctionnement, 2,6 millions de francs pour la création de 8 emplois

¹ Les magistrats à titre temporaire, rémunérés sur la base de vacations, n'occupent pas de postes budgétaires.

supplémentaires et 8,8 millions de francs au titre d'une augmentation du nombre de postes d'auditeurs de justice.

Par ailleurs, les deux **concours exceptionnels** organisés sur le fondement de la loi organique n°98-105 du 24 février 1998 ont permis le recrutement de 99 magistrats en 1999 et de 91 autres en 2001.

En revanche, on ne peut que regretter que l'**apport des voies de recrutement complémentaires** soit jusqu'ici resté **très limité**, qu'il s'agisse de l'intégration directe (35 magistrats recrutés en 2000), du détachement judiciaire (10 magistrats recrutés en 2000), ou encore des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire ou des magistrats à titre temporaire.

En particulier, le recrutement de **magistrats à titre temporaire**, qui avait été prévu par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 afin de compléter les renforts des effectifs des juridictions tout en diversifiant le corps judiciaire, n'a été mis en œuvre qu'à titre expérimental, dans le ressort de quatre cours d'appel¹. Le bilan en reste bien timide : 4 nominations en 1998, 8 en 1999 dont une suivie d'une démission, 2 en 2000 dont encore une suivie d'une démission, 8 candidatures en cours d'instruction.

Au cours de l'examen des crédits en commission, notre collègue M. Pierre Fauchon a déploré que le nombre de magistrats à titre temporaire reste limité à quelques unités, considérant qu'ils pourraient notamment compléter utilement les formations de jugement collégiales.

Afin de tenir compte du faible succès de ces recrutements, une économie de 13,2 millions de francs sur la dotation consacrée à la rémunération des magistrats à titre temporaire est prévue par le projet de loi de finances pour 2001.

On observera par ailleurs que dans le cadre de la réforme des tribunaux de commerce prochainement soumise à l'examen du Parlement, est prévu le recrutement de conseillers de cours d'appel à titre temporaire pour permettre aux juges consulaires de participer aux formations de jugement des cours d'appel statuant en matière commerciale².

3. Les effectifs réellement présents sur le terrain

Le renforcement des effectifs budgétaires doit être analysé non seulement au regard des recrutements, mais aussi des départs à la retraite, heureusement limités à une cinquantaine par an actuellement. Le tableau

¹ Aix-en-Provence, Angers, Colmar et Versailles.

² Cf. VI du présent rapport

suisant présente les évolutions comparées de l'effectif budgétaire et du nombre de postes réellement occupés par des magistrats sur le terrain, compte tenu notamment des départs à la retraite et des sorties de l'Ecole nationale de la magistrature.

**Evolution de l'effectif budgétaire
des magistrats et du nombre d'emplois occupés¹**

Année	1997	1998	1999	2000	2001
Effectif budgétaire	6 117	6 187	6 327	6 539	6 846
Créations d'emplois	30	70	140	212	307
Postes occupés au 1 ^{er} janvier	5 888,20	5 878,80	5 985,24	6 202,32	6 408,68
Départs en retraite	- 72	- 58	- 64	- 56	- 50
Solde des emplois occupés	5 816,20	5 820,80	5 921,24	6 146,32	6 358,68
Sorties de l' ENM	106	147	154	161	200
Concours exceptionnel	0	0	99	91	0
Solde autres entrées/sorties	43,40	17,44	28,08	10,36	0,00
Total des emplois occupés au 31/12	5 878,80	5 985,24	6 202,32	6 408,68	6 558,68
Vacances de postes	238,20	201,76	124,68	130,32	287,32
Taux de vacances	3,89 %	3,26 %	1,97 %	1,99 %	4,20 %

Source : Chancellerie

Alors que l'effectif budgétaire s'est accru de 729 magistrats de 1997 à 2001 (+11,92%), l'effectif réel aura augmenté de 679,88 magistrats (+11,56 %) entre la fin 1997 et la fin 2001.

Cependant, compte tenu des délais de recrutement et de formation (31 mois à l'ENM), **les créations d'emplois ne se traduisent pas immédiatement par des magistrats supplémentaires sur le terrain.** Ainsi, si 307 créations d'emplois sont inscrites au projet de loi de finances pour 2001, les effectifs réels des juridictions ne progresseront que de 150 magistrats entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2001. Cette situation risque de poser des problèmes pour la mise en application de la loi relative à la présomption d'innocence l'année prochaine, ainsi que l'ont souligné les représentants des organisations syndicales de magistrats entendus par votre rapporteur pour avis.

Au cours de son audition par votre commission des Lois, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a admis au demeurant que quelques difficultés locales étaient susceptibles de survenir entre le 1^{er}

¹ en équivalent temps plein.

janvier 2001 et l'été prochain, avant que des magistrats ne puissent être affectés sur des postes nouvellement créés, tout en soulignant que la création anticipée des emplois de magistrats nécessaires à la mise en place de la réforme des tribunaux de commerce¹ permettrait de disposer d'un « volant » de magistrats disponibles jusqu'à l'adoption de cette réforme par le Parlement et que le taux de vacances d'emplois était actuellement particulièrement faible - soit une cinquantaine d'emplois vacants seulement².

Elle a en outre précisé qu'une étude était en cours de réalisation afin de localiser les juridictions dont la situation appelait des mesures d'urgence en vue d'une meilleure mutualisation des moyens.

Selon les précisions apportées par la direction des services judiciaires, les incidences de l'institution de l'appel des décisions de cours d'assises ne devraient pas se faire sentir avant la fin du premier semestre 2001 et ne devraient donc pas poser de difficultés majeures car, en septembre 2001, les effectifs des juridictions auront été renforcés par l'arrivée de 200 magistrats sortis de l'ENM.

En revanche, la mise en place de la juridictionnalisation de l'application des peines, dont les effets seront plus rapidement perceptibles, pourrait entraîner une période de tension jusqu'en septembre.

4. La perspective d'un « repyramidage » du corps des magistrats judiciaires

Par ailleurs, il convient de rappeler que corrélativement au renforcement des effectifs, une restructuration du corps des magistrats judiciaires est prévue par le projet de loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats³, adopté en première lecture par le Sénat le 22 novembre 1999.

Cette réforme tendant à simplifier et à revaloriser le déroulement des carrières est destinée à mettre fin à la situation actuelle de blocage de l'avancement et à permettre une harmonisation de la carrière des magistrats judiciaires avec celle des magistrats administratifs ou financiers.

Son coût est évalué à 177 millions de francs en année pleine.

¹ 100 emplois ont été créés à ce titre en loi de finances pour 2000.

² Hormis les vacances d'emplois correspondant à des emplois nouvellement créés non encore pourvus.

³ Sénat - n° 483 (1999-2000).

Pour assurer son financement, une dotation de 40 millions de francs est prévue par le projet de loi de finances pour 2001, s'ajoutant à deux provisions d'un montant de 18 et 20 millions de francs, précédemment inscrites respectivement en lois de finances pour 1999 et 2000.

Reportées sur l'exercice 2001, ces dernières provisions sont utilisées pour la transformation de 416 emplois du deuxième grade¹ en emplois du premier grade, ce qui permettra d'amorcer le volet réglementaire du « repyramidage du corps » et notamment de créer des emplois de vice-présidents appelés à exercer les nouvelles fonctions de juge des libertés et de la détention.

B. LES RECRUTEMENTS DE FONCTIONNAIRES DES SERVICES JUDICIAIRES

Le renforcement des effectifs des greffes se poursuit parallèlement aux créations d'emplois de magistrats ; toutefois, les créations d'emplois de fonctionnaires sont en nombre sensiblement inférieur à celles des emplois de magistrats.

Ainsi, après 170 créations d'emplois de fonctionnaires en loi de finances pour 2000 (contre 212 emplois de magistrats), le projet de loi de finances pour 2001 accompagne la création de 307 emplois de magistrats de la **création de 218 emplois de fonctionnaires** seulement, qui devraient être répartis comme suit :

- 28 emplois de greffiers en chef destinés à permettre la mise en œuvre du statut d'emploi de chef de service administratif régional (SAR) ;

- 25 emplois de greffiers accompagnant les 25 emplois de magistrats créés pour renforcer les effectifs des tribunaux pour enfants, à la suite du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 ;

- 135 emplois de greffiers pour la mise en œuvre de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, dont :

- 36 pour la mise en place de l'appel en matière criminelle ;
- 44 pour la juridictionnalisation de l'application des peines ;
- 55 pour la réforme de la procédure et des délais en matière criminelle et correctionnelle ;

¹ dont 396 aux services judiciaires et 20 à l'administration centrale.

- et 30 emplois de greffiers destinés aux maisons de justice et du droit¹.

Depuis 1997, l'évolution comparée des effectifs budgétaires et des effectifs réels de magistrats et de fonctionnaires (en équivalent temps plein) a été la suivante :

Evolution effectif budgétaire

	1997	1998	1999	2000	Evolution 1997-2000
Magistrats	6 117	6 187	6 327	6 539	422 (+6,90 %)
Greffiers en chef	1 617	1 627	1 637	1 652	35 (+2,16 %)
Greffiers	6 193	6 283	6 395	6 535	342 (+5,52 %)
Autres	11 363	11 493	11 557	11 564	201 (+1,77 %)
Total fonctionnaires	19 173	19 403	19 589	19 751	578 (+3,01%)

Evolution effectif réel⁽¹⁾

	1997	1998	1999	2000	Evolution 1997-2000
Magistrats	5 878,80	5 985,24	6 200,32	6 408,68	529,88 (+9,01 %)
Greffiers en chef	1 584,00	1 623,88	1 578,62	1 622,56	38,56 (+2,43 %)
Greffiers	6 117,56	6 113,48	6 276,78	6 430,80	313,24 (+5,12 %)

¹ A la fin du premier semestre 2000, on dénombrait 53 maisons de justice et du droit, dont 10 ouvertes depuis le 1^{er} janvier 2000 ; l'ouverture de 60 nouvelles maisons de justice et du droit est prévue d'ici la fin de l'année 2001.

Autres	11 081,78	11 276,84	11 266,22	11.432,72	350,94 (+3,17 %)
Total fonctionnaires	18 783,34	19 014,20	19 121,62	19 486,08	702,74 (+3,74%)

⁽¹⁾ en équivalent temps plein au 31 décembre de chaque année

Source : Chancellerie

Ces tableaux montrent que l'effectif des magistrats a été davantage renforcé que celui des fonctionnaires. Il s'ensuit une **baisse du ratio fonctionnaires/magistrats**, qui, calculé sur la base des effectifs budgétaires en excluant les agents de catégorie C technique, est passé de 2,85 en 1997 à 2,75 en 2000.

Les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires de justice entendus par votre rapporteur pour avis ont déploré le déséquilibre entre les créations d'emplois de magistrats et celles de fonctionnaires prévues pour 2001.

Considérant que le renforcement des effectifs de fonctionnaires serait tout à fait insuffisant pour permettre de faire face aux nouvelles charges de travail générées par la mise en application de la loi relative à la présomption d'innocence, ils ont fait part de leurs souhaits d'un report de l'entrée en vigueur de ce texte d'au moins un exercice budgétaire et d'un accroissement des recrutements dès 2001, notamment par l'accélération du processus de transformation d'emplois de catégorie C en catégorie B¹.

Regrettant par ailleurs le caractère limité des **revalorisations indemnitaires** réservées par le projet de budget aux seuls fonctionnaires de catégories A et B, d'un montant de 0,5 point², soit une enveloppe de 5,8 millions de francs, ils ont demandé que cette enveloppe soit portée à 30 millions de francs afin d'assurer une répartition égalitaire entre toutes les catégories de fonctionnaires (soit une augmentation de deux points pour la catégorie C et d'un point pour les catégories A et B).

A la suite du mouvement de grève engagé par les fonctionnaires des greffes pour faire valoir ces revendications, un protocole d'accord entre le Gouvernement et les organisations syndicales CFDT, CGT, FO et USAJ a été

¹ Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la transformation de 933 postes d'agents administratifs de 2^{ème} classe en postes d'adjoints administratifs, ainsi que la transformation de 133 postes d'adjoints administratifs en postes de greffiers pour les faisant fonction, ce qui correspond à une enveloppe de 11,5 millions de francs.

² Ce qui permettra de faire passer le taux moyen des indemnités des greffiers en chef et greffiers de 19,5 à 20 % du traitement brut.

signé le vendredi 1^{er} décembre 2000, dont les principaux points sont les suivants :

- le principe d'un plan pluriannuel concerté sur les recrutements et les transformations d'emplois a été acté ;

- dans l'immédiat, pour 2001, 500 postes de greffiers (au lieu de 260) ont été dégagés et 273 transformations d'emplois de personnels de catégorie C ou B ont été décidées (au lieu de 133) ;

- dès 2001, la gestion des avancements des agents des catégories B et C se fera dans le respect des possibilités maximales de pyramidages statutaires, le même principe étant maintenu pour les années à venir ;

- le régime indemnitaire pour 2001 a été revalorisé pour l'ensemble des catégories ; de plus, pour les années à venir et dès 2002, le Gouvernement s'est engagé à une revalorisation indemnitaire pour ces mêmes catégories ;

- par ailleurs, il a été décidé la constitution d'un groupe de travail sur les questions statutaires pour l'ensemble des corps de fonctionnaires, un rapport d'étape devant être établi en février 2001.

C. LE DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX ASSISTANTS DE JUSTICE

Compte tenu des bons résultats des recrutements d'assistants de justice effectués depuis 1995, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit, comme les années précédentes, un renforcement substantiel de leurs effectifs.

On rappellera qu'à l'initiative de la commission des Lois du Sénat, l'article 20 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions a prévu la possibilité de recruter des assistants auprès des magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel¹.

Ces assistants de justice sont recrutés, pour une durée de deux ans renouvelable une fois, parmi les personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures en matière juridique. Indemnisés par l'allocation de vacations horaires, ils travaillent le plus souvent à mi-temps. Ils sont notamment chargés d'effectuer des recherches documentaires ou des analyses juridiques et de rédiger des notes de jurisprudence ou de synthèse des dossiers, ainsi que des projets de décisions suivant les indications des magistrats.

Ils sont actuellement au nombre de 1.050, 400 nouvelles autorisations de recrutement ayant été ouvertes en 1999 et 100 en 2000, soit un doublement des effectifs en deux ans.

¹ Le Sénat a d'ailleurs récemment proposé d'étendre cette faculté à la Cour de cassation, par un amendement au projet de loi relatif aux carrières des magistrats.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit une mesure nouvelle de 8 millions de francs permettant le **recrutement de 200 nouveaux assistants de justice**. Ce recrutement supplémentaire est notamment destiné à la mise en place dans les cours d'appel d'ateliers de jurisprudence : sous la responsabilité des magistrats, les assistants seront ainsi chargés de la sélection des jugements et arrêts des juridictions du ressort destinés à alimenter la banque de données juridiques des décisions judiciaires dont la diffusion sera assurée par la Cour de cassation.

Selon une enquête effectuée par la Chancellerie en 1999 auprès des chefs de cour d'appel pour évaluer le recrutement et les missions des assistants de justice, les magistrats expriment leur satisfaction du concours de collaborateurs de valeur leur apportant un soutien précieux dans l'aide préparatoire à la décision.

Les assistants sont le plus souvent des étudiants en troisième cycle universitaire qui terminent leur cursus de formation juridique ; 59 % sont déjà titulaires d'un DEA ou d'un DESS, contre 38 % disposant de la seule maîtrise. Ils mettent assez rapidement un terme à leur contrat soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi durable dans le secteur privé, d'où un fort taux de rotation.

En réponse à une question de notre collègue M. Robert Bret, qui a souhaité savoir si la perspective d'une intégration des assistants de justice dans le corps des magistrats était envisagée, en liaison avec le projet de loi relatif à la précarité dans la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a confirmé devant votre commission des Lois qu'il n'était pas envisagé de les intégrer dans la fonction publique, dans la mesure où ces emplois étaient occupés par des étudiants en cours d'études, dont le statut actuel donnait toute satisfaction.

*

Par ailleurs, dans le cadre du programme « **emplois-jeunes** », la direction des services judiciaires s'est engagée à recruter, sous contrat de droit public, 1050 « agents de justice » âgés de 18 à 26 ans, pour une durée de 5 ans.

Ces agents de justice assurent des fonctions d'accueil dans les cours et tribunaux, dans les maisons de justice et du droit et au sein des conseils départementaux d'accès au droit.

Au 1^{er} juillet 2000, le premier bilan du recrutement de ces emplois jeunes était le suivant : 774 autorisations de recrutement accordées par la direction des services judiciaires, 529 contrats signés et 486 agents de justice en fonctions.

D. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le renforcement des effectifs de magistrats et de fonctionnaires de greffes se poursuit également dans les juridictions administratives.

- S'agissant des **magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs**, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la création de 41 emplois, dont 15 emplois de président, succédant aux 40 emplois créés en loi de finances pour 2000.

Cependant, comme l'an dernier, ces créations d'emplois s'accompagnent de la suppression des crédits destinés à la rémunération de 15 magistrats recrutés à titre temporaire en application de la loi de programme de 1995.

15 créations d'emplois correspondent donc à la transformation d'emplois en surnombre déjà occupés, ce qui ramène le nombre de créations nettes d'emplois de magistrats administratifs à 26.

Tout en se félicitant de ce renforcement des effectifs concernant notamment les postes d'encadrement, les représentants des organisations syndicales de magistrats administratifs entendus par votre rapporteur pour avis ont fait part de leurs craintes que les créations d'emplois ne permettent pas de résorber les stocks et d'améliorer des délais de jugement toujours excessifs, compte tenu des besoins nouveaux résultant de **l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001 de la loi du 30 juin 2000 relative au référé dans les juridictions administratives**.

Ils ont par ailleurs souhaité que leur régime indemnitaire, caractérisé par un taux moyen de primes de 37 %, soit revalorisé afin de parvenir à un alignement avec les autres corps recrutés par la voie de l'ENA, qui bénéficieraient selon eux d'un taux de primes moyen de plus de 50%.

- En ce qui concerne les **effectifs des greffes**, le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la création de 43 emplois de fonctionnaires dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (contre 40 en 2000) et de 6 emplois d'agents du Conseil d'Etat (contre 5 en 2000).

Cette évolution devrait permettre de maintenir un ratio d'emplois de greffe par emploi de magistrat de l'ordre de 1,37.

Les représentants des magistrats administratifs entendus par votre rapporteur pour avis ont néanmoins déploré la faiblesse de ce ratio, très

inférieur à celui constaté dans les juridictions judiciaires¹, alors même que le travail des greffes va être sensiblement alourdi par la mise en application de la réforme des procédures d'urgence.

IV. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE L'ÉQUIPEMENT ET DE LA GESTION DES JURIDICTIONS

A. LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

1. Une importante sous-consommation des crédits d'équipement

Si les autorisations de programme demandées pour l'équipement des juridictions judiciaires en 2001, d'un montant de 763 millions de francs, enregistrent une baisse de 5,22% par rapport à l'année précédente, en revanche les crédits de paiement pour 2001, d'un montant de 836,15 millions de francs, connaissent une forte progression, qui atteint 42,81 %.

Cependant, ainsi que l'a souligné notre collègue M. Yves Fréville au cours de l'audition de Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, par votre commission des Lois, on peut s'interroger sur la capacité des services du ministère de la justice à mettre en œuvre cet important programme d'investissement.

On constate en effet depuis quelques années une inquiétante baisse du taux de consommation des crédits d'équipement du ministère de la justice, le retard pris dans la consommation de ces crédits entraînant des **reports très importants d'une année sur l'autre**, dénoncés par la Cour des comptes.

Ainsi, en 1999, près de 606 millions de francs de crédits de paiement, soit 44 % de la ressource disponible, n'ont pu être consommés et ont donc dû être reportés sur l'exercice 2000. Cette situation risque de perdurer en 2000 : compte tenu du faible taux de consommation des crédits d'équipement, qui pourrait n'être que de 40 % cette année pour l'ensemble du ministère², le montant des reports sur l'exercice 2001 pourrait atteindre 538 millions de francs, soit à nouveau 44 % de la ressource disponible.

¹ Soit 2,75 en 2000

² Au 31 août 2000, le taux de consommation des crédits d'équipement du ministère de la justice n'était que de 22,46%.

Il s'ensuit un écart regrettable entre le montant des crédits adoptés par le Parlement en loi de finances et celui des crédits ouverts en cours de gestion, ce qui nuit à la lisibilité de l'autorisation budgétaire parlementaire.

Au cours de son audition par votre commission des Lois, tout en reconnaissant la réalité du retard de consommation des crédits d'investissement, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a expliqué cette situation par les délais nécessaires aux études préparatoires, au lancement des appels d'offres et à la réalisation des travaux. Soulignant qu'il était nécessaire d'avoir des autorisations de programme budgétaires pour lancer les études préparatoires, elle a justifié le choix d'importantes provisions en crédits de paiement par la volonté de disposer des fonds nécessaires.

2. Les opérations en cours

Les crédits d'investissement inscrits au projet de loi de finances pour 2001 en faveur des juridictions judiciaires sont destinés :

- à la poursuite des grandes opérations engagées à Grenoble, Fort-de-France, Narbonne, Nanterre, Rodez, Roanne, Béziers, Marseille, Toulouse, Pontoise ;
- à l'engagement de nouveaux travaux à Thonon-les-Bains, Basse-Terre, Cahors, Lyon, Ajaccio, Niort, Laon ;
- et au lancement d'études et acquisitions à Versailles, Aix-en-Provence, Caen, Strasbourg, Le Havre, Chartres, Dijon (Ecole nationale des greffes).

De plus, seront poursuivies les opérations déconcentrées de rénovation et de mise en sécurité des juridictions, et tout particulièrement du Palais de justice de Paris, auquel une enveloppe de 80 millions de francs d'autorisations de programme sera affectée dans l'attente de la construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris.

En outre, 40 à 50 millions de francs de crédits d'équipement devraient être consacrés à la construction de nouvelles salles d'audience pour la mise en oeuvre de la réforme des cours d'assises, notamment au Palais de justice de Paris ; ces crédits viendront s'ajouter aux 11,8 millions de francs de crédits de fonctionnement inscrits au projet de loi de finances pour 2001 afin de financer les dépenses d'aménagement des locaux nécessaires à la mise en application de la loi relative à la présomption d'innocence¹.

¹ Qui compléteront une première enveloppe de 17 millions de francs d'ores et déjà dégagée sur le budget 2000.

3. Le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris

A la suite de la décision prise fin 1999 par Mme Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, de construire à Paris un nouveau bâtiment destiné à abriter le tribunal de grande instance, une enveloppe de 350 millions de francs d'autorisations de programme et de 50 millions de francs de crédits de paiement a été inscrite à titre de provision en loi de finances rectificative pour 1999, puis intégralement reportée sur l'exercice 2000, afin de financer ce projet. En outre, 80 millions de francs de crédits de paiement sont inscrits au projet de loi de finances pour 2001 pour la poursuite de cette opération.

Au début de l'année 2000, une consultation a été lancée en vue de la désignation d'un prestataire pour analyser les avantages et les inconvénients de chaque site et indiquer les conditions techniques et urbanistiques de la faisabilité d'un projet ; elle a abouti à la désignation d'un groupement architecte/bureau d'études. Trois sites sont actuellement envisagés : la ZAC de Tolbiac, la prison de la Santé et l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul.

Interrogée sur l'avancement de ce projet au cours de son audition par votre commission des Lois, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé que les résultats de cette étude de faisabilité devraient être connus en début d'année prochaine.

B. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE

Alors qu'elles avaient progressé à un rythme extrêmement rapide au cours des dernières années (+ 10 % en moyenne entre 1989 et 1998), nécessitant régulièrement des abondements des dotations initiales en cours d'année, **les dépenses de frais de justice ont diminué de 1,6 % en 1999**, s'établissant à 1,595 milliard de francs. Toutefois, une nouvelle augmentation, évaluée à 6,7 %, est prévue en 2000, en raison d'une progression des frais pénaux¹ notamment due au développement de la médiation pénale et des mesures alternatives aux poursuites.

La diminution constatée en 1999, suivie d'un ralentissement du rythme d'augmentation en 2000, semble être le fruit des **efforts de maîtrise de la dépense** mis en œuvre par la Chancellerie.

En effet, un dispositif de suivi de la dépense a été mis en place dans chaque cour d'appel et depuis 1998, les cours d'appel ayant réalisé les économies sur les frais de justice se voient attribuer une enveloppe

¹ Qui représentent près de 70 % de l'ensemble des dépenses de frais de justice.

complémentaire de crédits de fonctionnement. En outre, la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'assurer un suivi de la dépense par cabinet d'instruction ou par affaire est envisagée ; un logiciel assurant ce type de suivi analytique est en cours d'expérimentation dans quelques juridictions.

Par ailleurs, le décret n° 99-203 du 18 mars 1999 a procédé à une refonte des dispositions réglementaires du code de procédure pénale relatives aux frais de justice criminelle, tendant à une meilleure maîtrise des coûts par le contrôle des conditions dans lesquelles les tarifications sont élaborées et appliquées, et par la vérification de la régularité des dépenses prises en charge, tandis que la loi n° 99-515 du 3 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale a réformé le régime de conservation des objets placés sous main de justice afin d'obtenir une réduction de la durée de gardiennage de ces objets et des frais correspondants.

Le ralentissement des dépenses observé à la faveur de ces différentes mesures a permis de prévoir pour 2001 une **baisse de la dotation budgétaire pour frais de justice**, pour la première fois depuis plus de dix ans, nonobstant un certain nombre de mesures, d'un montant total de 157,23 millions de francs, prévues pour l'**application de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes**.

En effet, la dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2001, d'un montant de **1,818 milliard de francs**, enregistre une diminution de 39,66 millions de francs par rapport à la dotation pour 2000, qui se décompose comme suit :

- une **économie de 197 millions de francs** liée à la prise en compte des premiers résultats du plan de maîtrise de la dépense ;

- une mesure de 30 millions de francs destinée à financer la montée en charge de l'indemnisation des personnes mises en détention provisoire dans des procédures qui se sont terminées par un non-lieu, un acquittement ou une relaxe et l'indemnisation de certains des frais exposés par les personnes poursuivies, même sans avoir été placées en détention, lorsque celles-ci ont bénéficié d'un non-lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe ;

- une augmentation de 38,9 millions de francs des indemnités versées aux jurés d'assises dans la perspective de l'institution d'un appel en matière criminelle ;

- un autre abondement des crédits d'indemnisation des jurés, d'un montant de 73,33 millions de francs, destiné à permettre la résorption par les cours d'assises du stock d'affaires criminelles en cours, nécessaire pour permettre le respect des délais prévus par la loi du 15 juin 2000 ;

- et une dotation de 15 millions de francs au titre des dépenses d'expertise psychologique ou d'enquête de personnalité correspondant aux mesures d'investigation sur les conséquences de l'infraction pour les victimes prévues par la loi du 15 juin 2000.

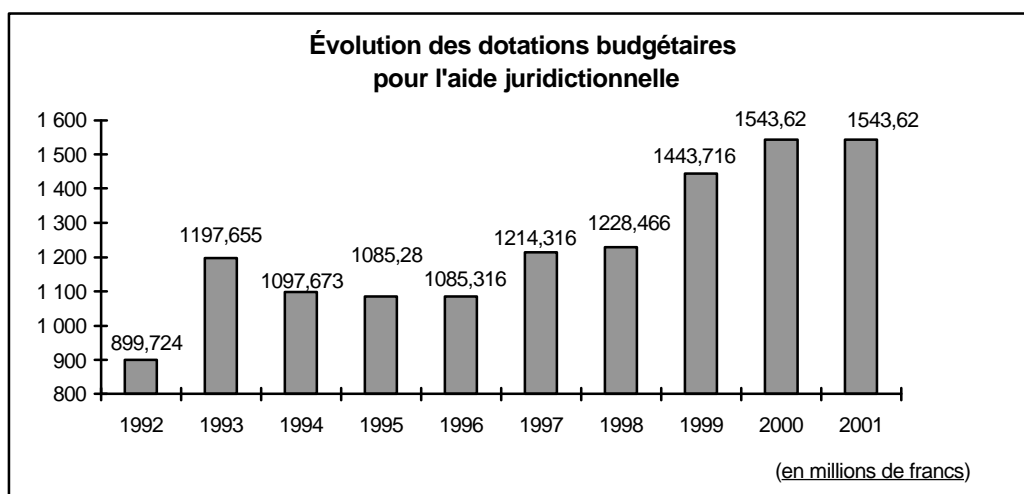
*

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne l'application de la loi du 15 juin 2000, relative à la présomption d'innocence, il est à noter qu'une **adaptation des logiciels informatiques** utilisés en matière pénale est en cours, afin de prendre en compte les modifications de procédure résultant des réformes prévues par la loi ; les nouveaux logiciels devraient être livrés d'ici le printemps 2001.

V. LA NÉCESSITÉ D'UNE REFONTE DU DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE

A. *UNE STABILISATION, APRÈS UNE FORTE PROGRESSION, DE LA DOTATION CONSACRÉE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE*

L'effort de l'Etat en faveur de l'aide juridictionnelle s'est considérablement accru depuis la mise en œuvre de la loi n° 91-47 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, ainsi que le montre le graphique ci-dessous :



Cette **progression très rapide des dépenses** est largement due à l'accroissement du nombre des admissions au bénéfice de l'aide juridictionnelle, qui n'a cessé de croître depuis 1991, dernière année de mise en œuvre de l'ancien dispositif, jusqu'en 1997, passant de 348.587 à 709.606, soit une augmentation de 103 % en six ans, ce nombre tendant toutefois à se stabiliser depuis lors (704.650 en 1999).

L'évolution la plus récente fait ressortir une diminution des admissions en matière civile et une baisse des admissions devant les tribunaux correctionnels, compensée en partie seulement par la hausse des aides concernant les mineurs, les contentieux administratifs et les contentieux relatifs aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Cette évolution a permis de prévoir une **stabilisation de la dotation budgétaire** consacrée à l'aide juridictionnelle **en 2001**, fixée à un montant de **1,544 milliard de francs**, comme en 2000, qui résulte d'une part, d'une mesure d'ajustement à la baisse des crédits, d'un montant de 102,7 millions de francs destiné à adapter la ressource aux besoins réels des CARPA¹ dans un contexte de stabilisation des dépenses, et d'autre part, des mesures nouvelles suivantes :

- un abondement de 30 millions de francs destiné au financement de la première revalorisation depuis 1991 des plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle ;

- et une dotation de 72,7 millions de francs correspondant à la **mise en application de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence**, dont :

- 29,4 millions de francs pour rétribuer les avocats appelés à intervenir dans les différents débats contradictoires liés à la juridictionnalisation de l'application des peines ;
- 11,5 millions de francs pour rétribuer les avocats appelés à assister les prévenus faisant appel des décisions rendues par les cours d'assises ;
- et 31,8 millions de francs pour faire face aux besoins de crédits d'aide juridictionnelle liés à la résorption accélérée du stock des affaires criminelles rendue nécessaire par les nouveaux délais légaux d'audience.

Si le Gouvernement prévoit donc des moyens financiers nouveaux pour faire face aux conséquences de la prochaine entrée en vigueur de la loi relative à la présomption d'innocence sur les dépenses d'aide juridictionnelle², on ne peut toutefois que regretter que **près de deux ans après la**

¹ *Caisses des règlements pécuniaires des avocats.*

² *Le financement des dépenses d'aide juridictionnelle entraînées par la réforme des modalités de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, a été anticipé dans les lois de finances pour 1999 (20 millions de francs) et 2000 (47 millions de francs). Pour l'année 2001, une enveloppe de 92 millions de francs a été réservée sur la dotation d'aide juridictionnelle afin de financer cette réforme (dont 70 millions pour l'intervention dès la première heure, 13 millions pour l'intervention après la vingtième heure et 1 million pour l'intervention après la trente-sixième heure).*

promulgation de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit, certaines des dispositions de cette loi concernant l'aide juridictionnelle, et notamment l'extension du champ d'application de l'aide à la transaction avant saisine d'une juridiction et aux litiges devant les juridictions des pensions militaires, **ne soient toujours pas applicables**, faute de parution du décret d'application nécessaire.

D'autre part, le constat d'une hausse significative des rejets des demandes d'aide juridictionnelle, motivés principalement par des dépassements des seuils d'admission, a conduit le Gouvernement à proposer, pour la première fois depuis la mise en œuvre de la réforme de 1991, une **revalorisation** (de 3,1 %) **des plafonds de ressources** fixés pour l'admission à l'aide juridictionnelle, s'ajoutant à la progression résultant du dispositif d'indexation prévu par la loi¹.

Au total, avec une augmentation de 4,2 %, les nouveaux plafonds fixés pour 2001 seront les suivants :

- pour l'aide totale : 5.175 F/mois ;
- pour l'aide partielle : 7.764 F/mois.

Ainsi que l'a précisé le Garde des Sceaux au cours de son audition devant votre commission des Lois, environ 500.000 foyers sont potentiellement concernés par cette mesure qui devrait entraîner environ 15.000 admissions supplémentaires à l'aide juridictionnelle en 2001.

En revanche, le Gouvernement n'a prévu aucune revalorisation de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle pour 2001.

B. UNE INSUFFISANTE RÉTRIBUTION DES AVOCATS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La dotation budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle étant pour l'essentiel affectée à la rétribution des avocats via les sommes versées aux CARPA, l'effort consenti à ce titre par l'Etat apparaît globalement substantiel, puisqu'il a représenté en 1999 une somme d'environ 30.000 F par avocat.

Cependant, le **montant de l'unité de valeur (UV) de référence** n'a été que faiblement revalorisé depuis la mise en œuvre de la réforme de 1991 : fixé à 125 F en 1992, il a été porté à 128 F en 1993, 130 F en 1995, 132 F en

¹ Les plafonds de ressources sont indexés chaque année sur l'évolution de la tranche la plus basse de l'impôt sur le revenu.

1998 et **134 F en 2000**, aucune revalorisation n'étant à ce jour prévue pour 2001. Ainsi que l'ont fait observer les représentants des avocats entendus par votre rapporteur pour avis, la revalorisation de l'unité de valeur n'a donc été que de 7,2 % depuis 1992, ce qui correspond en réalité à une baisse en francs constants¹.

Compte tenu de la majoration du montant de l'unité de valeur de référence pour chaque barreau en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau, le montant prévisionnel moyen de l'unité de valeur est pour 2000 de 144 F.

Les modalités de calcul de la rétribution allouée à l'avocat sur la base de cette unité de valeur apparaissent trop rigides, car elles ne permettent pas de prendre en compte la réalité du travail accompli par l'avocat. Elles résultent en effet de l'application d'un barème fixé par le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, qui attribue un nombre fixe d'UV à chaque type de procédure, quels que soient le temps effectivement passé par l'avocat et la difficulté de la procédure : par exemple, 24 UV (3.456 F) pour un divorce pour faute, 40 UV (5.760 F) pour l'assistance d'un accusé devant la cour d'assises, 20 UV (2.880 F) pour un divorce sur requête conjointe ou pour une instruction correctionnelle avec détention provisoire, ou encore 4 UV seulement (576 F) pour l'assistance d'un prévenu à l'audience devant le tribunal correctionnel.

Ainsi que l'ont souligné les représentants des avocats entendus par votre rapporteur pour avis, cette rétribution apparaît tout à fait insuffisante, d'autant que compte tenu de la spécialisation des avocats, un tiers de la profession concentre l'aide juridictionnelle, certains avocats exerçant jusqu'à 80 % de leur activité au titre de l'aide juridictionnelle.

Alors qu'ils doivent faire face au renforcement des contraintes qui leur sont imposées pour assurer la défense des plus démunis (notamment lors de la garde à vue, ou lors de la comparution des détenus au prétoire²), les avocats dénoncent donc l'inadaptation de ce système et l'insuffisance de leur indemnisation. Aussi ont-ils engagé un mouvement de grève dans l'ensemble de la France pour manifester leur mécontentement et protester contre l'absence de revalorisation de cette indemnisation.

Interrogée sur ce sujet au cours de son audition par votre commission des Lois, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, ministre de la justice, a reconnu la réalité du problème soulevé par les avocats, soulignant

¹ La hausse des prix ayant atteint 10,5 %.

² Ainsi que l'a précisé Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, au cours de son audition par votre commission des Lois, la faculté désormais accordée à un détenu de se faire assister par un avocat lors de son passage devant la commission de discipline est entrée en vigueur le 1^{er} novembre dernier.

notamment les inégalités du nombre moyen d'unités de valeur par dossier selon les barreaux.

Considérant cependant que même le doublement de l'unité de valeur de référence, réclamé par les avocats, ne permettrait pas de régler ce problème de manière satisfaisante, la ministre s'est déclarée favorable à une **réforme globale** du système qui, selon elle, ne pourrait être mise en place dans l'urgence dans la mesure où une étude approfondie apparaissait nécessaire pour remédier aux distorsions actuelles de la situation des différents barreaux suivant la nature des affaires et les populations concernées. Elle a précisé qu'elle avait mis en place un **groupe de travail** ad hoc¹ pour effectuer cette étude et procéder à une concertation approfondie, dont les résultats devraient être disponibles pour la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Elle a enfin estimé que les modalités de l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle devraient être revues, afin notamment de prendre en compte leurs frais de déplacement, mais qu'il conviendrait également de réfléchir à la mise en place d'un système de protection juridique s'adressant aux justiciables dont les revenus dépassent les plafonds fixés pour l'accès à l'aide juridictionnelle mais qui n'ont pas forcément pour autant les moyens nécessaires à la rétribution d'un avocat.

En ce qui concerne les **mesures d'urgence** demandées par les avocats, notamment à l'occasion d'une journée d'action le 1^{er} décembre dernier, des négociations sont en cours en vue d'une revalorisation de la rétribution des avocats dans cinq domaines particulièrement importants en matière d'aide juridictionnelle : les audiences correctionnelles, les prud'hommes, le divorce, la reconduite à la frontière et le droit au logement.

VI. LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

A l'occasion du présent avis budgétaire, votre rapporteur a enfin souhaité faire le point sur le projet de réforme des tribunaux de commerce, qui constitue la principale réforme intéressant l'organisation judiciaire prévue pour l'année prochaine.

Ainsi que l'a souligné le représentant du Syndicat de la magistrature entendu par votre rapporteur pour avis, l'annonce de cette réforme a d'ailleurs d'ores et déjà eu des conséquences sur l'organisation des juridictions, puisqu'elle a suscité la démission d'un tiers des juges consulaires au début de

¹ *Qui sera présidé par l'ancien Bâtonnier Paul Bouchet, conseiller d'Etat honoraire, président d'ATM Quart Monde.*

l'année 2000, entraînant un surcroît de travail pour un certain nombre de tribunaux de grande instance qui ont dû gérer le contentieux commercial.

A. *LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME ENVISAGÉE*

Un projet de loi portant réforme des tribunaux de commerce¹ a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 juillet 2000 et devrait être examiné par le Parlement au cours de l'année prochaine.

Ce projet de loi a pour objet principal d'**introduire la mixité dans les tribunaux de commerce**, c'est-à-dire l'association, dans ces juridictions, de magistrats du corps judiciaire et de juges élus dans les formations de jugement. Il prévoit à cette fin la constitution de chambres mixtes composées d'un magistrat du corps judiciaire, président, et de deux juges élus, qui seront appelées à traiter les contentieux relatifs aux contrats de société commerciale, aux procédures collectives relevant de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, et au droit de la concurrence, tandis que les actuelles formations de jugement purement consulaires continueraient de traiter du reste du contentieux.

Le projet de loi tend par ailleurs à une réforme du statut des juges consulaires, en prévoyant désormais leur élection au premier degré par l'ensemble des justiciables des tribunaux de commerce et en fixant des règles nouvelles de déontologie afin de tenir compte de la particularité de l'origine même des juges consulaires.

D'autre part, en quelque sorte à titre de réciprocité, un projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature et instituant le recrutement de conseillers de cour d'appel exerçant à titre temporaire² a pour objet de **permettre à certains juges consulaires de prendre part aux formations de jugement des cours d'appel** ayant à connaître des recours formés contre les décisions rendues en première instance dans les matières relevant de la compétence des tribunaux de commerce, en qualité de conseiller de cour d'appel exerçant à titre temporaire.

Enfin, un troisième projet de loi connexe modifiant la loi n° 85-99 du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises et experts en diagnostic d'entreprise³ est destiné à améliorer l'organisation de ces professions, à garantir l'indépendance et la compétence de leurs membres et à permettre un contrôle efficace sur leur activité tout en mettant fin à leur monopole.

¹AN n° 2545 - XIème législature.

²AN n° 2546 - XIème législature.

³AN n° 2544 - XIème législature.

B. LES MOYENS PRÉVUS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE RÉFORME

A partir d'une analyse de l'activité des juridictions commerciales sur la base des données statistiques de 1997, les besoins en magistrats nécessaires à l'application de la réforme ont été évalués à **230 magistrats équivalent temps plein** au total, dont 175 magistrats du siège et 55 magistrats du parquet¹.

Les créations d'emplois nécessaires ont été anticipées dès la loi de finances pour 2000, qui a créé 100 emplois de magistrats à cette fin. Le projet de loi de finances pour 2001 prévoyant la création d'une deuxième tranche de 40 emplois, 140 emplois sur un total de 230 sont d'ores et déjà budgétés pour la mise en œuvre d'une réforme dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2002, aux termes du projet de loi.

Au cours de son audition par votre commission des Lois, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a néanmoins précisé que la création anticipée de ces emplois de magistrats nécessaires à la mise en place de la réforme des tribunaux de commerce permettrait de disposer d'un « volant » de magistrats disponibles pour d'autres tâches jusqu'à l'adoption de cette réforme par le Parlement. Dans l'immédiat, ces magistrats risquent donc d'être plutôt affectés à l'application de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence, ce que semble confirmer le nouveau report de l'examen de la réforme des tribunaux de commerce puisque celui-ci ne pourrait être effectué par l'Assemblée nationale avant mars 2001.

C. LA POURSUITE DE LA REFORME DE LA CARTE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

La réforme projetée de l'organisation des tribunaux de commerce s'accompagne corrélativement d'une refonte de la carte judiciaire les concernant, afin de rationaliser leur implantation géographique.

Dans un premier temps, le décret n° 99-659 du 20 juillet 1999 a procédé à la **suppression de 36 tribunaux de commerce** à compter du 1^{er} janvier 2000, réduisant le nombre total de ces tribunaux de 227 à 191. Cette réorganisation a concerné les ressorts des six cours d'appel où l'on dénombrait le plus de juridictions commerciales (soit plus du tiers du total), à savoir les cours d'appel de Caen, Dijon, Montpellier, Poitiers, Riom et Rouen.

¹ Afin de permettre un renforcement de la présence effective du parquet auprès des juridictions consulaires.

A la suite de l'examen de la situation des ressorts de 18 autres cours d'appel au cours de l'année 1999 et au début de l'année 2000, des **projets de suppression de 18 autres tribunaux de commerce** font actuellement l'objet d'une procédure de concertation locale sur la base d'une étude d'impact, conformément aux dispositions du décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 qui impose désormais l'organisation par les préfets d'une concertation locale préalable à tout projet de réorganisation d'ensemble ou de fermeture d'un organisme chargé d'une mission de service public.

Au terme de cette concertation, un décret devrait être pris pour arrêter la nouvelle carte des tribunaux de commerce, dont l'entrée en vigueur est envisagée pour le 1^{er} janvier 2001.

Si on ne peut que se féliciter de cette rationalisation de l'implantation géographique des tribunaux de commerce, **il apparaît cependant regrettable que la réforme de la carte judiciaire concernant les autres juridictions semble aujourd'hui provisoirement abandonnée**, ainsi que l'a d'ailleurs déploré le représentant du Syndicat de la magistrature entendu par votre rapporteur pour avis.

Il est à cet égard significatif qu'aucune mesure nouvelle ne soit inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 au titre de l'accompagnement de la réforme de la carte judiciaire, alors que les lois de finances pour 1999 et 2000 avaient prévu chacune une enveloppe de 5 millions de francs à ce titre.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice consacrés aux services généraux inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR MME DINAH DERYCKE, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

• *Organisations professionnelles représentant les avocats*

Conseil national des barreaux

Mme Brigitte Marsigny, présidente de la commission d'accès au droit du
Conseil national des barreaux

Mme Perrine Crosnier, membre du bureau

Barreau de Paris

Mme Danielle Monteaux, chargée des relations avec le Parlement

Conférence des bâtonniers

M. Patrick Gervais, ancien Bâtonnier de Seine-Saint-Denis

• *Syndicat des fonctionnaires des services judiciaires*

Union syndicale autonome justice (USAJ)

Mme Geneviève Raoult, secrétaire générale adjointe

Mme Patricia Dumontel, secrétaire administrative nationale

Syndicat CFDT Fédération justice

M. Michel Besseau, représentant au comité technique paritaire de la cour
d'appel de Versailles

M. Philippe Lecoeche, secrétaire administratif de la fédération

Syndicat CGT des chancelleries et services judiciaires

M. Dominique Huleux, secrétaire national

Syndicat des greffiers de France

M. Philippe Neveu, secrétaire général

• *Organisations syndicales des magistrats administratifs*

Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

M. Daniel Benel, président

M. Bernard Even, membre du conseil syndical

M. Hubert Lenoir, membre du conseil syndical

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

M. Allal, président

M. Albertini, secrétaire général

• *Organisations syndicales des magistrats judiciaires*

Syndicat de la magistrature

M. Raphaël Grandfils, secrétaire général adjoint

Association professionnelle de magistrats

M. Dominique Matagrin, président

(L'Union syndicale des magistrats (USM) a annulé sa participation à cette audition).

• *Représentants du ministère de la justice*

- M. Bernard de Gouttes, directeur des services judiciaires ;
- M. Jean-Marie Paulot, directeur de l'administration générale et de l'équipement.