

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE : SERVICES GÉNÉRAUX

Par Mme Dinah DERYCKE,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 31) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	6
I. UN BUDGET DE LA JUSTICE TOUJOURS PRIORITAIRE ET EN NETTE PROGRESSION	7
A. UNE PROGRESSION SOUTENUE DES CRÉDITS POUR 2002	8
B. UN BUDGET MARQUÉ PAR UN RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES MOYENS HUMAINS	9
1. <i>Un effort soutenu en faveur des magistrats du corps judiciaire</i>	10
2. <i>Une amélioration des moyens en faveur des fonctionnaires du ministère de la justice</i>	13
II. UN ENCOMBREMENT CHRONIQUE PERSISTANT DE L'ENSEMBLE DES JURIDICTIONS	17
A. EN MATIÈRE CIVILE : DES DÉLAIS EXCESSIFS.....	18
B. EN MATIÈRE PÉNALE : UNE RÉGULATION ASSURÉE PAR DES CLASSEMENTS SANS SUITE TROP NOMBREUX.....	21
C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : UN ENCOMBREMENT PERSISTANT	23
III. UNE DIFFICILE ADÉQUATION DES MOYENS AUX BESOINS SUR LE TERRAIN	25
A. LA RECHERCHE D'UNE GESTION DES EFFECTIFS PLUS EFFICIENTE.....	26
1. <i>Les effectifs réellement présents dans les juridictions</i>	26
2. <i>Une gestion des effectifs plus transparente et rationnelle</i>	29
B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES RÉFORMES NOUVELLES	33
1. <i>Le poids de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes</i>	33
2. <i>La mise en place des trente-cinq heures</i>	35
IV. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE L'ÉQUIPEMENT ET DE LA GESTION DES JURIDICTIONS	38
A. UN AMBITIEUX PROGRAMME D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER	38
1. <i>La persistance d'une sous-consommation des crédits d'équipement en dépit des efforts accomplis</i>	38
2. <i>Les opérations en cours</i>	40
3. <i>La construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris, une opération urgente en attente</i>	41
B. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE, UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE	42
V. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU JUSTICIABLE	44
1. <i>Le renforcement des moyens en faveur d'une justice de proximité</i>	45
2. <i>Une amélioration de l'accueil du justiciable</i>	47

VI. LA REFONTE DU DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE : UNE RÉFORME TRÈS ATTENDUE.....	48
A. UNE STABILISATION DES ADMISSIONS APPELÉES TOUTEFOIS A AUGMENTER MÉCANIQUEMENT.....	48
B. LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000 ET LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT BOUCHET	50
C. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DE LA DOTATION CONSACRÉE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	53
VII. LES TRIBUNAUX DE COMMERCE, UNE RÉFORME EN COURS	57
A. LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME DEPUIS SON ADOPTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
B. LA REFONTE DE LA CARTE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE, UNE RÉFORME EN ATTENTE.....	58
C. LE CALENDRIER DE LA RÉFORME.....	59
D. LES MOYENS AFFECTÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME.....	59
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR MMEDINAH DERYCKE, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE.....	61

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 27 novembre 2001, la commission des Lois du Sénat, réunie le mardi 4 novembre 2001 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. René Garrec, en remplacement 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 2002.

M. le Président René Garrec a souligné que les crédits du ministère de la justice enregistraient une progression de 5,7 %, trois 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 demeurait modeste, passant de 1,63 % en 2001 à 1,74 % en 2002.

Il a précisé que le budget pour 2002 se traduisait à la fois par un effort de recrutement soutenu touchant toutes les catégories de personnels (845 créations d'emplois pour les juridictions judiciaires et 86 pour les juridictions administratives) et par une amélioration de leur situation matérielle.

Il a noté l'effort de rationalisation des moyens humains entrepris par le Chancellerie à travers la mise en place des pôles économiques et financiers, ainsi que l'effort de transparence accrue résultant de la diminution des effectifs affectés pour ordre dans des juridictions et en réalité « mis à disposition » d'autres administrations ou d'autres structures publiques.

Il a en outre relevé la poursuite du programme d'investissement immobilier et la persistance d'un faible taux de consommation des crédits d'équipement toutefois en légère amélioration ainsi que les efforts réalisés dans le sens d'une meilleure maîtrise des frais de justice et d'une meilleure prise en compte du justiciable.

Tout en saluant cet effort budgétaire substantiel, il 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 caractérisée par des délais de jugement excessifs et par une baisse de la productivité des magistrats en matière civile.

Il a en effet relevé que la mise en œuvre des nouvelles réformes qu'il s'agisse de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence comme de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, rendait difficile l'adéquation des moyens effectifs aux besoins croissants. Il a d'ailleurs ajouté que les nouveaux recrutements ne se traduiraient pas immédiatement par des effectifs supplémentaires sur le terrain, en raison des délais de recrutement et de formation.

Il a également rappelé l'urgence d'une réforme globale du dispositif d'aide juridictionnelle compte tenu de l'insuffisante rétribution des avocats à ce titre, tout en évoquant les mesures provisoires prévues par le projet de loi de finances pour 2002 destinées à financer les engagements issus du protocole d'accord signé le 1^{er} décembre 2000 entre la Chancellerie et les organisations représentant les avocats.

Après un échange de vues auquel ont participé notamment MM. Jean-Jacques Hyest, Robert Badinter, Pierre Fauchon, Jacques Larché, la commission a constaté l'insuffisance chronique des moyens affectés à la justice, accrue par l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin renforçant la protection de la présomption d'innocence, relevant que le budget pour 2002 n'y remédiait qu'imparfaitement.

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.

En outre, la commission des Lois, réunie le mercredi 28 novembre 2001, sous la présidence de M. René Garrec, toujours particulièrement soucieuse de prolonger sa réflexion sur le fonctionnement de la justice au quotidien, a décidé la création d'une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

Mesdames, Messieurs,

La nette progression des crédits du ministère de la justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002, **trois fois supérieure à la moyenne des autres budgets civils (1,9%)**, traduit **la priorité accordée** au 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.

Ce projet de budget de la justice pour 2002 traduit un effort de recrutement soutenu et sans précédent destiné à répondre au sentiment de malaise et aux attentes exprimés au début de l'année 2001 par l'ensemble des professionnels du droit (magistrats, fonctionnaires, avocats¹).

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 toutefois fait part de leurs craintes que **les moyens nouveaux soient absorbés par la mise en œuvre des réformes récentes** qu'il s'agisse de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes comme de la réduction du temps de travail.

Aussi votre commission des Lois, toujours particulièrement soucieuse d'une amélioration concrète du fonctionnement de la justice au quotidien, a-t-elle souhaité analyser l'évolution des crédits à la lumière des difficultés

¹ *L'institution judiciaire a connu un début d'année 2001 très agité. Les magistrats, après avoir boycotté de nombreuses audiences solennelles de rentrée (Lyon, Créteil, Marseille, Nancy) ont manifesté leur mécontentement le 19 janvier devant le ministère de la justice et le 9 mars devant l'hôtel Matignon. Les greffiers avaient également lancé début décembre 2000 un vaste mouvement de grève afin d'obtenir une amélioration de leurs conditions de travail, de même que les avocats, afin d'obtenir une revalorisation de leur rémunération au titre de l'aide juridictionnelle.*

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 analyser la difficile adéquation des moyens humains pour répondre aux besoins sur le terrain, avant d'aborder la poursuite du programme d'investissement immobilier, les efforts accomplis en faveur de la maîtrise des frais de justice et d'une meilleure prise en compte du justiciable.

Seront en outre évoquées deux questions d'actualité : d'une part, celle d'une nécessaire refonte du système d'aide juridictionnelle vivement souhaitée par les avocats en raison de leur insuffisante rétribution, d'autre part, celle de la réforme des tribunaux de commerce adoptée par les députés.

I. UN BUDGET DE LA JUSTICE TOUJOURS PRIORITAIRE ET EN NETTE PROGRESSION

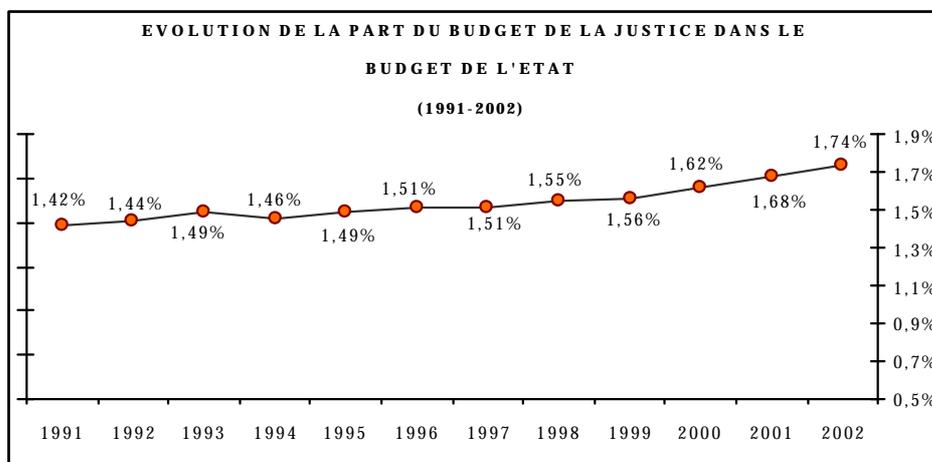
Déjà privilégié en 2001, le budget de la justice se caractérise cette année encore par **un accroissement notable** des crédits (+ 5,68 %), se rapprochant ainsi de la plus forte augmentation observée depuis 1995 (+ 6,08 % en 1996). Toutefois, exprimée en francs constants, cette croissance nominale paraît plus modeste, puisque calculée par référence à une base 100 en 1974, elle n'est plus que de 2,68 %.

Les crédits de paiement demandés pour 2002, qui enregistrent la troisième plus forte progression nominale des dépenses de l'Etat après l'aménagement du territoire et l'environnement, franchissent le seuil encore jamais atteint des 4.687,41 millions d'euros (soit plus de 30.000 millions de francs). Les autorisations de programme, en revanche, accusent une diminution de -13,70 %, s'élevant à 362,067 millions d'euros (soit 2.375 millions de francs)¹.

Malgré une progression significative des crédits, en hausse de 30,7 % depuis 1997², on peut néanmoins souligner en 2002 **la part encore trop modeste du budget de la justice** dans le budget de l'Etat (passant de 1,42 % en 1991 à **1,74 % en 2002**).

¹ Ce montant s'élevait en 2001 à 419,53 millions d'euros (soit 2.751,90 millions de francs).

² Soit une croissance de 252 millions d'euros (soit 1.653 millions de francs).



Source : Chancellerie

A. UNE PROGRESSION SOUTENUE DES CRÉDITS POUR 2002

L'évolution des crédits pour 2002 confirme **la nette progression** déjà observée l'année dernière.

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 générale¹, les services judiciaires² 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 examinés dans le cadre de deux autres avis présentés au nom de votre commission des Lois, respectivement par nos excellents collègues MM. Georges Othily et Patrice Gélard.

¹ Cet agrégat regroupe les moyens de l'administration centrale du ministère, y compris les unités décentralisées à Nantes, des services communs destinés à soutenir l'action des services déconcentrés, de la commission nationale de l'informatique et des libertés, de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi que les subventions allouées aux ordres de la Légion d'honneur et de la Libération et les moyens de la recherche dans le domaine de la justice.

² Cet agrégat regroupe les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'école nationale de la magistrature et de l'école des greffes.

Evolution des crédits de paiement (2001-2002)

	Dotations 2001		Crédits demandés pour 2002		Evolution 2001-2002 en % (2000-2001 en %)
	Montant	% du total	Montant	% du total	
Ensemble du ministère de la justice dont :	4.434,509	(100 %)	4.687,410	(100 %)	+ 5,68 % (+ 6,35 %)
- administration générale	581,41	13,11 %	617,36	13,17 %	+ 6,18 % (+ 3,84%)
- services judiciaires	1921,41	43,32 %	2002,61	42,72 %	+ 4,23 % (+ 7,33 %)
- juridictions administratives	135,76	3,06 %	142,82	3,05 %	+ 4,74 % (+ 4,98 %)

(en millions d'euros)

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

Les crédits destinés à l'administration générale enregistrent l'augmentation la plus marquée, soit +6,18 %, compte tenu de la hausse des moyens matériels (crédits informatiques +17,39 %) et des créations et transformations d'emplois prévues par le projet de loi finances pour 2002. En revanche, les crédits consacrés aux services judiciaires, qui représentent à eux seuls plus de 40 % du budget de la justice, et ceux destinés aux juridictions administratives progressent moins que le budget du ministère.

B. UN BUDGET MARQUÉ PAR UN RENFORCEMENT SUBSTANTIEL DES MOYENS HUMAINS

Conformément aux engagements du Premier ministre pris le 17 mars 2001 en réponse aux inquiétudes de l'ensemble des personnels du ministère de la justice et des professionnels du droit, le projet de loi de finances pour 2002 marque la première étape d'un ambitieux **programme pluriannuel de créations d'emplois touchant toutes les catégories de personnels du ministère de la justice.**

Les services judiciaires enregistrent au total une progression de 845 emplois budgétaires, dont 320 emplois de magistrats et 525 emplois de fonctionnaires des greffes, portant ainsi leurs effectifs totaux à 27.601 agents. L'administration centrale bénéficie de 32 créations d'emplois destinées au renforcement des tâches de gestion et de direction, ce qui porte ses effectifs à 1.863 agents. 86 emplois nouveaux sont créés au profit du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, qui compteront 2.441 agents (voir infra II - C).

Evolution du nombre total des créations d'emplois (1998-2002)
(magistrats + fonctionnaires)

	1998	1999	2000	2001	2002
Juridictions judiciaires	300	370	382	525	845
<i>dont magistrats judiciaires</i>	70	140	212	307	320
Juridictions administratives	61	61	85	90	86

1. Un effort soutenu en faveur des magistrats du corps judiciaire

• Au 1^{er} juillet 2001, on dénombrait 6.846 magistrats dans les juridictions de métropole et d'outre-mer¹. Le projet de loi de finances pour 2002 prolonge **l'augmentation continue du nombre de magistrats** observée depuis quatre ans² par la création de 320 emplois de magistrats, parmi lesquels :

- 80 sont destinés à la mise en oeuvre de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ;

- 46 sont destinés à la réforme des tribunaux de commerce ;

- 25 en application des décisions du conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999 ;

- 169 sont destinés au renforcement des juridictions.

Les concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) demeureront la principale voie de recrutement, comme l'a d'ailleurs confirmé Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, au cours de son audition devant votre commission des Lois. Comme en 2001, 250 postes seront ouverts aux concours de l'ENM en 2002.

Afin de permettre à l'ENM d'absorber l'augmentation des auditeurs de justice, le projet de loi de finances pour 2002 prévoit un abondement de 5,2 millions d'euros de la dotation qui lui est allouée³ (+ 17,22 %).

Les représentants du syndicat de la magistrature se sont inquiété auprès de votre rapporteur pour avis de la faiblesse de cette enveloppe compte tenu de l'ampleur des charges nouvelles imposées à l'ENM, expliquant que

¹ Ce chiffre comprend notamment 8 emplois de magistrats du conseil supérieur de la magistrature, 2 à l'école nationale des greffes et 101 emplois encore non répartis dans les juridictions.

² 729 créations d'emplois de magistrats depuis quatre ans.

³ Pour 2002, la subvention du ministère de la justice allouée à l'ENM s'élève au total à 35,6 millions d'euros.

cette dernière serait conduite à prélever près de 2 millions d'euros sur son fonds de roulement¹. Votre rapporteur pour avis tient à attirer l'attention de la Chancellerie sur **le caractère exceptionnel d'un tel financement qui ne saurait être pérenne**. Il paraît en effet essentiel de maintenir un fonds de roulement suffisamment important afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier de l'ENM.

Votre rapporteur se félicite de l'adoption récente de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au conseil supérieur de la magistrature, dont l'article 23 a permis la création de deux nouvelles voies de recrutement complémentaires de magistrats aux premier et second grades de la hiérarchie judiciaire. Ces concours seront ouverts à des candidats justifiant d'une expérience professionnelle les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires. Un recrutement de 125 magistrats au second grade est prévu pour les années 2002 et 2003².

On peut regretter en revanche **l'apport trop limité des voies de recrutements complémentaires** prévu pour 2002, qu'il s'agisse de l'intégration directe (35 magistrats contre 57 en 1992), ou du détachement judiciaire (10 magistrats).

La loi organique du 19 janvier 1995³ autorisant les recrutements de **magistrats exerçant à titre temporaire** connaît cette année **peu de succès** puisque aucune nomination n'est intervenue en 2001, bien que sept candidatures soient en cours d'instruction⁴ depuis un an. C'est pourquoi le projet de loi de finances prévoit une économie de 865.377 euros de la dotation consacrée à la rémunération de ces recrutements, s'ajoutant à celle déjà inscrite en 2001 (2 millions d'euros).

Une extension de ce dispositif devrait cependant intervenir dans le cadre de la réforme des tribunaux de commerce, adoptée par l'Assemblée nationale en mars dernier, prévoyant le recrutement de conseillers de cour d'appel à titre temporaire, afin de permettre aux juges consulaires de participer aux formations de jugement de ces cours en matière commerciale⁵.

• Cet effort quantitatif est complété par ailleurs par **des mesures nouvelles destinées à la réforme de la carrière des magistrats**. Mise en place par la loi du 25 juin 2001 précitée, la restructuration du corps des magistrats judiciaires vise à remédier à la situation actuelle de blocage de

¹ Ce fond de roulement passe donc de 5.2 à 3.2 millions d'euros.

² Le décret n° 2001-1099 du 22 novembre 2001 relatif aux modalités du recrutement de magistrats, prévues par l'article 21-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature vient de paraître (J.O Lois et décrets du 23 novembre 2001).

³ Ces magistrats sont recrutés pour 7 ans non renouvelables et peuvent exercer les fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

⁴ Contre 6 nominations en 1998, 4 en 1999 et 2 en 2000.

⁵ Cf. Projet de loi organique A.N n° 2546, XI^e législature.

l'avancement, et à rapprocher leurs carrières de celles des magistrats administratifs ou financiers.

Le projet de loi de finances pour 2002 **solde le financement** de cette réforme¹, dont le coût total s'élève à **28 millions d'euros**. Une dotation de 16,125 millions d'euros complète donc les provisions déjà votées au titre des trois lois de finances précédentes (11, 89 millions d'euros)².

Cette enveloppe permettra d'assurer la mise en oeuvre du «repyramidage» du corps judiciaire³ déjà amorcé par anticipation. En effet, dès 2000, 411 emplois du second grade ont été élevés au premier groupe du premier grade. Au terme de cette réforme, les emplois hors hiérarchie (qui seraient portés à 10 % des effectifs contre 5 % à l'heure actuelle) et ceux du premier grade (portés à 60 % contre 36,9 % actuellement) constitueront la grande majorité des emplois de magistrats, les emplois du second grade ne représentant plus que 28,28 % du corps, au lieu de 57,91 % actuellement.

Pourtant, le président de l'association professionnelle des magistrats (APM), entendu par votre rapporteur, a émis des réserves quant aux délais de mise en oeuvre de cette mesure, soulignant le rythme trop lent des mouvements de magistrats effectués par la Chancellerie.

La plupart des dispositions de la réforme, qui n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2002, nécessitent encore d'importantes modifications réglementaires. Il paraît donc indispensable que le décret en Conseil d'Etat appelé à déterminer la liste des fonctions exercées à chaque niveau hiérarchique, ainsi que la liste des emplois classés hors hiérarchie soit publié rapidement.

On peut toutefois s'interroger sur les modalités de la réforme des carrières des magistrats, qui se limite à une revalorisation « par le haut », sans que soit envisagée une revalorisation générale, au bénéfice notamment des magistrats en début de carrière, ou des magistrats sur lesquels pèsent des sujétions ou des responsabilités particulières, comme l'avait justement regretté M. Pierre Fauchon, rapporteur pour le Sénat de la loi organique du 25 juin 2001⁴.

¹ Cf. Sénat – rapport n° 248 (2000-2001) de M. Pierre Fauchon.

² Dont 6,1 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2001, 3 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2000 et 2,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 1999.

³ Le «repyramidage» permet une augmentation significative du nombre d'emplois d'avancement au premier grade et hors hiérarchie.

⁴ Cf. rapport n° 48 (1999-2000) de M. Pierre Fauchon.

2. Une amélioration des moyens en faveur des fonctionnaires du ministère de la justice

Plusieurs dispositions du projet de loi finances pour 2002 sont destinées à appliquer le protocole d'accord signé le 1^{er} décembre 2000 entre la Garde des Sceaux et quatre organisations syndicales de fonctionnaires¹. Cet accord faisait suite au mouvement lancé par l'ensemble des fonctionnaires des greffes pour demander une amélioration de leurs conditions de travail.

Au 31 juillet 2001, les effectifs budgétaires des services judiciaires s'élevaient à 168 greffiers en chef, 6.854 greffiers, 11.360 personnels de catégorie C et 53 contractuels.

- Conformément au plan pluriannuel de recrutement prévu par le protocole du 1^{er} décembre 2000, **10 postes de greffiers en chef et 500 postes de greffiers** sont créés. Leur répartition se décompose comme suit :

- 23 emplois de greffiers destinés à la mise en œuvre de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ;

- 30 emplois de greffiers pour la mise en œuvre des décisions du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 ;

- 35 emplois de greffiers et 4 emplois de greffiers en chef afin d'accompagner les réformes liées à l'accès au droit et au renforcement des maisons de justice ;

- 412 emplois de greffiers, 6 emplois de greffiers en chef et 15 emplois de contractuels, destinés au renforcement des juridictions.

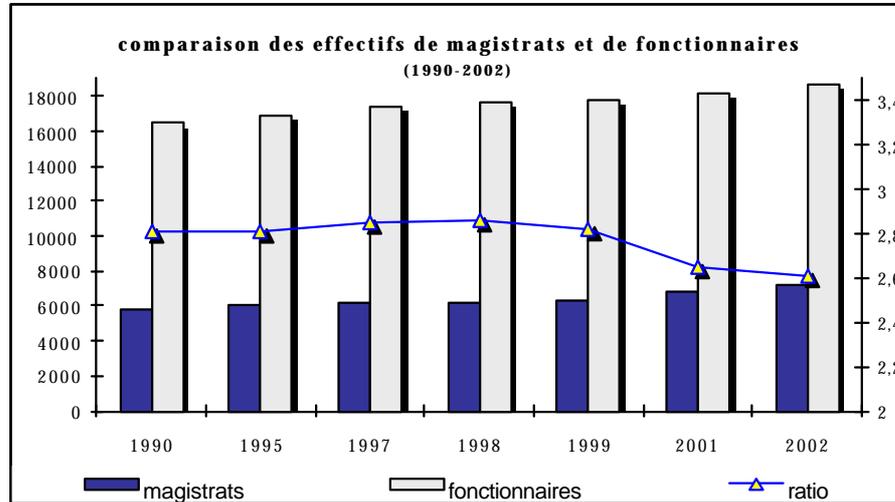
Une autorisation exceptionnelle de recrutement anticipée a permis d'organiser dès cette année un concours de recrutement de 500 nouveaux greffiers. Ces effectifs entreront en fonction dès juin et septembre 2003. En outre, 40 greffiers seront recrutés au choix, et entreront en fonction dès juillet 2002.

Cette mesure s'ajoute au recrutement de 500 greffiers déjà intervenu en 2001 en application du protocole d'accord. Rappelons que les syndicats avaient jugé le nombre de créations de postes prévu par la loi de finances initiale pour 2001 insuffisant (260 postes) et exigé des créations d'emplois supplémentaires.

L'union syndicale autonome justice (USAJ) a regretté le déséquilibre entre les prévisions de créations d'emplois de magistrats et celles de

¹ Il s'agissait de la CFDT, de la CGT, de FO et de l'USAJ.

fonctionnaires pour 2002. Votre rapporteur constate cette année encore la baisse du ratio magistrat/fonctionnaire, qui passe de 2,82 en 1999 à 2,61 en 2002, comme le montre le tableau ci-après¹ :



Source : chancellerie

- En outre, des mesures nouvelles sont prévues en application du **second volet** du protocole d'accord signé le 1^{er} décembre 2000, destiné à **faciliter une meilleure gestion des avancements des agents de catégories B et C**. Il s'agit en effet de financer la deuxième étape des transformations d'emplois intervenues en 2001:

- une dotation d'un montant de 0,674 million d'euros est inscrite afin de transformer 100 emplois de catégorie C en emplois de greffiers pour 2002²;

- une enveloppe d'un montant de 1,168 million d'euros est prévue afin d'engager le plan de transformation de 950 emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs³;

Tout en reconnaissant l'effort accompli en faveur de l'amélioration des carrières des fonctionnaires de catégorie C, la confédération générale du travail des Chancelleries et services judiciaires (CGT) a regretté que les pyramidages prévus se limitent à la stricte application du protocole signé le 1^{er} décembre, sans épuiser au maximum les possibilités statutaires d'avancement. Elle a souhaité la transformation de l'ensemble des emplois d'agents en emplois d'adjoints administratifs.

¹ Ce ratio est calculé sur la base des effectifs budgétaires, en excluant les agents de catégorie C technique.

² en complément des transformations de 133 emplois de catégorie C en emplois de greffier déjà effectuées en 2001.

³ 933 emplois avaient bénéficié de cette mesure en 2001.

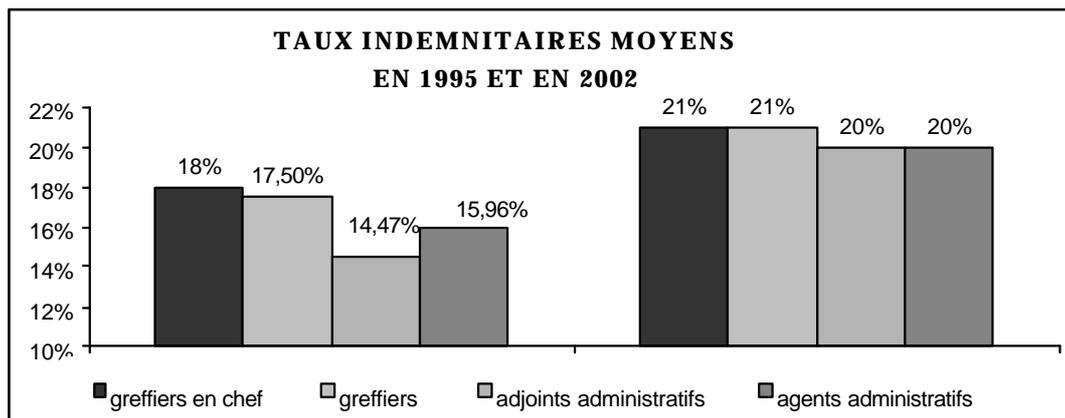
• Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit également des mesures nouvelles d'un montant de 2,732 millions d'euros, destinées à l'application du **troisième volet du protocole relatif aux revalorisations indemnitaires**. En effet, les catégories de fonctionnaires bénéficient cette année d'un relèvement du taux indemnitaire, conformément aux engagements :

- une revalorisation de 0,5 % du régime indemnitaire des greffiers et greffiers en chef s'ajoute à la revalorisation de 0,5 % déjà opérée en 2001¹ ;

- une revalorisation de 1 % est attribuée aux fonctionnaires de catégorie C².

Les modalités de répartition de ces revalorisations ont fait l'objet d'opinions divergentes de la part des organisations syndicales entendues par votre rapporteur. Le syndicat des greffiers de France a regretté la répartition égalitaire de cette enveloppe, estimant qu'une différenciation en fonction de la charge de travail et des sujétions particulières imposées à certains fonctionnaires aurait été préférable. A contrario, le syndicat C-justice a regretté que cette revalorisation n'ait pas contribué à aligner le taux indemnitaire moyen des personnels de catégorie C sur celui des personnels de catégorie B.

Deux nouveaux arrêtés devraient être publiés prochainement afin de réévaluer les arrêtés du 20 septembre 2000 ayant fixé les taux moyens indemnitaires de ces fonctionnaires. Votre rapporteur pour avis souligne la revalorisation substantielle effectuée en faveur des personnels de catégorie C, dont le taux moyen indemnitaire a presque rattrapé celui des personnels de catégorie B ; ainsi que le montre le tableau suivant :



Source : Chancellerie

¹ Ce qui portera leur taux moyen indemnitaire de 20 à 21 %.

² Ce qui portera leur taux indemnitaire moyen de 19 à 20 %.

- Un groupe de travail portant sur les questions statutaires¹, mis en place conformément au protocole d'accord, a défini des orientations intéressantes.

Une élévation du niveau de recrutement aux corps de greffiers (de BAC à BAC + 2) et greffiers en chef (de BAC+ 2 à BAC+ 4) est envisagée, afin de prendre en compte la technicité et la diversité des fonctions exercées par ces fonctionnaires. Un allongement de la durée de la formation initiale des greffiers et greffiers en chef de 12 à 18 mois a également été proposé.

Les greffiers pourraient bénéficier d'une restructuration du corps, au moyen d'une revalorisation indiciaire² et d'une fusion des premier et deuxième grades. La création d'un nouveau corps de secrétaires administratifs (de catégorie B) est également à l'étude, ce qui permettrait d'offrir de nouvelles perspectives d'avancement de carrière aux agents de catégorie C.

Afin d'anticiper la mise en oeuvre de ces futures réformes, le projet de loi de finances pour 2002 a inscrit **une provision de 1,22 million d'euros**.

L'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires entendues par votre rapporteur a regretté **l'insuffisance du montant de cette enveloppe**, eu égard à **l'ampleur des réformes statutaires à accomplir**. Ils se sont également interrogé sur l'emploi de ces crédits, s'étonnant qu'aucune réforme législative concrète n'ait été annoncée par la Chancellerie.

*

Compte tenu du nombre de créations de postes de fonctionnaires, aucune augmentation du nombre des assistants de justice n'est prévue en 2002, la progression des effectifs les années précédentes ayant en outre été jugée suffisante. Le nombre des assistants de justice s'est effectivement considérablement accru depuis 1996, passant de 203 à 1.250 en 2002³.

Cette nouvelle forme d'assistance aux magistrats a été saluée par l'ensemble des chefs de cour, qui font valoir « *le soutien précieux apporté dans les travaux préparatoires des magistrats* ». Rappelons à cet égard que le recours aux assistants de justice a été mis en place à l'initiative du Sénat⁴, et que toujours à son initiative, l'article 29 de la loi organique du 25 juin 2001 précitée a complété ce dispositif, en permettant à la cour de cassation de

¹ Ce groupe de travail a tenu cinq réunions.

² La grille indiciaire des greffiers, qui s'échelonne actuellement des indices bruts 298 à 612, serait calquée sur celle récemment revalorisée des infirmières hospitalières (322 à 638).

³ La loi de finances pour 2001 a autorisé le recrutement de 200 nouveaux assistants de justice.

⁴ Cf. l'article 20 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions qui prévoit qu'ils apportent leur concours aux travaux préparatoires des magistrats des tribunaux d'instance, de grande instance et des cours d'appel. Rappelons que ces assistants sont recrutés pour une période de deux ans, renouvelable une fois et indemnisés par l'allocation de vacations horaires dont le nombre ne peut excéder 80 par mois et 720 par an.

recruter des assistants de justice. Une réflexion est actuellement engagée par la Chancellerie sur leurs missions, afin d'éviter qu'ils ne deviennent un mode de régulation des flux judiciaires.

Par ailleurs, dans le cadre du programme « emplois-jeunes », la direction des services judiciaires s'est engagée à recruter sous contrat de droit public 1.050 « agents de justice » âgés de 18 à 26 ans, pour une durée de 5 ans. Ces agents assurent des fonctions d'accueil dans les juridictions, dans les maisons de justice et du droit, et au sein des conseils départementaux d'accès au droit. Ils ont bénéficié d'un tutorat effectué par un fonctionnaire expérimenté et d'une formation en 2000¹.

Le plan de recrutement de ces agents de justice est presque achevé, la direction des services judiciaires ayant autorisé 956 recrutements (au 31 juillet 2001)². Il ressort d'une enquête, portant sur 279 personnes et effectuée fin septembre 2000, que 58,73 % de ces agents déclaraient un niveau de formation égal ou supérieur à Bac + 2.

Un rapport d'évaluation doit être présenté par l'inspection des services judiciaires à la fin de cette année, ainsi que l'analyse par les cours d'appel de l'emploi et de la gestion des ces effectifs.

II. UN ENCOMBREMENT CHRONIQUE PERSISTANT DE L'ENSEMBLE DES JURIDICTIONS

Le renforcement substantiel des moyens affectés aux juridictions depuis 1998 n'a pas permis de remédier à l'encombrement chronique qui altère le fonctionnement au quotidien de la justice. **Le constat d'une justice « asphyxiée, débordée et paralysée » dressé par la mission d'information de votre commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice³, demeure largement d'actualité cinq années plus tard.**

Votre commission des Lois demeure préoccupée par la difficile régulation des flux contentieux qui ressort des dernières statistiques. En effet, l'objectif de traiter les affaires dans des « délais raisonnables », au sens qu'en donne la cour européenne des droits de l'homme est encore loin d'être atteint.

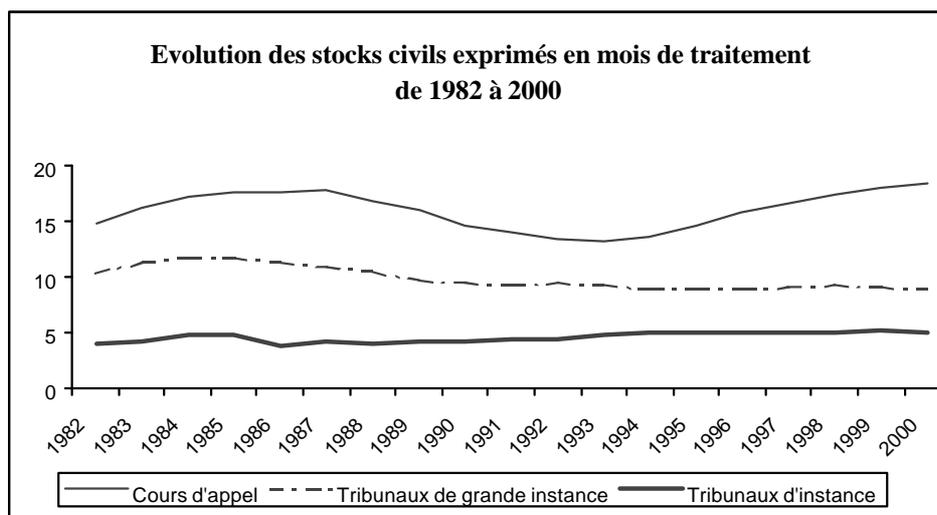
¹ Cf. circulaire du 12 janvier 2000.

² Rappelons que pour le ministère de la justice, ce plan a été lancé à la fin de l'année 1999.

³ Cf. rapport Sénat n° 49 (1996-1997) : « Quels moyens pour quelle justice ? » – M. Charles Jolibois, président – M. Pierre Fauchon, rapporteur.

A. EN MATIÈRE CIVILE : DES DÉLAIS EXCESSIFS

En dépit d'une diminution du flux d'affaires nouvelles, principalement imputable à l'amélioration de la situation économique, devant toutes les catégories de juridictions, à l'exception des tribunaux d'instance, la durée moyenne de traitement des affaires n'a fait l'objet **d'aucune amélioration significative en 2000** ; comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : Commission des Lois du Sénat

Seuls les tribunaux de grande instance affichent **une légère diminution** de cette durée par rapport à 1999 avec 8,9 mois (contre 9,3 mois), ce qui, au demeurant, reste encore éloigné de l'objectif de six mois fixé par la loi de programme de 1995.

En revanche, toutes les autres catégories de juridictions n'enregistrent au mieux qu'une **stabilisation** de la durée moyenne de traitement des affaires, avec 20,2 mois pour la Cour de cassation, 10,2 mois pour les conseils de prud'hommes (contre 10,3 mois en 1999), 5,1 mois (contre 5,2 mois en 1999) pour les tribunaux d'instance, 5 mois pour les juridictions commerciales¹, voire une **dégradation** de celle-ci avec 18,4 mois (contre 18,1 mois en 2000 et 17,4 mois en 1998) pour les cours d'appel.

Toutefois, cette situation, loin d'être homogène, n'apparaît pas comme une fatalité, 11 cours d'appel ayant réussi à réduire leur délai moyen

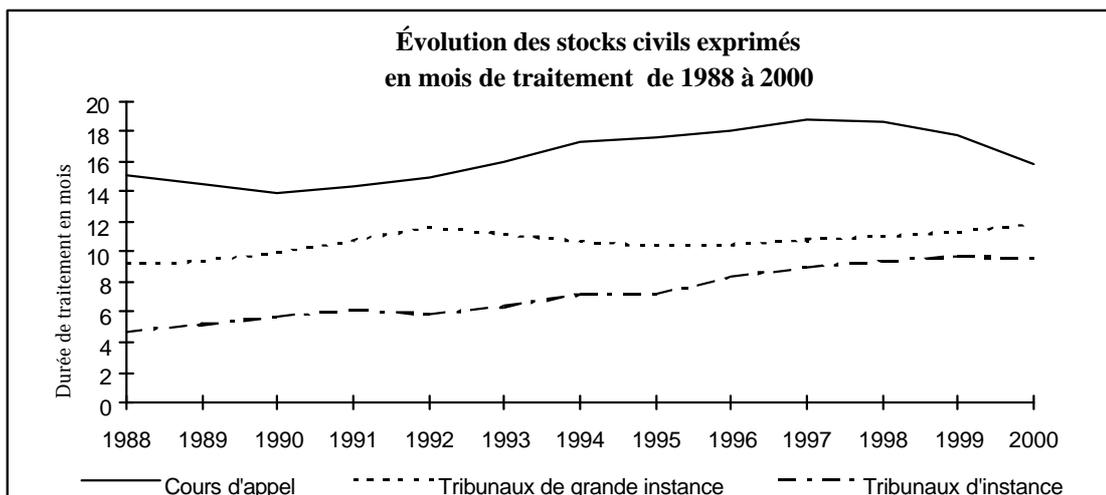
¹ La durée moyenne de traitement de ces juridictions marque une diminution d'un mois par rapport à 1999. Toutefois, cette évolution résulte d'une situation particulière liée aux démissions de nombreux juges commissaires, compensées par des nominations nouvelles. On a donc assisté à la multiplication de procédures particulièrement courtes de changement de juge commissaire biaisant les statistiques. A cet égard, la durée moyenne établie en 1999 par la Chancellerie apparaît comme une donnée plus significative.

de traitement. On peut à cet égard relever les **progrès enregistrés** par les cours d'appel de Douai et d'Orléans, marquant respectivement une amélioration de leurs délais moyens de traitement.

Ces résultats encourageants s'expliquent par la mise en oeuvre de **projets de résorption des stocks** ayant conduit à une modification de l'organisation et des méthodes de travail au sein de ces deux cours d'appel, à la mise en place d'une spécialisation accrue des contentieux par matière et à un renforcement de la concertation entre les différentes professions (magistrats, fonctionnaires, avocats, avoués).

Par ailleurs, **le volume des stocks d'affaires en cours** accumulés constitue un baromètre pertinent de la capacité de la justice à maîtriser ses flux de contentieux en temps réel. Evaluée à partir du nombre d'affaires terminées dans l'année, la capacité de traitement des juridictions exprimée en nombre de mois illustre les difficultés actuelles de l'institution judiciaire.

Pour l'année 2000, l'évolution des stocks exprimés en nombre de mois fait apparaître **une situation contrastée**, ainsi que le montre le graphique ci-dessous. On assiste ainsi à une amélioration significative de la situation des cours d'appel, qui passent de 17,73 mois en 1999 à 15,8 mois, mais à **une quasi stagnation** de celle des tribunaux d'instance, avec **9,51** mois contre 9,69 mois en 1999, et de celle des tribunaux de grande instance, dont les délais de traitement nécessaires à la résorption des stocks passent de **11,6** mois en 1999 à **11,8** mois en 2000.



Source : Commission des Lois du Sénat

La trop lente diminution des stocks se révèle particulièrement préoccupante et **pèse sur la productivité des magistrats**. En effet, les nombreuses créations d'emploi intervenues ces dernières années semblent n'avoir produit que des effets très limités sur la capacité de chaque magistrat à traiter les stocks existants, comme le montre la diminution du nombre d'affaires civiles terminées par magistrat du siège devant les cours d'appel, comme devant les tribunaux de grande instance ou d'instance (voir tableau ci-dessous).

PRODUCTIVITÉ DES MAGISTRATS – ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Nombre d'affaires civiles terminées par magistrat du siège ¹	1996	1997	1998	1999	Evolution 1999/1996
Cours d'appel	230	229	217	210	- 8,7%
Tribunaux de grande instance	419	408	385	335	- 20,05%
Tribunaux d'instance	536	528	531	528	- 1,49%

Source : Chancellerie

Ces difficultés révèlent que l'augmentation des effectifs budgétaires destinée au renforcement des juridictions s'est avérée **insuffisante**. Si en 1998, la quasi-totalité des créations d'emplois a été dévolue à cet objectif², depuis lors cet effort s'est ralenti. En 1999, 94 créations d'emplois ont été destinées au renforcement des juridictions (soit 61 % du total des créations d'emplois), contre 67 en 2000 (soit 32 % du total), et seulement 5 emplois en 2001 (soit 0,02 % du total). D'autres priorités comme l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence ont absorbé les nouveaux effectifs budgétaires. Le projet de loi de finances pour 2002³ marque à cet égard une évolution favorable, en affichant à nouveau comme priorité le renforcement des juridictions.

Il est également permis d'espérer une amélioration de la situation actuelle des juridictions qui se caractérise par des délais excessifs. L'institution d'un **mécanisme de filtrage des pourvois en cassation** manifestement non fondés⁴ est susceptible d'avoir des effets très positifs sur la résorption des stocks à la cour de cassation (37. 000 affaires civiles en stock en 2000).

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

² Soit 80 sur 100 emplois de magistrats créés en 1998 dont 37 emplois de conseillers, 16 emplois de juges pour enfants, 19 emplois de juges non spécialisés et 8 emplois de substituts.

³ 169 emplois de magistrats supplémentaires sont prévus (soit 53 % du total des créations d'emplois cette année).

⁴ Créé par l'article 27 de la loi organique n° 2000-539 du 25 juin 2001.

Le développement des modes de résolution amiable des conflits (transaction, conciliation, médiation civile), favorisé par la loi n° 98-1163 relative à l'accès au droit¹, dont les principales dispositions sont désormais entrées en vigueur, constitue également un facteur d'amélioration de la situation des juridictions, l'accès au droit n'étant plus nécessairement synonyme d'accès à une juridiction. La réforme du divorce actuellement en cours permettra de développer la médiation familiale², et devrait permettre un allègement de la charge des juridictions grâce à la simplification de la procédure de divorce par consentement mutuel, s'il devait être prononcé au terme d'une seule audience.

B. EN MATIÈRE PÉNALE : UNE RÉGULATION ASSURÉE PAR DES CLASSEMENTS SANS SUITE TROP NOMBREUX

Le **nombre d'affaires transmises au parquet** en 2000 (5.039.643) marque **une progression de 2,2 %** par rapport à l'année précédente. Il est regrettable que les classements sans suite très nombreux constituent le mode de régulation de ce flux contentieux.

Les affaires non élucidées constituent la majeure partie des saisines des parquets : 62,3 % en 2000 (en hausse de 2,3 % par rapport à 1999). Les principales motivations de l'absence de poursuites sont : l'absence d'identification de l'auteur de l'infraction (dans 65,1 % des affaires traitées); l'insuffisance des charges, ou l'existence de motifs juridiques faisant obstacle à la poursuite (dans 7 % des affaires traitées).

Le volume d'affaires susceptibles d'être traitées n'a donc représenté que 28 % de l'ensemble des affaires traitées par le parquet au cours de l'année. Toutefois, les efforts statistiques accomplis par le ministère de la justice permettent désormais d'exploiter un nouvel indice concernant les affaires dites poursuivables³.

Parmi les 1.289.087 affaires dites poursuivables, **les poursuites judiciaires accusent une baisse** de 1,6 % par rapport à 1999 et représentent 48,7 % tandis que **les procédures alternatives réussies** (247.481) connaissent une progression rapide⁴, représentant 19 % de ces affaires (contre 16,9 % en 1999)⁵. Ces procédures se décomposent en quatre catégories : le rappel à la loi

¹ Cette loi visant à élargir le champ de l'aide juridictionnelle à la recherche d'une transaction avant l'introduction d'une instance devant une juridiction.

² Cette proposition de loi portant réforme du divorce (n° 3189 – XI^e législature) adoptée par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001, est actuellement en instance d'examen au Sénat.

³ Cet indice s'appuie sur la connaissance des motifs de classement sans suite et permet de dégager un nombre d'affaires dites poursuivables.

⁴ Après réussite d'une procédure alternative, ces affaires sont toutefois classées sans suite.

⁵ Le nombre de mesures alternatives aux poursuites a été multiplié par huit depuis 1992, passant de 37.000 à 247.481 en 2000.

(46,8 % des mesures alternatives) ; des mesures concourant à la réparation du dommage ou à l'indemnisation de la victime (14,6 %) ; l'injonction thérapeutique ou l'orientation vers une structure sanitaire et sociale (15,3 %), et enfin la substitution d'une sanction administrative ou disciplinaire déjà prononcée à la sanction pénale (dans 20 % des cas).

Elles permettent de développer des réponses pénales rapides, diversifiées et adaptées aux actes de délinquance élucidés, et de réduire significativement les classements de pure opportunité. Elles présentent en outre l'intérêt de pouvoir être exécutées non seulement par le procureur de la République, mais également par un délégué du procureur (670 délégués détiennent une habilitation actuellement), dont le statut a récemment été renforcé par un décret du 29 janvier 2001¹.

Toutefois, le taux de classement « sec » pour inopportunité des poursuites (32,1 % du total des affaires poursuivables) se caractérise par **une stabilisation** et paraît **encore trop élevé**, un tiers de ces affaires restant privé de toute réponse pénale.

Il ressort de l'analyse des motifs de classement que dans 42,5 % des cas, l'absence de poursuites se justifie par la faible gravité de l'infraction. Mais comme l'a reconnu la Chancellerie, « *il n'est pas impossible que ce motif de classement ait été invoqué lorsque l'engorgement des tribunaux correctionnels conduisait à des délais de comparution excessifs.* »

Notons que pour la première fois, la Chancellerie a pu communiquer un taux de classement sans suite pour les seules procédures mettant en cause des mineurs, qui s'établit à 22,5 % en 2000, soit un niveau inférieur à celui dégagé pour l'ensemble des procédures.

En 1999, la durée moyenne de traitement des affaires pénales (10,9 mois), mesurée uniquement pour les procédures ayant atteint le stade d'un jugement portant condamnation enregistre **une progression moyenne de 0,3 mois** par rapport à 1998.

Le délai moyen de traitement des cours d'assises, en forte hausse par rapport à l'année précédente, s'élève à 56,5 mois en 1999 (contre 51 mois en 1998). Il s'établit à 11,2 mois pour le traitement des délits (contre 10,8 mois), et à 8,6 mois s'agissant des contraventions de cinquième classe.

¹ Le décret n° 2000-171 du 29 janvier 2001 a précisé les tarifs qui leur étaient applicables, ainsi que les conditions dans lesquelles intervenait l'habilitation du procureur.

C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : UN ENCOMBREMENT PERSISTANT

Le transfert de compétences aux cours administratives d'appel a permis au **Conseil d'Etat** de réduire progressivement ses stocks d'affaires en instance¹, dont le délai théorique d'élimination s'est stabilisé à **11 mois en données nettes**. En 2000, 90 % des affaires sont enregistrées depuis moins de deux ans, marquant un rajeunissement des stocks. Toutefois, on observe une légère augmentation des affaires en stock depuis deux ans (8.479 affaires en stock en 1998, contre 10.159 en 2000).

La situation des **cours d'appel** paraît en revanche **préoccupante**. En 2000, le stock global des affaires en cours (37.723) est en hausse de 3 % et a été multiplié par cinq entre 1992 et 1999. **Il représente le triple de leur capacité de jugement annuelle**, empêchant toute amélioration significative du délai théorique d'élimination des stocks, qui s'élève à **2 ans et 11 mois**.

Cependant, la création des cours administratives d'appel de Marseille² en septembre 1997 et de Douai en septembre 1999 a permis une progression du volume des affaires traitées, qui se situe à 13.000 en 2000 (+ 13,3 %).

Le rapport des affaires traitées sur les affaires enregistrées reste encore **insuffisant**, avec 78 % en 2000, ne permettant pas d'envisager un ralentissement notable de la hausse des stocks. L'effort de productivité consenti par les magistrats des cours administratives d'appel doit toutefois être souligné. Le nombre d'affaires réglées par magistrat s'est accru (88,16 affaires réglées par magistrat en 1999, contre 93,84 en 2000).

La diminution du nombre d'affaires enregistrées devant **les tribunaux administratifs** observée depuis 1998³, ne se confirme pas pour 2001, qui semble marquer une reprise de **l'augmentation des contentieux**.

Toutefois, malgré le nombre encore élevé des stocks d'affaires en cours (201.534), le nombre d'affaires traitées (118.991) marque une progression de 6 % en 2000, un tiers des juridictions ayant amélioré de plus de 10 % le nombre de dossiers traités par rapport à 1999. Ces résultats sont le fruit **d'un effort de productivité** accompli au sein de ces juridictions, qui a permis une stabilisation du stock de dossiers qui diminue de 4 %, inversant

¹ Toutefois, il convient de souligner que le nombre d'affaires en stock marque une augmentation depuis 2 ans (+ 18,76 % en 1999 et + 0,31 % en 2000).

² La cour administrative d'appel de Marseille a connu en 1999 la hausse la plus importante du nombre d'affaires réglées (+ 53,5 %).

³ En 1999, les tribunaux administratifs ont connu un recul du volume des affaires enregistrées liées aux opérations de régularisation des titres de séjour des étrangers qui avaient marqué un pic en 1998, de même qu'en 2000, le nombre élevé de dossiers en série avait permis une diminution du nombre d'affaires enregistrées.

ainsi la tendance observée depuis dix ans¹. Ce fléchissement trouve également sa traduction dans l'amélioration du délai théorique d'élimination des stocks, qui s'élève à **1 an et 8 mois**.

Dans un tel contexte, on ne peut qu'accueillir favorablement les **40 créations de postes de magistrats des tribunaux et des cours d'appel administratives** prévues par le projet de loi de finances pour 2002, auxquelles s'ajoutent **46 créations d'emplois de fonctionnaires**².

Ces recrutements s'inscrivent dans le prolongement d'un mouvement amorcé depuis 1998, 163 postes de magistrats et 185 emplois d'agents de greffe ayant été créés depuis cette date, ce qui a permis une progression de plus de 34 % des effectifs totaux entre 1991 et 2002.

Les représentants des organisations syndicales ont jugé ces créations d'emplois insuffisantes compte tenu de **l'insuffisante anticipation des départs à la retraite**, appelés à connaître une accélération à partir de 2005 jusqu'en 2015.

Cet effort est en outre tempéré par la suppression des crédits correspondant à 11 magistrats recrutés à titre temporaire institués par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

De plus, en dépit de ces efforts, le sous-dimensionnement des effectifs des cours administratives d'appel par rapport aux besoins demeure. En effet, les organisations syndicales entendues par votre rapporteur³ ont fait part de leur **crainte d'une absorption des moyens nouveaux du fait de la mise en œuvre des réformes nouvelles**. Même si l'impact de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au **référé devant les juridictions administratives** n'a pu être encore évalué, sa mise en place est susceptible à moyen terme **d'alourdir la charge de travail** actuelle de l'ensemble des magistrats administratifs et d'allonger le délai de traitement des affaires au fond. Une montée en puissance du volume des référés pourrait rendre **insuffisants les nouveaux moyens dégagés**.

Les organisations syndicales se sont particulièrement inquiété des conséquences du projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé adopté par l'Assemblée nationale en octobre 2001⁴, et plus particulièrement des dispositions relatives à la présidence par un magistrat administratif des chambres disciplinaires de première instance et des ordres professionnels, ainsi que celles relatives aux commissions régionales

¹ Le nombre d'affaires réglées par magistrat est passé de 195,64 en 1999 à 196,06 en 2000.

² Dont 6 emplois de fonctionnaires au Conseil d'Etat.

³ Il s'agit de l'union syndicale des magistrats administratifs (USMA) et du syndicat des juridictions administratives (SJA).

⁴ Ce projet de loi est actuellement en instance de première lecture au Sénat et devrait être examiné au début de l'année 2002.

d'indemnisation et de conciliation, pour lesquelles aucun emploi supplémentaire n'a été envisagé¹.

En parallèle, il convient toutefois de noter l'effort prévu par le projet de loi de finances pour 2002 en faveur de **l'amélioration de la situation matérielle des personnels des juridictions administratives** qui se traduit par :

- **des relèvements indemnitaires** concernant les membres et agents du **Conseil d'Etat**², les membres des tribunaux administratifs et des cours d'appel afin de rapprocher le pourcentage moyen de leurs primes de celui des autres corps issus de l'Ecole nationale d'administration (762.245 euros)³ et les agents de greffe (253.248 euros) ;

- **une indemnisation des astreintes et des permanences** des agents de greffe des tribunaux administratifs, des cours d'appel et des agents du Conseil d'Etat pour le traitement du contentieux soumis au juge des référés (195.598 euros) ;

- **une revalorisation des indemnités** susceptibles d'être allouées aux personnels prêtant leur concours à la commission pour la transparence financière de la vie politique (23.002 euros) ;

- **la création d'une prime spécifique** pour les correspondants informatiques dans les juridictions administratives (68.602 euros).

III. UNE DIFFICILE ADÉQUATION DES MOYENS AUX BESOINS SUR LE TERRAIN

L'augmentation quantitative des moyens doit en effet être évaluée à la lumière des difficultés qu'a connues cette année l'institution judiciaire.

¹ L'USMA a estimé les besoins induits par le projet de loi relatif aux droits des malades à 100 emplois de magistrats.

² Une enveloppe de 17.827 euros est prévue par le projet de loi de pour renforcer l'indemnité exceptionnelle versée aux membres et agents du Conseil d'Etat.

³ Le pourcentage moyen des primes des membres des tribunaux administratifs et des cours d'appel s'élève actuellement à 36 % contre 47 % pour celui des membres des autres corps issus de l'Ecole nationale d'administration.

A. LA RECHERCHE D'UNE GESTION DES EFFECTIFS PLUS EFFICIENTE

1. Les effectifs réellement présents dans les juridictions

- On constate **un important décalage entre les effectifs budgétaires de magistrats et les effectifs réellement présents sur le terrain**. Alors que l'effectif budgétaire s'est accru de 1.049 magistrats de 1997 à 2002, l'effectif réel n'aura augmenté que de 966 magistrats entre la fin 1997 et la fin 2002. Ce décalage correspond **au délai de recrutement et de formation** (31 mois à l'ENM). Ce raisonnement est également valable pour l'ensemble des personnels de greffes, dont la formation dure actuellement 12 mois.

A cet égard, on peut regretter l'apport très limité des voies complémentaires de recrutement (Voir partie I), qui pourraient permettre une arrivée sur le terrain plus immédiate de nouvelles recrues. Le temps de formation des magistrats recrutés par ces voies est en effet moins long que celui des auditeurs de justice, ces candidats étant pour la plupart déjà confirmés professionnellement et particulièrement qualifiés pour exercer leurs futures fonctions¹. Les représentants du syndicat de la magistrature entendus par votre rapporteur pour avis ont d'ailleurs vivement regretté ce décalage, soulignant l'actualité des besoins.

- L'augmentation des effectifs doit également s'analyser au regard des départs en retraite. On peut d'ailleurs s'interroger sur **l'exactitude de l'estimation des départs** en retraite effectuée par la Chancellerie.

D'après la Garde des Sceaux, le plan d'action pour la justice aurait été établi d'après une évaluation fine des départs en retraite estimés à une cinquantaine. Il ressort toutefois des statistiques fournies par la Chancellerie sur les années antérieures que les départs en retraite constatés ne sont jamais inférieurs à 60, et ont même souvent été supérieurs. En outre, cette évaluation se limite aux sorties prévisibles sur la seule base des retraites par limite d'âge, et ne tient pas compte des retraites anticipées, qui ne peuvent être évaluées. Il est donc très probable que le solde des entrées et des sorties de magistrats se situera à un niveau inférieur à celui annoncé par la Chancellerie.

Ainsi, la plupart des représentants des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires se sont inquiétés de l'évolution défavorable de la pyramide des âges à partir de 2004, et ont regretté l'absence de toute anticipation de la Chancellerie à cet égard.

¹ En effet, les nominations de magistrats intégrés par la voie directe interviennent après avis conforme de la commission d'avancement, et, si celle-ci le décide, après l'accomplissement d'un seul stage probatoire. Pour les magistrats exerçant à titre temporaire, une formation limitée de 60 à 90 jours est prévue préalablement à leur entrée en fonctions.

- Les difficultés liées au **nombre élevé de vacances de postes** atténuent également l'impact du renforcement des effectifs. Actuellement, le taux de vacances des magistrats s'élève à **321,32 postes de magistrats** (évaluation au 1^{er} septembre 2001), ce qui réduit d'autant le nombre de magistrats présents sur le terrain.

Soulignons que ce chiffre comprend 101 emplois créés en loi de finances initiale 2001 n'ayant toujours pas été localisés¹. D'après les informations fournies par la Chancellerie, ces emplois restants devaient être localisés dans le « *courant de l'automne* ». Une telle situation reflète les difficultés actuelles de la Chancellerie à évaluer au plus près les besoins en magistrats sur le terrain.

Au total, **4,69 % des effectifs budgétaires de magistrats ne sont à ce jour pas occupés réellement** dans les juridictions, soit un chiffre très supérieur au taux de vacances des personnels des greffes (1,09 %).

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des données évoquées précédemment :

**Évolution de l'effectif budgétaire
des magistrats et du nombre d'emplois occupés²**

Année	1998	1999	2000	2001	2002
Effectif budgétaire	6 187,00	6 327,00	6 539,00	6 846,00	7166
Créations d'emplois	70	140	212	307	320
Postes occupés au 1 ^{er} janvier	5 878,80	5 985,24	6 202,32	6 408,28	6524,68
Départs en retraite	- 58	- 64	- 56	- 50	- 46
Solde des emplois occupés	5 820,80	5 921,24	6 146,32	6 358,68	6 344,28
Sorties de l' ENM	147	154	161	200	208
Concours exceptionnel	-	99	91	-	125
Solde autres entrées/sorties	17,44	28,08	10,36	-	-
Total des emplois occupés au 31/12	5 985,24	6 202,32	6 408,68	6 558,68	6 844,68
Vacances de postes	201,76	124,68	130,32	287,32	321,32
Taux de vacances	3,26 %	1,97 %	1,99 %	4,48 %	4,69 %

Source : Chancellerie

Relevons toutefois que **l'accroissement du nombre de magistrats placés** observé ces dernières années a constitué **une réponse adaptée au problème des vacances de postes**. Cette disposition permet d'affecter temporairement dans une juridiction des magistrats en cas de congés d'un magistrat titulaire, ou de vacance de poste, ou pour renforcer les juridictions.

¹ La circulaire du 8 février 2001 n'ayant prévu la localisation que de 209 postes.

² En équivalent temps plein.

L'augmentation du nombre de magistrats placés ces dernières années¹ (passant de 17 en 1985, à 1.987 en 2001), a donc permis aux chefs de cour de mieux gérer localement leurs effectifs.

La loi organique du 25 juin 2001 précitée a d'ailleurs consolidé ce dispositif, en étendant de 4 à 8 mois ce renforcement temporaire, et en permettant l'exercice de ces fonctions au sein des cours d'appel.

Interrogée lors de son audition devant votre commission des Lois par notre excellent collègue Michel Dreyfus-Schmidt sur **la lenteur de la procédure actuelle de nominations des magistrats susceptible d'engendrer des vacances de postes**, Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, a expliqué que les contraintes liées à la procédure de la « transparence »² ne permettaient pas d'assurer une gestion des effectifs adaptée aux besoins immédiats. Elle a souligné qu'il était souvent difficile de faire figurer dans le même projet de nomination le magistrat faisant l'objet d'une mutation et le magistrat appelé à le remplacer. Elle a annoncé qu'une réflexion serait menée afin de concentrer le plus grand nombre de mouvements de magistrats sur une même transparence.

- Votre rapporteur pour avis tient également à évoquer l'existence de **difficultés relationnelles entre les magistrats et les fonctionnaires** travaillant au sein d'une même juridiction. Ce déficit de communication constitue **un handicap au bon fonctionnement de la justice au quotidien**, qui exige une collaboration permanente entre les magistrats et les fonctionnaires de toutes les catégories.

Plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires entendues par votre rapporteur pour avis ont fait état de rapports parfois difficiles, voir conflictuels avec les magistrats.

Par ailleurs, **un rapport de l'inspection générale des services judiciaires** sur la communication interne et le dialogue, remis au Garde des Sceaux en juin 2001³, dresse **le constat d'un certain malaise**. Deux séries d'explications de ce phénomène sont d'ailleurs avancées. Les magistrats demeurant principalement axés sur l'activité juridictionnelle, s'impliqueraient peu dans la vie de la juridiction, tandis que les fonctionnaires exprimeraient

¹ En 2001, 20 emplois de magistrats placés ont été créés : 9 emplois de juges et 11 emplois de substituts.

² Les projets de nomination de magistrats doivent donner lieu à la diffusion à l'ensemble du corps judiciaire d'une transparence comportant les noms des magistrats proposés pour les postes à pourvoir et la liste intégrale des candidats. Actuellement ces transparences sont publiées deux fois dans l'année, en juin et en décembre.

³ La mission ayant établi ce rapport a visité 8 cours d'appel ainsi que les 40 tribunaux de grande instance qui les composent (Amiens, Chambéry, Limoges, Metz, Nîmes, Pau, Riom et Rouen).

une distance croissante à l'égard des magistrats, en raison d'un manque de reconnaissance¹.

Face à un tel constat, la Chancellerie a engagé une réflexion, en proposant notamment la création d'organismes régionaux de participation communs aux magistrats et aux fonctionnaires des services judiciaires. La réflexion devra se poursuivre afin d'aboutir à des résultats concrets et à des gains de productivité.

2. Une gestion des effectifs plus transparente et rationnelle

- La gestion des effectifs fait cette année l'objet d'un **effort de transparence visant à réduire le nombre de « mises à disposition » internes** qui désignent des situations dans lesquelles des magistrats et des fonctionnaires sont « affectés pour ordre » dans les juridictions et en réalité mis à disposition d'autres juridictions, de l'administration centrale ou d'autres structures publiques.

La Cour des comptes a d'ailleurs qualifié cette pratique d'« irrégulière » estimant qu'elle ne faisait que révéler « l'absence d'effort de détermination précise des effectifs théoriques de la Chancellerie en général et de la direction des services judiciaires en particulier »².

- Parallèlement aux détachements officiels³ (253 magistrats détachés), **59 magistrats** dont les postes budgétaires sont localisés dans les juridictions, font l'objet de **mises à disposition** auprès de la direction des services judiciaires ou d'autres organismes d'intérêt général ou privé⁴.

Il est également prévu **une transformation en détachements de certaines mises à disposition** (tel est le cas des six magistrats recrutés comme maîtres de conférences à l'ENM), ainsi que le transfert sur le budget de l'administration centrale de 20 emplois de magistrats du premier grade, qui constitueront des postes « relais », sur lesquels seront déployés les magistrats mis à disposition.

¹ Cf. rapport de l'inspection générale des services judiciaires sur la communication interne et le dialogue social - p.11.

² La Cour des comptes, dans son rapport sur la fonction publique de l'Etat (avril 2001) – (p. 346 à 348), a d'ailleurs estimé que les juridictions étaient injustement « taxées ».

³ Cf. article 12 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 précitée.

⁴ 14 d'entre eux exercent leurs activités au cabinet du Garde des Sceaux, auprès de la Cour de cassation ou des cours d'appel, 7 occupent des postes de magistrats de liaison auprès d'Etats étrangers, 6 sont maîtres de conférence à l'ENM, 8 autres exercent des fonctions au sein des institutions européennes et enfin 24 autres sont répartis dans des cabinets ministériels ou des missions interministérielles ou ministérielles.

Votre rapporteur se félicite de l'effort engagé cette année pour remédier à cette situation et revenir à **un principe de bonne gestion**. En effet, les mises à disposition bénéficiant aux cours d'appel et à la Cour de Cassation seront régularisées grâce aux créations d'emplois qui permettront un redéploiement des emplois entre juridictions.

- La mise à disposition touche également l'ensemble des fonctionnaires des juridictions, puisque **l'administration centrale prélève actuellement 29 emplois de catégorie A, 53 emplois de catégorie B et 57 emplois de catégorie C (139 emplois de fonctionnaires au total)**¹. Le projet de loi de finances pour 2002 marque la volonté de refléter plus fidèlement la présence des fonctionnaires sur le terrain et prévoit à cet effet le transfert des services judiciaires vers l'administration centrale de 24 emplois de greffiers. Il paraît toutefois important que cet effort soit poursuivi dans les années à venir.

La CFDT interco-justice a jugé ces transformations insuffisantes et a souhaité des créations d'emplois supplémentaires afin de mettre un terme à « l'utilisation » des postes affectés aux services déconcentrés.

- Votre rapporteur pour avis se félicite également de **la limitation de la durée des fonctions de certains magistrats au sein de la même juridiction**, introduite par la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (10 ans pour les fonctions spécialisées et 7 ans pour les chefs de juridiction).

Ces dispositions, inspirées de la mission d'information sur les moyens de la justice de 1996² et insérées à l'initiative de votre commission des Lois³, permettront **une gestion plus efficace des effectifs de magistrats**. La mobilité géographique constitue en effet **une source d'enrichissement** des fonctions juridictionnelles et paraît constituer **la meilleure garantie contre les risques de pratique routinière** ou de **trop grande implication** dans la vie locale, qui seraient nuisibles à l'indépendance et à l'autorité des magistrats, ainsi que l'avait d'ailleurs relevé le Conseil supérieur de la magistrature⁴. Elles permettront ainsi une meilleure adaptation des moyens humains aux besoins.

- Votre rapporteur salue également l'effort de rationalisation des moyens humains entrepris depuis quatre ans à travers **la mise en place de pôles de compétences spécialisés**.

Les articles 704 et 705 du code de procédure pénale déterminent le ou les tribunaux de grande instance compétents dans chaque cour d'appel pour

¹ Ces mises à disposition sont loin d'être équivalentes aux mises à disposition de l'administration centrale vers les services judiciaires, qui s'élèvent à 8 emplois.

² Cf. « *Quels moyens, pour quelle justice ?* », rapport n°49 (1996-1997), p. 86.

³ Cf. rapport n°75 (2000-2001) et articles 3 à 6 de la loi organique du 25 juin 2001 précitée.

⁴ Cf. rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature 1999 – p. 61.

poursuivre, instruire et éventuellement juger des infractions limitativement énumérées¹. La loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a renforcé les moyens de certains tribunaux spécialisés, en créant des pôles économiques et financiers. Quatre pôles ont été choisis en priorité : Bastia, Lyon, Marseille et Paris et sont opérationnels depuis juin 1999.

Un rapport remis en mars 2001 au Garde des Sceaux a fait état du succès des **pôles économiques et financiers**, qui apparaissent comme une expérience réussie². Leur intervention a eu un effet très positif sur la qualité et le traitement des affaires économiques et financières, avec une baisse significative des procédures en stock, notamment à Paris.

Ils ont bénéficié de l'affectation **de 75 magistrats spécialisés** et de **118 fonctionnaires**. L'article 91 de cette loi a en outre prévu la possibilité de recruter **des assistants spécialisés** auprès des cours d'appel ou des tribunaux de grande instance, chargés d'apporter une assistance technique aux magistrats dans le déroulement de la procédure³.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des moyens en personnel de ces pôles :

Effectifs des pôles économiques et financiers

	Magistrats		Fonctionnaires		Assistants spécialisés ¹	Assistants de justice	Total
	Parquet	Instruction	Parquet	Instruction			
Paris	31	27	34	60	9	19	180
Marseille ²	4	3	6	3	2	5	23
Lyon ²	4	3	13		2	4	26
Bastia	1	2		2	3	1	9
TOTAL	75		118		16	29	238

(1) Non compris les trois assistants spécialisés affectés dans les juridictions spécialisées non constituées en pôles financiers.

(2) A ces chiffres, les juridictions de Lyon et Marseille ajoutent les trois magistrats et le greffier de la formation correctionnelle de jugement spécialisée.

Source : Chancellerie

¹ Relevons que cette compétence n'est pas obligatoire, mais concurrente à celle des juridictions non spécialisées situées dans le ressort de la cour d'appel. Elle est limitée aux affaires complexes.

² La Garde des Sceaux a mis en place un groupe de suivi des pôles économiques et financiers, ayant pour mission de dresser un premier bilan de cette expérience (décret du 5 février 1999).

³ Ils sont recrutés parmi les fonctionnaires de catégorie A ou B, ou parmi les personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation économique, financière, juridique ou sociale d'une durée minimale de quatre années. Les assistants spécialisés sont issus de la DGI (7), de la DGDDI (4), de la DGCCRF (2), de la Banque de France (2) et de la COB (1).

La qualité du travail des assistants spécialisés est appréciée et reconnue par l'ensemble des magistrats. Une première circulaire du 19 février 1999 a précisé les conditions dans lesquelles devait s'effectuer leur assistance aux magistrats. La Chancellerie, sur le fondement des propositions du groupe de suivi, juge indispensable l'adoption de dispositions législatives permettant de doter ces assistants **d'un véritable statut**. Ils pourraient être rebaptisés « conseillers techniques » et voir leurs compétences étendues¹.

En outre, la Garde des Sceaux a annoncé **la création prochaine de deux nouveaux pôles économiques (à Lille et Fort-de-France), ainsi que la création de 21 postes de magistrats d'ici 2003**. On peut toutefois regretter qu'aucune dotation dans le budget 2002 n'ait été prévue en faveur de ces pôles.

Le Gouvernement envisage également la création d'**un pôle de santé publique et d'environnement** sur le modèle des pôles économiques et financiers², auxquels seraient affectés **des assistants spécialisés**.

La spécialisation de certaines fonctions, accompagnée d'une mutualisation des moyens, présente des atouts qu'il conviendrait d'exploiter davantage. Cette analyse est d'ailleurs partagée par l'inspection des services judiciaires en ce qui concerne la fonction du juge de la détention et des libertés mise en place par la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence. *«L'organisation retenue de façon dominante pour assurer les fonctions de juge des libertés et de la détention, dans les juridictions disposant d'une capacité de choix, repose sur un objectif de cohérence à travers la concentration de l'exercice de ces fonctions sur un nombre limité de magistrats»*.

Les représentants de l'union syndicale de la magistrature ont d'ailleurs fait part à votre rapporteur pour avis de l'utilité de mettre en place **un « pool » de magistrats** prêts à intervenir ponctuellement en renforcement des juridictions, pour faire face à l'afflux des recours dans les cas de **crise grave ou de catastrophe naturelle**. Ce modèle pourrait être calqué sur le dispositif des magistrats placés. Elle a en effet relevé le manque de moyens des juridictions face aux catastrophes de l'Erika, du tunnel du Mont-Blanc, et a souligné la nécessité de mettre en place un pôle de compétence technique.

¹ Les assistants spécialisés pourraient établir des notes d'études écrites et versées au dossier, participer aux perquisitions, saisies et interrogatoires, et verraient leur compétence élargie au plan national. Une délégation en matière d'audition pourrait leur être reconnue.

² Dans cette perspective, l'article 23 bis du projet de loi relatif aux droits de malades et à la qualité du système de santé adopté par les députés tend à conférer une compétence spéciale à certains tribunaux de grande instance en matière de poursuite et d'instruction pour des infractions relatives à la santé et à l'alimentation.

B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES RÉFORMES NOUVELLES

1. Le poids de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

Sans remettre en cause l'incontestable progrès apporté par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui offre de meilleures garanties à la défense et de nouveaux droits aux victimes, force est de constater que sa mise en œuvre **a absorbé une grande partie des créations d'emplois intervenues entre 1999 et 2002.**

L'ampleur de cette réforme et les besoins humains induits ont d'ailleurs nécessité **un échelonnement de l'entrée en vigueur de ses principales dispositions.** Certaines¹ ont été d'application immédiate, d'autres mesures concernant l'enquête, la garde à vue, le déroulement de l'instruction ne sont entrées en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2001.

Par ailleurs le législateur, à la demande du Gouvernement, a décidé, par une loi du 30 décembre 2000 de reporter au 16 juin 2001, l'entrée en vigueur d'une partie des dispositions de la loi relatives au troisième volet relatif à la juridictionnalisation des peines². Ce report était destiné à répondre aux inquiétudes des organisations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires exprimées à la fin de l'année 2000.

Le projet de loi finances pour 2002, avec 80 emplois de magistrats et 23 emplois de greffiers supplémentaires, solde la dernière tranche des créations d'emplois anticipées depuis l'exercice 1999. Au total, **427 créations d'emplois de magistrats** (soit plus de 40 % des créations d'emplois³) **et 266 créations d'emplois de greffiers** (soit près d'un quart des créations d'emplois) **sont intervenues** depuis quatre ans. Les cours d'appel n'ont toutefois bénéficié d'aucun renforcement pour faire face à leurs nouvelles responsabilités.

¹ Il s'agit des dispositions relatives à la communication et à la protection des droits des victimes, aux perquisitions des cabinets d'avocats, ainsi qu'à l'indemnisation des détentions provisoires.

² « Consciente de l'inévitable décalage existant entre les ouvertures de postes en lois de finances et l'arrivée effective des personnels supplémentaires en juridiction, la Garde des Sceaux a demandé le report au 16 juin 2001 de ce volet [...] afin de permettre un renforcement des personnels de greffes ». Réponse du Gouvernement - J.O Questions écrites A.N – 6 août 2001 ; p.4578.

³ On rappellera que les créations d'emplois de 1999 à 2002 s'élèvent au total à 1.049 emplois de magistrats et 1.182 emplois de greffiers.

La première phase de localisation des emplois créés en 2001, prévue par la circulaire du 8 février 2001 confirme **l'importance des moyens consacrés à la mise en œuvre de la réforme**. Sur les 209 emplois de magistrats et les 214 emplois de greffiers déjà localisés, respectivement 179 et 118 l'ont été exclusivement au bénéfice de la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000. Signalons que le parquet bénéficie largement de la répartition des nouveaux effectifs (près de la moitié des localisations).

Toutefois, malgré l'ampleur des moyens dégagés, un rapport de l'inspection générale des services judiciaires remis au Garde des Sceaux en juin 2001¹ laisse **craindre «une altération de la capacité de réponse des juridictions faute d'une adaptation des moyens et de l'organisation»**.

La charge de travail nouvelle résultant de la création du juge des libertés et de la détention a été estimée respectivement à 110 et 96 emplois équivalent temps plein de magistrats du siège et de greffiers. Cette évaluation a été réalisée juridiction par juridiction sur les quatre dernières années², en tenant compte du nombre moyen de décisions relatives à la détention (placement en détention, mise en détention et prolongation, mise en liberté) et du temps moyen de traitement des procédures. Compte tenu des diverses étapes procédurales à respecter, les débats contradictoires se tenant durant les permanences du juge des libertés et de la détention se déroulent à des horaires très tardifs, pesant sur l'ensemble des services de la juridiction³. De plus, l'instauration d'un service du juge de la libertés et de la détention⁴ a conduit à fragiliser l'organisation des petites juridictions n'ayant qu'un seul magistrat susceptible d'exercer les fonctions des juges des libertés et de la détention, le président.

En outre, de l'avis général des chefs de juridiction entendus par l'inspection générale des services judiciaires, **l'instauration d'un appel en matière criminelle pèsera lourdement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire**. Cette mesure n'a encore pas produit son plein effet. Les statistiques actuellement disponibles ne retracent que l'activité du premier trimestre 2001, qui enregistre un taux d'appel de près de 27 %⁵. Comme l'a admis la Chancellerie, la montée en puissance de cette réforme nécessitera un

¹ Ce rapport sur le bilan des premiers mois d'application de la loi a été effectué à partir des missions réalisées dans 5 cours d'appel et 10 tribunaux de grande instance situés dans leur ressort (Draguignan, Bordeaux, Lyon, Reims, Pontoise).

² Cf. J.O Débats Sénat – 6 février 2001 ; p. 569 – Question orale sans débat de M. Philippe Arnaud (n° 995) (groupe de l'union centriste).

³ Pour remédier à ces difficultés la Chancellerie a été conduite à diffuser une circulaire en date du 6 juin 2001, invitant les magistrats à contenir la durée des audiences dans une limite raisonnable.

⁴ On rappellera que ce magistrat a rang de président ou de premier vice-président ou de vice-président et qu'il statue sur les demandes de mise en liberté.

⁵ Le taux de pourvoi en cassation s'était élevé à un peu moins de 20 % pour la même période de l'année 2000.

renforcement des effectifs de magistrats (conseillers, magistrat du parquet) et des greffiers, qui assument une part significative de la charge des assises.

De plus, la **juridictionnalisation de l'application des peines a engendré des contraintes** nouvelles, conduisant les magistrats et les greffiers à réduire leur participation au service des audiences civiles dans leur tribunal. L'exemple du tribunal de grande instance de Lyon est significatif, les quatre juges de l'application des peines participant à des audiences correctionnelles en tant que président ou assesseurs ayant demandé à être déchargés de ces fonctions.

En outre, les représentants des organisations professionnelles de magistrats et d'avocats se sont inquiété du **formalisme procédural accru** par la loi du 15 juin 2000, qui accentue les sujétions particulières imposées en matière de reprographie. Le président de l'association professionnelle des magistrats s'est inquiété de l'impact de la délivrance gratuite de la première copie pénale à l'ensemble des avocats (décret du 31 juillet 2001), qui s'inscrit dans le mouvement de la protection de la présomption d'innocence, et qui aggrave considérablement la charge de travail de l'ensemble des personnels.

L'union syndicale des magistrats a annoncé son intention de rédiger avec les syndicats de fonctionnaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale « un livre blanc » sur les dysfonctionnements de la loi du 15 juin 2000¹.

Il paraît donc indéniable que les besoins demeurent importants.

2. La mise en place des trente-cinq heures

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique, et donc dans les juridictions, doivent intervenir à partir du 1^{er} janvier 2002 dans les conditions fixées par le décret du 25 août 2000².

- Le ministère de la justice s'est engagé **depuis le mois de juin 2000** dans un **processus de concertation** avec l'ensemble des organisations syndicales **des services judiciaires (administration centrale et juridictions)**. Plus de dix diagnostics sur le temps de travail de ces personnels ont été réalisés par des consultants extérieurs, dont les conclusions ont été débattues avec les instances nationales des organisations professionnelles et les responsables des services territoriaux.

¹ Cf. *Les Annonces de la Seine* – 22 octobre 2001 n°.70 – p. 2.

² *J.O Lois et décrets du 29 août 2000 ; la durée du travail effectif est fixée à trente cinq heures par semaine et décomptée sur une base annuelle de 1.600 heures maximum. L'organisation du temps de travail est décomptée en cycles hebdomadaires adaptés à la nécessité du service public. Des dérogations permettant la réduction de cette durée annuelle peuvent être autorisées afin de tenir compte de la pénibilité du travail et des sujétions particulières imposées à certains agents.*

La Chancellerie a défini au mois de juillet 2001 les conditions de la mise en place de l'ARTT pour l'ensemble des personnels. Un cadre de référence a été établi visant à garantir la prise en compte des attentes du personnel, tout en renforçant la qualité du service rendu aux usagers. A compter du 1^{er} janvier 2002, il est donc prévu que l'ensemble des personnels de greffes bénéficie d'une réduction de son temps de travail. La Chancellerie a également proposé la constitution d'un compte épargne temps¹.

Des discussions ont été engagées sur la base de ces propositions en septembre 2001 entre la Chancellerie et les principales organisations syndicales. Ces dernières n'ont pas souhaité retenir le principe d'un compte épargne temps.

L'ensemble des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires entendues par votre rapporteur pour avis a fait part de leur **mécontentement** à l'égard, tant des **modalités d'application des trente-cinq heures** proposées par la Chancellerie, que **de la méthode de consultation** retenue², soulignant **le manque de dialogue social**.

L'USAJ et le syndicat des greffiers de France ont en particulier regretté l'absence de dérogation accordée aux personnels sur lesquels pèsent de lourdes contraintes citant le cas du greffe du juge de la détention et des libertés en soulignant que les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire bénéficieraient au contraire d'un régime différencié (1.560 heures annuelles au lieu de 1600).

L'ensemble des organisations syndicales a estimé **insuffisantes** les mesures d'accompagnement prévues par le projet de loi de finances pour 2002, qui accorde **une dotation d'un montant de 2,732 millions d'euros afin de prendre en charge dans les juridictions les astreintes et les heures supplémentaires résultant de la mise en oeuvre de cette réforme**. Ils ont par ailleurs regretté qu'aucune des créations d'emplois prévues par le projet de loi de finances pour 2002 ne soit destinée à accompagner la mise en place des trente-cinq heures.

¹ Ce compte épargne temps visait à ouvrir la possibilité à tous les personnels de différer une partie des droits à congés rémunérés qui seraient placés en réserve.

² La CGT et la CFDT Interco-justice ont jugé la consultation des fonctionnaires très insuffisante, soulignant qu'elle s'était limitée aux fonctionnaires les plus gradés.

En dépit des fortes réserves manifestées tout au long des négociations et exprimées devant votre rapporteur pour avis, et après deux mois de pourparlers, deux accords cadres, concernant respectivement les personnels de l'administration centrale¹ et les fonctionnaires des services judiciaires², et destinés à la mise en œuvre « des trente-cinq heures » au ministère de la justice ont été signés par les principales organisations syndicales.

• La négociation avec les organisations professionnelles des magistrats pour la mise en œuvre du temps de travail **n'a pas produit les effets escomptés**. Un diagnostic de la charge de travail des magistrats a été effectué par un consultant extérieur à partir de questionnaires adressés aux magistrats, dont les principaux éléments ont été débattus avec les magistrats à la fin du mois de juillet 2001. Mais, comme l'a d'ailleurs admis la Garde des Sceaux à l'occasion du congrès de l'USM le 20 octobre 2001³, « *il n'y a pas eu véritablement de mesure ou d'audit, faute de délai suffisant pour mener ce type d'enquête* ».

Un régime spécifique aux personnels d'encadrement doit être défini, portant non seulement sur la réduction du temps de travail, mais également sur le régime des astreintes, les congés et l'organisation du travail. D'après les informations fournies par la Chancellerie, la compensation de la variabilité et de l'importance des horaires de travail par un nombre de jours forfaitaires pourrait être la voie choisie.

L'ensemble des représentants des organisations professionnelles de magistrats a regretté que la mise en œuvre des trente-cinq heures n'ait pas été gagée par des créations d'emplois de magistrats. Ils ont souligné que l'enveloppe prévue par le budget 2002 n'était pas à la hauteur des engagements du Gouvernement eu égard à la rémunération des astreintes⁴ et aux conditions de récupération⁵. Le syndicat de la magistrature a considéré que la définition d'une norme de travail ne constituait pas une bonne méthode d'évaluation.

¹ Un accord a été signé le 12 novembre par les principales organisations syndicales (le syndicat des fonctionnaires de l'administration centrale et l'association des magistrats de l'administration centrale, la CFDT et la CGT).

² Un deuxième accord a été signé le 20 novembre par les principales organisations syndicales représentatives : l'USAJ, le syndicat C-justice, la CFDT, la CGT et le syndicat des greffiers de France.

³ Cf. compte-rendu du congrès de l'USM qui s'est déroulé le 20 octobre 2001 (*Les Annonces de la Seine*, lundi 22 octobre 2001 n° 70, p. 6).

⁴ Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir (article 5 du décret du 25 août 2001).

⁵ Le décret du 25 août 2001 (article 3) prévoit en effet un repos obligatoire quotidien de 11 heures, qui paraît difficilement compatible avec la charge de travail des magistrats des petits tribunaux, en particulier ceux du parquet, compte-tenu de la fréquence des permanences à effectuer.

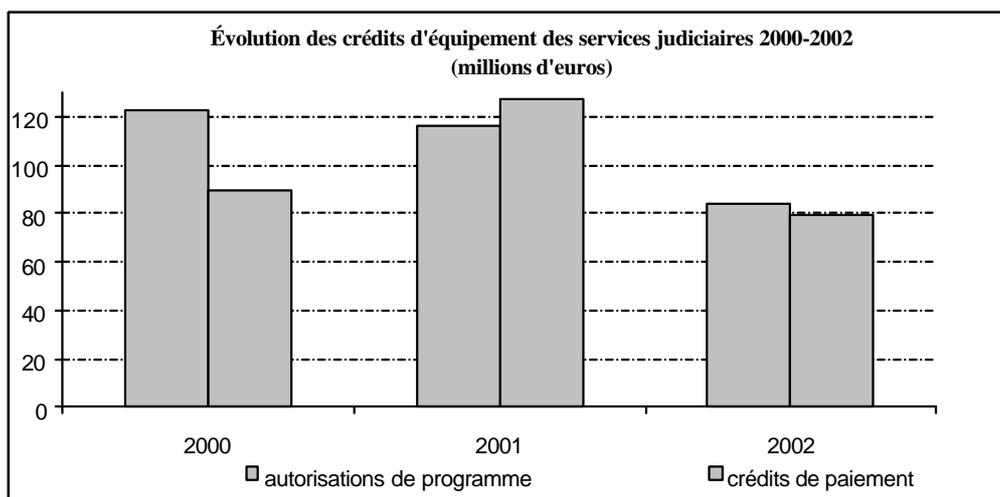
IV. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE L'ÉQUIPEMENT ET DE LA GESTION DES JURIDICTIONS

A. UN AMBITIEUX PROGRAMME D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER

1. La persistance d'une sous-consommation des crédits d'équipement en dépit des efforts accomplis

Le volume des dotations budgétaires allouées à l'équipement des juridictions judiciaires traduit cette année encore **la priorité accordée** par la Chancellerie à **la remise en état du parc immobilier judiciaire** (1.200 juridictions réparties sur 1.300 sites et 1.800.000 m² de terrain) amorcée depuis 1987¹.

Pour la première fois depuis 1995, les autorisations de programme d'un montant de plus de 83,850 millions d'euros (soit 550 millions de francs) comme les crédits de paiement d'un montant plus de 79 millions d'euros (soit 520 millions de francs) accusent respectivement **un recul de 27,9%** et de **37,8%** ; ainsi que le montre le tableau ci-après. Cette décélération résulte mécaniquement de l'achèvement des opérations lourdes autorisées par la loi de programme relative à la justice du 6 janvier 1995.



Source : chancellerie

¹ La prise en charge des bâtiments des services judiciaires, autrefois dévolue aux collectivités locales appartient depuis 1987 au ministère de la justice.

La baisse des crédits d'équipement demandés pour 2002 constitue **un effort non négligeable de transparence eu égard à la préoccupante sous-consommation des crédits du ministère de la justice.**

On constate en effet depuis quelques années **un décalage significatif** entre le montant de crédits de paiements ouverts en lois de finances et celui des crédits consommés par la Chancellerie. En 2000, près de 74 millions d'euros (485 millions de francs), soit 40 % de la ressource disponible, n'ont pu être consommés¹. L'année 2001, malgré une sensible amélioration du taux de consommation des crédits de paiement par la Chancellerie², confirme cette tendance.

Cette situation entraîne **une multiplication des reports de crédits** d'un exercice sur l'autre, régulièrement dénoncée par la Cour des comptes³, car portant **atteinte à la lisibilité de l'autorisation budgétaire parlementaire**. L'écart entre les crédits de paiement initiaux adoptés par le Parlement et les crédits de paiement ouverts abondés des multiples reports n'a donc cessé de se creuser, passant de 50,7 millions d'euros en 1997 à 93,7 millions d'euros en 2000. **L'enveloppe des crédits pour 2001, constituée à hauteur de 38 % des reports issus de l'exercice 2000⁴, confirme ce constat.**

La complexité du processus même de construction⁵ (délais nécessaires aux études préparatoires, lancement des appels d'offres, réalisation concrète des travaux)⁶ explique les difficultés du ministère de la justice à consommer les crédits d'équipement. Toutefois, l'évaluation des provisions demandées chaque année paraît encore trop **déconnectée de l'état d'avancement des programmes de construction et des études de faisabilité** ce qui entraîne inévitablement **une surestimation des crédits** par rapport à la **réalité des besoins**.

¹ Ce taux de consommation est comparable à celui affiché pour 1999, qui s'élevait à 42 %.

² Au 31 août 2001, le taux de consommation des crédits d'équipement des services judiciaires s'élevait à 124. 035. 195 euros (813. 617. 548 francs) sur 195. 803. 852 euros, soit 63 % du total. Notons que ce chiffre est en augmentation de +36,23 % par rapport aux chiffres relevés l'année dernière.

³ Cf. rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000 – p.255 à 257 (juin 2001).

⁴ Une estimation de la Chancellerie établit à 300 millions de francs soit 50 millions d'euros environ le montant des crédits qui pourraient être reportés sur l'enveloppe des crédits de paiement, qui s'ajouteront donc mécaniquement aux 79 millions de francs prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 2002.

⁵ Cf. J.O Questions écrites du 11 janvier 2001- Sénat - (réponse de la Chancellerie à la question n° 28406 de M. Yves Fréville) : « Depuis quelque temps, les contraintes sur les opérations s'accroissent : contraintes techniques, administratives, difficultés de recherche des fonciers, désintérêt des entreprises pour la commande publique dans un contexte de reprise économique (...). ».

⁶ Par exemple, les opérations de Pontoise et de Versailles ont été différées cette année, en raison respectivement d'un appel d'offre infructueux et d'une procédure foncière plus longue que prévue.

Compte tenu de ces difficultés persistantes, votre rapporteur pour avis se félicite de **la création d'une agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice**¹, appelée à se substituer à la délégation générale du programme pluriannuel d'équipement. Cet établissement bénéficie d'une dotation globale de fonctionnement de près de 6 millions d'euros (39 millions de francs) et de 40 emplois dont 25 par transfert de l'administration centrale et 15 par création non budgétaire².

Ses missions sont précisées par le décret du 31 août 2001, et consistent à assurer à la demande de l'Etat ou avec son accord, dans le cadre de conventions de mandat, les opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration et de ré-utilisation d'immeubles de l'Etat. Les autorisations de programme concernées par les conventions de mandat représenteront 69 % des crédits d'équipement du ministère.

La mise en place d'une agence spécifique dotée de techniciens compétents, permettra sans doute **une accélération du processus de construction**.

2. Les opérations en cours

- Les crédits d'investissement destinés à la poursuite du programme pluriannuel d'équipement³ s'élèvent pour 2002 à 27,4 millions d'euros. Ils sont destinés à la poursuite des grandes opérations engagées à Grenoble, Narbonne, Toulouse (12 millions d'euros); au lancement d'études complémentaires et de travaux à Basse-Terre (7 millions d'euros) et au lancement d'études à Chartres et Fort de France (7 millions d'euros). Ces opérations seront pilotées par l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

- Pour l'année 2002, les autorisations de programmes allouées aux opérations déconcentrées d'équipement (hors palais de justice de Paris) d'un montant de 44 millions d'euros (290 millions de francs) marquent une augmentation.

Cette enveloppe est destinée à **la mise en sécurité et à l'adaptation des bâtiments aux besoins du service public**, affichées comme des priorités à la suite des avis défavorables rendus par les commissions de sécurité à l'égard de certains sites judiciaires « à risque »⁴. Cette dotation se décompose, d'une

¹ Il s'agit d'un établissement public national à caractère administratif rattaché à l'administration centrale du ministère de la justice, dont le statut est calqué sur celui qui dépend du ministère de la culture.

² Ces emplois non budgétaires seront financés par l'agence elle-même.

³ Ce programme regroupe les opérations lourdes lancées par le ministère de la justice.

⁴ Les tribunaux d'instance de La Rochelle et des Sables d'Olonne ont, respectivement en mars et en avril dernier, fait l'objet d'une injonction de fermeture ordonnée par les maires de ces villes.

part, en opérations individualisées affectées à la construction-restructuration des bâtiments judiciaires¹ (16 millions d'euros) et, d'autre part, en crédits déconcentrés consacrés à la rénovation et à la maintenance lourde (28 millions d'euros).

En outre, s'ajoutent plus de 12 millions d'euros d'autorisations de programme (80 millions de francs)², destinés comme chaque année à la rénovation du palais de justice de Paris, dans l'attente de la réalisation du programme de construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris.

3. La construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris, une opération urgente en attente

La construction d'un nouveau tribunal de grande instance à Paris³, annoncée fin 1999 par Mme Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, est encore loin d'être achevée, et constitue **une illustration des difficultés** rencontrées par la Chancellerie pour exécuter son programme d'investissement.

Son financement est déjà **partiellement engagé**, une enveloppe de 53 millions d'euros (350 millions de francs) d'autorisations de programme, ainsi qu'une provision de plus de 7 millions d'euros (50 millions de francs) de crédits de paiement ayant déjà été accordées par la loi de finances rectificative pour 1999. Ces sommes ont été **intégralement reportées en 2000**, complétées par la loi de finances initiale pour 2001⁴ qui a accordé 12 millions d'euros (80 millions de francs) de crédits de paiement supplémentaires.

A ce jour, **le taux de consommation des crédits** disponibles est **très bas**, s'élevant à **moins de 1 %**. Les dépenses engagées ont été limitées au seul financement d'une étude de faisabilité portant sur les trois sites répondant aux critères de sélection techniques et urbanistiques (un bâtiment près de Tolbiac dans la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) Seine-Rive gauche, la prison de la Santé et l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul). Ces trois études n'ont pas abouti.

A l'heure actuelle, aucune décision n'a été prise. L'étude de faisabilité, loin d'être achevée, n'a pas encore produit de résultats concrets (prix d'acquisition du futur terrain) et doit désormais prendre en compte deux

¹ Il s'agit d'opérations individualisées pilotées par la direction de l'administration générale et de l'équipement (Laval, Caen, Ajaccio, Strasbourg).

² Ces crédits sont destinés cette année à la remise en état des façades, la création d'une troisième salle d'assises, la mise en sûreté anti-intrusion du site, la poursuite des opérations de sécurité incendiaire.

³ Ce programme prévoit la construction d'un bâtiment de 100. 000 m².

⁴ Le montant total des crédits provisionnés pour cette opération s'élève donc à près de 20 millions d'euros (130 millions de francs).

nouveaux sites mis à disposition par la ville de Paris¹. Ce programme d'équipement ne devrait donc pas connaître d'avancée significative au cours de l'année 2002.

Toutefois, la Chancellerie veut marquer sa volonté de faire **avancer cette opération. Il est permis d'espérer que la nouvelle agence de maîtrise d'ouvrage pourra accélérer ce chantier.** Notons à cet égard que 750 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires sont d'ailleurs inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001².

B. LA MAÎTRISE DES FRAIS DE JUSTICE, UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE

La dotation inscrite au projet de loi de finances pour 2002, d'un montant de 293,19 millions d'euros (1923,2 millions de francs), enregistre une **progression** de 16,022 millions d'euros (+ 5,8 %), contrastant avec l'année 2001, au cours de laquelle un ralentissement des dépenses avait pu être observé³.

Cette **augmentation substantielle** résulte d'une hausse prévisible des dépenses de 14 millions d'euros. Des mesures nouvelles d'un montant de 1,95 million d'euros expliquent également cette augmentation, qui correspondent à la revalorisation du tarif des huissiers de justice intervenant dans la procédure pénale (2,2 millions d'euros), au financement de la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour les mineurs isolés entrant sur le territoire (0,167 million d'euros)⁴, à la compensation des charges supportées par le groupement des cartes bancaires et les fournisseurs d'accès à l'internet pour le traitement des réquisitions judiciaires (0,152 million d'euros).

Cette **progression s'explique principalement par des revalorisations tarifaires** ainsi que par **l'entrée en vigueur des réformes récentes**, comme la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs⁵ et la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale⁶.

¹ Il s'agit d'un ancien bâtiment des douanes et d'un autre bâtiment proche des voies de la gare d'Austerlitz.

² Cf. article 12 du projet de loi de finances rectificative pour 2001 (n° 3384, A.N XI^e législature).

³ On rappellera que pour la première fois depuis plus de dix ans, la dotation budgétaire des frais de justice inscrite en loi de finances initiale a marqué une baisse en 2001 (- 2,1 %).

⁴ Cette disposition a été insérée, à l'initiative du Gouvernement après l'article 11 de la proposition de loi relative à l'autorité parentale lors de la première lecture au Sénat le 21 novembre 2001.

⁵ Cette loi engendre une augmentation des expertises psychiatriques résultant de l'augmentation des poursuites pour infractions à caractère sexuel.

⁶ Cette loi prévoit l'institution de délégués du procureur, auxquels peuvent recourir les parquets, et pour lesquels une tarification spécifique est fixée au titre des frais de justice.

Notons également que la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la présomption d'innocence a amélioré les conditions d'indemnisation des personnes mises en détention provisoire et ayant bénéficié d'un non-lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe¹. De même cette loi a institué l'indemnisation de certains frais exposés par les personnes poursuivies (même sans avoir été placées en détention) dans des procédures ayant abouti à des résultats identiques. La mesure de 3,9 millions d'euros prévue par le projet de loi de finances pour 2002 anticipe une montée en charge de ces demandes.

L'évolution future du chapitre des frais de justice « *particulièrement sensibles tant aux évolutions pénales des enquêtes qu'aux modifications juridiques liées aux réformes récentes doit et devra faire l'objet d'un suivi et d'une attention particulière* », comme l'a souligné très justement la Cour des comptes². La hausse de la dotation inscrite cette année au projet de loi de finances qui succède à la diminution constatée en 2001 confirme que la maîtrise des dépenses s'avère être **un exercice difficile**.

On peut toutefois noter que la progression des frais de justice pour 2002 demeure largement inférieure au **rythme soutenu** des augmentations de crédits constaté les années précédentes, (+ 10 % en moyenne par an entre 1989 et 1998), traduisant ainsi l'efficacité du **suivi des dépenses mis en place en 1996**.

Ce dispositif repose sur la **transmission à la Chancellerie tous les six mois par chaque cour d'appel des informations relatives aux dépenses effectuées dans son ressort**. A partir de 1998³, cette politique de maîtrise des dépenses s'est étoffée. Initialement limitée aux frais de justice pénale, elle s'est étendue à l'ensemble des frais de justice. Un mécanisme destiné à inciter les juridictions à ne pas relâcher leurs efforts a été également mis en place, les cours d'appel présentant les meilleurs résultats en termes de maîtrise des dépenses se voyant attribuer une dotation complémentaire⁴. La généralisation d'une comptabilité analytique par cabinet d'instruction ou par affaire, l'informatisation des régies des juridictions, actuellement expérimentées dans quelques sites, doivent prochainement compléter ce dispositif⁵.

Plusieurs réformes législatives et modifications réglementaires sont intervenues pour accompagner ce suivi de la dépense, comme par exemple la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale qui

¹ Cf. article 64 de la loi du 15 juin 2000.

² Cf. rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2000 (juin 2001) – p. 254.

³ Cf. circulaire du 27 octobre 1998.

⁴ L'enveloppe distribuée en 2001 s'est élevée à 1,68 million d'euros (contre 1,52 million d'euros en 1998, 1999 et 2000).

⁵ Le logiciel REGINA devrait être diffusé à l'ensemble des juridictions à partir du troisième trimestre de l'année 2001, afin de retracer l'ensemble des dépenses payées.

a permis une meilleure maîtrise de frais de gardiennage des véhicules¹, ou encore le décret n°2001-71 du 29 janvier 2001, qui instaure une tarification spécifique pour les missions confiées aux délégués du procureur de la République².

A cet égard, on peut noter **la mesure d'économie prévue** cette année (0,533 million d'euros) sur le montant de la dépense des frais commerciaux avancés par l'Etat dans les **procédures collectives de redressement et liquidation judiciaires des entreprises en difficulté en cas d'impécuniosité du débiteur**.

Ces frais constituent **une lourde charge pour le Trésor Public**. Le montant de cette dépense s'élevait en 2000 à 28,4 millions d'euros, dont 11,13 millions d'euros pour des frais autres que ceux des greffes. De plus, en rapportant ce montant au nombre de jugements d'ouverture de procédure collective, il est apparu une disparité préoccupante entre les juridictions.

Afin de remédier à cette évolution, l'article 75 du projet de loi de finances pour 2002³ tend en effet à **clarifier et à limiter le champ d'application de l'actuel article L. 627-3 du code de commerce**, qui détermine les frais de procédure pouvant faire l'objet d'une avance de l'Etat en cas d'impécuniosité du débiteur (émoluments des huissiers, redevance de greffes, frais d'insertion et d'impression des jugements). Votre rapporteur pour avis estime que ces mesures devraient utilement limiter la progression des frais de justice et contribuer à leur meilleure maîtrise⁴.

V. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU JUSTICIABLE

Votre rapporteur pour avis souhaite évoquer les efforts entrepris ces dernières années pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

¹ La dépense relative aux frais de saisie, mise sous séquestre ou en fourrière, a enregistré un recul de 31,5 % au premier semestre 2001.

² La dépense relative aux missions de médiation pénale a diminué de 9,5 % au premier semestre 2001 par rapport au premier semestre de l'année précédente.

³ L'article 75 supprime la référence trop vague aux frais et débours, dont l'interprétation donnait lieu à des abus, maintient inchangée la prise en charge des droits, taxes, redevances ou émoluments perçus par les greffes, les avoués et les avocats, ainsi que les frais de signification et de publicité. Il prévoit également la motivation de la décision constatant l'impécuniosité du débiteur prononcée par le juge commissaire.

⁴ Soulignons que le paiement des honoraires des mandataires judiciaires ne figure pas parmi les frais commerciaux, et qu'une réflexion sur le tarif de ces mandataires dans le cas de dossiers impécunieux est actuellement en cours dans le cadre du projet de loi adopté par les députés le 29 mars 2001.

Les entretiens de Vendôme ont été institués par la Garde des Sceaux le 5 mars 2001 afin de permettre aux juridictions d'engager une réflexion sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. Ils ont contribué à faire avancer la réflexion sur la question d'une justice de qualité et plus accessible, qui figurait parmi les cinq thèmes abordés lors des échanges dans les juridictions, même s'ils n'ont pas rencontré le succès escompté en raison de la brièveté des délais imposés et du sentiment de grande lassitude au sein des juridictions.

1. Le renforcement des moyens en faveur d'une justice de proximité

- Le développement de nouvelles structures judiciaires de proximité constitue un des grands chantiers de la réforme de la justice actuellement. Les **maisons de justice et du droit**, fondées à l'origine par une circulaire du 19 mars 1996 de la direction des affaires criminelles et des grâces, sont devenues des acteurs incontournables de l'institution judiciaire, au demeurant reconnus et appréciés. Elles ont pour mission essentielle d'assurer une présence judiciaire sur le terrain, et de concourir à la prévention de la délinquance.

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits a consacré leur existence juridique les dotant d'un véritable statut. Votre rapporteur pour avis regrette que le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 déterminant leurs modalités de création et de fonctionnement ne soit intervenu que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Les maisons de justice et du droit sont instituées par **une convention de création signée entre l'institution judiciaire et les services déconcentrés**. Leur fonctionnement administratif est assuré sous l'autorité des chefs de juridiction par le greffier en chef du tribunal de grande instance où elles se situent. 33 greffiers y étaient affectés en juin 2001.

Leur financement est assuré par une mise en commun des moyens de l'Etat (dégagés sur les crédits de la politique de la ville et du ministère de la justice) et de ceux des collectivités locales. Le ministère de justice prend ainsi en charge la rémunération du magistrat et du greffier assurant le fonctionnement de la maison de justice et du droit, une aide à l'installation d'un montant de 7.600 euros (50.000 francs), ainsi que les frais de téléphone et des petites fournitures de bureau (3.800 euros).

74 maisons de justice et du droit sont actuellement réparties dans 65 cours d'appel et 9 devraient ouvrir d'ici la fin de l'année. Ces maisons de justice et du droit ont rencontré **un grand succès auprès de leurs utilisateurs**, comme l'a montré une enquête commanditée par le ministère de

la justice. 84 % des personnes interrogées ont en effet estimé **satisfaisante la réponse apportée à leurs attentes**¹. Rappelons que le projet de loi de finances pour 2002 prévoit la création de 35 emplois de greffiers afin de renforcer les moyens qui leur sont alloués. 63 agents de justice y exercent actuellement des fonctions d'assistants animateurs.

En parallèle, il convient également de relever le rôle d'information et de communication vis à vis des citoyens joué par **les conseils départementaux d'accès au droit** (CDAD), anciennement dénommés conseils départementaux de l'aide juridique. Ils ont le statut de groupement d'intérêt public et sont dotés de la personnalité morale et placés sous la présidence du président du tribunal de grande instance. Il appartient au procureur de la République de contrôler leur fonctionnement. Ils ont pour mission essentielle de recenser les besoins d'accès au droit, de définir une politique locale d'accès au droit dans le département et d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leur concours².

Il existait 27 CDAD avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 1998 précitée, qui a permis leur généralisation et un renforcement de leurs moyens. Au 1^{er} juillet 2001, on en dénombrait **53**, couvrant la moitié des départements. La commission Bouchet³ a signalé des initiatives intéressantes, comme la mise en place d'une politique de prévention des expulsions par le CDAD des Bouches-du-Rhône. Toutefois, cette commission fait état **d'un bilan de l'action des CDAD contrasté**. Elle a imputé les difficultés actuelles de fonctionnement à certaines lourdeurs et à la faiblesse des moyens mis en œuvre, et relevé les difficultés d'un partenariat obligatoire.

De plus, le Conseil économique et social⁴ fait état de résultats très inégaux selon les départements : *« véritable réussite dans certains d'entre eux, simple façade dans d'autres, [...] [imputable] à la personnalité du président [du tribunal]: on peut être un excellent magistrat sans être pour autant motivé et qualifié pour animer un réseau aussi large. »*

¹ Sondage de l'institut CSA - mars 2001.

² Leurs principales actions consistent à réaliser des brochures d'information générale ou thématiques identifiant les organismes intervenant en matière d'accès au droit, à participer au financement et à l'organisation de séances d'information juridique en milieu scolaire, à participer au financement de la mise en place de numéros verts d'information juridique.

³ La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par l'ancien bâtonnier Paul Bouchet, conseiller d'Etat honoraire, président d'ATD-QuartMonde, a été mise en place par la Garde des Sceaux le 13 décembre 2000 à la suite des mouvements de grèves des avocats afin de proposer une réforme globale de l'aide juridique. Elle a remis son rapport en mai 2001.

⁴ Cf. rapport de Mme Michèle Lindberg « médiation et conciliation » 2001 p. I-78.

2. Une amélioration de l'accueil du justiciable

• L'amélioration de l'accueil offert au justiciable a constitué une des préoccupations du ministère de la justice à l'occasion de la mise en place des trente-cinq heures. En effet, il a été proposé à l'ensemble des fonctionnaires dans le cadre des négociations sur les trente-cinq heures actuellement en cours cinq jours de repos annuels supplémentaires en contrepartie **d'une plus grande amplitude d'ouverture des services au public et d'un meilleur accueil du justiciable.**

La CGT des Chancelleries et des services judiciaires s'est inquiété de cette mesure, estimant que le temps supplémentaire passé à l'accueil engendrerait nécessairement des retards dans le traitement des dossiers.

• **Votre rapporteur pour avis souhaite également évoquer l'expérimentation réussie d'un guichet unique des greffes (GUG) lancée en 1998.** Elle a concerné cinq sites pilotes : Angoulême, Compiègne, Limoges, Nîmes et Rennes, et vise à simplifier la démarche du justiciable. Elle consiste à offrir un point d'accueil centralisé et un point d'entrée procédural pour l'ensemble des juridictions situées sur un même site.

Ce guichet unique permet à tout citoyen de recevoir des informations précises, d'avoir la possibilité de recourir à des modes diversifiés de règlement des différends, d'être orienté vers les professionnels spécialisés et les instances de conciliation et de médiation, d'introduire une requête à l'occasion d'une affaire dispensée de ministère d'avocat, d'être renseigné sur le déroulement de la procédure et de former un recours.

Une enquête de satisfaction fait état de la réussite de cette expérimentation tant du point de vue du justiciable que des magistrats et fonctionnaires. Ces GUG ont permis des gains de productivité en raison des tâches transférées à l'accueil. D'autres cours d'appel ont donc mis en place des services de GUG (Agen, Douai, Toulouse, Versailles...). De nouvelles expérimentations sont prévues en 2002 notamment à Aix en Provence, Bordeaux, Dijon, Fort de France.

Par ailleurs, on peut évoquer la mise en place concomitante d'un guichet unique des greffes dématérialisé dénommé « **visio-greffe**¹ » dans l'arrondissement de **Limoges, permettant aux usagers de la justice situés dans des communes très éloignées du siège du TGI de Limoges** d'accomplir des actes de greffe, de recevoir des informations sur l'état d'avancement de leur procédure, de retirer des documents « officiels » en temps réel sans se déplacer et sous le contrôle de fonctionnaires de justice.

¹ Ce dispositif permet des échanges de paroles, la vision de l'image, la transmission des documents et un travail en interaction.

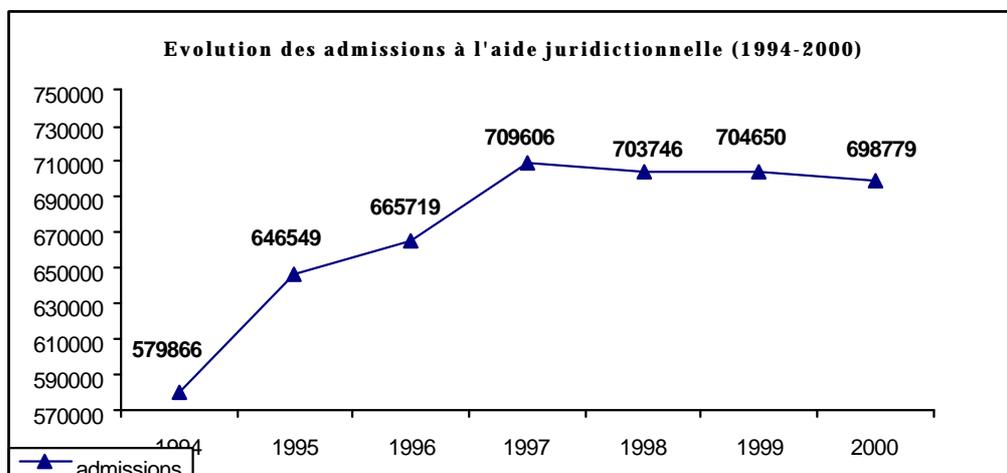
Ce dispositif est **opérationnel depuis mai 2001** sur les différents sites du ressort du tribunal de grande instance de Limoges. Une extension de cette expérimentation est envisagée en 2002. Quatre ou cinq ressorts seront expérimentés dans des zones rurales (métropole et outre mer).

VI. LA REFONTE DU DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE : UNE RÉFORME TRÈS ATTENDUE

A. UNE STABILISATION DES ADMISSIONS APPELÉES TOUTEFOIS A AUGMENTER MÉCANIQUEMENT

Le nombre des admissions au bénéfice de l'aide juridictionnelle n'a cessé de croître depuis 1991, dernière année de mise en œuvre de l'ancien dispositif de l'aide juridictionnelle, jusqu'en 1997, passant de 348.587 à 709.606, soit une augmentation de 103 % en six ans.

Depuis lors, ce nombre tend toutefois à se stabiliser, voire à se réduire (704.650 en 1999 contre 698.779 en 2000), comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : infostat justice septembre 2001, n° 60

En revanche, la lente décroissance observée depuis 1998 se confirme pour l'année 2000, qui enregistre **une baisse de 6.000 admissions par rapport à 1999**. Cette évolution fait ressortir en revanche une hausse des aides concernant les mineurs¹, les contentieux administratifs et les contentieux relatifs aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers corrélée à une baisse plus importante des admissions en matière civile et devant les tribunaux

¹ Près de 9.000 affaires supplémentaires en 2000.

correctionnels¹. Notons toutefois **l'amplification de l'effet de ciseau** qui résulte d'une baisse des admissions en matière civile (- 2,6 %) et d'une hausse des admissions en matière pénale (+ 1,8 %).

Cette situation a donc permis de prévoir **une stabilisation de la dotation budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle**, qui s'est élevée en 2000 à 188 millions d'euros, soit un montant inférieur à la dotation prévue en loi de finances 2001 (235,32 millions d'euros).

Toutefois, l'extension du champ de l'aide juridictionnelle ayant résulté des réformes récentes **rend prévisible une augmentation de la dotation budgétaire consacrée à l'aide juridictionnelle**.

La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits amiables **a étendu l'application de l'aide juridictionnelle à plusieurs domaines** : lors de toutes les transactions intervenues avant l'introduction de l'instance afin de favoriser l'accès des plus démunis à des modes non contentieux de traitement des conflits, en matière de médiation pénale, ainsi que lors des contentieux devant les juridictions compétentes en matière de pensions militaires.

On peut regretter que les décrets permettant à ces dispositions d'entrer en vigueur n'aient été publiés qu'au cours de l'été 2001, soit deux ans et demi après la promulgation de la loi du 18 décembre 1998 précitée².

La loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence a élargi le champ d'application de l'aide juridictionnelle en réformant les modalités d'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue³ et en prévoyant l'intervention de ce dernier lors des différents débats contradictoires liés à la juridictionnalisation de l'application des peines, et lors de l'assistance aux détenus faisant appel des décisions rendues par les cours d'assises.

En outre, **des admissions supplémentaires sont également susceptibles de résulter de la revalorisation des plafonds de ressources** fixés pour l'admission à l'aide juridictionnelle intervenue en 2001 (+ 4,2%). En effet, pour la première fois, en 2001, la Chancellerie a consenti à un relèvement de ces plafonds de ressources s'élevant désormais à 5.175 francs

¹ Soulignons toutefois que cette diminution s'explique également par des circonstances particulières liées à un déficit d'activité des bureaux d'aide juridictionnelle à la fin de l'année 2000 en raison des mouvements sociaux des professions de justice.

² Cf. le décret n°2000-512 du 14 juin 2001 relatif à l'aide juridique a rendu applicables les dispositions relatives aux transactions avant introduction de l'instance et à la médiation pénale; le décret n°2001-728 du 31 juillet 2001 concerne les procédures devant les juridictions des pensions (le montant de la contribution de l'Etat est fixée à 20 unités de valeur. Il est également prévu que les demandeurs à l'aide juridictionnelle sont dispensés de la condition de ressources, ainsi que celle de nationalité et de séjour).

², soit

³ Rappelons que désormais l'article 11 de la loi du 15 juin 2000 précitée prévoit l'intervention de l'avocat dès la première heure de garde à vue, après la vingtième heure, après la trente-sixième heure de garde à vue en cas de prolongation.

par mois pour l'aide totale et à 7.764 francs par mois pour l'aide partielle, afin de remédier à la hausse significative des rejets des demandes d'aide juridictionnelle, motivée principalement par des dépassements des seuils d'admission.

Notons que de 1992¹ à 2001, l'évolution des plafonds de ressources, calquée sur la progression de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, augmentait très lentement. Notons également que la revalorisation opérée depuis 2001 s'ajoute à la progression résultant du dispositif d'indexation prévu par la loi de 1991.

D'après les informations fournies par la Chancellerie à votre rapporteur pour avis, une hausse similaire des plafonds était envisagée pour 2002, cependant au cours de son audition devant votre commission des Lois, Mme Marylise Lebranchu a annoncé qu' aucune revalorisation de ces plafonds n'interviendrait.

B. LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000 ET LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT BOUCHET

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

Mécontents de la faible revalorisation de l'unité de valeur intervenue depuis la mise en œuvre de la réforme de 1991, l'ensemble des avocats a exprimé son insatisfaction en engageant un mouvement de grève générale en novembre et décembre 2000.

En effet, le **montant de l'unité de valeur (UV) de référence** fixé à 19,06 euros (soit 125 francs) en 1992, s'est élevé à 19,51 euros (soit 128 francs) en 1993, 19,82 euros (soit 130 francs) en 1995, 20,12 euros en 1998 et **20,43 euros (soit 134 francs) en 2000**. Aucune revalorisation n'est intervenue en 2001. Depuis 1992, la progression de ce montant s'est limitée à 7,2 %, correspondant en réalité à une baisse en francs constants². Ce montant concerne les missions d'aide juridictionnelle partielle.

S'agissant de l'aide juridictionnelle totale, le montant de l'unité de valeur de référence fait l'objet d'une majoration pour chaque barreau en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au

¹ En 1992, les plafonds de ressources fixés pour l'admission à l'aide juridictionnelle s'élevaient à 4.000 francs pour l'aide partielle et 6.600 francs pour l'aide totale.

² La hausse des prix ayant atteint 10,5 %.

barreau. Le montant prévisionnel moyen de l'unité de valeur est pour 2000 de 21,95 euros (soit 144 francs).

De plus, **les modalités de calcul de la rétribution** allouée à l'avocat sont apparues **trop rigides**, ne permettant pas la prise en compte de la réalité du travail accompli. En effet, **chaque type de procédure correspond à un barème attribuant un nombre défini d'unités de valeurs et donnant lieu à une rémunération forfaitaire**, quels que soient le temps effectivement passé par l'avocat et la difficulté de la procédure¹.

• Cette vague de protestation, relayée par l'ensemble des représentants de la profession, soutenue par les magistrats, a conduit la Chancellerie à **conclure un protocole d'accord le 18 décembre 2000 avec les organisations professionnelles représentant les avocats afin de prévoir des mesures d'urgence** revalorisant la rémunération accordée aux avocats, dans l'attente d'une réforme globale de l'ensemble du dispositif.

▪ En premier lieu, un décret du 17 janvier 2001, a donc été pris pour appliquer les mesures d'urgence prévues dans le protocole d'accord afin de :

- revaloriser **le barème des procédures concernant** sept domaines contentieux particulièrement importants : en matière de divorce et autres instances devant le juge aux affaires familiales, d'assistance éducative, de reconduite à la frontière, de baux d'habitation, de procédures correctionnelles, de procédures devant le juge de l'exécution, de contentieux devant le conseil de prud'hommes² ;

- revaloriser **le barème prévu pour l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue**, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000³.

Notons que l'application de ces mesures intervient en deux étapes : au 15 janvier 2001 et au 1^{er} janvier 2002. Leur coût total est estimé à **56,25 millions d'euros, dont :**

- une partie (16,66 millions d'euros) est financée en gestion 2001, sur les disponibilités résultant de la baisse des admissions et du délai de mise en œuvre des mesures inscrites en loi de finances 2000 et 2001, le décret

¹ Par exemple au 1^{er} janvier 2002, une procédure en appel correctionnel correspond à 8 U.V soit 176 euros (1152 francs).

² Signalons que cette revalorisation consiste à augmenter le nombre d'unités de valeurs par type de procédure : dans le cas d'une procédure d'assistance éducative par exemple, le barème actuel composé de 8 U.V est porté au 1^{er} janvier 2002 à 16 U.V.

³ Le montant de la rétribution de l'avocat par intervention est porté à 61 euros au 1^{er} janvier 2002 contre 54,88 euros actuellement. En 2000, le montant des règlements effectués par les CARPA s'est élevé à 2,13 millions de francs.

d'application de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit n'ayant été publié que tardivement¹,

- l'autre partie étant assurée par **une mesure d'ajustement prévue par le projet de loi de finances pour 2002** (39,59 millions d'euros).

▪ En deuxième lieu, le protocole d'accord a également prévu **l'extension de l'aide juridictionnelle à l'assistance aux détenus devant les conseils disciplinaires. L'article 74** du projet de loi de finances pour 2002² rend applicable ce point du protocole.

En effet, le Conseil d'Etat³ a admis que l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrés⁴ a permis la présence des avocats aux côtés des détenus faisant l'objet d'une procédure disciplinaire depuis le 1^{er} janvier 2001.

Aucune disposition n'avait toutefois défini les modalités de financement de cette assistance. Les conseils départementaux d'accès au droit ont financé ces prestations hors de tout cadre légal, et parfois avec difficultés, certains ne disposant plus des crédits suffisants pour mener à bien leurs autres missions. L'article 74 du projet de loi de finances pour 2002 vise donc à remédier à cette situation et à garantir la rétribution effective de l'avocat assistant des détenus faisant l'objet de procédures disciplinaires.

Une enveloppe de 2,2 millions d'euros est donc prévue pour financer cette mesure. Notons que la commission de réforme de l'accès au droit⁵ a souligné l'importance de l'assistance aux plus démunis au cours des procédures dans lesquelles il peut être porté atteinte à la liberté individuelle.

▪ En troisième lieu, le protocole prévoyait également **la création de deux groupes de travail**, l'un sur **la gratuité des copies de dossier pénaux**, qui a débouché sur la publication d'un décret du 31 juillet 2001 instaurant la gratuité de la première copie pénale, l'autre sur **l'incidence du taux de la taxe sur la valeur ajoutée sur l'accès au droit et sur l'exercice de la profession d'avocat**.

¹ Pour mémoire, on rappellera que ce décret a été publié le 14 juin 2001.

² L'article 74 du projet de loi de finances pour 2002 complète la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique par un article 64-3 afin d'étendre à l'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire le droit à une rétribution, dont les modalités seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

³ Cf. Avis du Conseil d'Etat du 3 octobre 2000.

⁴ Rappelons que l'article 12 de la loi du 12 avril 2000 prévoit que qu'exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles motivées ne peuvent être prises qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations orales ou de se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

⁵ La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par l'ancien bâtonnier Paul Bouchet, conseiller d'Etat honoraire, président d'ATD-Quart Monde, a été mise en place par la Garde des Sceaux le 13 décembre 2000 à la suite des mouvements de grèves des avocats afin de proposer une réforme globale de l'aide juridique. Elle a remis son rapport en mai 2001.

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

S'agissant de la rémunération des avocats, elle a préconisé la **suppression de l'aide juridictionnelle partielle** et en contrepartie le **relèvement du plafond de l'aide juridictionnelle** (qui serait porté à 1.029,03 euros - soit 6.750 francs par mois - soit 120 % du SMIC), estimant qu'un tel dispositif couvrirait un nombre de bénéficiaires à peu près équivalent à celui d'aujourd'hui. Elle s'est également prononcée en faveur de la **suppression de l'unité de valeur**, jugeant ce système de rémunération opaque. Enfin, elle a proposé de retenir de nouvelles modalités de calcul du forfait prenant en compte la prestation intellectuelle de l'avocat et l'indemnisation de ses frais de fonctionnement. La prestation intellectuelle de l'avocat s'établirait à 33,54 euros de l'heure (220 francs), correspondant à la rémunération nette d'un magistrat ayant dix ans d'ancienneté (compte tenu à la fois des primes et de l'ancienneté).

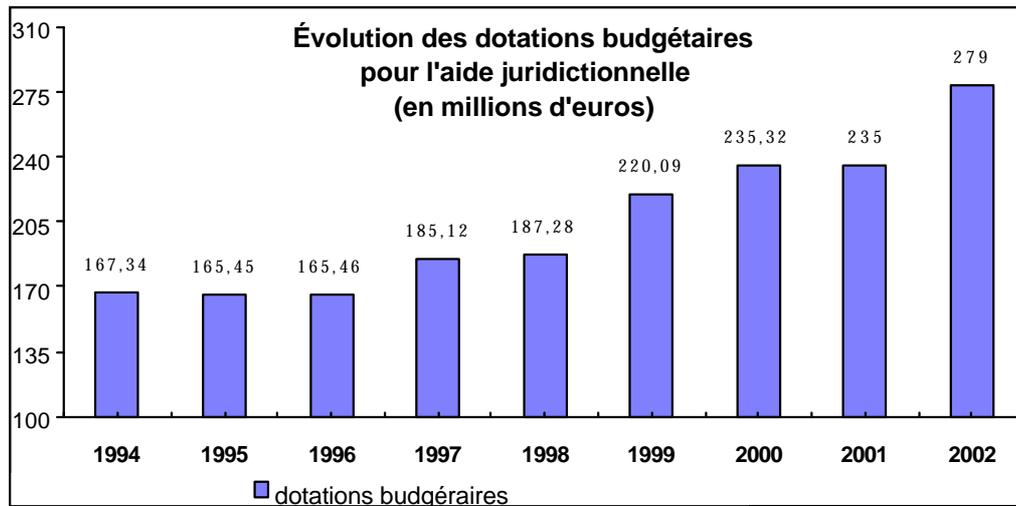
S'agissant de l'amélioration du dispositif à l'égard du justiciable, la commission Bouchet a proposé une série de mesures destinées à renforcer son information. Le rapport préconise la rédaction de chartes de qualité, le droit à la consultation juridique d'un avocat pour toute personne éligible à l'aide juridictionnelle. Il est également envisagé de rendre obligatoire la conclusion d'un contrat écrit entre l'avocat et son client définissant les droits et devoirs de chacun et indiquant le montant de la rémunération de l'avocat.

Enfin, cette commission a souligné **la nécessité de mettre en place un structure de pilotage de la politique d'accès au droit** afin de coordonner et d'évaluer et d'associer les différents partenaires concernés.

C. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DE LA DOTATION CONSACRÉE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

A la stabilisation de la dotation consacrée à l'aide juridictionnelle observée les années précédentes succède donc **une augmentation substantielle** puisqu'elle passe de 235 millions d'euros en 2001 à 279 millions d'euros **en 2002¹ (+18%) comme le montre le graphique ci-après :**

¹ Rappelons que l'aide juridictionnelle est versée à l'avocat par l'intermédiaire des Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), auxquelles sont versées les dotations de l'Etat aux barreaux par le biais d'un compte spécial.



Source : chancellerie

Un ajustement total de 43,31 millions d'euros est donc prévu, qui se décompose de la manière suivante :

- un ajustement de 39,59 millions d'euros destiné à financer les dispositions du protocole d'accord conclu le 18 décembre 2000 mises en œuvre par le décret du 17 janvier 2001¹ ;

- une mesure nouvelle de 2,17 millions d'euros destinée à financer l'extension de l'aide juridictionnelle aux procédures disciplinaires des détenus (article 75 rattaché) ;

- une mesure de 1,48 million d'euros destinée à la revalorisation de la rétribution des avoués pour les missions d'aide juridictionnelle devant la cour d'appel² ;

- une mesure 80.000 d'euros pour étendre à la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte les décrets du 17 janvier 2001 et du 14 janvier 2001 précités.

On peut noter toutefois que si le projet de loi de finances pour 2002, prévoit **une hausse du barème de certaines procédures**³ (voir supra), il n'est en revanche prévu aucune revalorisation du montant de l'unité de valeur proprement dit⁴.

¹ Notons que cet ajustement comprend une enveloppe de 16,95 millions d'euros destinée à la revalorisation de la rétribution des avocats.

² Actuellement, un montant forfaitaire de 266,79 d'euros (1.750 francs) leur est attribué majoré de 57,17 euros (375 francs) en cas d'incident. Il est proposé de revaloriser de 15 % cette rétribution inchangée depuis 1991.

³ C'est-à-dire une augmentation du nombre d'U.V par type de procédure.

⁴ Comme c'était déjà le cas en 2001.

Lors de son audition par votre commission des Lois, **Mme Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux**, a annoncé son intention de **déposer un projet de loi global plutôt que de prévoir des mesures d'urgence partielles**. La Garde des Sceaux a toutefois reconnu, compte tenu de la surcharge du calendrier parlementaire, que cette réforme ne pourrait pas être adoptée définitivement par le Parlement **avant la fin de la législature**.

L'ensemble des propositions de réforme de la commission Bouchet fait actuellement l'objet d'une **étude approfondie** en concertation avec les organismes intéressés. La Garde des Sceaux a affirmé son intention de déposer **un avant projet de loi avant le 30 novembre 2001**.

Les représentants des avocats entendus par votre rapporteur ont regretté que l'effort budgétaire en faveur de l'aide juridictionnelle se limite à la stricte application du protocole d'accord signé le 1^{er} décembre 2000 et qu'aucune provision n'ait été prévue afin d'anticiper la future réforme de l'aide juridictionnelle. Ils ont également vivement regretté qu'aucun avant-projet n'ait été diffusé à ce jour, dénonçant l'inadaptation du système actuel et l'insuffisante revalorisation de leur indemnisation.

En marge de l'aide juridictionnelle, les représentants des avocats se sont déclarés favorables à l'article 76 du projet de loi de finances relatif au financement de la formation professionnelle des avocats ainsi qu'aux modifications apportées au dispositif par l'Assemblée nationale.

Rappelons que votre commission des Lois avait souhaité qu'une réflexion sur les modalités de financement de la formation professionnelle des avocats soit engagée au moment de l'examen de la loi n° 98-388 du 14 mai 1998 portant diverses dispositions relatives à la formation professionnelle des avocats (d'origine sénatoriale¹).

Notons que l'article 76 du projet de loi de finances pour 2002 se limite à pérenniser les modalités de financement existant actuellement en leur attribuant un cadre légal.

L'article insère un article 14-1 dans la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques afin de déterminer les sources de financement des centres régionaux de formation professionnelle (CRFPA). Trois modes de financement sont énumérés : une contribution de l'Etat, une contribution provenant des produits financiers des CARPA et enfin une contribution de la profession d'avocat dont le montant, qui ne peut dépasser 11 millions d'euros, est fixé annuellement par le conseil national des barreaux.

¹ Cf. rapport n° 369 (1997-1998) de M. Pierre Fauchon. Cette loi est issue d'une proposition de loi déposée par M. Jacques Larché n° 284 (1996-1997).

Actuellement, seule la contribution de l'Etat figure dans la loi de 1971 (près de 2 millions d'euros). La contribution des avocats (près de 80 %) s'effectue hors de tout cadre légal¹. Or, un arrêt du 19 juin 2001 de la Cour de cassation a estimé que les CRFPA n'étaient pas autorisés à imposer aux ordres d'avocats le paiement de cotisations destinées au financement de la formation professionnelle. L'article 74 vise donc à donner **une base légale** à cette modalité de financement² et à valider le recouvrement des contributions des barreaux au financement de la formation professionnelle intervenu antérieurement³.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, a complété ce dispositif :

- afin de préciser que les produits financiers des CARPA constituent la ressource « naturelle » de la formation professionnelle⁴ ;

- afin de renvoyer à un décret les conditions dans lesquelles les dépenses supportées par un ordre au profit du centre régional de formation professionnelle seront déductibles de sa participation ;

- afin de compléter les modalités de financement, en ajoutant une ressource résultant de la perception des droits d'inscription mis à la charge des élèves avocats ; l'encadrement des frais d'inscription perçus par les centres régionaux de formation professionnelle étant renvoyé à un décret ; notons que cet ajout permet de donner une base légale à la perception de droits d'inscription mis à la charge des élèves avocats destinés à financer la formation professionnelle largement pratiquée par l'ensemble des barreaux⁵.

Ces dispositions sont le fruit d'une démarche concertée entre l'ensemble des représentants des avocats (le conseil national des barreaux, le barreau de Paris, et la conférence des bâtonniers) et la Chancellerie,

¹ Elle représente près de 80 % du financement de la formation professionnelle.

² L'article 74 du projet de loi de finances prévoit que le Conseil national des barreaux détermine la participation de chaque barreau proportionnellement au nombre des avocats inscrits au tableau, recouvre le paiement de cette cotisation et en répartit le produit entre les différents centres de formation professionnelle.

³ Cette validation se justifie par le souci d'éviter que les CRFPA puissent être conduits à rembourser aux barreaux les cotisations perçues avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2002, risquant ainsi de les exposer à des difficultés financières très importantes.

⁴ Cet ajout prend acte de la situation actuelle, puisqu'en vertu de l'article 5 du décret n° 96-610 du 5 juillet 1996, la plupart des barreaux financent leurs dépenses de formation avec les produits financiers des CARPA.

⁵ Rappelons que cette disposition s'inscrit dans la suite logique de la loi de 1998 (article 3) ayant permis de valider la perception des droits mis à la charge des élèves avocats par délibération des conseils d'administration pour les années 1992 à 1997, à la suite d'un arrêt de la cour d'appel de Paris du 5 janvier 1998 ayant remis en cause le principe même de la perception des droits d'inscription. Il s'agissait en effet d'éviter que les barreaux ne soient confrontés, sur la base de cet arrêt, à des demandes de remboursement des droits d'inscription versés au cours des années antérieures, tous les barreaux, en province comme à Paris, ayant depuis 1992 perçus des droits d'inscription sur leurs élèves.

permettant ainsi de clarifier les modalités de financement de la formation professionnelle. Votre commission des Lois, qui porte la plus grande attention à la question de la formation professionnelle des avocats, se réjouit de cette avancée.

*

VII. LES TRIBUNAUX DE COMMERCE, UNE RÉFORME EN COURS

Votre rapporteur souhaite également faire le point sur **la réforme des tribunaux de commerce** annoncée par le Gouvernement le 14 octobre 1998¹. Cette annonce avait eu des conséquences négatives sur l'organisation des juridictions, un tiers des juges consulaires ayant démissionné au début de 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 DEPUIS SON ADOPTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La réforme des tribunaux de commerce se décompose en trois projets de loi, déposés le 18 juillet 2000, **déclarés en urgence** et adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale le 29 mars 2001, après **trois jours** de débats en **séance** publique.

Le premier projet de loi ordinaire relatif aux tribunaux de commerce², adopté par les députés, a pour objet principal d'introduire **la mixité**, c'est-à-dire l'association de magistrats du corps judiciaire et de juges élus dans certaines formations de jugement des tribunaux de commerce, ainsi qu'**un nouveau statut des juges consulaires** (limitation de leur mandat à quatre ans, élection au premier degré, renforcement des règles déontologiques et disciplinaires).

Le champ des compétences des chambres mixtes composées d'**un magistrat du corps judiciaire, président, et de deux juges élus** a constitué le **principal point d'achoppement des débats parlementaires à l'Assemblée nationale**. Le projet de loi initial leur attribuait une compétence étendue aux procédures collectives, au droit de la concurrence, ainsi qu'au droit des sociétés.

¹ Cette annonce fait suite à la publication de deux rapports ayant mis en évidence de nombreux dysfonctionnements au sein des tribunaux de commerce : rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale « Les tribunaux de commerce - une justice en faillite » publié en juillet 1998 ; rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires publié en avril 1999.

² Projet de loi A.N n° 2545, XI^e législature, M. François Colcombet a été nommé rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale, M. Paul Girod rapporteur de ce texte au Sénat.

La proposition de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, fin janvier 2001, d'élargir ce domaine de compétence en y intégrant le contentieux bancaire a provoqué **la suspension de l'activité des juridictions consulaires¹ durant cinq semaines**, ce qui a conduit les députés à accepter un amendement de compromis du Gouvernement limitant aux **seules procédures collectives²** (redressement et liquidation judiciaires) la compétence future des chambres mixtes, les autres formations de jugement purement consulaires continuant de traiter du reste du contentieux.

Le deuxième projet de loi organique³ permettant, à titre de réciprocité, la participation temporaire de certains juges consulaires aux formations de jugement des cours d'appel compétentes dans les matières relevant des tribunaux de commerce a été adopté à l'Assemblée nationale sans modification substantielle.

Le troisième projet de loi connexe modifiant la loi n°85-99 du 25 janvier 1985 relative aux **administrateurs judiciaires, mandataires de justice et experts en diagnostic d'entreprise⁴**, adopté par les députés, vise à améliorer l'organisation de ces professions en supprimant leur monopole, tout en encadrant plus strictement leurs obligations déontologiques et disciplinaires.

B. LA REFONTE DE LA CARTE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE, UNE RÉFORME EN ATTENTE

En parallèle, **une refonte de la carte judiciaire** a été engagée au début de l'année 1998. **36 tribunaux de commerce⁵** ont été supprimés au sein de six cours d'appel. Le nombre total de ces tribunaux est donc passé de 227 à 191. Un décret **aurait dû être publié** au cours de l'année 2001 pour arrêter **la nouvelle carte des tribunaux de commerce**.

La suppression de 18 autres tribunaux de commerce envisagée en 1999 n'est **toujours pas intervenue**. En outre, il apparaît regrettable que, comme en 2001, aucune mesure nouvelle n'ait été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002.

¹ 170 tribunaux de commerce sur 186.

² Relevant de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

³ *Projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut des magistrats et instituant un recrutement des conseillers de cours d'appel exerçant à titre temporaire (n° 2546, XI^e législature). M. Jean Codognès a été nommé rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale, M. Paul Girod rapporteur de ce texte au Sénat.*

⁴ *M. Arnaud Montebourg a été nommé rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale et M. Jean-Jacques Hyst rapporteur de ce texte au Sénat.*

⁵ *Cf. décret du 30 juillet 1998 concernant notamment les cours d'appel de Caen, Dijon et Montpellier.*

C. LE CALENDRIER DE LA RÉFORME

Le Gouvernement, qui l'avait exclu dans un premier temps, a annoncé que ces trois textes devraient être examinés par le Sénat au début de l'année 2002. Il a en outre annoncé qu'un projet de loi relatif à la **prévention des difficultés des entreprises** et aux procédures de redressement et de liquidation judiciaires pourrait être soumis au Conseil des ministres très prochainement, dans lequel pourrait être envisagée l'institution d'une procédure de liquidation simplifiée et accélérée spécialement adaptée aux petites entreprises¹.

Outre la mise en place d'un groupe de travail, chargé d'adapter la rémunération des greffiers de tribunal de commerce à la réalité de leurs missions au regard du contexte créé par l'émergence des nouvelles technologies, la Garde des Sceaux a également annoncé qu'un **projet de loi et un projet de décret** relatifs respectivement à la discipline et au contrôle des greffiers des tribunaux de commerce étaient en cours d'élaboration. Il s'agirait d'harmoniser le régime applicable aux greffiers des tribunaux de commerce avec celui des autres professions judiciaires et juridiques.

D. LES MOYENS AFFECTÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

Les besoins en magistrats induits par cette réforme ont été évalués au total à 230 emplois supplémentaires², ce qui ne fera qu'amplifier **le manque de moyens** qui caractérise l'institution judiciaire. Toutefois, **ce solde est susceptible d'évoluer** en fonction des modifications qui seront apportées aux textes au cours de la navette.

De plus, la Chancellerie a décidé, dans l'attente de l'aboutissement de cette réforme, d'affecter les emplois déjà pourvus au renforcement des tribunaux de grande instance. Il existe donc **un risque de pérennisation de ces affectations temporaires** au sein des juridictions les plus encombrées, réduisant mécaniquement les créations d'emplois effectives destinées à l'application de la réforme des tribunaux de commerce.

¹ Cf. *J.O Questions écrites du 29 novembre 2001 – question de M. Serge Mathieu (R.I) – p. 3789* : « le projet de réforme [...] après avoir fait l'objet d'une vaste consultation auprès de tous les milieux concernés est désormais soumis à l'examen des différents départements ministériels intéressés ».

² Actuellement, 186 emplois ont été créés : 100 en loi de finances pour 2000, 40 en loi de finances pour 2001 et 46 en loi de finances pour 2002. Ces créations d'emplois seront complétées en 2003.

Soulignons enfin qu'à ce jour, sur 230 emplois créés, **101 n'ont pas encore été localisés, illustrant les difficultés actuelles de la Chancellerie à évaluer finement les besoins.**

*

Sous le bénéfice de l'ensemble des 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 2002.

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**

- M. Jean-Paul Levy, secrétaire général du Conseil national des barreaux
 - Mme Danielle Monteaux, chargée des relations avec le Parlement

- Barreau de Paris**

- M. Michel Beaussier, membre du barreau de Paris
 - Mme Danielle Monteaux, chargée des relations avec le Parlement

- *Syndicats des fonctionnaires des services judiciaires*

- Syndicat CGT des Chancelleries et services judiciaires**

- Mme Fabienne Seewald, membre du conseil syndical

- Union syndicale autonome justice (USAJ)**

- M. Patrick Lebrun, secrétaire général

- Syndicat CFDT Fédération justice**

- Mme Josette Dabel-Clérin, membre du conseil syndical

- Syndicat des greffiers de France**

- M. Joël Rech, secrétaire général adjoint

- Syndicat national C Justice**

- M. Guy Cibrario, secrétaire général adjoint
 - Mme Fabienne Garioud, membre du conseil syndical

- *Organisations syndicales des magistrats judiciaires*

- Association professionnelle de magistrats**

- M. Dominique Matagrin, président

- Syndicat de la magistrature**

- M. Clément Schouler, trésorier
 - Mme Aida Chouk, vice-présidente

- Union syndicale de la magistrature**

- M. Dominique Barella, secrétaire général adjoint
 - Mme Géraldine Thomas, membre du conseil national

- *Organisations syndicales des magistrats administratifs*

- Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

- M. Paul-Louis Albertini, secrétaire général

- Mme Sabine Saint-Germain, présidente

- Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**

- M. Bernard Even, président

- Mme Anne Mielnik-Meddah, membre du conseil syndical

- *Représentants du ministère de la justice*

- M. Jean-Marie Paulot, directeur de l'administration générale et de l'équipement

- M. Flavien Errera, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la programmation

- Mme Sylvaine Cornet, chef du bureau à la direction de l'administration générale et de l'équipement.

- Mme Pascale Reitzel, chef du bureau des services judiciaires