

N° 27

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), *sur les moyens de fonctionnement de l'ensemble des services de la justice du département du Haut-Rhin,*

Par M. Hubert HAENEL,
Sénateur.

(1). Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES DIFFICULTÉS COMMUNES À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS DE LA JUSTICE	9
I. UNE GESTION DÉFICIENTE DU PERSONNEL	9
A. UN CONSTAT ALARMANT	9
1. <i>Les vacances « officielles » de postes</i>	9
2. <i>Les vacances de postes non prises en compte par la chancellerie</i>	15
3. <i>La très grande instabilité du personnel</i>	15
4. <i>Une gestion du personnel encore trop centralisée</i>	17
B. DES SOLUTIONS PARTIELLES QUI NE SONT PAS SATISFAISANTES	18
1. <i>Le recours aux magistrats et aux fonctionnaires placés</i>	18
2. <i>Le recours aux vacances</i>	19
II. UNE MISE EN PLACE DES 35 HEURES PROBLÉMATIQUE	21
A. LES RETARDS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES 35 HEURES	21
1. <i>Le calendrier officiel</i>	21
2. <i>Des modalités pratiques encore très floues</i>	22
B. LES CONSÉQUENCES NÉFASTES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE : L'EXEMPLE DES JURIDICTIONS	23
1. <i>Une mesure qui ne fera qu'accentuer les sous-effectifs</i>	23
2. <i>Un impact globalement négatif sur le fonctionnement des juridictions</i>	24
CHAPITRE II : LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES À CHAQUE TYPE DE JURIDICTION	27
I. LES TGI : « LES PARENTS PAUVRES » DES JURIDICTIONS	27
A. DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIFFICILES	27
1. <i>Des juridictions en sous-effectif chronique</i>	27
a) <i>Au tribunal de grande instance de Mulhouse</i>	27
b) <i>Au tribunal de grande instance de Colmar</i>	30
2. <i>Des tâches de plus en plus lourdes</i>	31
a) <i>Les conséquences de la loi du 15 juin 2000</i>	32
b) <i>Le poids croissant des assises</i>	33
c) <i>La multiplication des tâches du parquet</i>	33
B. DES LOCAUX TROP RÉDUITS	37
1. <i>Le tribunal de grande instance de Colmar</i>	37
2. <i>Le tribunal de grande instance de Mulhouse</i>	38
C. DES CHAMBRES COMMERCIALES « OUBLIÉES » PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE	39
1. <i>Des moyens humains insuffisants</i>	40
2. <i>Des moyens matériels trop « justes »</i>	41

D. LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT : DEUX CONCEPTS DIFFÉRENTS MAIS EFFICACES	43
1. <i>La maison de justice et du droit de Mulhouse</i>	44
2. <i>La maison de justice et du droit de Colmar</i>	45
II. LA RELATIVE AISANCE DES TRIBUNAUX D'INSTANCE	52
A. LE BON FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX D'INSTANCE INSTALLÉS SUR UN SEUL SITE	52
1. <i>Des effectifs suffisants sauf à Mulhouse</i>	54
2. <i>Des tribunaux globalement bien entretenus</i>	55
B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES TRIBUNAUX INSTALLÉS SUR PLUSIEURS SITES DIFFÉRENTS	56
1. <i>Des budgets de base et de programme calculés au plus juste</i>	57
2. <i>Un patrimoine immobilier souvent délaissé</i>	57
3. <i>Un personnel qui doit « jongler » entre plusieurs sites</i>	58
C. UN ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE À PARFAIRE DANS TOUS LES TRIBUNAUX D'INSTANCE	63
D. LA GESTION DES TUTELLES : UNE BOMBE À RETARDEMENT	64
III. DES JURIDICTIONS PRIVILÉGIÉES : LES CONSEILS DE PRUD'HOMMES	66
A. DES JURIDICTIONS SANS PROBLÈMES MAJEURS	68
B. LA QUESTION DU LOYER DU CONSEIL DE PRUD'HOMMES DE MULHOUSE	69
IV. UNE COUR D'APPEL QUI DOIT GÉRER LA PÉNURIE	70
A. UNE COUR D'APPEL INQUIÈTE DES RÉPERCUSSIONS DE LA LOI DU 15 JUIN 2000 SUR LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE	70
1. <i>L'impact de la loi du 15 juin 2000 sur l'activité de la cour d'appel</i>	71
2. <i>Une cour d'appel qui était déjà saturée</i>	75
3. <i>L'indispensable agrandissement de la cour d'appel</i>	76
B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA COUR D'APPEL DANS LA GESTION DES CRÉDITS DÉLÉGUÉS ET DU PERSONNEL	77
1. <i>Le service administratif régional : des effectifs insuffisants</i>	77
2. <i>La gestion de la pénurie</i>	78
V. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES DYSFONCTIONNEMENTS INQUIÉTANTS	79
A. DES DIFFICULTÉS PRÉOCCUPANTES À REMPLIR SES MISSIONS	81
1. <i>Des effectifs insuffisants</i>	81
2. <i>Des retards inadmissibles dans l'exécution des décisions de justice</i>	81
3. <i>L'impuissance des éducateurs face à des jeunes multirécidivistes et violents</i>	82

B. UNE ADMINISTRATION ET UN PERSONNEL TRÈS SOUCIEUX DE LEUR INDÉPENDANCE	83
1. Une administration attachée à son indépendance	83
2. Un personnel très autonome	85
C. DES PRIORITÉS D'ACTION À REVOIR	85
VI. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES : LES OUBLIÉS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE	87
A. LES « POUBELLES » DE LA RÉPUBLIQUE	87
1. Des établissements souffrant d'un sous-effectif chronique	87
2. Un personnel jeune et fortement féminisé	91
3. Des locaux inadaptés	92
B. L'AVENIR DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DU HAUT-RHIN	96
1. Un personnel dans l'expectative	96
2. Le manque de quartier de semi-liberté autonome à Colmar	96
CHAPITRE III : ÉVALUATION CHIFFRÉE DES BESOINS DES JURIDICTIONS DU HAUT-RHIN	101
I. LES BESOINS EN PERSONNEL	102
A. LES POSTES VACANTS À POURVOIR	102
1. Les postes de magistrat	102
2. Les postes de fonctionnaire	102
B. LES POSTES EN SURNOMBRE NÉCESSAIRES POUR COMPENSER LES TEMPS PARTIELS	104
C. LES POSTES SUPPLÉMENTAIRES À CRÉER	105
1. Les postes de magistrat	105
2. Les postes de fonctionnaire	106
II. LES BESOINS EN LOCAUX	107
CHAPITRE IV : LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	109
EXAMEN EN COMMISSION	113
ANNEXE : PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES PAR ÉCRIT	117

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En tant que rapporteur spécial des crédits du budget de la justice, votre rapporteur a été chargé par la commission des finances du Sénat de contrôler le fonctionnement de la justice dans un département, celui du Haut-Rhin¹.

Cette mission avait un triple objectif.

D'abord, elle visait à analyser les moyens humains, matériels et financiers mis à la disposition du service public de la justice pour assurer ses missions.

Il s'agissait ensuite d'examiner la présence de la justice dans ce département et de vérifier qu'elle était accessible et répartie géographiquement de manière satisfaisante sur le territoire.

Enfin, cette mission a été l'occasion d'observer les relations non seulement entre trois administrations chargées du service public de la justice², mais également entre la justice et ses différents partenaires, tels que les maires, les avocats, les huissiers, les experts-comptables, ainsi que la police et la gendarmerie.

Afin d'avoir une vision d'ensemble sur la présence de la justice dans le département du Haut-Rhin, votre rapporteur spécial s'est rendu dans toutes les juridictions³, à savoir la cour d'appel de Colmar, les tribunaux de grande instance et d'instance de Colmar et de Mulhouse, les tribunaux d'instance de Guebwiller, d'Altkirch, d'Huningue, de Thann et de Ribeauvillé, les greffes permanents de Kaysersberg et de Sainte-Marie aux Mines, les bureaux fonciers de Cernay, Masevaux et Saint-Amarin ainsi que les conseils de prud'hommes de Mulhouse, Guebwiller et Altkirch. Il s'est entretenu avec les

¹ Chaque année, votre rapporteur spécial, au-delà de l'examen des crédits du ministère de la justice dans le cadre du projet de loi de finances, examine un aspect particulier de l'organisation judiciaire. Il a ainsi rédigé plusieurs études sur le traitement de la délinquance, le rôle du conseil supérieur de la magistrature ou encore l'application de la loi du 15 juin 2000 dans les juridictions du ressort de la cour d'appel de Reims et de la cour d'appel de Paris.

² A savoir les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

³ A l'exception du conseil de prud'homme de Colmar et du greffe permanent de Munster.

responsables des juridictions, mais également avec des magistrats de tout grade -du siège et du parquet- et avec des personnels des greffes.

Votre rapporteur spécial a également visité les trois établissements pénitentiaires du Haut-Rhin: la maison centrale d'Ensisheim et les maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse. Il a rencontré le personnel de direction, mais également des surveillants, un fonctionnaire des services pénitentiaires d'insertion et de probation et une juge de l'application des peines.

Par ailleurs, il s'est déplacé dans tous les services de la protection judiciaire de la jeunesse. A Colmar, il s'agit de la direction départementale et du centre d'action éducative (CAE) de Colmar. A Mulhouse, il existe également un CAE, un service éducatif auprès du tribunal (SEAT) et un centre de placement immédiat (CPI). A chaque fois, il a discuté avec le personnel dirigeant de chacun de ces services.

Enfin, votre rapporteur spécial a tenu à rencontrer les représentants des différents métiers qui travaillent en collaboration avec la justice, à savoir la police et la gendarmerie, les maires, les avocats, les huissiers et les experts-comptables.

Ces multiples visites et entretiens étalés sur plus de sept jours ont permis à votre rapporteur d'établir une radiographie des services de la justice implantés dans le département du Haut-Rhin en distinguant les points communs à l'ensemble des services publics de la justice et les problématiques spécifiques à chaque type de juridiction et d'administration. Ont ainsi été évoquées les difficultés de gestion des personnels en raison de l'importance des vacances de poste, le défi constitué par le passage aux 35 heures, mais également la place de la justice dans la société et l'évolution des attentes des citoyens.

Cette étude recense également les moyens matériels et humains supplémentaires nécessaires aux services judiciaires pour leur permettre d'assurer correctement leurs missions¹. Votre rapporteur spécial a constaté qu'ils sont en réalité modestes. Certes, la création de postes de magistrats et de greffiers dans certaines juridictions comme la cour d'appel, les tribunaux de grande instance et certains tribunaux d'instance serait indispensable pour soulager les juridictions citées, réduire les délais de jugement et rendre la justice plus humaine. Toutefois, la principale revendication de tous les chefs de juridiction consiste à disposer d'un effectif réel correspondant à l'effectif

¹ *Votre rapporteur n'a pas dressé une liste équivalente pour les services pénitentiaires et ceux relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, dans le cas de l'administration pénitentiaire, les besoins en équipement sont énormes et nécessitent au préalable une décision politique sur le maintien des établissements existants ou la construction de nouveaux bâtiments plus adaptés. Quant aux services de la protection judiciaire de la jeunesse, l'évaluation de leurs besoins nécessitait un examen des moyens à la disposition du secteur privé habilité, ce qui dépassait l'objet de la présente étude.*

budgétaire. La lutte contre les vacances de poste apparaît ainsi comme la véritable priorité.

A cet égard, votre rapporteur spécial tient à rappeler que c'est une situation qu'il dénonce chaque année dans son rapport annuel sur les crédits du budget du ministère de la justice. La présente mission lui a permis de recenser non seulement l'ampleur du phénomène, mais également ses conséquences concrètes sur le fonctionnement des juridictions. Il faut espérer que cette analyse au niveau d'un ressort de cour d'appel rendra la Chancellerie sensible à la nécessité de remédier à cette situation et qu'elle s'inspirera des propositions formulées en conclusion.

CHAPITRE PREMIER :

LES DIFFICULTÉS COMMUNES À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS DE LA JUSTICE

Les conditions dans lesquelles la justice est rendue varient fortement selon les types de juridiction et les services concernés. Ainsi, alors que les conseils de prud'hommes du Haut-Rhin disposent de moyens en personnel et en matériel largement suffisants, les tribunaux de grande instance souffrent d'un sous-effectif chronique.

Toutefois, au-delà de cette hétérogénéité, tous les services visités semblent connaître au moins deux caractéristiques communes, à savoir : une gestion déficiente du personnel et une mise en œuvre des 35 heures problématique.

I. UNE GESTION DÉFICIENTE DU PERSONNEL

A. UN CONSTAT ALARMANT

1. Les vacances « officielles » de postes

La justice souffre d'un taux de vacance de poste élevé, et inexpliqué¹ qui l'empêche d'accomplir ses missions convenablement. Les exemples suivants témoignent de la gravité de la situation.

*** Dans les juridictions**

Au tribunal de grande instance de Mulhouse, le parquet se compose de huit magistrats : un procureur de la République, un premier procureur adjoint, deux procureurs adjoints et quatre substituts. En 2000, un poste de substitut a été créé. Toutefois, en septembre 2001, il n'était toujours pas pourvu. En outre, à cette date-là, un autre poste de substitut est devenu vacant puisqu'un substitut est devenu juge des enfants. Enfin, l'un des postes de procureur de la République adjoint est également vacant.

¹ Chaque année, dans son rapport annuel, sur les crédits de la justice, votre rapporteur spécial constate un taux de vacance important dans l'ensemble des services de la justice. En dépit de ses efforts pour comprendre ce phénomène, il n'a pas encore obtenu de réponse complètement satisfaisante de la part de la Chancellerie.

Sur les six magistrats du parquet du tribunal de grande instance de Colmar, un poste est vacant.

Les vacances de postes sont encore plus importantes au niveau du personnel des greffes comme en témoigne le tableau ci-après.

Les effectifs de personnel des greffes

JURIDICTION	EFFECTIF BUDGETAIRE					EFFECTIF REEL										POSTES VACANTS/SURNOMBRE											
						NOMBRE D'AGENTS					DEFICIT TEMPS PARTIEL																
	A	B	C	C TECH.	TOTAL	A	B	C	C TECH.	TOTAL	A	B	C	C TECH.	TOTAL	A	% A	B	% B	C BUR	% C	C TEC	% C TECH	TOTAL	%		
COUR (a)	6	20	23	8	57	5	18	24	7	54	0,28	0,58	2,66	0,5	4,02	-1,28	-21,33%	-2,58	-13%	-1,66	-7%	-1,5	-18,75%	-7,02	-12,32%		
SAR + 1 technicien inform	5	4	5	0	14	6	3	5	0	14	0	0	0,42	0	0,42	1	20,00%	-1	-50%	-0,42	-8%	0	0%	-0,42	-3,00%		
TGI COLMAR (b)	4	20	23	5	52	3	19	25	2	49	0,14	0,42	1,7	0	2,26	-1,14	-28,50%	-1,42	-7%	0,3	1%	-3	-60%	-5,26	-10,12%		
TI COLMAR	2	10	17	2	31	2	10	18	2	32	0	0,38	2,24	0,5	3,12	0	0,00%	-0,38	-4%	-1,24	-7%	0	0%	-1,62	-5,23%		
GD MUNSTER	0	2	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0,00%	-1	-50%	0		0	0%	-1	-50,00%			
TI GUEBWILLER (c)	1	4	9	0	14	1	4	9	0	14	0	0,42	0,46	0	0,88	0	0,00%	-0,42	-11%	-0,46	-5%	0	0%	-0,88	-6,29%		
TI RIBEAUVILLE	1	2	2	0	5	1	2	4	0	7	0	0,5	0,72	0	1,22	0	0,00%	-0,5	-25%	1,28	64%	0	0%	0,78	15,60%		
GD KAYERSBERG	0	1	3	0	4	0	1	4	0	5	0	0	0,92	0	0,92	0	0,00%	0	0%	0,08	3%	0	0%	0,08	2,00%		
GD STE MARIE AUX M	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0,14	0	0	0,14	0	0,00%	-0,14	-14%	0		0	0	-0,14	-14,00%		
CPH COLMAR	1	4	1	0	6	1	4	2	0	7	0	0,14	0,14	0	0,28	0	0,00%	-0,14	-4%	0,86	86%	0	0	0,72	12,00%		
CPH GUEBWILLER	0	1	1	0	2	0	1	1	0	2	0	0	0,14	0	0,14	0	0,00%	0	0%	-0,14	-14%	0	0	-0,14	-7,00%		
TGI MULHOUSE (d)	4	33	28	6	71	3	32	29	4	68	0	1,4	5,04	0,5	6,94	-1	-25,00%	-2,4	-7%	-4,04	-14%	-2,5	-41,67%	-9,94	-14,00%		
TI MULHOUSE (e)	3	19	25	2	49	3	18	24	2	47	0	2,14	2,72	0,5	5,36	0	0,00%	-3,14	-17%	-3,72	-15%	-0,5	-25,00%	-7,36	-15,02%		
TI ALTKIRCH	1	4	6	0	11	1	4	6	0	11	0	0,14	0,64	0	0,78	0	0,00%	-0,14	-4%	-0,64	-11%	0	0,00%	-0,78	-7,09%		
TI HUNINGUE (f)	1	3	5	0	9	1	3	5	0	9	0	1	1,4	0	2,4	0	0,00%	-1	-33%	-1,4	-28%	0	0	-2,4	-26,67%		
TI THANN	1	3	5	0	9	1	2	4	0	7	0	0	0,5	0	0,5	0	0,00%	-1	-33%	-1,5	-30%	0	0	-2,5	-27,78%		
BF CERNAY	0	2	0	0	2	0	1	1	0	2	0	0	0,14	0	0,14	0	0,00%	-1	-50%	0,86		0	0	-0,14	-7,00%		
BF MASEVAUX	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0,00%	0	0%	0		0	0	0	0,00%			
BF SAINT AMARIN (g)	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	-1	-100%	0		0	0	-1	-100,00%			
CPH ALTKIRCH	1	0	2	0	3	1	0	2	0	3	0	0	0,14	0	0,14	0	0,00%	0		-0,14	-7%	0	0	-0,14	-4,67%		
CPH MULHOUSE (h)	2	4	4	1	11	2	3	6	0	11	0,5	1,14	0,88	0	2,52	-0,5	-25,00%	-2,14	-54%	1,12	28%	-1	-1	-2,52	-22,91%		
TOTAL	33	139	159	24	355	31	128	169	17	345	0,92	8,4	20,86	2	32,18	-2,92	-8,85%	-19,4	-14,70%	-10,86	-10,29%	-9	-18,75 %	-42,18	-11,88%		

AFFECTATION DES PLACES ET VACATAIRES - DELEGATIONS : a) 1 B placé/délégation en + d'un B du TGI Colmar 2 jours/semaine/de 2 vacataires x 4 mois à 120 heures ; b) 1 B délégué en - 2 jours/semaine/délégation en + d'un B du CPH de Sélestat 2 jours/semaine ; c) 1 fonctionnaire délégué en - 3 jours/semaine ; d) 1 B placé/1 C placé/6 mois vacataires à 169 heures ; e) 1 B placé/1 vacataire x 4 mois à 120 heures ; f) 1 C placé ; g) délégation en + du TI de Guebwiller 3 jours/semaine ; h) 1B placé

Il apparaît ainsi que, sur les 355 postes budgétaires de personnel de greffe affectés dans les juridictions du Haut-Rhin, 10 sont vacants tandis que la non-compensation des temps partiels équivaut à la vacance de 32 postes supplémentaires.

Au total, 42 postes sont donc vacants sur 355, soit près de 12 % des effectifs.

Ainsi, au tribunal de grande instance de Colmar, sur 4 postes de catégorie A, l'un est vacant et sur 20 postes de catégorie B, un poste est également vacant tandis qu'une personne ne travaille qu'à 60 %.

Au tribunal de grande instance de Mulhouse, sur les 4 postes de catégorie A, l'un est vacant tandis qu'une personne travaille à mi-temps sans que ce temps partiel soit compensé. Les 32 postes de catégories B sont réellement occupés par 34 fonctionnaires qui, en raison du temps partiel, effectuent le travail de 31,96 agents à plein temps. En revanche, si 30 agents occupent les 28 postes budgétaires de catégorie C, en prenant compte les temps partiels, 3 postes sont en réalité vacants.

Ces vacances perturbent d'autant plus le fonctionnement des services qu'elles sont souvent durables.

Au tribunal d'instance de Mulhouse, depuis 1995, le nombre de postes budgétaires de magistrats s'élève à 5. Pourtant, un poste est resté vacant entre 1997 et 1998, de même que le poste de vice-président chargé du tribunal depuis janvier 2001, poste qui ne sera pas remplacé avant juin 2002. Quant à celui de greffier en chef adjoint, il est vacant depuis un an et demi.

De même, le poste de procureur général près la cour d'appel de Colmar est resté vacant de septembre 2000 à mai 2001.

*** Dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse**

Tous les services de la protection judiciaire de la jeunesse du Haut-Rhin sont concernés par des vacances de postes.

Ainsi, à la direction départementale, sur 12 postes budgétés, deux sont vacants et un troisième n'est occupé qu'à 50 %.

Au centre d'action éducative de Colmar, 28 postes sont budgétés¹. Toutefois, un poste d'assistant de service social et un poste d'ouvrier professionnel en cuisine est vacant, le chef de service éducatif, deux éducateurs et un adjoint administratif sont à temps partiel. Enfin, un éducateur

¹ *Cet effectif ne tient pas compte des deux secrétaires contractuelles qui sont employées chacune 80 heures par mois et des deux agents de justice.*

est en congé de longue maladie : son poste n'est donc pas vacant officiellement alors même qu'il est dans l'incapacité de l'occuper.

Au centre d'action éducative de Mulhouse, sur 11 postes budgétaires d'éducateurs, deux sont en réalité vacants puisqu'un éducateur est en congé de longue maladie et une éducatrice exerce ses fonctions à la direction départementale suite à un avis médical émis par le comité médical départemental du Haut-Rhin.

Quant au centre de placement immédiat de Mulhouse, les deux postes d'ouvriers professionnels en cuisine et trois postes d'éducateurs sur neuf sont vacants.

L'importance des vacances de postes dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse entrave gravement leur fonctionnement régulier. Les services sont « submergés », ce qui conduit à des retards d'exécution, voire à la non-exécution de mesures pourtant essentielles dans la lutte contre la délinquance.

*** Dans les établissements pénitentiaires**

A la maison d'arrêt de Colmar, les premiers surveillants sont théoriquement 4. Toutefois, la situation au 1^{er} juillet 2001 était la suivante : deux premiers surveillants partaient à la retraite le 19 juillet et le 23 août 2001, le troisième était muté à la maison d'arrêt de Strasbourg. Quant au quatrième, il lui a été refusé cette année de travailler à 70 %. Toutefois, ses fonctions d'élus local l'obligent à demander des autorisations d'absence. Faut-il avoir obtenu de nouveaux fonctionnaires, ce sont donc le chef d'établissement et son adjoint qui vont assurer en partie les fonctions de premier surveillant.

A la maison centrale d'Ensisheim, l'insuffisance des effectifs en personnel administratif et technique est préoccupante. Alors que l'organigramme prévoit 5 secrétaires administratifs, ils ne sont que 4. De même, il n'y a que 7 adjoints administratifs alors que le budget en prévoit 9. En ce qui concerne le personnel technique, le poste d'instructeur chargé de la coordination des travaux est vacant et un seul chef de travaux est en poste alors qu'ils devraient être 4.

A la maison d'arrêt de Mulhouse, 136 surveillants sont prévus budgétairement. Pourtant, ils ne sont que 131, dont 8 affectés dans des services administratifs et techniques.

Votre rapporteur s'est efforcé de comprendre les raisons qui justifiaient ces vacances de poste. Il a souvent entendu l'argument selon lequel l'Alsace attirerait peu de candidats et ne saurait pas garder les fonctionnaires et magistrats venant d'autres régions.

En réalité, il s'agit d'une explication bien partielle et les vacances de poste sont liées à une gestion défaillante des ressources humaines par l'administration centrale.

Les exemples suivants en témoignent.

Certains postes restent vacants suite au départ en retraite de leurs occupants. Ainsi, le poste de procureur général de la cour d'appel de Colmar est resté vacant neuf mois, de septembre 2000 à mai 2001. De même, deux premiers surveillants de la maison d'arrêt de Colmar sont partis à la retraite en été 2001 sans être remplacés. Pourtant, les règles de la fonction publique rendent les départs à la retraite prévisibles. Cette absence d'anticipation témoigne d'un dysfonctionnement certain dans la gestion du personnel.

Par ailleurs, les règles régissant les affectations sont parfois détournées. Dans les juridictions, les changements de postes s'effectuent deux fois par an, lors de la publication des transparences. En réalité, d'autres événements peuvent modifier les mutations. Ainsi, dans la dernière transparence¹, le poste de président du tribunal d'instance de Sélestat, vacant depuis plusieurs mois, était pourvu. Toutefois, cette juridiction a appris quelques jours avant l'installation du candidat désigné que ce dernier avait obtenu son détachement dans une juridiction administrative. Le poste reste donc vacant.

De même, alors que la transparence était publiée et que le premier président de la cour d'appel de Colmar pouvait légitimement considérer connaître les effectifs du tribunal de grande instance de Colmar, il a appris qu'un des vice-présidents était détaché auprès de la mairie de Paris. Le poste qu'il devait occuper restera donc vacant.

Un dernier exemple est symptomatique du malaise existant. Alors que le poste de procureur général de la cour d'appel de Colmar est enfin pourvu après neuf mois de vacance, votre rapporteur a appris que son titulaire le quittait pour être détaché en tant que directeur des services juridiques de la COGEMA. De deux choses l'une : soit la Chancellerie le savait et il est regrettable qu'elle n'ait pas maintenu cette personne dans son ancien poste le temps de la négociation avec la COGEMA ; soit elle l'ignorait et, sans vouloir atténuer la responsabilité de ce magistrat qui a accepté ce poste tout en sachant qu'il ne l'occuperait pas, on pourrait s'attendre de la Chancellerie qu'elle n'accepte cette demande de mobilité qu'à condition d'être en mesure de pourvoir ce poste de nouveau rapidement.

¹ Document publié en juin et en décembre et diffusé à l'ensemble des intéressés qui énumère les changements d'affectation des magistrats et des fonctionnaires de greffe.

2. Les vacances de postes non prises en compte par la chancellerie

Outre ces vacances de postes officielles, les services de la justice sont affectés par des vacances qui ne sont pas prises en compte par l'administration centrale, tout en étant bien réelles. **Il s'agit de l'ensemble des absences liées à des congés (congé de maternité, congé de longue durée), à des mises à disposition ou encore à des décharges syndicales ou politiques.**

Ainsi, au tribunal d'instance de Mulhouse, l'effectif budgétaire s'élève à 49 fonctionnaires de greffe. Toutefois, depuis mars 2001, non seulement deux postes sont vacants, mais la non compensation des temps partiels correspond *de facto* à l'absence de presque six personnes tandis que deux personnes sont comptées dans les effectifs alors qu'elles sont en congé de maternité et en congé de longue maladie.

Il convient de remarquer que la féminisation du corps se traduit par une multiplication des absences de plusieurs mois liées à des congés de maternité qui ne sont pas pris en compte par la Chancellerie. Il serait donc temps que cette dernière tire les conséquences de cette situation en augmentant le nombre de magistrats et de fonctionnaires de greffe placés pour pallier ces vacances.

3. La très grande instabilité du personnel

Les tribunaux de grande instance et les établissements pénitentiaires sont confrontés à une très grande instabilité respectivement du personnel de greffe et de surveillance qui nuit à leur bon fonctionnement.

Les tribunaux de grande instance (TGI) du Haut-Rhin souffrent d'une extrême volatilité de leur personnel de greffe. Certains interlocuteurs ont critiqué le nombre annuel de commissions administratives paritaires (CAP), instances où sont examinées les demandes de mutation des agents –soit deux par an- qui sont susceptibles de modifier la composition des effectifs. Ils ont estimé qu'il ne permet pas de mettre en place une organisation durable des services qui se voient régulièrement dépouillées d'une partie non négligeable de leur personnel. Certes, tous les postes ne restent pas vacants, mais ils sont très souvent pourvus par des fonctionnaires qui viennent de terminer leur formation à l'école des greffes et qui doivent donc être encadrés par des collègues plus expérimentés.

Trois facteurs expliquent cette relative désaffection vis-à-vis des tribunaux de grande instance.

D'abord, **les contraintes du personnel de greffe sont beaucoup plus fortes en TGI** que dans les autres juridictions. Les taux de vacance et l'instabilité du personnel obligent les greffiers en chef chargés de la gestion du personnel à modifier régulièrement la composition des services de greffe afin d'assurer la continuité du service dans toutes les chambres.

Le manque d'effectifs conduit le personnel de greffe à travailler en flux tendu tandis que les impératifs de productivité réduisent au strict minimum les contacts avec les justiciables. Malgré ces efforts, les retards dans les diverses étapes de la procédure s'accumulent, ce qui contribue à accentuer la pression ressentie par ces fonctionnaires.

En outre, les personnels des greffes sont soumis à des horaires particulièrement contraignants et font régulièrement des heures supplémentaires. Certes, ils sont théoriquement en droit de pouvoir les récupérer, mais devant l'encombrement des services dans lesquels ils travaillent, ils y renoncent fréquemment pour éviter d'aggraver les conditions de travail déjà difficiles de leurs collègues.

Dans ces conditions, on comprend que dès que l'occasion se présente, les personnels de greffe quittent les TGI et se «réfugient» soit à la cour d'appel, soit dans les tribunaux d'instance, soit encore dans les conseils de prud'homme.

L'instabilité des personnels s'explique également par la volonté de ces derniers d'être mutés dans leur région d'origine. Les concours de fonctionnaires de greffe ou de surveillants sont nationaux et les candidats alsaciens sont sous représentés en raison du faible taux de chômage observé dans la région et de l'attractivité du marché de l'emploi en Allemagne et en Suisse.

En conséquence, la plupart des personnes affectées dans le Haut-Rhin sortent de l'école nationale des greffes et cherchent ensuite à se rapprocher de leur région d'origine. Elles ont donc tendance à rester un ou deux ans, et, lorsqu'elles sont réellement formées et complètement intégrées dans l'équipe, à demander leur mutation.

Ainsi, pour 4 greffiers sur 20 au tribunal de grande instance de Colmar, il s'agit d'un premier poste.

Enfin, les fréquents changements d'affectation des greffiers en chef résulte d'un particularisme du droit local, à savoir la possibilité pour ces derniers de devenir juges du livre foncier.

En « vieille France », il n'existe pas de passerelle entre la carrière de greffier en chef et de magistrat. Au contraire, en Alsace et en Moselle, les greffiers en chef peuvent devenir magistrats en étant nommés juges du livre

foncier¹. La plupart d'entre eux conserve leurs fonctions jusqu'à leur retraite, mais certains réalisent une réelle deuxième carrière au sein du corps de la magistrature. Le Haut-Rhin regroupe 14 bureaux du livre foncier, ce qui rend les possibilités de promotion des greffiers en chef tout à fait réelles. En contrepartie, les mouvements de personnel dans les postes des fonctionnaires de catégorie A sont trop fréquents.

4. Une gestion du personnel encore trop centralisée

Certaines difficultés pourraient être évitées si la gestion du personnel était décentralisée. Deux exemples sont significatifs : les temps partiels et l'absence de recrutement au niveau régional.

La féminisation de la justice s'accompagne d'une « explosion » des temps partiels, surtout chez les fonctionnaires de catégorie B et C. Si l'aspiration de plus en plus de fonctionnaires à concilier leur vie professionnelle avec leur vie familiale apparaît légitime, le développement du temps partiel doit être compatible avec le fonctionnement correct de la justice. Lors de l'affectation de fonctionnaires à temps partiel dans un service, il convient donc de vérifier au préalable l'impact de cette décision sur le fonctionnement de ce dernier. Dans certains cas, tels qu'en cas de sous-effectifs ou d'accumulation d'un important retard dans le traitement des dossiers, le chef de juridiction devrait pouvoir refuser d'accéder à certaines demandes de temps partiel.

Jusqu'à présent, **la gestion des temps partiels relève de l'administration centrale**. Certes, l'avis du directeur du service, du président de la juridiction ou encore du directeur de l'établissement est demandé, mais, selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, il n'est guère pris en compte. Or, ce sont les personnes les mieux à même de connaître les contraintes qui peuvent conduire à refuser un temps partiel.

Le recrutement exclusif au niveau national constitue également un facteur d'instabilité des personnels dans certains services de la justice. Lors de ses entretiens avec les chefs de juridiction, votre rapporteur a constaté leur engagement en faveur de la mise en place d'un recrutement régional pour les fonctionnaires de greffe de catégorie B et C. Selon eux, un tel concours permettrait d'engager des personnes installées dans la région et qui ne demanderaient donc pas leur mutation aussitôt recrutées. Les effectifs en seraient stabilisés. Certes, ce concours serait ouvert aux candidats originaires de toutes les régions qui répondent aux critères fixés. Toutefois, l'accent serait mis sur son caractère régional par l'instauration d'une durée minimale d'exercice dans la région.

¹ *Le livre foncier constitue également une particularité du droit local. Il correspond à la conservation des hypothèques.*

B. DES SOLUTIONS PARTIELLES QUI NE SONT PAS SATISFAISANTES

Pour faire face aux sous-effectifs chroniques qui bouleversent l'organisation des services de la justice, la Chancellerie a mis en place certains dispositifs plus ou moins efficaces.

1. Le recours aux magistrats et aux fonctionnaires placés

La Chancellerie a multiplié le nombre de magistrats et de fonctionnaires placés. Ils sont affectés dans le ressort d'une cour d'appel mais n'ont pas de poste fixe et sont appelés à effectuer des remplacements. Ainsi, il existe 4 magistrats placés pour le siège et 2 pour le parquet. De même, 5 fonctionnaires de catégorie B et 4 fonctionnaires de catégorie C sont prévus budgétairement en tant que fonctionnaires placés.

Toutes les personnes que votre rapporteur a rencontrées ont salué le développement de ce genre de poste qui permet de compenser l'absence temporaire de magistrats (et des fonctionnaires) et d'assurer un fonctionnement régulier du service public de la justice. Nos interlocuteurs ont d'ailleurs regretté qu'il n'existe pas de postes placés de greffier en chef.

Ils ont également estimé que le nombre de magistrats et de fonctionnaires placés était insuffisant. Ainsi, le premier président de la cour d'appel a constaté que le nombre de postes vacants était en général toujours supérieur au nombre de magistrats placés disponibles. Ainsi, en septembre 2001, 10 postes étaient vacants¹, alors que les juges placés ne sont que 4, dont un qui sort de l'Ecole nationale de la magistrature et qui sera en congé de maternité au moins jusqu'à la fin du mois de novembre 2001.

Il convient donc de développer le nombre de magistrats et de fonctionnaires placés. Toutefois, cette pratique ne doit pas être détournée de sa mission d'origine, à savoir le remplacement temporaire d'un magistrat ou d'un fonctionnaire absent pour cause de maladie ou de congé de maternité.

En effet, votre rapporteur a constaté que les magistrats ou les fonctionnaires placés servaient de plus en plus à compenser des sous-effectifs chroniques liés soit à une vacance durable d'un poste, soit à une sous-évaluation des charges de la juridiction.

¹ Les dix postes vacants sont les suivants : - 1 poste de juge des enfants au tribunal de grande instance de Mulhouse dont la nomination devrait intervenir en mars 2002 ; 6 postes de juge d'instance (aux tribunaux d'instance de Mulhouse - le poste de vice-président-, d'Illkirch, de Haguenau, de Schiltigheim, de Wissenbourg et de Sélestat) ; - 1 poste de vice-président chargé du tribunal pour enfants à Strasbourg qui a été créé en 2001 et qui devrait être pourvu à la fin de l'année ; - le poste de président du tribunal de grande instance de Colmar qui devrait être pourvu à la fin de l'année.

Ainsi, de 1994 à 2000, un substitut a été affecté de manière permanente au tribunal de grande instance de Mulhouse parce que l'activité du parquet était telle qu'elle ne pouvait être assurée sans ce renfort en personnel. Il a fallu attendre six ans pour que la Chancellerie tire les conséquences de cette situation et crée un poste de substitut supplémentaire.

De même, sur les trois juges placés dont disposait la cour d'appel de Colmar au premier semestre 2001, un seul remplaçait un juge en congé de maternité. Les deux autres occupaient des postes vacants au tribunal d'instance d'Illkirch et au tribunal de grande instance de Colmar.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, la cour d'appel de Colmar aurait obtenu 7 postes de greffier en surnombre pour tenir compte du travail à temps partiel. 3 postes se raient encore vacants, mais les 4 greffiers seraient actuellement chargés de la résorption des retards affectant la tenue des livres fonciers. Une fois cette mission accomplie, ils seront affectés dans les juridictions en tant que greffiers placés.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de combler les déficits liés aux temps partiels par l'intervention de fonctionnaires placés. En effet, le travail à temps partiel constitue souvent une décision de moyen, voire de long terme. Pour gérer efficacement de telles situations pérennes, il faut alors créer des postes en surnombre afin que le nombre d'heures travaillées réellement corresponde à celui qu'effectuerait l'effectif budgétaire prévu en équivalent temps plein. L'utilisation de fonctionnaires placés tend à pérenniser leur affectation au détriment des missions dévolues par les textes à ces derniers.

A cet égard, votre rapport juge regrettable que les compensations des heures non travaillées en raison des temps partiels ne soient que partielles. Les règles à ce sujet sont très strictes puisque la comptabilisation des temps partiels s'effectue par catégorie de personnel et par juridiction. Si cette technique permet à l'Etat de faire des économies budgétaires, elle ne reflète pas la réalité. Les juridictions sont alors obligées d'inventer des solutions pour gérer la pénurie en personnel qui poussent souvent des catégories de personnel différentes à effectuer le même travail. Par ailleurs, certains personnels sont obligés de se partager entre deux juridictions afin d'assurer la continuité du service public, mis à mal par les temps partiels.

2. Le recours aux vacances

Faute d'effectifs suffisants, les services de la justice sont obligés de recourir à des vacataires.

Pour l'année 2001, la cour d'appel de Colmar a disposé d'un budget de 162.815,5 € (1,068 million de francs) qui a permis l'embauche de 39 agents

temporaires pour des durées d'un à douze mois répartis dans l'ensemble des juridictions.

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse font également appel à des vacataires : la direction départementale en emploie un, le centre d'action éducative de Colmar quatre et celui de Mulhouse un (dont le contrat s'est achevé le 30 septembre dernier).

Quant à l'administration pénitentiaire, elle fait également appel à des agents temporaires pour compenser ses sous-effectifs en personnels administratifs. Ainsi, la maison d'arrêt de Mulhouse en emploie un et la maison d'arrêt de Colmar deux.

L'emploi de vacataires pose cependant deux sortes de difficultés.

Les agents temporaires devraient être recrutés pour remplacer ponctuellement un fonctionnaire empêché temporairement d'exercer ses fonctions. Or, **certaines vacances se pérennisent** et visent en réalité à combler soit une vacance de poste, soit l'absence de création de poste alors que l'activité du service la justifie.

En ce qui concerne les juridictions, votre rapporteur a ainsi constaté qu'aux TGI de Mulhouse, de Colmar et de Strasbourg, trois agents occupent leurs fonctions depuis trois années en effectuant entre 30 et 38 heures par semaines. En réalité, ces postes traduisent un besoin structurel : ils devraient donc être budgétisés et occupés par des fonctionnaires.

La deuxième difficulté est liée aux conditions de travail des agents temporaires.

D'abord, il est recommandé à chaque service employant des vacataires de ne pas renouveler les contrats au bout de deux mois. En effet, au-delà de cette période, l'administration est contrainte de payer des cotisations chômage. Comme celles-ci sont déduites de l'enveloppe globale servant à financer les vacances, la justice s'efforce d'échapper à cette règle de droit commun en multipliant les contrats de deux mois. Votre rapporteur estime que cette pratique n'est pas dans l'intérêt du service : lorsque la personne s'est familiarisée avec ses fonctions, son contrat s'achève et il faut de nouveau former quelqu'un. En outre, il s'agit d'une gestion du personnel peu soucieuse de la personne humaine.

Par ailleurs, les agents temporaires se voient souvent confier des missions très diverses, qui ne relèvent pas toujours de leur compétence. Alors qu'ils correspondent à des catégories C, il leur arrive fréquemment de devoir également accomplir des missions qui relèvent de fonctionnaires de catégorie B. Ce constat témoigne de la qualité de ces agents, de leur motivation et de leur souci de bien faire. Toutefois, votre rapporteur s'inquiète

de cette pratique qui conduit à disposer de deux catégories d'agents pour effectuer le même travail.

Le président et le procureur de la République du TGI de Colmar ont ainsi admis que dans tous les services de la juridiction, des agents de catégorie C font fonction de greffier : c'est le cas dans deux des cabinets d'instruction sur trois. De même, ils assistent aux audiences du tribunal pour enfants, à la 1^{ère} chambre, à la chambre de la famille, à la chambre commerciale et à la chambre correctionnelle afin de « soulager » la charge de travail des greffiers des différentes sections et de leur permettre d'exécuter le suivi des dossiers.

II. UNE MISE EN PLACE DES 35 HEURES PROBLÉMATIQUE

A. LES RETARDS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES 35 HEURES

1. Le calendrier officiel

La loi relative à la réduction négociée du temps de travail prévoit l'introduction des 35 heures dans les administrations d'Etat à partir du 1^{er} janvier 2002. Au niveau national, la mise en place de la réduction du temps de travail devait être réalisée selon les étapes suivantes :

- avant le 1^{er} décembre 2000 : état des lieux pour les fonctionnaires ;
- de janvier à mai 2001 : phase de concertation ;
- du 23 mai à fin juillet 2001 : phase de négociation avec les organisations syndicales de fonctionnaires ;
- de septembre à fin décembre 2001 : phase de mise en œuvre.

D'après les informations obtenues auprès du premier président de la cour d'appel de Colmar, des structures régionales ont été mises en place en Alsace. Ainsi, un comité de pilotage a été créé, qui regroupe 4 magistrats, à savoir le premier président et le procureur général de la cour d'appel, un président de TGI et un procureur de la République.

De même, un groupe de projet a été constitué, qui comporte :

- 3 magistrats ;

- 4 chefs de greffes issus de la cour d'appel, d'un TGI, d'un tribunal d'instance (TI) et d'un conseil des prud'hommes ;
- la responsable régionale de la gestion des ressources humaines ;
- la responsable régionale de la gestion de la formation ;
- enfin, le coordonnateur du service administratif régional qui a été désigné comme chef de projet et qui assurera toutes les liaisons nécessaires, y compris avec les représentants syndicaux au sein du comité technique paritaire régional.

Une étude sur la gestion du temps de travail dans les juridictions est en cours après qu'un questionnaire a été diffusé à chaque fonctionnaire. Le 14 septembre dernier, la synthèse des réponses devait être présentée et le comité technique paritaire régional devait donner son avis. Puis, ces documents seront transmis à l'administration centrale.

2. Des modalités pratiques encore très floues

La lecture de ce calendrier est trompeuse : lors de ses visites, votre rapporteur a été surpris du « flou » qui régnait autour de la mise en œuvre des 35 heures. **Toutes les personnes interrogées dans les juridictions ont souligné l'absence totale d'informations diffusées par l'administration centrale sur ce sujet. Elles se sont d'ailleurs montrées sceptiques sur la faisabilité de cette réforme et inquiètes pour la qualité du service public.** En effet, l'introduction des 35 heures doit se faire à effectifs constants tout en améliorant le service public de la justice, notamment par un élargissement des plages horaires pour recevoir le public. Ces objectifs apparaissent en l'état actuel difficiles à combiner.

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaires ont également fait preuve d'une grande prudence sur l'application de la réduction du temps de travail. Ils ont fait remarquer qu'ils étaient déjà en sous-effectifs et que, pour pallier cette situation, leurs personnels effectuaient régulièrement des heures supplémentaires. En conséquence, il était impossible que cette réforme s'applique dans de bonnes conditions à effectifs constants.

B. LES CONSÉQUENCES NÉFASTES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE : L'EXEMPLE DES JURIDICTIONS

1. Une mesure qui ne fera qu'accentuer les sous-effectifs

Les juridictions du Haut-Rhin et du Bas-Rhin disposent d'un effectif théorique budgétaire de 717 fonctionnaires à temps plein, décomposé en 60 cadres A, 291 greffiers (de catégorie B) 328 agents de bureau (de catégorie C), 38 agents techniques (chauffeurs, concierges, agents d'entretien) de catégorie C. Elles disposent également de 28 agents contractuels (27 emplois-jeunes d'agents de justice et un technicien informatique) et enfin d'agents vacataires dont 37 assistants de justice qui eux, ne sont pas concernés par les 35 heures puisqu'ils effectuent des vacances plus réduites.

Sachant que dans ces deux départements les 39 heures de travail hebdomadaires sont réellement exécutées, le passage aux 35 heures va se traduire mécaniquement par une suppression de :

$(717 + 28) \times 4 \text{ h} = 2.980$ heures de travail par semaine par rapport aux 29.055 heures travaillées actuellement (745×39).

Cette perte de temps de travail représente ($2.980 : 35 = 85,1$) soit l'emploi de 85 personnes.

En théorie, il faudrait donc un renforcement d'effectifs de 85 fonctionnaires et contractuels afin que le nombre d'heures prévu budgétairement soit effectué dans les juridictions du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

En réalité, la non-compensation des postes à temps partiel rend l'effectif budgétaire de 717 fonctionnaires à temps plein bien théorique et, en conséquence, les 85 fonctionnaires nécessaires pour passer aux 35 heures s'avèrent insuffisants.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, le nombre de postes supplémentaires nécessaires pour compenser lesdits temps partiels s'élève à 58,5. A ce déficit s'ajoutent les postes vacants qui se montent à 12 actuellement.

Aujourd'hui, il faudrait donc $58,5 + 12 = 70,5$ personnes supplémentaires pour réaliser l'objectif de 717 postes budgétaires à temps plein (soit 39 heures). Pour effectuer le même nombre d'heures tout en passant aux 35 heures, il faudrait donc employer :

$70,5 + [(70,5 \times 4)/35] = 78,5$ personnes.

Calculons maintenant l'incidence réelle du passage aux 35 heures. Il faut distinguer :

- les postes occupés à temps plein (734 – 244), soit 490 ;
- les 244 postes occupés à temps partiel, soit 19 postes à 90 %, 159 à 80 %, 13 à 70 %, 18 à 60 % (18) et 35 à 50 %.

Sans ignorer les possibilités de modification de ces temps partiels en fonction des modalités d'application des 35 heures et des cycles de travail qui seront autorisés (exemple : 35 heures sur quatre jours travaillés), le calcul mathématique aboutit alors à une perte de temps de travail par semaine de 2.686,8 heures, ce qui représente en personnel plus de **76 personnes travaillant 35 heures par semaine.**

Ce constat est alarmant, puisqu'il signifie qu'il faudrait 76 postes supplémentaires pour simplement rester au niveau du travail effectué actuellement. Toutefois, si l'on comble également le déficit lié au temps partiel, 70 + 8 (liées aux 35 heures) sont nécessaires.

Au total, il faudrait donc 154 personnes supplémentaires pour pallier la réduction de travail et disposer d'un effectif correspondant à l'effectif budgétaire actuel, soit 717 fonctionnaires à temps plein.

Or, si les juridictions d'Alsace ont supporté ces dernières années, plutôt mal que bien, un déficit en personnel d'environ 70 personnes, à charge égale de travail, elles ne pourront accuser un déficit de 154 personnes, sans conséquences visibles et graves.

2. Un impact globalement négatif sur le fonctionnement des juridictions

Les chiffres bruts précédemment examinés ne tiennent pas compte des disparités de la charge de travail, inégalement répartie selon les juridictions. L'impact de la réduction du temps de travail devrait varier selon la taille des sites.

En se référant aux statistiques relatives aux tableaux de bord d'activité permettant d'analyser la charge de travail par agent et aux indications données par les juridictions elles-mêmes, il apparaît que les conseils de prud'hommes d'Alsace pourront passer aux 35 heures avec le même effectif, tout en absorbant le même volume de travail. Cela s'explique par le calibrage très confortable de l'effectif, effectué en 1982, lors de la mise en place de la réforme de ces juridictions ainsi que par le nombre très faible de postes vacants qui offre de bonnes conditions de travail.

De même, certains petits tribunaux d'instance ou certains greffes permanents dans lesquels par commodité de gestion, plusieurs personnes ont été maintenues sans que la charge de travail le justifie, pourront à moyens égaux passer aux 35 heures sans dégradation du service rendu.

Par contre, les juridictions qui concentrent une activité importante et ont à gérer beaucoup de personnel connaîtront de sérieuses difficultés pour passer aux 35 heures, à moyens constants.

A l'intérieur même de ces juridictions importantes, surtout les TGI, la cour d'appel et les « gros TI »¹, certains services à fortes contraintes (pénal, instruction, assises, tribunal pour enfant) rencontreront plus de difficultés que les services civils, moins soumis à des délais. Globalement cependant, il est prévisible pour ces grosses unités un rallongement des délais « d'évacuation » des procédures, une augmentation des affaires en stock, des indisponibilités temporaires de personnel qualifié pour les fonctions spécifiques de l'instruction (les assises notamment) et peut-être une réduction des moyens mis en œuvre pour l'accueil du public.

Aussi, selon l'état des lieux actuel et les données connues à ce jour, il est à craindre que l'avancée sociale voulue par la réduction du temps de travail apporte dans les juridictions d'Alsace et plus généralement dans les juridictions de l'ensemble de la France une amélioration pour certaines et une dégradation des conditions de travail pour d'autres. La même interrogation se pose quant à la qualité du service rendu au justiciable.

En ce qui concerne les conditions de travail des agents, pour certains (en petit nombre) dont la charge de travail n'est pas trop lourde (conseils de prud'hommes et petits TI), la réduction du temps travaillé constituera un gain. Pour les autres, il pourrait y avoir gain que si elle s'accompagnait des créations d'emplois correspondants au moins à la compensation du temps de travail actuellement effectué, et au mieux au comblement des postes vacants.

Mais dans cette hypothèse idéale, une autre difficulté surgirait dans la mesure où les bâtiments judiciaires occupés par les TGI et la cour n'ont plus de capacité d'accueil pour les personnels supplémentaires.

En conclusion, la dégradation des conditions de travail paraît inévitable pour la majorité des TGI, et dans une moindre mesure pour la cour et les gros TI.

En ce qui concerne la qualité du service public de la justice, le ministère a affiché les enjeux : amélioration du service public de la justice ; meilleure évaluation des besoins des juridictions ; meilleure prise en compte des compétences des agents. C'est un véritable défi proposé à l'encadrement, que les juridictions d'Alsace, qui manquent depuis

¹ Il s'agit des tribunaux d'instance de Mulhouse et de Colmar pour le département du Haut-Rhin.

plusieurs années de cadres (10 postes de catégorie A sont actuellement vacants sur un effectif total de 60 pour le ressort) peuvent difficilement relever.

Des aides en formation ont été proposées par le ministère, en 2002, pour apprendre à « réorganiser » les juridictions.

La mobilisation de l'encadrement ne peut permettre à elle seule de réussir la mise en place de la réduction du temps de travail dans les juridictions du ressort de la cour d'appel de Colmar. Le manque de moyens humains, chronique dans la région, reste un handicap majeur.

CHAPITRE II :

LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES À CHAQUE TYPE DE JURIDICTION

I. LES TGI : « LES PARENTS PAUVRES » DES JURIDICTIONS

A. DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIFFICILES

Lorsque votre rapporteur a visité les tribunaux de grande instance de Mulhouse et de Colmar, il a constaté que les moyens de fonctionnement des deux juridictions étaient jugés tout à fait satisfaisants.

En revanche, les magistrats comme les personnels des greffes se sont plaints d'un sous-effectif chronique qui affecte le bon fonctionnement de ces deux juridictions.

1. Des juridictions en sous-effectif chronique

a) Au tribunal de grande instance de Mulhouse

Les chiffres sont éloquentes.

*** Le parquet**

Le parquet de Mulhouse se compose d'un procureur de la République, d'un premier procureur de la République adjoint, de deux procureurs adjoint et de quatre substituts. Sur ces huit postes, deux sont vacants.

De 1981 à 1999, aucun poste n'a été créé malgré la diversification et l'alourdissement des tâches. En avril 2000, un poste de substitut destiné à renforcer les services des mineurs a été inscrit aux effectifs théoriques, mais depuis sa création, il est resté vacant.

Un substitut, présent depuis septembre 1997, vient d'être installé dans ses nouvelles fonctions de juge des enfants au TGI de Mulhouse. Ce poste est désormais vacant.

Pour combler en partie ces absences, le substitut placé auprès du procureur général est envoyé régulièrement dans cette juridiction depuis 1994 pour compléter les effectifs.

Selon le procureur de la République de Mulhouse, le parquet ne peut accomplir correctement ses missions que si non seulement tous les postes sont pourvus, mais en outre que soient créés deux postes de substitut. Ainsi, il disposerait d'une équipe de dix magistrats, effectif jugé minimum pour un parquet de cette taille et déjà en place dans des juridictions similaires comme celles de Nancy ou de Metz.

*** Le siège**

Les effectifs budgétaires sont les suivants : un président, un premier vice-président, huit vice-présidents, cinq juges, trois juges d'instruction, deux juges des enfants (dont un poste est vacant) et deux juges de l'application des peines.

Au cours des exercices 1998 à 2001, un seul poste de magistrat du siège a été créé, à savoir un poste de vice-président en 1999 (qui n'a été pourvu qu'en 2000), dans la perspective de la mise en place de la loi du 15 juin 2000. En réalité, la création de ce poste a permis de combler le déficit accumulé antérieurement dans certains types, notamment la famille.

Selon le président du TGI de Mulhouse, outre la nécessité de pourvoir le poste vacant, la création de deux nouveaux postes apparaît indispensable. Il s'agit, tout d'abord, d'un poste de juge des enfants afin de tenir compte du développement du contentieux dans ce domaine et de la difficulté croissante des situations gérées. Ensuite, un poste de juge non spécialisé permettrait de faire face à l'accroissement des tâches du juge des libertés et de la détention qui pourrait ainsi se consacrer à plein temps à ses fonctions.

*** Les fonctionnaires du greffe**

Situation des effectifs au 1^{er} septembre 2001

Catégorie	Effectif budgétaire	EFFECTIF RÉEL (intégrant le calcul des temps partiels)	Variation entre effectif budgétaire et effectif réel
		Situation au 2 juillet 2001 (hors CAP mutations dont données inconnues à ce jour)	
A	4	- 2 agents à 100 % = 2 - 1 agent à 50 % = 0,5 soit 3 agents (2,54 en équivalent temps plein)	- 37,5 %
B	32	- 22 agents à 100 % = 22 - 11 agents à 80 % = 9,46 - 1 agent à 50 % = 0,50 soit 34 agents (31,96 en équivalent temps plein)	- 3,1 %
C	28	- 16 agents à 100 % = 16 - 1 agent à 90 % = 0,92 - 4 agents à 80 % = 3,44 - 1 agent à 60 % = 0,60 - 8 agents à 50 % = 4 soit 30 agents (24,96 en équivalent temps plein))	- 10,8 %
Agents des Services Techniques	6	3 agents à 100 % = 3 1 agent à 50 % = 0,50 soit 4 agents (3,50 en équivalent temps plein)	- 41,7 %
TOTAL	70	71 (62,92 en équivalent temps plein)	- 11,4 %

Si l'effectif budgétaire s'élève à 70 postes budgétaires, l'effectif réel, qui tient compte des temps partiels, est seulement de 62,9 postes, soit un écart de plus de 11 %. Selon les catégories de fonctionnaire, cet écart est encore plus important. Alors que les greffiers sont presque en situation de plein effectif (31,96 en effectif réel contre 32 en effectif budgétaire), les greffiers en chef sont confrontés à un taux de vacance de 37,5 %.

Les fonctionnaires du greffe travaillent donc en flux tendu. **La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits de la victime a encore aggravé une situation déjà précaire.**

Certes, la mise en œuvre de cette dernière s'est accompagnée pour le TGI de Mulhouse de la création de deux postes budgétaires de greffiers, à savoir l'un pour le service du juge des libertés et de la détention, et l'autre dans le cadre de la juridictionnalisation de l'application des peines.

Cependant, les postes n'ont pas pu être pourvus immédiatement en raison du décalage existant entre l'entrée en vigueur de la réforme et le renforcement effectif des moyens humains lié à la durée incompressible des procédures de recrutement et de formation des greffiers.

En outre, il est à craindre que ces créations de poste soient insuffisantes pour compenser l'alourdissement des tâches résultant de la loi précédemment citée (voir infra).

b) Au tribunal de grande instance de Colmar

*** Le parquet**

L'effectif budgétaire des magistrats du parquet s'élève à 6. Un poste a été créé pour la bonne application de la loi du 15 juin 2000, mais il n'est pas pourvu. L'effectif réel est donc de 5 magistrats, soit le procureur de la République, le procureur de la République adjoint et trois substituts (au lieu de quatre budgétairement).

*** Le siège**

L'effectif budgétaire des magistrats du siège s'élève à 17, mais les postes de président de la juridiction et de vice-président des cabinets d'instruction sont vacants.

*** Les fonctionnaires du greffe**

Effectifs des personnels de greffe

Catégorie	Effectif Budgétaire	EFFECTIF RÉEL (postes vacants et déficit temps partiel)	Variation entre effectif budgétaire et effectif réel
		Situation au 2 juillet 2001 (hors CAP mutations dont données inconnues à ce jour)	
A	4	2,86	- 28,5 %
B	20	16,58	- 17,1 %
C	23	24,3	5,6 %
Catégorie C technique	5	2	- 60 %
TOTAL	52	45,74	- 12 %

L'effectif budgétaire est de 52 agents, mais 6,26 postes ne sont pas comblés en raison des vacances de poste (officielles ou officieuses, mais toujours bien réelles) et des déficits non compensés liés aux temps partiels. L'effectif réel est donc en moyenne inférieur de 12 % à l'effectif budgétaire. Il est parfois plus élevé selon les catégories de personnel. Ainsi, seulement 2,86 postes de greffiers en chef sur 4 théoriques sont occupés, soit un écart de - 28,5 %. De même, seuls 2 postes d'agent technique sur 5 sont pourvus, ce qui correspond à une vacance de 60 % des postes.

La faiblesse des effectifs est aggravée par l'instabilité des personnels de greffe dont témoignent les exemples rapportés à votre rapporteur.

Au mois de mars 2001, un agent de catégorie C promu B au choix est parti. Au mois de mai, quatre agents de catégories B sortis de l'école nationale des greffes sont arrivés dans la juridiction pour combler des postes vacants. Au même moment, une personne rejoignait le tribunal suite à une mutation tandis que deux autres le quittaient par le même biais. Au mois de juillet, deux agents de catégorie B devaient arriver mais l'un des intéressés a préféré renoncer à son avancement pour rester dans son service d'origine. Le même mois, un greffier en chef ayant été promu au choix a été muté au TGI.

2. Des tâches de plus en plus lourdes

Votre rapporteur a constaté que les TGI étaient confrontés à un alourdissement croissant de leurs tâches. D'abord la loi précitée du 15 juin 2000 a une incidence non négligeable sur l'activité de ces juridictions aussi bien au niveau du siège que du parquet¹. D'une manière générale, les missions des magistrats se sont accrues au fil des ans, notamment celles du parquet. Aujourd'hui, les magistrats sont de plus en plus impliqués dans des commissions dans lesquelles leur rôle est discutable et qui les détournent de leurs missions essentielles.

¹ Dans son rapport sur l'examen des crédits du ministère de la justice pour 2001, votre rapporteur spécial s'était inquiété de la relative désaffectation dont faisait l'objet le parquet. En effet, les magistrats du parquet sont soumis à de très fortes contraintes en matière d'horaires et de disponibilité tandis que la médiatisation de leurs fonctions conduit à une remise en cause fréquente de leurs décisions.

a) Les conséquences de la loi du 15 juin 2000

Les conséquences de la loi du 15 juin 2000 au tribunal de grande instance de Mulhouse

Le bilan d'étape de l'application de la loi du 15 juin 2000, pour le service du juge des libertés et de la détention, fait apparaître une baisse des mandats de dépôt. Toutefois, ce phénomène est compensé par un formalisme plus lourd qui accroît la charge de travail des greffes pénaux.

Les services du parquet ont ainsi enregistré une augmentation substantielle de leur charge de travail dans le cadre de la gestion des délais de retour des enquêtes menées par les services de police judiciaire ou de gendarmerie. A la date du 19 juillet 2001, 163 procédures transmises pour enquête étaient à reproduire, impliquant la saisine des magistrats sur les suites à donner à la procédure en matière de rappel de l'entité initialement saisie (police, gendarmerie, SRPJ etc). Compte tenu du nombre d'enquêtes en cours (plus de 6.000 à la date du 25 juillet 2001), la gestion des alertes est susceptible de poser des problèmes au niveau de l'organisation et de l'activité du parquet.

Certaines dispositions de la loi précitée induisent en outre l'obligation de fournir des renseignements recueillis sur une base informatique sur les éventuelles périodes de garde à vue des personnes à l'encontre desquelles les enquêtes sont diligentées ainsi que sur les éventuelles constitutions de parties civiles au stade de l'enquête. Or, la mise en œuvre de ces dispositions est contraignante dans la mesure où ces diligences requièrent plus d'attention lors de l'enregistrement, impliquant notamment la vérification dans la procédure, de la mention de ces divers éléments.

Il est ainsi possible d'évaluer à un temps plein le surcroît de travail généré par ce formalisme. Par ailleurs, le développement de la police de proximité s'accompagne de l'affectation d'un magistrat dans les locaux de la maison de justice et du droit pour exécuter des alternatives aux poursuites. Il doit cependant être assisté d'un greffier. Un demi poste doit être consacré à cette nouvelle fonction.

Pour les greffes des cabinets d'instruction, deux nouvelles obligations vont alourdir les tâches, en particulier dans les dossiers où interviennent de nombreuses victimes : l'obligation, d'une part, d'aviser les victimes de la possibilité pour elles de se constituer partie civile et, d'autre part, de les informer tous les six mois de l'état d'avancement de leur dossier. Un formalisme très lourd est donc instauré en faveur des parties civiles, accroissant les avis et notifications effectués par les greffiers.

Toutes les décisions susceptibles de remettre en cause la liberté individuelle ont été transférées au juge des libertés et de la détention, notamment le contentieux des étrangers de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945 et les décisions prises par le juge délégué en matière de mandat de dépôt. Or, pour le 1^{er} semestre 2001, ces deux types de constatations ont représenté respectivement 89 et 23 procédures. Le greffe chargé d'assister le juge de la liberté et de la détention va donc voir sa charge de travail alourdie et il est vraisemblable qu'un poste et demi au moins sera nécessaire pour assister ce magistrat.

S'agissant de l'application des peines, les dispositions de la loi du 15 juin 2000 sur la libération conditionnelle vont induire une charge considérable pour le magistrat et le greffier qui l'assiste en raison de l'instauration de débats contradictoires, de la tenue de dossiers individuels pour les détenus, de l'appel des jugements et des ordonnances rendues par le juge de l'application des peines. Il s'agit d'une mutation profonde de la conception du travail de celui-ci.

Il a été reconnu que l'assistance du magistrat lors des débats, les convocations, les notifications, les relations quotidiennes avec le milieu fermé nécessitent un poste de greffier à temps plein. Un bilan d'étape devra être effectué au terme du premier semestre d'application de ces dispositions pour en mesurer les effets et pouvoir appréhender de manière plus pertinente la charge de travail supplémentaire et les besoins nécessaires à la bonne marche du greffe.

Source : TGI de Mulhouse

Ce constat dépasse largement les conditions de travail des magistrats du TGI de Mulhouse. **Tous les magistrats et les personnels de greffe des TGI rencontrés ont été unanimes pour estimer que la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000 avait accru leur charge de travail.**

Ainsi, au TGI de Colmar, on constate que la juridictionnalisation de l'exécution des peines a multiplié par deux ou par trois le temps consacré à chaque dossier en vue de la réunion de la commission d'application des peines. En outre, ces réunions ayant été transformées en de véritables audiences, elles nécessitent désormais la présence d'un greffier.

b) Le poids croissant des assises

Les magistrats du siège du TGI de Colmar ont également souligné le problème de leur participation à la cour d'assises du Haut-Rhin. En l'absence de magistrats spécialement affectés à cette juridiction, le TGI de Colmar fournit un assesseur à chaque session. En 2001, 7 sessions ont été tenues, d'une durée de trois semaines environ, ce qui signifie qu'un magistrat est absent pendant près de la moitié de l'année. Cette situation risque encore de s'aggraver suite à la création d'un double degré de juridiction et en raison de l'allongement du temps des sessions, handicapant lourdement le fonctionnement du tribunal.

c) La multiplication des tâches du parquet

Depuis quelques années, la conduite de la politique pénale par le parquet a conduit ce dernier à participer à une multitude de partenariats. Ainsi, au TGI de Mulhouse, il est impliqué dans quatre contrats locaux de sécurité et

a signé de nombreuses conventions dont les exemples suivants révèlent leur grande diversité :

- une convention avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociales sur la toxicomanie et le suivi social des toxicomanes sous main de justice ;

- une convention avec l'éducation nationale sur le suivi des mineurs délinquants ;

- une convention relevant de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies ;

- une convention avec la caisse des allocations familiales et la caisse régionale d'assurance maladie sur le travail clandestin ;

- une convention pour lutter contre les femmes battues et les violences conjugales ;

- une convention avec la maison de justice et du droit de Mulhouse.

Or, si la Chancellerie encourage le développement de ces nouvelles activités, elle n'en tient pas compte dans le calcul des tâches accomplies par les parquets et les besoins en personnel.

Il en est de même en ce qui concerne l'essor de formes très chronophages de traitement du contentieux comme le traitement en temps réel, les alternatives aux poursuites ou encore la création de groupes locaux de traitement de la délinquance et la participation à de multiples commissions.

Alors même que les magistrats des TGI peinent à accomplir l'ensemble de leurs tâches, ils sont contraints de siéger dans de nombreuses commissions dans lesquelles ils n'ont pas de compétence réelle et ne font souvent que de la figuration : commission d'admission à l'aide sociale, commission de propagande, commission de remembrement, commission de disciplines des fonctionnaires communaux, commission de la médaille de la famille française etc. **Il convient donc de mettre un terme à cette tendance et à recentrer les magistrats sur leurs activités essentielles, à savoir trancher les litiges.**

Magistrats de l'ordre judiciaire
(participation aux travaux de diverses commissions)

4541. – 4 mai 1989. – **M. Hubert Haenel** demande à **M. le garde des sceaux**, ministre de la justice, de bien vouloir lui communiquer la liste des organismes administratifs de toute nature auxquels participent à des qualités des magistrats, de façon permanente ou occasionnelle, sans que cette participation soit directement impliquée par leurs fonctions juridictionnelles.

Réponse. – Les organismes administratifs auxquels participent des magistrats de l'ordre judiciaire peuvent être regroupés selon les catégories suivantes : A. – Chambres, conseils ou commissions de discipline : 1. Chambre régionale de discipline des architectes. 2. Chambre régionale de discipline des commissaires aux comptes. 3. Chambre régionale de discipline du conseil régional de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés. 4. Chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des pharmaciens. 5. Chambre de discipline du conseil régional de l'ordre des vétérinaires. 6. Conseil de discipline de la fonction publique territoriale. 7. Commission disciplinaire des hôpitaux. 8. Commission nationale de discipline des membres des tribunaux de commerce. B. – Commissions électorales : 1. Commissions de propagande pour l'élection des députés, des sénateurs, des conseillers régionaux, des conseillers généraux et des conseillers municipaux. 2. Commissions de contrôle des opérations de vote pour l'élection des députés, des conseillers régionaux, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et du Président de la République. 3. Commission locale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République. 4. Bureau du collège électoral pour l'élection des sénateurs. 5. Commission de recensement général des votes pour l'élection des députés, des conseillers régionaux et du Président de la République. 6. Commission de vérification des campagnes audiovisuelles en vue des élections. 7. Commission départementale de réclamation contre la liste pour l'élection aux chambres d'agriculture. 8. Commission de propagande électorale pour les élections aux chambres d'agriculture. 9. Commission de contrôle des opérations de vote pour les élections aux conseils de prud'hommes. 10. Commission de contrôle des opérations de vote pour les élections aux tribunaux paritaires de baux ruraux et aux commissions consultatives paritaires départementales de baux ruraux. 11. Commission de contrôle des opérations de vote pour l'élection des juges des tribunaux de commerce. 12. Commission chargée de dresser la liste électorale pour les sélections des juges consulaires (En Alsace-Moselle et en cas de création d'un tribunal de commerce). 13. Commission chargée de dresser la liste électorale pour les élections des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie. C. – Conseils : 1. Conseil d'administration du centre de formation professionnelle des avocats. 2. Conseil d'administration du centre de formation professionnelle aux fonctions de notaire. 3. Conseil d'administration de l'école de notariat. 4. Conseil d'administration de l'institut régional de formation des travailleurs sociaux et de recherches sociales. 5. Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. 6. Conseil d'administration de l'établissement d'hospitalisation public national de Fresnes. 7. Conseil départemental de la protection de l'enfance. 8. Conseil départemental près le service départemental de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre. 9. Conseil d'administration de l'office départemental des anciens combattants et victimes de guerre. 10. Conseil de famille des pupilles de guerre. 11. Conseil national de l'ordre des pharmaciens. 12. Conseil national de l'ordre des médecins. 13. Conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes. 14. Conseil des impôts. 15. Conseil de la concurrence. 16. Conseil supérieur des français à l'étranger. 17. Conseil de l'organisation judiciaire. 18. Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. D. – Jurys de concours et d'examens : 1. Jury de l'examen d'entrée au centre de formation professionnelle des avocats. 2. Jury du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. 3. Jury de l'examen d'aptitude aux fonctions de courtier assermenté. 4. Jury du certificat d'études juridiques du diplôme d'études comptables supérieures (D.E.C.S.). 5. Jury du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé.

6. Jury de l'examen professionnel d'huissier de justice. 7. Jury de l'examen d'aptitude aux fonctions de notaire. 8. Jury de l'examen de premier clerc de notaire. 9. Jury de l'examen pour le diplôme du premier cycle de l'école de notariat. 10. Jury du concours d'enquêteur de police. 11. Jury du concours d'inspecteur de police. 12. Jury du concours de commissaire de police. 13. Commission spéciale de sélection des commissaires de police recrutés au choix. 14. Jury du concours de recrutement des magistrats des tribunaux administratifs. 15. Jury du concours des assistantes sociales. 16. Jury du concours de recrutement des élèves sous-directeurs de l'administration pénitentiaire. 17. Jury du concours des élèves éducateurs de l'administration pénitentiaire. 18. Jury du concours des élèves surveillants de l'administration pénitentiaire. 19. Jurys des concours de recrutement des personnels administratifs de l'administration pénitentiaire. 20. Jury du concours d'accès à l'école nationale de la magistrature.

E. - Commissions diverses :

1. Commission d'admission à l'aide sociale.
2. Commission départementale d'aide sociale.
3. Commission pédagogique interrégionale relative à la compétence des délégués à la tutelle aux prestations sociales.
4. Commission régionale d'animation pour le perfectionnement des directeurs d'établissements publics et privés pour mineurs handicapés.
5. Commission d'autorisation d'emploi des enfants dans les spectacles.
6. Commission départementale de contrôle de l'emploi obligatoire des mutilés de guerre.
7. Commission départementale des travailleurs handicapés.
8. Commission régionale des institutions sociales et médico-sociales.
9. Commission régionale de l'hospitalisation.
10. Commission départementale de la médaille de la famille française.
11. Commission départementale des tutelles aux prestations sociales.
12. Commission supérieure des maladies professionnelles.
13. Commission d'assistance judiciaire (en matière de contentieux de la Sécurité sociale).
14. Président du bureau central de tarification (maladies et accidents professionnels dans l'agriculture).
15. Commission nationale technique de la Sécurité sociale.
16. Commission de surveillance des établissements pénitentiaires.
17. Commission départementale de lutte contre la prostitution.
18. Commission de conciliation des rapatriés.
19. Commission du contentieux de l'indemnisation des rapatriés.
20. Commission sociale centrale des rapatriés.
21. Commission régionale de remise et d'aménagement des prêts aux rapatriés.
22. Commission de séjours des étrangers.
23. Commission d'expulsion des étrangers.
24. Comité consultatif de l'interdiction de séjour.
25. Commission de recours des réfugiés (magistrats-rapporteurs).
26. Commission régionale de dispense du service national.
27. Commission juridictionnelle du service national.
28. Commission départementale d'aménagement foncier.
29. Commission communale d'aménagement foncier.
30. Commission consultative compétente en matière d'association foncière urbaine.
31. Commission consultative paritaire départementale des baux ruraux.
32. Commission consultative paritaire régionale des baux ruraux.
33. Commission départementale de conciliation fiscale.
34. Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.
35. Commission des infractions fiscales.
36. Comité consultatif du ministère de l'économie et des finances.
37. Commission des opérations de bourse.
38. Commission administrative régionale.
39. Commission chargée de donner un avis sur les demandes d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers.
40. Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.
41. Commission d'examen des réclamations des élections au comité technique départemental des transports.
42. Commission des sanctions administratives (transports).
43. Commission des dommages de guerre de Paris.
44. Comité de protection des obtentions végétales.
45. Commission régionale de l'inscription sur la liste des commissaires aux comptes.
46. Commission régionale chargée de l'établissement de la liste des mandataires-liquidateurs.
47. Commission nationale chargée de l'établissement de la liste des administrateurs judiciaires.
48. Commission régionale d'évaluation de l'indemnité des greffiers titulaires de charge.
49. Commission d'évaluation des offices d'huissier.
50. Commission de répartition des indemnités de création et de suppression des offices de notaire.
51. Commission régionale d'indemnisation des professions judiciaires.
52. Commission régionale d'indemnisation des greffiers des tribunaux de commerce.
53. Commission supérieure des tarifs des professions judiciaires.
54. Commission nationale chargée de proposer des candidats pour les offices de greffiers des tribunaux de commerce.
55. Commission des périodiques.

56. Commission paritaire des publications et agences de presse. 57. Commission de contrôle des films cinématographiques. 58. Commission de surveillance des publications destinées à la jeunesse. 59. Commission consultative des archives audiovisuelles de la justice. 60. Commission relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle. 61. Commissions consultatives concernant les annonces judiciaires et légales. 62. Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels. 63. Commission des sondages. 64. Commission chargée de contrôler la transparence financière de la vie politique. 65. Commission supérieure de codification. 66. Commission d'habilitation des officiers de police judiciaire. 68. Commission nationale de l'informatique et des libertés. 69. Comité consultatif de libération conditionnelle. 70. Commission consultative sur la situation des enfants en bas-âge dont la mère est détenue. 71. Commission supérieure d'arbitrage (conflits du travail).

B. DES LOCAUX TROP RÉDUITS

Votre rapporteur a constaté que les locaux des TGI de Mulhouse et de Colmar étaient trop exigus pour assurer des conditions de travail satisfaisantes aux magistrats et aux personnels de greffe. Ainsi, le nombre de bureaux pour les magistrats du siège et du parquet est insuffisant pour permettre à chacun de disposer de son propre bureau.

1. Le tribunal de grande instance de Colmar

Au TGI de Colmar, 15 bureaux sont disponibles pour les magistrats du siège alors qu'ils sont 17. De même, les 6 magistrats du parquet doivent se partager 5 bureaux. Or, tous les travaux possibles de cloisonnement ont déjà été effectués. En conséquence, la répartition du personnel dans les locaux est très difficile et le moindre espace est utilisé pour y installer un poste de travail.

Les exemples suivants montrent la gravité de la situation. Récemment, un concierge a été nommé au TGI, mais le local qui lui a été attribué servait jusqu'à présent aux rappels à la loi organisés par les délégués du procureur de la République, qui n'ont désormais plus de salle pour exercer leur mission. De même, faute de place, les services de la chambre commerciale sont éclatés dans plusieurs bâtiments (voir infra). Quant aux locaux réservés aux archives au sous-sol, ils sont tout juste suffisants.

Pour autant, l'agrandissement du TGI est malaisé dans la mesure où il est « coincé » entre la maison d'arrêt et d'autres bâtiments privés. En outre, le bâtiment est classé : tout projet de restructuration doit donc au préalable être soumis au service des monuments historiques.

Pour disposer de l'espace nécessaire au bon fonctionnement de la juridiction, son président souhaiterait pouvoir louer des locaux afin de délocaliser deux séries de service et récupérer les bureaux libérés pour d'autres services.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, il serait tout d'abord souhaitable de déménager hors du tribunal le service des juges des affaires familiales. A l'heure actuelle, le manque de bureaux rend difficilement admissibles les conditions dans lesquelles les couples patientent avant d'être reçus par les juges. En outre, les audiences se déroulent dans la bibliothèque, qui non seulement n'est pas adaptée à ce type d'activité mais de plus ne peut plus être utilisée pour la consultation des ouvrages pendant lesdites audiences. Cette délocalisation permettrait d'offrir un cadre plus humain aux justiciables en leur évitant de côtoyer la clientèle pénale du tribunal et en réduisant le traumatisme de leur situation par la suppression de la symbolique attachée au palais de justice. Les besoins en superficie représentent un local d'environ 180 m² qui contiendrait une salle d'audience, les bureaux des magistrats et des fonctionnaires du greffe ainsi qu'une salle d'attente et un bureau pour la permanence du service de la médiation familiale.

Ensuite, il conviendrait de créer un groupe commercial en regroupant sur un même site la chambre commerciale, le registre du commerce et les locaux des juges commissaires. Une telle opération nécessiterait un certain délai puisqu'une étude préalable relevant de la cour d'appel devra analyser les modalités pratiques. Toutefois, cette délocalisation présenterait les mêmes avantages que celle des affaires familiales et aurait en outre le mérite de réunir dans un lieu unique l'ensemble des services concernés par les affaires commerciales. Les besoins en superficie devraient s'élever à 400m².

2. Le tribunal de grande instance de Mulhouse

Les services du TGI de Mulhouse sont également très à l'étroit. Faute d'espace suffisant, le tribunal pour enfants est installé dans le tribunal d'instance. Par ailleurs, le stockage des archives au tribunal arrive à saturation, sauf à faire des aménagements coûteux avec des rayonnages mobiles. Une partie des archives a d'ailleurs dû être transportée à Cernay.

Devant votre rapporteur, le président du TGI a plaidé pour la construction d'un étage supplémentaire afin de pouvoir construire de nouveaux bureaux et des salles de réunion.

Par ailleurs, celui-ci a fait mener une étude prospective, compte tenu de l'évolution prévisible des effectifs et de l'activité dont il ressort les résultats suivants.

L'organisation généralisée des débats contradictoires pour la libération conditionnelle et la détention provisoire va nécessiter la mise à disposition de salles d'audience, de salles d'attente et de bureaux plus spacieux au regard du nombre d'intervenants aux débats (magistrat, greffier, ministère public, personne mise en examen ou condamnée, avocats, escorte voire interprète). Le projet immobilier relatif à la création d'une salle d'audience supplémentaire et à la réorganisation de l'espace du cabinet d'instruction devrait pouvoir y répondre pour partie dès sa finalisation prévue pour la fin de l'année 2002. Il reste que la question de la réorganisation des services et la redistribution des bureaux va se poser à très court terme en raison du taux d'occupation actuel très élevé suite à la création du juge des libertés et de la détention.

Il apparaît donc urgent de « mettre à plat » les besoins immobiliers des deux TGI et d'y apporter une solution adaptée aux contraintes de chacune des juridictions.

C. DES CHAMBRES COMMERCIALES « OUBLIÉES » PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'organisation du service de la chambre commerciale du TGI de Mulhouse

La chambre commerciale est divisée en deux sections dont l'une gère le contentieux commercial au rythme d'une audience de mise en état et d'une audience de plaidoirie hebdomadaires, tandis que l'autre s'occupe des procédures collectives à raison d'une audience par semaine. Les juges mulhousiens sont également souvent désignés comme juge de la mise en état pour procéder à l'audition des parties. Ils procèdent ainsi à de nombreuses conciliations en cours d'instance.

Chaque section est présidée par un vice-président du tribunal et 22 juges consulaires assesseurs participent aux travaux des deux sections. En outre le président de la chambre commerciale est chargé des référés commerciaux, des requêtes et du traitement des difficultés des entreprises : 11 juges consulaires interviennent dans la gestion de cette dernière mission mais ne participent pas aux deux premières dont l'exécution est à la charge du greffe spécialisé des référés.

L'organisation du greffe de la chambre commerciale a été « verticalisée », c'est-à-dire qu'il n'y a pas, en principe, de spécialisation des personnels fonctionnaires qui ont tous vocation à traiter l'ensemble des tâches afférentes à ce service et qui peuvent ainsi se remplacer les uns les autres à grade équivalent ou à catégorie équivalente.

L'originalité de ce service réside notamment dans l'intervention quotidienne de 22 juges consulaires qui ont recours au greffe pour l'accomplissement de leurs travaux, ce qui a pour effet de multiplier les contacts, les exigences et les contraintes, et notamment une disponibilité de tous les instants des personnels du greffe : participation aux audiences collégiales, courrier, ordonnances des juges commissaires, audiences des juges commissaires...

En raison de l'application du droit local alsacien-mosellan, les tribunaux de commerce n'existent pas dans le département du Haut-Rhin. Ils sont remplacés par une chambre spécialisée auprès de chaque TGI présidée par un magistrat professionnel assisté de juges consulaires bénévoles qui sont des commerçants élus pour 4 ans. Ils sont 12 au TGI de Colmar et 22 au TGI de Mulhouse. Ils s'occupent des procédures collectives et du contentieux commercial, mais leurs activités de prévention et de médiation tendent également à se développer. Ils suivent également toutes les expertises demandées par les juridictions commerciales, ce qui leur permet souvent d'obtenir une conciliation entre les deux parties au cours de l'expertise.

Le système alsacien-mosellan permet donc de bénéficier des garanties apportées par la présence d'un juge professionnel tout en ayant les avantages liés à la présence de magistrats non professionnels issus du monde du commerce. Ainsi, la justice rendue n'est pas ignorante des réalités de la sphère commerciale et elle associe des citoyens à l'exécution de sa mission. En outre, l'échevinage a l'avantage de rendre la justice peu coûteuse pour l'Etat tout en étant efficace et bien acceptée par les justiciables. Le fait que la réforme des tribunaux de commerce en « vieille France » s'inspire pour partie du système alsacien-mosellan montre bien que la pertinence, voire la supériorité de ce dernier est reconnue par tous.

Paradoxalement, la justice commerciale pourtant si louée est exercée dans des conditions exécrables en raison de la non prise en compte de la part de la Chancellerie de ses besoins les plus élémentaires.

La justice commerciale souffre tout d'abord de moyens humains et matériels insuffisants.

1. Des moyens humains insuffisants

Les personnels de greffe sont en sous-effectif chronique en raison des vacances de postes et de la multiplication des temps partiels qui ne sont pas compensés.

A la chambre commerciale du TGI de Mulhouse, le nombre de personnels de greffe est passé de 9 personnes théoriques (6,8 effectives) en 1998 à 7 (4,9 en réalité) en 2001, diminution sans proportion avec la légère décroissance du nombre d'affaires nouvelles.

A la chambre commerciale du TGI de Colmar, les effectifs réels sont de 9 % inférieurs aux effectifs budgétaires. Pour compenser ce manque d'effectifs, 5 emplois-jeunes et 4 vacataires ont été affectés à la juridiction commerciale.

En outre, le poids des temps partiels et l'instabilité des effectifs aggravent les dysfonctionnements des chambres commerciales en empêchant un suivi attentif des dossiers et une collaboration efficace avec l'ensemble des juges. Ainsi, un dossier va être traité tour à tour par différents fonctionnaires du greffe, qui devront à chaque fois s'en « imprégner », ce qui entraîne des retards et crée des risques d'erreurs de procédure.

Par ailleurs, contrairement à d'autres services dans lesquels les greffiers travaillent avec un ou deux magistrats, dans les chambres commerciales, ils ont comme interlocuteurs tous les juges consulaires et le président de chambre. Il s'agit donc d'une difficulté supplémentaire que l'absence d'équipe permanente de fonctionnaires du greffe ne contribue pas à résoudre.

Votre rapporteur spécial a également constaté l'absence de formation initiale spécifique pour les personnels de greffe affectés dans les chambres commerciales. Ce paradoxe s'explique par le fait qu'en « vieille France », leurs fonctions ne sont pas assumées par des fonctionnaires. En conséquence, l'école nationale des greffes n'a pas développé de module de formation.

Cette situation présente deux inconvénients. D'une part, elle oblige les juridictions commerciales d'Alsace et de Moselle à former elles-mêmes, souvent « sur le tas », leurs personnels de greffe. D'autre part, elle contribue à rendre les juridictions commerciales peu attractives pour lesdits personnels qui ignorent leurs méthodes de travail et tendent donc, lorsqu'ils y sont affectés, à demander rapidement leur mutation dans des services pour lesquels l'école les a formés.

2. Des moyens matériels trop « justes »

Les juridictions commerciales ne disposent pas non plus de moyens matériels suffisants. Au motif que les juges consulaires ne sont pas des magistrats professionnels, le ministère de la justice se désintéresse des conditions dans lesquelles ils exercent leurs activités.

A Colmar, les bureaux pour accueillir les juges consulaires et une secrétaire sont fournis par la chambre de commerce et d'industrie. Le TGI se contente de payer l'eau et l'électricité ainsi que les cotisations chômage de ladite secrétaire.

A Mulhouse, le TGI met à la disposition des juges un seul bureau. L'association des juges consulaires a donc passé une convention avec la chambre de commerce et d'industrie de Mulhouse afin que cette dernière leur fournisse non seulement deux bureaux, mais aussi un fax et un téléphone ! Cette situation pose un problème déontologique.

Il y a quelques années, la cour des comptes avait consacré une partie de son rapport annuel aux crédits du ministère de la justice et avait dénoncé les participations financières des chambres de commerce et d'industrie dans le fonctionnement de la justice commerciale. **Votre rapporteur regrette que la Chancellerie n'ait pas tenu compte de ces remarques et ne prenne pas en charge des frais qui lui reviennent incontestablement.**

Deux autres exemples confirment le manque de considération de la Chancellerie à l'égard des juridictions commerciales.

D'abord, aucun effort n'est fait pour faciliter la tâche des juges consulaires. Ainsi, aussi bien à Mulhouse qu'à Colmar, les registres du commerce, du nantissement et de l'inscription des privilèges sont situés au tribunal d'instance. De même, alors que les juges sont amenés à effectuer de nombreuses recherches administratives, notamment pour disposer d'informations sur les sociétés sur lesquelles portent les litiges, ils ne disposent pas d'accès à « infogreffe », une base de données essentielle qui fournit ce type de renseignements. Ils sont donc obligés de se déplacer, ce qui retarde les procédures et n'est pas sans poser des problèmes de sécurité (perte de dossiers par exemple).

Votre rapporteur a pu constater que les seuls documents pris en charge par la Chancellerie étaient les codes, et pas toujours en quantité suffisante au regard du nombre des juges. Les autres publications (brochures, revues spécialisées, articles de doctrine) sont soit achetées par les juges sur leurs propres deniers, soit par les chambres de commerce et d'industrie qui les mettent à leur disposition.

Ensuite, les juges consulaires font l'objet d'une absence de reconnaissance financière de la part de la Chancellerie qui ne peut que décourager les vocations à devenir juge consulaire. Certes, ces derniers sont bénévoles, ils n'ont donc pas à tirer un profit financier de leurs activités. Toutefois, il est inadmissible que leurs fonctions aient pour eux un coût financier. Or, c'est bien la triste réalité. Contrairement aux juges des conseils de prud'hommes ou même aux juges consulaires de « vieille France » qui, eux, sont indemnisés de leurs frais réels, les juges consulaires ne sont pas défrayés de leurs frais professionnels. Ils bénéficient seulement d'une déduction fiscale limitée à 3.000 francs par an. Ainsi, ils doivent financer leur toge de juge ou encore les primes d'assurance qui couvrent les risques liés à leur activité, voire le parking à chaque fois qu'ils se rendent au tribunal.

Votre rapporteur spécial plaide donc pour la création d'une indemnité forfaitaire représentative de leurs frais annuels.

Les difficultés de fonctionnement de la chambre commerciale du TGI de Mulhouse

La situation de ce greffe se dégrade de manière régulière et inquiétante depuis plusieurs années sans que la diminution du nombre des affaires, qui est réelle depuis trois ans, permette de compenser de manière significative la charge de travail du personnel dont le rendement est naturellement « troublé » par sa nécessaire disponibilité aux exigences des 24 magistrats de la chambre.

La dégradation déplorée résulte directement de la **diminution des effectifs**, mais aussi de la **multiplication des emplois à temps partiel** et de l'usage de solutions provisoires telles que vacataires et greffiers placés. Il en découle en effet des périodes où le service fonctionne avec un personnel réduit au minimum (le mercredi notamment) ce qui induit une surcharge ponctuelle et une pression inutile pour les fonctionnaires présents, un investissement en heures de formation des personnels temporaires sans aucun retour et une lassitude accompagnée d'une démotivation, voire d'un découragement du personnel d'encadrement.

Trois aspects particuliers méritent d'être encore signalés :

- Les juges consulaires ont à leur disposition un bureau dans les locaux de la chambre de commerce et de l'industrie avec une secrétaire à mi-temps. Ce dispositif extérieur est indépendant du tribunal et a été mis en place par une convention conclue entre la compagnie des juges consulaires et la chambre de commerce et d'industrie.

Ce système, qui permet de soulager le greffe de certaines tâches (convocation des chefs d'entreprise dans le cadre de la prévention des difficultés des entreprises, frappe des rapports des juges commissaires) est un palliatif non négligeable à la défaillance du service public de la justice mais paraît contraire, en dehors d'un encadrement légal, aux critères d'une gestion orthodoxe du service public.

- Les juges consulaires, participent bénévolement à l'exécution du service public sans indemnités : il est remarquable de relever qu'ils doivent supporter les frais de stationnement de leur véhicule lorsqu'ils participent à des audiences de 4 ou 5 heures !

- La recherche d'une « justice commerciale » de qualité qui est poursuivie au tribunal de Mulhouse nécessite l'implication totale des juges consulaires ; l'extension des attributions de ces magistrats nécessite des moyens matériels et humains appropriés pour les exécuter mais aussi pour attirer et retenir des candidats sérieux et motivés.

D. LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT : DEUX CONCEPTS DIFFÉRENTS MAIS EFFICACES

A l'origine, la création des maisons de justice et du droit avait pour but de développer des réponses alternatives à la petite et moyenne délinquance et de constituer un lieu de médiation et de conciliation.

Toutefois, les maisons de justice et du droit restent un concept expérimental. Ainsi, malgré leur dénomination commune, les maisons de

justice et du droit varient fortement aussi bien dans leur organisation que dans leurs priorités, d'un parquet à l'autre.

A cet égard, les maisons de justice et du droit de Mulhouse et de Colmar témoignent de cette diversité. Alors que celle de Mulhouse peut être considérée comme plutôt « traditionnelle », les spécificités de celle de Colmar la rendent particulièrement originale, notamment parce qu'elle s'appuie sur une association.

1. La maison de justice et du droit de Mulhouse

L'idée d'une maison de justice et du droit est née en 1996, mais la convention relative à sa création et à son fonctionnement a seulement été signée à l'été 1998 entre le préfet du département du Haut-Rhin, le procureur de la République et le président du TGI de Mulhouse, le maire de Mulhouse, le bâtonnier de l'ordre des avocats du bureau de Mulhouse et le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le ministère de la justice et la ville se partagent les coûts de fonctionnement de la maison de justice et du droit. La Chancellerie prend en charge les salaires du greffier et des trois agents de justice, le quatrième étant rémunéré par la ville, qui finance également le chauffage, l'éclairage, l'eau, le nettoyage et une partie de la surveillance. Quant au TGI, sa contribution au budget de la maison de justice et du droit s'élève à 9.146,94 € (60.000 francs par an).

La maison de justice et du droit de Mulhouse exerce à la fois une mission judiciaire et une mission d'accueil.

*** Les missions judiciaires**

Implantée dans une zone urbaine, elle a d'abord pour objet de lutter par des réponses alternatives contre la petite et la moyenne délinquance créatrice de l'insécurité urbaine et du sentiment d'impunité qui résulte de la lenteur de son traitement judiciaire. Le rappel à la loi est effectué par un magistrat du parquet ou par les quatre délégués désignés à cet effet par le procureur de la République, également chargés de la médiation pénale et du suivi des classements sous condition. Sur l'année 2000, les délégués du procureur ont ordonné 447 mesures concernant 595 personnes. Quant aux mesures de réparation concernant les mineurs, leur exécution relève du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse.

La maison de justice accueille également une association (Accor 68) qui rémunère un salarié à temps plein pour exercer des actions d'aide aux victimes. En 2000, 525 personnes ont été reçues.

Par ailleurs, deux conciliateurs sont rattachés à la maison de justice, qui ont rencontré 301 personnes en 2000.

*** Les missions d'accueil**

Au-delà de ses fonctions judiciaires, la maison de justice et du droit de Mulhouse exerce une mission d'accueil. Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, le procureur de la République de Mulhouse a insisté sur le rôle de la maison de justice non seulement comme lieu d'accueil, mais également « de solutions » auprès d'un public ignorant les circuits administratifs et judiciaires.

En effet, toutes les personnes qui « passent à l'accueil » sont orientées vers la structure susceptible de traiter leur demande, quelle soit interne à la maison de justice mais également externe. Ainsi, les 4 personnes¹ assurant l'accueil ont reçu en 2000 plus de 5.000 coups de téléphone et 5.571 personnes.

En outre, la maison de justice et du droit organise la consultation gratuite d'avocats (2.296 personnes accueillies en 2000), de notaires (89 personnes) et d'huissiers (68 personnes), participant ainsi à l'information juridique des plus défavorisés.

La maison de justice et du droit envisage plusieurs projets pour améliorer les services qu'elle rend aux justiciables. La création d'un site Internet est en cours d'élaboration, son coût est évalué à entre 4.573 et 7.622 € (soit entre 30.000 et 50.000 francs). Le procureur de la République a également manifesté la volonté de créer une antenne dans les juridictions de Thann et d'Huningue. Toutefois, ces projets ne disposent pas des moyens financiers et humains nécessaires.

2. La maison de justice et du droit de Colmar

Elle a été créée en 1992, parmi les premières du territoire, et présente trois spécificités qui la distinguent assez sensiblement des autres maisons de justice et du droit.

*** L'accès au droit : une priorité**

D'abord, **elle est orientée principalement vers l'accès au droit**. Ce choix résulte d'une part de l'absence jusqu'en 2001 de conseil départemental d'accès au droit dans le Haut-Rhin et, d'autre part, du lien existant entre

¹ Lorsqu'il s'est rendu à la maison de justice et du droit de Mulhouse, votre rapporteur a été informé que trois des quatre personnes assurant l'accueil allaient quitter leurs fonctions. Il s'agissait en effet d'emplois jeunes qui avaient réussi à trouver un travail mieux payé et plus stable. Désormais se pose le problème de la relève.

l'accès au droit et le champ pénal. Comme le fait remarquer le procureur de la République du TGI de Colmar : *« en aidant les habitants du quartier, par le moyen de l'accès au droit, à prendre conscience qu'ils sont des sujets de droit et en leur facilitant l'exercice des droits dont ils sont titulaires, la maison de justice contribue à les sortir de leur sentiment de constituer des habitants de seconde catégorie et de vivre dans une zone de non ou de moindre droit. L'accès au droit constitue ainsi un facteur important de paix sociale, et donc de prévention de la délinquance »*.

*** Une compétence géographique étendue**

La deuxième spécificité de cette maison de justice est sa compétence géographique. Elle ne se contente pas de traiter les questions des quartiers difficiles de l'ouest de Colmar, mais cherche à instaurer une justice de proximité au bénéfice de l'ensemble des habitants du ressort du TGI qui couvre les arrondissements de Guebwiller, Colmar, Ribeauvillé et Sélestat. C'est la raison pour laquelle elle se nomme maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace. Elle tend à devenir une structure délocalisée, qui a installé des annexes dans les principales villes du ressort, où le personnel salarié de la maison de justice se déplace pour y tenir des vacations régulières, selon une périodicité fonction de l'importance de la ville : quotidiennes à Sélestat, hebdomadaires à Guebwiller et au siège de la communauté de communes du bassin potassique. Certains intervenants membres de la maison de justice (barreau, conciliateurs...) assurent également des permanences à Colmar et dans les autres villes. L'ouverture de deux nouvelles annexes – à Sainte Marie-aux-Mines et Neuf Brisach – est en cours de réalisation. La possibilité d'intervenir sur d'autres sites ayant une population moindre, sous forme d'une tournée itinérante, est en projet.

Ce nouveau fonctionnement de la maison de justice modifie la nature de celle-ci. Elle assure désormais un maillage de proximité de tout le territoire relevant de la compétence du TGI de Colmar, y compris les zones rurales. Il a même été indiqué à votre rapporteur spécial que 17 % des justiciables relevant du TGI de Mulhouse se rendent à la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace.

*** Une structure appuyée sur une association**

Enfin, cette maison de justice se caractérise par le fait qu'elle s'appuie sur une association. La maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace fait l'objet pour ce qui regarde son organisation, comme toutes les autres maisons de justice, d'une convention signée entre le préfet, le procureur de la République, le maire et d'autres intervenants de la politique pénale. Il est apparu assez tôt après la mise en place de la maison de justice en 1992 l'intérêt et l'utilité d'adjoindre à cette organisation une association, constituée d'acteurs de terrain et de représentants du secteur associatif, ainsi que de personnels de l'institution judiciaires locale, dont le rôle est de

permettre de démultiplier certaines activités de la maison de justice ainsi que de promouvoir celle-ci.

Désormais, afin de donner un véritable droit de codécision à l'association et d'assurer son autonomie par rapport à l'institution judiciaire, les statuts de l'association limitent le nombre de magistrats et de fonctionnaires judiciaires dans les organes de direction. L'institution judiciaire ne peut plus être majoritaire, même s'il est prévu une représentation minimale de celle-ci. A l'heure actuelle, le procureur de la République est le président de l'association, mais il a insisté auprès de votre rapporteur spécial sur le fait que la présidence a vocation à être occupée par un non magistrat.

Cette organisation présente un double avantage.

D'une part, elle permet à la maison de justice de disposer de moyens financiers distincts du budget de la justice grâce aux concours des collectivités locales et de quelques financiers institutionnels, et de disposer de ses propres salariés. Ainsi, jusqu'à l'année dernière, aucun personnel du ministère de la justice n'était affecté à la maison de justice. Actuellement, l'association emploie 3 salariés dont un à mi-temps, l'apport du ministère de la justice en terme de personnel se limite à un agent de justice¹. L'un des salariés a cependant admis que cette « pêche » aux subventions absorbait un temps et une énergie considérables qui mériteraient d'être utilisés pour les véritables missions de la maison de justice.

D'autre part, grâce à l'existence d'une association, les partenariats se sont multipliés avec de nombreux acteurs du terrain, qui en raison de leur participation aux organes de direction de l'association, se trouvent en situation de peser sur la définition des projets et des priorités de la maison de justice.

Parmi les conciliateurs nommés par le premier président de la cour d'appel de Colmar, quatre interviennent à la maison de justice.

¹ Si le ministère de la justice a décidé récemment d'affecter à chaque maison de justice un greffier et un agent de justice, le poste de greffier pour celle de Colmar est toujours non pourvu

Témoignage de deux conciliateurs intervenant au sein de la maison de justice de Colmar sur leur mission

Dans une société qui se veut sans risque, où chaque citoyen est déterminé à faire valoir ses droits sans faiblesse, il est nécessaire de trouver les voies qui doivent rester un dernier recours. L'expérience montre que l'apaisement recherché est plus souvent le fruit de l'analyse et de l'explication que celui de l'arbitrage.

Témoignages de deux conciliateurs de justice, dont il convient de souligner que les professions exercées antérieurement par l'un et l'autre n'étaient pas de nature juridique, de sorte que leurs interventions relèvent davantage de l'action de personnes issues de la société civile que de « sachants » dans le domaine du droit :

M. X :

Les conflits qui sont soumis aux conciliateurs atteignent rarement, objectivement, l'intensité du drame, mais pourtant, ils sont souvent perçus comme tels par les intéressés.

Les difficultés de voisinage sont durement ressenties dans les grands immeubles en ville : un voisin irascible, un chien bruyant empoisonnent la vie de leur entourage. Dans ce cas la solution est recherchée avec le concours des bailleurs de logements et des services sociaux. La conjonction des pressions sur les uns, des apaisements à l'égard des autres vise à « calmer le jeu ».

A la campagne, et dans les zones d'habitat individuel, les conflits sont d'une autre nature. On se supporte à peine mieux entre voisins mais la hauteur d'une haie ou la chute des feuilles d'un arbre ne pose pas de problèmes insolubles. On est cependant ébahi par le souci de certains de faire respecter ce qu'ils considèrent comme leur droit. Exemple de question : « ma voisine qui dispose d'une salle de bain mansardée éclairée par une tabatière aveugle dans le toit, à moins de 6 mètres de la limite de ma propriété, a-t-elle le droit de poser son tapis de bain sur le rebord de la tabatière ?... »

Si on se laisse aller à l'anecdote on peut aussi se rappeler ce propriétaire de chien qui avait porté plainte contre son voisin parce que ce dernier aboyait (un simulateur !...) pour exciter l'animal. Une procédure d'interdiction de l'aboyeur devant le préfet avait été esquissée.

Les conflits clients-fournisseurs sont aussi parfois insolites, telle cette entreprise de pompes funèbres qui poursuivait avec une constance inébranlable un honnête citoyen désarmé pour lui faire acquitter le coût des obsèques d'une personne qui lui était juridiquement étrangère.

Sont plus banales les difficultés à faire remplacer ou réparer un appareil défaillant alors même que la garantie trouve clairement à s'appliquer ou encore la résistance de l'artisan (peintre, menuisier, poseur de moquette...) à reconnaître et à réparer les imperfections de son travail. Il faut cependant observer symétriquement que certains clients ont des exigences tout à fait exorbitantes.

L'éventail des litiges soumis aux conciliateurs est extrêmement large et si les exemples qui viennent d'être cités (conflits relatifs au logement, aux rapports clients-fournisseurs) sont les plus fréquents, ils ne sont pas exclusifs.

On peut citer encore les conflits patrimoniaux, en particulier en cas de succession, par exemple celle d'un religieux décédé dans un monastère. Dans ce cas, le problème était créé par l'aveuglement de la puissance fiscale.

Les relations des usagers avec les banques et les assurances sont parfois difficiles et dans ces derniers cas le conciliateur compense un peu l'inégalité des forces en présence.

A titre de dernier exemple, on peut citer le cas de ce jeune homme, étudiant à Strasbourg, qui s'absente pendant deux ans à l'étranger en laissant un solde sur son compte dans une agence bancaire à Strasbourg. A son retour en France, il tire un chèque, parfaitement provisionné sur son compte strasbourgeois et stupeur, alors qu'il se trouve désormais à l'autre bout de la France et qu'il négocie un emprunt pour acquérir un logement, son nouveau banquier lui apprend qu'il est interdit bancaire pour avoir émis un chèque sans provision.

Dans cette affaire qui aurait dû se régler par un simple appel téléphonique du client, avec les excuses de la banque, le conciliateur a dû déplorer une farouche détermination pour remuer la machine bancaire.

Qu'il s'agisse des litiges touchant aux relations de la vie quotidienne ou à ceux plus proprement patrimoniaux, illustrés par les exemples venant d'être cités, ils ont pour point commun le fait que celui qui vient voir le conciliateur à la maison de justice et du droit se trouve dans une situation d'inégalité sociale ou économique. C'est pourquoi la qualité première du conciliateur pour réussir dans ses missions est de savoir écouter, comprendre, expliquer, convaincre avec patience et cela sans être prisonnier du Code qui ne constitue qu'une ligne jaune à ne pas franchir. Et il réussit à apaiser les conflits dans 8 cas sur 10. A ces qualités, le conciliateur doit savoir joindre parfois, quand le litige oppose ceux qui viennent le voir à des institutions, une détermination affirmée pour que celles-ci consentent à accepter la discussion.

M. Y :

Chaque vendredi matin de 9 h 15 à 12 h, je reçois les gens ayant pris rendez-vous auprès du secrétariat de la maison de justice. Généralement il s'agit de 4 ou 5 personnes auxquelles s'ajoutent une ou deux personnes se présentant au dernier moment.

Il s'agit de régler, si possible, des litiges avec le voisinage, des commerçants, des organismes de crédit, des locataires etc... mais aussi d'écouter, parfois longuement les doléances des consultants.

L'après-midi de 14 h à 17 h, je rédige le courrier que le secrétariat de la maison de justice dactylographie et se charge d'adresser.. Je téléphone aussi aux plaignants pour demander certaines précisions ou pour les informer de l'avancement de leur dossier.

De temps à autre, des personnes viennent faire appel au conciliateur pour des problèmes ne relevant pas directement de sa compétence. Je les oriente alors dans leur démarche ou leur rédige un courrier pour différentes demandes. En somme je joue le rôle d'un écrivain public.

Il arrive aussi que l'après-midi, une secrétaire me sollicite pour l'assister pendant une entrevue avec un usager de la Maison de justice et du droit.

Il est clair que la Maison de justice et du droit de Colmar et du Centre Alsace fournit une aide précieuse qui facilite grandement la tâche du conciliateur.

Source : document de présentation des objectifs et de l'activité de la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace

Lors de son entretien avec ces derniers, votre rapporteur a pu constater leur compétence et leur efficacité. Mais il a été une nouvelle fois choqué par « l'avarice » du ministère de la justice à l'égard de bénévoles qui contribuent au bon fonctionnement de la justice en résolvant les problèmes en amont et en assurant la paix sociale.

En effet, le remboursement des frais occasionnés par leur activité de conciliateur correspond à une indemnité forfaitaire de 152,45 € (1.000 francs) par an. Or, leurs dépenses réelles sont bien supérieures, notamment en raison des nombreux déplacements en voiture qu'ils sont amenés à effectuer dans le département et des conversations téléphoniques qu'ils effectuent depuis leur domicile. Un régime plus favorable devrait donc être mis en place si la Chancellerie souhaite conserver ces auxiliaires de justice de qualité.

Par ailleurs, les conciliateurs ont regretté de n'être pas autorisés à cumuler leurs fonctions avec celles de délégué du médiateur. Votre rapporteur a écrit à la ministre de la justice à ce sujet, qui lui a fait la réponse suivante.

Réponse de la ministre de la justice sur l'incompatibilité des fonctions de conciliateur de la justice et de délégué du médiateur.

En premier lieu, force est de constater que si les missions confiées à ces deux institutions sont proches, elles s'exercent toutefois dans des matières et avec une finalité radicalement différentes.

Les délégués départementaux du médiateur de la République, institués par un décret du 18 février 1986, ont pour rôle d'apporter « *les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations* » des personnes physiques ou morales estimant qu'un organisme n'a pas « *fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer* ».

Les délégués du médiateur de la République, comme le médiateur lui-même, ne sont donc compétents que dans les conflits entre les administrés et les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ou tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Les conciliateurs de justice, quant à eux, qui ne connaissent que des « *différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition* », ne sont pas compétents pour les litiges entre les particuliers et l'administration.

Le fait qu'une même personne exerce de manière cumulative les fonctions, si distinctes, de conciliateur de justice et de délégué du médiateur de la République risquerait de créer une certaine confusion dans l'esprit du citoyen justiciable.

En second lieu, à ce manque de lisibilité pourrait s'ajouter un risque de conflit d'intérêts.

Ainsi, comment pourrait-on justifier auprès d'une personne qui saisit le médiateur de la République, autorité indépendante, dans le but de régler un conflit avec une administration, que le délégué qui reçoit sa réclamation relève par ailleurs, en tant que conciliateur, d'une tutelle administrative ?

Or, cette tutelle administrative « *structures judiciaires* » sur les conciliateurs de justice est affirmée dans la circulaire du 16 mars 1993 relative à leur recrutement et à leur gestion. D'ailleurs, ce lien n'a cessé de se resserrer depuis quelques années.

En effet, à la suite d'une évolution qui s'est achevée avec le décret n° 981231 du 28 décembre 1998, le juge d'instance peut aujourd'hui déléguer son pouvoir de conciliation à un conciliateur de justice à l'occasion de toute procédure ordinaire (visée aux articles 829 et suivants du nouveau code de procédure civile) introduite devant sa juridiction.

D'un simple point de vue de la lisibilité, la dénomination de conciliateur « *de justice* » instaurée par le décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996, ne peut laisser de doute dans l'esprit d'un citoyen sur le lien existant entre le conciliateur de justice et son administration de tutelle.

Dès lors, les fonctions de conciliateur de justice et celles de délégué du médiateur de la République, exercées par la même personne, sont susceptibles de faire peser un doute sur l'indépendance et l'impartialité de celle-ci.

Enfin, en dernier lieu, il convient d'ajouter que lors des travaux ayant présidé à l'élaboration de la loi de 1973 précitée, le gouvernement a refusé d'ajouter au titre de médiateur celui de « *défenseur des droits et libertés* » afin, justement, d'éviter une confusion ou un éventuel conflit entre le médiateur de la République et l'autorité judiciaire gardienne des libertés individuelles.

Pour toutes ces raisons, et en dépit de l'absence de dispositions expresses allant en ce sens, l'incompatibilité entre les fonctions de délégué du médiateur de la République et celle de conciliateur de justice m'apparaît devoir s'imposer.

L'activité d'accès au droit de la maison de justice, qui comme spécifié plus haut prédomine, consiste à apporter des réponses aux demandes individuelles, mais aussi à organiser des actions collectives, le plus souvent initiées par la maison de justice. L'activité pénale intéresse d'une part pour les mineurs l'engagement des mesures de réparation (par une association spécialisée habilitée par la Protection Judiciaire de la Jeunesse), d'autre part pour les majeurs certains types d'alternatives aux poursuites (par les Délégués du Parquet, qui ont pour particularité d'avoir été recrutés parmi les conciliateurs de justice), avec la mise en place actuelle de la composition pénale.

Lors de sa visite, votre rapporteur spécial a été positivement impressionné par la qualité et l'engagement des personnels de la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace. Il a également salué leur dynamisme et leur esprit d'initiative. Convaincu de l'utilité de cette

institution, il relaie d'autant plus volontiers ses revendications en terme de personnel afin d'améliorer son fonctionnement.

Ainsi, la maison de justice manque cruellement d'une personne assurant l'accueil à plein temps, l'agent préposé n'exerçant cette fonction qu'à temps partiel. Faute de ce secrétariat permanent, lié aux problèmes d'effectif (poste de greffier non pourvu), force a été de trouver des palliatifs, inévitablement insatisfaisants, qui consistent à faire tenir cet accueil par les différents intervenants, notamment les conciliateurs, qui sont obligés d'assurer l'accueil et les permanences téléphoniques. Or, il est clair que l'accueil est primordial auprès de justiciables désemparés non seulement pour les guider dans leurs démarches, mais également pour les encourager à les mener à terme et à accéder au droit. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur spécial estime nécessaire d'embaucher une secrétaire à plein temps à Colmar et une secrétaire à mi-temps dans l'antenne de la maison de justice à Sélestat. Par ailleurs, la présence d'un greffier supplémentaire apparaît indispensable.

II. LA RELATIVE AISANCE DES TRIBUNAUX D'INSTANCE

Les débats sur la réforme de la carte judiciaire conduisent bien souvent à remettre en cause la pérennité des petits tribunaux d'instance sous couvert de rationalité. Après avoir visité tous les tribunaux d'instance du département du Haut-Rhin¹, votre rapporteur spécial est au contraire convaincu de l'impérieuse nécessité de les conserver et même de développer leurs missions.

En effet, ils assurent une justice qui répond aux aspirations des justiciables car elle est accessible, humaine et rendue dans des délais raisonnables. Il convient cependant de distinguer la situation des tribunaux d'instance sur un seul lieu de celle des tribunaux d'instance dont certaines activités sont éclatées sur plusieurs sites : les budgets de base de ces derniers sont trop justes, certains regroupements ont été envisagés (voir infra).

A. LE BON FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX D'INSTANCE INSTALLÉS SUR UN SEUL SITE

Les tribunaux d'instance (TI) sur un seul site sont au nombre de quatre dans le département du Haut-Rhin : il s'agit des TI de Guebwiller, de Mulhouse, d'Altkirch et de Huningue.

¹ A savoir les tribunaux d'instance de Mulhouse, Colmar, Thann, Ribeauvillé, Guebwiller, Altkirch et Huningue.

Au cours de ses visites, votre rapporteur spécial a pu constater que ces juridictions disposaient d'un budget de fonctionnement correct et d'un effectif globalement satisfaisant, rejoignant ainsi le constat dressé par le service administratif régional dans son bilan des visites des juridictions du ressort de la cour d'appel de Colmar effectué pour l'année 2000 dont les grandes lignes sont reproduites ci-après.

Bilan des visites des tribunaux d'instance sur un site du ressort de la cour d'appel de Colmar

1. Le budget de fonctionnement

a) TI de Guewiller

Le budget de base⁽¹⁾ est bien calibré par rapport aux besoins, le budget de programme est à reconduire au moins dans les mêmes proportions.

b) TI d'Altkirch

Le budget de base sera sans doute à revoir à cause du dérapage du prix du fioul.

c) TI de Huningue

Le budget de base aux alentours de 400.000 francs est très suffisant.

d) TI de Mulhouse

Le budget de base est un peu juste à cause des consommables informatiques et des registres très chers pour un livre foncier important. Le budget de programme⁽²⁾ est correct.

2. Les effectifs

a) TI de Guebwiller

L'effectif théorique est bien calibré par rapport aux besoins de la juridiction (1A, 4B, 9C = 14 postes). Il est un peu juste en terme de qualification, il faudrait transformer un poste de catégorie C en poste de catégorie B. Le personnel est très polyvalent. Quatorze personnes sont actuellement présentes, certaines exercent leurs fonctions à temps partiel.

b) TI d'Altkirch

L'effectif théorique est bien dimensionné (1A, 4B, 6C = 11 postes), suffisant pour le greffe, il est à revoir pour le livre foncier. Actuellement, 12 personnes physiques travaillent au tribunal dont plusieurs à temps partiel.

c) TI de Huningue

L'effectif théorique correspond aux besoins de la juridiction (1A, 3B, 5C = 9 personnes). Actuellement, 11 personnes physiques travaillent au tribunal en raison des compensations de temps partiel. Le livre foncier a du retard. Un départ en raison d'une cessation de fonctions anticipée est prévu.

(1) Le budget de base correspond à l'ensemble des dépenses reductibles d'une année sur l'autre : factures d'eau et d'électricité, petites fournitures de bureau etc...

(2) Le budget de programme correspond à l'ensemble des dépenses non reductibles : équipements mobiliers, rénovation d'un bureau etc....

d) TI de Mulhouse

L'effectif théorique correspond aux besoins de la juridiction (3 A, 19 B, 27 C), soit 49 fonctionnaires, un assistant de justice et un agent de justice.

Source : service administratif régional de la cour d'appel de Colmar

1. Des effectifs suffisants sauf à Mulhouse

Ces tribunaux se caractérisent par un personnel compétent, motivé et ayant une bonne connaissance du terrain. Ce personnel est également très stable et les effectifs confortables permettent d'absorber les déficits liés à la non compensation des temps partiels. Ainsi, au tribunal de Guebwiller, 8 fonctionnaires sur 14 travaillent à temps partiel, ce qui équivaut à la vacance d'1,2 poste. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2001, un agent administratif est délégué à plein temps au TGI de Colmar pour pallier le manque de personnel de cette juridiction et un autre au bureau foncier de Saint-Amarin trois jours par semaine depuis le 10 septembre pour une durée de six mois. Toutefois, le greffier en chef a admis que le tribunal fonctionnait bien malgré les ponctions ainsi opérées sur ses effectifs.

La situation est un peu plus tendue au tribunal de Huningue puisque depuis septembre 2001, seulement 6,6 fonctionnaires sur 9 sont effectivement présents en raison de la vacance d'un poste de greffier à 100 % et d'1,4 poste d'agent de catégorie C. Pour combler ces vacances de postes, il a cependant été octroyé au tribunal des vacataires au premier semestre 2001 ainsi qu'un agent de catégorie C placé à compter du 1^{er} juillet 2001.

C'est le tribunal d'instance de Mulhouse qui est soumis aux plus grosses difficultés en matière de personnel. L'effectif budgétaire des fonctionnaires s'élève à 50, mais 9,4 personnes sont absentes à cause des temps partiels et des vacances liées à trois absences respectivement pour un congé parental, un congé de formation et un congé de longue durée. Ainsi, le poste de greffier en chef adjoint est vacant depuis un an et demi et celui de greffier en chef a été vacant de septembre 2000 à février 2001.

La situation actuelle risque encore de se dégrader en février 2002 en raison du départ en congé de fin d'activité d'un fonctionnaire. A cette date, il manquera 10,4 fonctionnaires, soit plus de 20 % des effectifs. Contrairement aux autres tribunaux d'instance, celui de Mulhouse se trouve confronté à des problèmes de personnel identiques à ceux rencontrés par les TGI.

Les causes de cette dérive sont clairement définies : les charges de travail liées à l'activité du TI de Mulhouse sont plus importantes que dans les autres tribunaux d'instance et sont encore alourdies par les vacances de postes. En conséquence, les fonctionnaires ne sont guère motivés pour venir travailler dans cette juridiction, ce qui pèse en retour sur la gestion des effectifs en raison de la difficulté d'attirer le personnel nécessaire.

Au niveau des magistrats, sur 5 postes budgétaires, un a été vacant entre 1997 et 1998. En outre, depuis janvier 2001, le poste du président de la juridiction est vacant.

2. Des tribunaux globalement bien entretenus

Les tribunaux d'instance sont les héritiers des tribunaux cantonaux construits à la fin du dix-neuvième siècle par les autorités allemandes lorsque l'Alsace était annexée. Il s'agit de bâtiments imposants adaptés aux missions régaliennes de la justice et disposant de pièces spacieuses dont toutes ne sont pas toujours utilisées.

En règle générale, les arbitrages budgétaires leur sont plutôt favorables dans la mesure où ils disposent des moyens nécessaires pour rénover régulièrement leurs bureaux et renouveler le mobilier.

Votre rapporteur spécial a cependant été saisi de deux demandes.

D'une part, de fortes pressions sont exercées par la mairie sur le tribunal d'instance d'Altkirch afin que soit procédé au ravalement de la façade. En effet, ce tribunal est situé sur une belle place publique en centre ville et tous les bâtiments situés à proximité ont déjà été ravalés, ce qui ne manque pas de donner une image un peu « dégradée » de la justice.

D'autre part, les dotations immobilières accordées au tribunal d'instance de Mulhouse sont insuffisantes pour entreprendre certains travaux nécessaires mais dont l'exécution est rendue complexe car certaines parties du bâtiment sont classées. Ainsi, la rénovation des couloirs et des salles d'audience est subordonnée au financement d'une étude préalable évaluée à 45.734 euros (300.000 francs) pour s'assurer qu'il n'y a pas de fresques sous la peinture actuelle et pour connaître les couleurs initialement utilisées.

Par ailleurs, les toilettes du public et des fonctionnaires sont dans un état de vétusté inadmissible.

Enfin, le tribunal ne possède aucune salle de réunion ni de local dans lequel le personnel pourrait déjeuner. Il manque également deux bureaux pour permettre de loger décemment l'assistant de justice (qui doit s'installer dans la bibliothèque du tribunal à condition qu'elle soit libre) et les conciliateurs de justice. Comme il a été indiqué à votre rapporteur spécial, certains aménagements sont envisageables. Ainsi, il existe un appartement vacant au troisième étage. S'il était rénové, il pourrait être occupé par le concierge et sa famille qui libérerait alors de la place au rez-de-chaussée qui pourrait être récupérée pour installer une petite cuisine et deux bureaux, dont l'un pourrait également servir de salle de réunion. Le coût de l'aménagement des locaux du rez-de-chaussée est évalué à 45.734 euros (300.000 francs).

Lors de sa visite du tribunal, votre rapporteur spécial a appris que les travaux de ravalement de la façade seraient cofinancés par le ministère de la justice et la ville de Mulhouse. Il s'étonne de ce montage financier qui permet à la Chancellerie de reporter sur une collectivité locale des charges qui lui reviennent incontestablement.

B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES TRIBUNAUX INSTALLÉS SUR PLUSIEURS SITES DIFFÉRENTS

Les tribunaux d'instance ont vocation à assurer une justice de proximité.

En conséquence, lorsque leur ressort est étendu et qu'ils sont situés en zone rurale, ils disposent parfois d'une antenne appelée « greffe permanent » ou « greffe délégué » chargé de traiter pratiquement l'ensemble des procédures relevant du tribunal d'instance, à l'exception des audiences civiles et de police et du contentieux de la nationalité.

Dans le Haut-Rhin, deux greffes permanents situés à Kaysersberg et à Sainte-Marie aux Mines sont rattachés au tribunal d'instance de Ribeauvillé tandis que du tribunal d'instance de Colmar dépend le greffe permanent de Munster.

Par ailleurs, l'Alsace-Moselle se caractérise par l'existence de bureaux fonciers.

Qu'est-ce que le livre foncier ?

La publicité foncière est « l'état civil » des propriétés immobilières. Elle a pour mission de rendre publics, dans un cadre légal, les droits de propriété portant sur les parcelles rurales, les appartements, les maisons individuelles, mais également les droits tels que les servitudes et les hypothèques. En fournissant aux professionnels de l'immobilier et aux particuliers des informations sur les propriétés, elle assure la sécurité et la transparence des transactions.

En « vieille France », la publicité foncière est organisée par la conservation des hypothèques dépendant du ministère des finances. En Alsace-Moselle, elle est assurée par le livre foncier tenu dans un service du tribunal d'instance, appelé bureau du livre foncier, par des greffiers et agents fonctionnaires de l'Etat, sous le contrôle du juge du livre foncier. Dans le Haut-Rhin, il existe 13 bureaux du livre foncier. Huit sont intégrés dans les locaux des tribunaux d'instance : à Altkirch, Colmar, Guebwiller, Huningue, Mulhouse, Ribeauvillé, et Thann. Trois autres sont situés dans les locaux des greffes permanents de Kaysersberg, de Munster et de Sainte Marie aux Mines. Enfin, trois bureaux fonciers disposent de locaux propres, même s'ils sont rattachés au tribunal d'instance de Thann. Il s'agit des bureaux fonciers de Cernay, de Masevaux et de Saint Amarin.

La réforme de 1958 qui portait sur les bureaux fonciers avait prévu le regroupement de ces derniers dans les locaux du tribunal d'instance dont ils ressortaient. Toutefois, la vétusté du tribunal d'instance de Thann avait empêché à l'époque ledit regroupement. Les quatre bureaux fonciers de Thann, Cernay, Saint-Amarin et Masevaux avaient donc été maintenus et existent toujours.

Le Haut-Rhin compte donc trois tribunaux d'instance dispersés sur plusieurs sites : Thann, Ribeauvillé et Colmar.

1. Des budgets de base et de programme calculés au plus juste

Tous ces tribunaux rencontrent des difficultés de fonctionnement car leurs budgets de base ne tiennent pas suffisamment compte de la multiplication des dépenses de même nature liée à l'éclatement des sites.

En 2000, le budget de base du TI de Thann (47.971 euros, soit 314.668 francs) était légèrement inférieur à celui du TI de Huningue (50.715 euros soit 332.668 francs) alors que les dépenses de structure du premier, avec quatre bâtiments, sont très importantes puisqu'elles représentent plus du quart du budget de base. Toutes les dépenses courantes (abonnements, téléphone, fax, boîtes d'archive) sont également multipliées par quatre.

Le budget de programme alloué au TI de Thann ne correspond pas aux besoins réels d'entretien de ces quatre sites. Le bureau foncier de Saint-Amarin, situé au rez-de-chaussée du musée de la ville, est bien entretenu mais les peintures et les revêtements au sol sont vétustes. Quant à celui de Cernay, il est laissé à l'abandon puisque seule une partie du rez-de-chaussée est occupée et correctement entretenue alors que le ministère de la justice est propriétaire de l'ensemble du bâtiment qui s'étend sur trois niveaux.

Dans une moindre mesure, le tribunal de Ribeauvillé dispose également d'un budget de base un peu juste pour faire face aux dépenses de fonctionnement des trois sites.

2. Un patrimoine immobilier souvent délaissé

Plusieurs sites mériteraient de faire l'objet de travaux de rénovation.

Le tribunal d'instance de Thann est un bâtiment ancien, qui comporte une tour ronde accolée qui depuis trois ans est en train de se « détacher » de la partie principale. Des mesures sont régulièrement effectuées pour analyser l'évolution de la fissure, mais aucune décision de réfection n'a encore été prise.

De même, lorsque votre rapporteur spécial a visité le bureau foncier de Cernay, bâtiment imposant, il a été frappé par son état de délabrement. Ancien tribunal cantonal construit en 1906 et entouré d'un jardin de 16 ares, sa façade est très abîmée et pose même des problèmes de sécurité en raison de son effritement. Les combles du bâtiment sont ouvertes aux quatre vents et sont devenues le royaume des pigeons, ce qui soulève des problèmes d'hygiène. La visite de ce bureau foncier laisse une impression de « justice à l'abandon », alors même que le site recèle d'importantes potentialités en raison de l'espace qu'il offre pour des locaux d'archives, mais également pour la création d'une maison de justice dans le cadre du contrat local de sécurité Thann/vieux Thann/ Cernay.

Ce projet, soutenu par la mairie de la ville de Cernay propose que le bureau foncier accueille les permanences d'un médiateur de justice, d'un conciliateur, du comité de probation, et de l'association ACCORD 68 chargée de l'aide aux victimes déjà présente à la maison de justice et du droit de Mulhouse. Par ailleurs, une permanence d'avocats, d'huissiers et de notaires pourrait également être envisagée. Il s'agirait de créer une antenne de maison de justice et du droit adaptée aux besoins de ce canton.

Au tribunal d'instance de Ribeauvillé, des travaux sont demandés pour la réfection de la façade, le remplacement du portail qui ne peut plus être fermé et le nettoyage du jardin. En outre, le premier étage est composé d'un logement de fonction spacieux, inoccupé, non chauffé et qui se dégrade rapidement, faute d'entretien.

Le bâtiment du greffe permanent de Kaysersberg comprend également un logement de fonction au 1^{er} étage qui nécessite des travaux de rénovation importants.

3. Un personnel qui doit « jongler » entre plusieurs sites

Tous les bureaux fonciers et les greffes permanents (à l'exception de celui de Kaysersberg) constituent des petites structures qui emploient un à deux fonctionnaires. Par voie de conséquence, dès qu'un poste est vacant, le service concerné est gravement perturbé. Les fonctionnaires des autres sites sont alors amenés à pallier cette situation à travers des délégations. Cette solution n'est cependant qu'un pis-aller dans la mesure où elle désorganise le service « dépouillé », surtout lorsque ce dernier est déjà en sous-effectif en raison d'une ou de plusieurs vacances de poste. En outre, elle crée des surcoûts non négligeables liés au paiement de frais de délégation.

Le tribunal d'instance de Thann constitue un exemple frappant des difficultés de gestion de personnel liées à la multiplication des sites.

***les difficultés de gestion du personnel au tribunal d'instance de Thann**

Ce dernier dispose d'un effectif théorique de 13 fonctionnaires de greffe, tous sites confondus, répartis de la manière suivante :

- 1 agent de catégorie B au bureau foncier de Saint Amarin ;
- 2 agents de catégorie B au bureau foncier de Cernay ;
- 1 agent de catégorie B au bureau foncier de Masevaux ;
- 1 agent de catégorie B au bureau foncier de Thann (situé dans le tribunal d'instance) ;
- 1 greffier en chef, 2 agents de catégorie B et 5 agents de catégorie C au tribunal de Thann (dont 1 agent de catégorie B au bureau foncier de Thann).

Au bureau foncier de Thann, le poste d'agent de catégorie B est vacant. Un système de délégations a été mis en place pour combler cette vacance de poste, mais elle affecte le bon fonctionnement des bureaux fonciers concernés, à savoir ceux de Cernay et de Masevaux.

En effet, alors même que l'effectif réel du bureau foncier de Cernay n'est pas complet (l'agent de catégorie C travaille à 80 %), l'agent de catégorie B et l'agent de catégorie C sont délégués respectivement deux jours et un jour par semaine au bureau foncier de Thann.

Au bureau de Masevaux, l'agent de catégorie B a dû être assisté d'un vacataire employé 120 heures par mois car il est également délégué un jour par semaine au bureau foncier de Thann.

Le tribunal d'instance de Thann est lui aussi confronté à une pénurie d'agents de catégorie C puisque sur un effectif budgétaire de cinq, trois d'entre eux travaillent à 80 %, un quatrième à 90 % tandis que le dernier poste est vacant.

Quant au poste du bureau foncier de Saint Amarin, il est occupé par une fonctionnaire qui travaille à mi-temps. Actuellement en congé de maternité, elle est remplacée 3 jours par semaine par des fonctionnaires du tribunal d'instance de Guebwiller.

La coexistence de quatre bureaux fonciers dans le ressort du tribunal d'instance de Thann employant chacun une ou deux personnes pose donc de redoutables problèmes de gestion du personnel dès qu'un poste est vacant. En outre, on peut s'interroger sur la continuité du service public lorsque ce

dernier n'est assuré que trois jours par semaine, comme c'est le cas à Saint-Amarin.

Des problèmes similaires se posent aux greffes permanents de Sainte Marie aux Mines et de Munster.

***Sainte-Marie-aux-Mines : une antenne du tribunal d'instance de Ribeauvillé en sous-effectif chronique**

L'effectif budgétaire de Sainte-Marie-aux-Mines ne comprend qu'un agent, alors même que ce greffe est chargé de l'ensemble des procédures relevant d'un tribunal d'instance. Pour pallier cette difficulté, la cour d'appel y avait nommé un deuxième fonctionnaire en surnombre pris sur les effectifs des autres juridictions. Toutefois, ce fonctionnaire ayant réussi le concours de greffier, il a été muté à Dijon. Pour combler ce départ, la cour d'appel a dû organiser des délégations

Le greffe permanent de Munster est doté de deux postes budgétaires officiellement pourvus. Toutefois, l'un des greffiers est en congé de longue maladie et ne peut donc pas assurer ses fonctions. Des délégations ont dû être organisées pour permettre au greffe permanent de fonctionner.

Lorsque votre rapporteur spécial a visité ces juridictions, la plupart de ses interlocuteurs ont soulevé les problèmes de gestion de personnel posés par les petites structures comme les bureaux fonciers et les greffes permanents.

Certains ont fait remarquer que l'absorption des fonctions des greffiers affectés au greffe permanent de Munster n'aurait pas de répercussion majeure sur l'activité du tribunal d'instance de Colmar. En revanche, la délégation d'un greffier de Colmar vers Munster pose systématiquement des problèmes d'organisation dans le service au sein duquel est prélevé le fonctionnaire.

En ce qui concerne le greffe délégué de Sainte-Marie-aux-Mines, on a fait remarquer qu'il fallait, soit créer un deuxième poste budgétaire, soit « rapatrier » les activités de ce greffe au tribunal d'instance de Ribeauvillé.

La question du maintien des greffes permanents de Sainte-Marie-aux-Mines et de Munster est délicate. Deux logiques s'opposent : d'une part, la logique de l'aménagement du territoire et d'une justice de proximité, défendue par les maires et les habitants de ces communes, qui revendiquent le maintien du service public de la justice dans leur ville ; d'autre part, la logique de la rationalisation des services, défendue par la cour d'appel, qui constate que le maintien de ces deux greffes est coûteux pour un résultat guère satisfaisant.

La même question se pose à propos de l'éventuel regroupement des livres fonciers relevant du tribunal d'instance de Thann. Alors que les maires sont très attachés au maintien du service du livre foncier sur le territoire de

leur commune, la cour d'appel souhaiterait regrouper les bureaux des livres fonciers sur un seul site.

Ce projet est défendu depuis de nombreuses années par les juges d'instance successifs du tribunal d'instance de Thann.

Une autre solution pourrait être la suivante : au lieu de se contenter de maintenir artificiellement et à grands frais les bureaux des livres fonciers, on pourrait envisager d'étoffer leurs compétences en créant dans ces sites des antennes de maison de justice et du droit.

Le rapprochement des bureaux fonciers : la position du juge du tribunal d'instance de Thann

Depuis de nombreuses années, les juges successifs du tribunal d'instance de Thann plaident pour un regroupement des bureaux fonciers sur le site de Cernay dont les locaux sont assez vastes pour accueillir chaque bureau foncier ainsi que les archives et un bureau pour le juge. En outre, il existe un parking assez grand pour accueillir les véhicules des fonctionnaires et des justiciables.

Selon eux, ce regroupement comporterait trois avantages.

D'abord, le travail serait réparti d'une manière plus rationnelle à travers une meilleure organisation des tâches. Aujourd'hui, l'activité des bureaux fonciers est inégale comme en témoignent les éléments statistiques suivants. Alors que le bureau foncier de Cernay a reçu 2530 dépôts de requêtes en 2000, celui de Thann en a reçu 1428, celui de Masevaux 1158 et celui de Saint-Amarin 933. Il est à noter que les affaires à traiter dans les bureaux fonciers de Thann et de Cernay sont plus complexes que celles des deux autres bureaux fonciers. Le regroupement des bureaux fonciers permettrait d'harmoniser les charges de travail et se traduirait par des gains de productivité.

Par ailleurs, il engendrerait une amélioration du service public de la justice. Comme il a été indiqué précédemment, l'éparpillement des sites aboutit à des dysfonctionnements. Ainsi, le bureau foncier de Saint-Amarin n'est ouvert que trois jours par semaine faute d'effectifs suffisants. Si les bureaux étaient centralisés dans le même site, la continuité du service public serait assurée. En outre, l'absence d'un fonctionnaire ne soulèverait plus les mêmes problèmes qu'aujourd'hui puisqu'elle serait désormais compensée par une répartition de ses attributions entre ses collègues. De manière plus générale, la formation des fonctionnaires et l'uniformisation des pratiques seraient facilitées tandis que la diffusion des circulaires s'effectuerait plus rapidement.

Par ailleurs, la centralisation du dépôt des requêtes simplifierait la tâche des usagers qui, en de nombreuses occasions, effectuent leurs demandes auprès de bureaux incompétents, ce qui entraîne de nombreux envois postaux et ralentit la procédure.

Enfin, le regroupement des bureaux fonciers sur un seul site aurait l'avantage de réduire les coûts de fonctionnement. Jusqu'à présent, les dépenses d'énergie, de téléphone, de nettoyage et de matériel sont multipliées par quatre. De plus, lors de chaque vacance de poste ou simple congé dans un bureau foncier, la délégation d'un fonctionnaire est nécessaire pour assurer la permanence du service public, entraînant des frais de déplacement évalués entre 100 et 150 francs par jour.

Source : Synthèse d'une note du juge d'instance du TI de Thann au premier président de la cour d'appel de Colmar.

Toutefois, ce projet n'a jamais été concrétisé. La réforme tendant à informatiser le livre foncier a cependant modifié les données du débat.

L'informatisation du livre foncier

Jusqu'à présent, le livre foncier est un énorme livre de sept kilos composé de plusieurs centaines de feuillets. A chaque feuillet correspond un propriétaire : sont énumérés tous les droits réels inscrits sur ses biens et les biens dont il est titulaire. Le livre foncier se consulte de deux façons : soit en demandant la copie d'un feuillet, soit en prenant note des informations que contient le feuillet, directement au bureau foncier.

Sans remettre en cause le principe du livre foncier, il est apparu indispensable de le moderniser afin qu'il demeure en état de répondre aux exigences de la vie moderne marquée par la multiplication des transactions et leur complexité croissante. La clé de cette modernisation passe par son informatisation. Déjà réalisée dans les pays voisins dotés d'un système similaire (l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse), elle a également été entreprise pour la conservation des hypothèques.

En conséquence, le ministère de la justice a créé en 1994 un groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation du livre foncier, le GILFAM (Groupement pour l'informatisation du Livre foncier d'Alsace et de Moselle).

Cette réforme devrait améliorer le fonctionnement du service de publicité foncière, notamment en automatisant le traitement des requêtes et en permettant la consultation à distance du livre foncier. Concrètement, il est prévu de reprendre les données existant actuellement dans les livres fonciers, d'en constituer une base de données qui sera gérée sur un site central et de les mettre en réseau afin que les notaires, le cadastre, les administrations publiques, les professionnels du secteur privé et les particuliers puissent y accéder directement.

L'informatisation du livre foncier remet donc directement en cause l'organisation actuelle de ce service qui repose sur l'éparpillement des bureaux du livre foncier. Comme il a été indiqué précédemment, cette dispersion constitue une anomalie au regard de la loi de 1958 sur la réforme des livres fonciers. Toutefois, elle était tolérée au prétexte qu'elle permettait de rapprocher le livre foncier de ses utilisateurs. Désormais l'informatisation du livre foncier plaide au contraire pour un rapprochement des bureaux du livre foncier afin de centraliser les informations et de regrouper les archives.

Source : Synthèse d'une note du président du GILFAM sur l'informatisation du livre foncier.

Dans ce contexte, la question du regroupement des bureaux des livres fonciers relevant du ressort du tribunal d'instance de Thann devient urgente à traiter.

En effet, l'informatisation du livre foncier nécessite une adaptation des services où il est tenu et notamment le câblage des locaux qui devrait débuter dès l'automne 2001. Si le site qui accueillera les bureaux des livres fonciers n'est pas choisi rapidement, des investissements considérables seront engagés dans des bureaux destinés à ne plus être utilisés.

A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle que le bureau foncier de Cernay pourrait accueillir les archives des bureaux fonciers du Haut-Rhin.

C. UN ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE À PARFAIRE DANS TOUS LES TRIBUNAUX D'INSTANCE

Comme l'ensemble des juridictions, les tribunaux d'instance ont été progressivement informatisés. Ainsi, depuis la fin de l'année 2000, toutes les juridictions disposent d'un ordinateur ayant accès à Internet. Cependant, l'informatisation des tribunaux d'instance est loin d'être achevée.

D'abord, certains ordinateurs sont très vétustes. Ensuite, il est surprenant de constater que tous les postes de travail des tribunaux d'instance ne disposent pas du logiciel de calcul Excel alors que tous les agents sont amenés à effectuer des tableaux, à comptabiliser les procédures et à classer un nombre important de données.

De même, il est urgent que tous les ordinateurs soient équipés du logiciel de traitement de texte Word, beaucoup plus maniable que « Word perfect », pourtant imposé par la Chancellerie, qui pose en outre des problèmes de compatibilité en cas d'échange de documents, tous les interlocuteurs des juridictions travaillant sous Word.

Par ailleurs, certaines opérations ne sont toujours pas informatisées comme la procédure de succession ou les partages judiciaires, ce qui ralentit considérablement les phases de traitement.

Ensuite, certains logiciels ne donnent pas entière satisfaction. Ainsi, le logiciel « tuti » relatif aux tutelles ne permet pas de vérifier si le compte de gestion a été déposé. De même, le logiciel du registre du commerce ne peut pas être lié à Excel alors qu'il est censé permettre de tenir la comptabilité.

D'une manière plus générale, les logiciels destinés aux tribunaux d'instance pèchent par l'impossibilité qui existe de les faire évoluer. Ainsi, il n'est pas possible d'intervenir dans les paramètres pour les adapter aux pratiques de chaque juridiction ou encore les adapter à une modification de la législation en vigueur.

Les logiciels des autres juridictions que les tribunaux d'instance sont beaucoup plus souples. En effet, ils ont été conçus par des sociétés privées puis rachetés par la Chancellerie. Toutefois, les concepteurs restent chargés des évolutions des logiciels. Celles-ci interviennent donc rapidement.

Au contraire, les logiciels des tribunaux d'instance sont directement conçus par les informaticiens de la Chancellerie. Les délais de réaction pour effectuer les évolutions sont donc plus longs dans la mesure où il n'y a aucun

intéressement financier : ils sont réalisés lorsqu'un arbitrage intervient en leur faveur.

D. LA GESTION DES TUTELLES : UNE BOMBE À RETARDEMENT

Les tribunaux d'instance sont chargés de la gestion des tutelles sur les majeurs incapables et sur les mineurs. En raison du vieillissement de la population, ce type de procédure tend à prendre une place croissante dans l'activité des juridictions.

Activité des tribunaux d'instance en matière de tutelles (majeurs et mineurs)

Tribunal d'instance	Nombre de dossiers ouverts	Nombre de dossiers en cours d'année	Nombre d'agents	Nombre moyen de dossiers en cours *
COLMAR	359	2.080	2,55	2.036
MUNSTER	18	124	0,25	120
GUEBWILLER	134	935	1,80	919
RIBEAUVILLE	47	225	0,40	223
KAYSERSBERG	56	225	0,60	243
STE MARIE AUX MINES	40	216	0,55	217
MULHOUSE	604	2.056	3,13	2.146
ALTKIRCH	88	809	1,00	803
HUNINGUE	52	369	0,40	347
THANN	139	1.021	0,88	1.032
TOTAL	1.537	8.060	11,56	8.086

Source : Cour d'appel de Colmar

** total dossiers encours en fin de chaque trimestre/4.*

Il s'agit d'affaires délicates qui requièrent beaucoup de temps afin d'évaluer correctement chaque situation et de trouver la solution la plus humaine possible. Le juge doit également s'assurer de la qualité et de l'honnêteté des associations et des chargés de tutelle, même s'il revient désormais au greffier en chef de vérifier les comptes de gestion.

Votre rapporteur spécial a constaté une grande inquiétude de la part des juges et des greffiers en chef concernant la gestion des tutelles. Plusieurs reproches ont ainsi été faits au dispositif actuel.

D'abord, les greffiers en chef ont rappelé que le rapport Favard¹ préconisait de consacrer 50 minutes par dossier ou par compte en moyenne à la vérification des comptes et de transférer cette tâche du magistrat au greffier en chef. Pourtant, non seulement cette nouvelle activité n'a pas été prise en compte par la Chancellerie dans la charge de travail des greffiers en chef, mais en plus cette dernière n'a mis à leur disposition aucune procédure leur permettant de s'acquitter convenablement de leurs fonctions. Or, les comptes à vérifier sont de plus en plus complexes en raison de la diversification des patrimoines et les greffiers en chef sont parfois dans l'incapacité d'évaluer la pertinence des choix de gestion des gérants de tutelle et de découvrir d'éventuelles malversations.

En outre, lorsque les comptes sont vérifiés, les greffiers en chef ne peuvent prendre aucune décision et doivent se contenter de transmettre le dossier au juge. Paradoxalement, la loi leur fait porter une responsabilité financière alors que leur marge de manoeuvre est limitée.

Globalement, magistrats et greffiers en chef ont regretté que la Chancellerie ne tienne pas compte de l'évolution de la gestion des tutelles. A l'origine, les gérants de tutelle étaient majoritairement des membres de la famille. Aujourd'hui, il s'agit d'un métier à part entière, mais il n'est pas réglementé et il n'existe aucune formation professionnelle adéquate.

Ils ont donc plaidé pour une remise à plat du dispositif. D'abord, il convient de redéfinir le rôle du juge. Ainsi, avant l'ouverture du dossier, il faut entendre les familles, faire des recherches pour estimer les revenus. On peut légitimement se demander si ce travail préparatoire ne pourrait pas être effectué par les services sociaux à la place du juge.

Ensuite, il est indispensable de former des professionnels pour gérer les patrimoines des personnes mises sous tutelle. Il convient de remarquer qu'à l'heure actuelle, il existe déjà des entreprises spécialisées dans le conseil auprès des gérants de tutelles. Ces pratiques devraient donc être réglementées afin de s'assurer du professionnalisme et de l'honnêteté des intervenants (associations ou gérants).

¹ En 1997, le ministère de la justice, celui de l'emploi et de la solidarité et celui de l'économie, des finances et de l'industrie ont missionné leurs inspections générales afin d'évaluer le dispositif tutélaire. Dans leur rapport rendu public au mois de novembre 1998, les trois inspections ont suggéré des modifications profondes dans la nature, la mise en œuvre, le financement et le contrôle des mesures civiles et sociales de protection des majeurs. Le groupe de travail interministériel qui a succédé, en juin 1999, aux trois inspections générales, s'est appuyé sur ces acquis pour émettre des propositions et des recommandations afin de redonner à la protection judiciaire des majeurs toute sa souplesse et son efficacité. La présidence en a été confiée à M. Jean Favard, conseiller honoraire à la cour de cassation.

III. DES JURIDICTIONS PRIVILÉGIÉES : LES CONSEILS DE PRUD'HOMMES

Qu'est-ce que le conseil de prud'hommes ?

C'est un tribunal spécialisé pour régler les litiges individuels qui peuvent survenir entre les employeurs et les salariés. Il doit s'efforcer de les concilier.

I – Sa composition

Il est composé de **juges élus représentant les employeurs et les salariés**. Ces juges s'appellent des *conseillers prud'hommes*. Chaque affaire est examinée par un **nombre égal** de conseillers prud'hommes employeurs et de conseillers prud'hommes salariés.

II – Son organisation

Pour favoriser une meilleure connaissance des problèmes liés au monde du travail, le conseil de prud'hommes est divisé en plusieurs sections spécialisées : encadrement, industrie, commerce et services commerciaux, activités diverses, agriculture (une section par ressort du T.G.I.).

Dans chacune de ces sections, il y a au moins un « *bureau de conciliation* » et un « *bureau de jugement* ». **En effet, chaque affaire passe d'abord obligatoirement devant un bureau de conciliation qui s'efforce de concilier l'employeur et le salarié.** Si cette tentative ne réussit pas, le litige est alors, dans une deuxième étape, examiné par un bureau de jugement qui rend un jugement. Mais, dès le début de la procédure, le bureau de conciliation peut ordonner des mesures d'urgence quand le droit du salarié n'apparaît pas sérieusement contestable, par exemple, la remise d'un certificat de travail, des bulletins de paie, ou le versement d'une provision sur les salaires qui sont dus. Le conseil de prud'hommes comporte une « *formation de référé* » à laquelle on peut s'adresser directement pour obtenir des mesures rapides et d'application immédiate, quand certaines conditions sont remplies.

Le conseil de prud'hommes, comme chaque tribunal dispose d'un « *secrétariat-greffe* », dirigé par un greffier en chef.

Les greffiers ont notamment pour tâches d'enregistrer les demandes qui sont formées, d'assister les conseillers prud'hommes aux audiences, de convoquer l'employeur et le salarié et de leur faire connaître les décisions rendues par le conseil de prud'hommes.

III – Les litiges que peut juger le conseil de prud'hommes

Le conseil de prud'hommes est le seul tribunal chargé de régler les *litiges individuels entre employeurs et salariés à l'occasion d'un contrat ou d'apprentissage*. Voici quelques exemples de litiges jugés habituellement par le conseil :

- A la demande des salariés :

- dommages-intérêts pour licenciement sans cause réelle et sérieuse
- paiement de salaire ou de primes en application du contrat de travail ou de la convention collective
- indemnités de licenciement ou de préavis
- remise d'attestation destinée à l'ASSEDIC ou du certificat de travail, etc.

- A la demande des employeurs :

- non-respect par le salarié d'une clause de non concurrence
- inobservation du préavis par le salarié.

Source : Extrait de la brochure du ministère de la justice sur le conseil de prud'hommes.

Le département du Haut-Rhin comporte quatre conseils de prud'hommes : à Colmar, Mulhouse, Guebwiller et Altkirch. Lors de ses visites, votre rapporteur spécial a constaté que ces juridictions fonctionnaient bien et qu'elles n'avaient aucune revendication particulière, si ce n'est celle de Mulhouse dont le loyer est disproportionné par rapport à son budget de fonctionnement.

Il tient cependant à préciser que le contrôle qu'il a effectué visait uniquement à mieux connaître les conditions de travail des personnels et les moyens mis à leur disposition pour exercer leurs missions. Il ne s'est donc pas intéressé aux méthodes de travail des conseillers et n'a pas cherché à évaluer leurs coûts en matière de vacation, frais de déplacements et salaires maintenus dans la perspective de proposer des solutions pour en maîtriser l'évolution.

A. DES JURIDICTIONS SANS PROBLÈMES MAJEURS

Activité des conseils de prud'hommes en 2000

CPH	Nature de l'activité					TOTAL	Ratios d'activité	
	Section industrie	Section commerce	Section activités diverses	Section encadrement	Section agriculture		En fonction de l'effectif réel total	En fonction du nombre d'agent affecté au traitement des affaires
Colmar	199	236	402	88	20	945	148	341
Guebwiller	58	44	82	10		194	118	222
Mulhouse	1.018	347	748	292	8	2.413	247	392
Altkirch	74	68	244	80		466	225	433
Totaux et moyenne	1.349	695	1.476	470	28	4.018	738	1.388

Source : Cour d'appel de Colmar

Le tableau ci-dessus révèle des taux d'activité très variés.

Avec moins de 200 affaires par an, le conseil de prud'hommes de Guebwiller bénéficie d'un effectif très confortable puisque deux fonctionnaires (un de catégorie B et un de catégorie C) y sont affectés.

Trois personnes travaillent au conseil de prud'hommes d'Altkirch, à savoir un greffier en chef (qui travaille en réalité à 60 % au conseil de prud'hommes de Mulhouse) et deux agents de catégorie C dont l'un à temps partiel. Lors de la visite de votre rapporteur spécial, le greffier en chef avait regretté l'absence d'un fonctionnaire de catégorie B et avait constaté que ses deux collaborateurs exerçaient en réalité des tâches d'un greffier sans en avoir la rémunération. Selon le service administratif régional de la cour d'appel de Colmar, l'effectif est surdimensionné et la présence d'un greffier en chef et d'un greffier permettrait au conseil de prud'hommes de continuer à fonctionner dans de bonnes conditions.

Au conseil de prud'hommes de Colmar, l'effectif théorique de 6 personnes est confortable. L'effectif réel est même de 7 personnes pour tenir compte de la charge de la cellule budgétaire d'arrondissement.¹ En conséquence, des délégations vers d'autres services en déficit de personnels, tels que la chambre commerciale de la cour d'appel ou encore le conseil de prud'hommes de Sélestat se font ponctuellement. Selon le chef de greffe, l'activité des conseils de prud'hommes de Guebwiller et de Sélestat pourrait être absorbée par celui de Colmar sans moyens supplémentaires.

Avec plus de 2000 affaires par an, le conseil de prud'hommes de Mulhouse est le plus important du Haut-Rhin. Selon le service administratif régional de la Cour d'appel de Colmar, comme pour les autres conseils de prud'hommes, son effectif budgétaire (11 personnes dont 2 greffiers en chef, 2 greffiers et 5 agents de catégorie C) est très confortable. Il estime ainsi qu'un greffier en chef, 4 greffiers et 4 agents de catégorie C seraient suffisants. A l'heure actuelle, le conseil de prud'hommes souffre d'un déficit en personnel de 2,52 agents. Toutefois, il bénéficie d'un greffier placé et le greffier en chef d'Altkirch y travaille à 40 %.

Il apparaît donc que ces juridictions bénéficient d'effectifs convenables pour réaliser leurs missions.

B. LA QUESTION DU LOYER DU CONSEIL DE PRUD'HOMMES DE MULHOUSE

Depuis 1984, le conseil de prud'hommes de Mulhouse dispose de locaux étalés sur deux étages dont la superficie, 1.200 m², est disproportionnée par rapport aux besoins de la juridiction et à son budget. En effet, le loyer annuel (113.420 euros soit 744.000 francs) engloutit plus de la moitié du budget de base (180.000 euros soit 1,18 million de francs).

Depuis quatre ans, le président du conseil de prud'hommes essaie de sensibiliser la Chancellerie à la nécessité de trouver une solution alternative, notamment par l'achat d'un local. En effet, il semblerait que le propriétaire soit prêt à vendre les deux étages pour un prix compris entre 1,22 et 1,37 millions d'euros, (soit entre 8 et 9 millions de francs). Cette opportunité devrait être saisie afin de mettre un terme à cette dérive budgétaire.

¹ La gestion des crédits délégués par la cour d'appel de Colmar est répartie entre les tribunaux de grande instance. Toutefois, les TGI de Mulhouse et de Colmar ont délégué le contrôle de toutes les exécutions du budget respectivement aux conseils de prud'hommes de Mulhouse et de Colmar.

IV. UNE COUR D'APPEL QUI DOIT GÉRER LA PÉNURIE

La cour d'appel de Colmar a une double mission puisqu'elle est à la fois juridiction d'appel et centre de gestion des crédits délégués. En conséquence, les difficultés auxquelles elle est confrontée sont doubles : en tant que juridiction, elle doit faire face aux conséquences de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ; en tant que gestionnaire des crédits délégués par l'administration centrale, elle doit gérer la pénurie.

A. UNE COUR D'APPEL INQUIÈTE DES RÉPERCUSSIONS DE LA LOI DU 15 JUIN 2000 SUR LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

La cour d'appel de Colmar est composée de cinq chambres et dispose d'un effectif budgétaire de 31 magistrats du siège et 7 magistrats du parquet.

Entre 1998 et 2001, 4 postes budgétaires ont été créés : 1 en 1998, 2 en 1999 et 1 en 2000. A l'origine, ces créations de poste visaient à réduire le stock des affaires en attente. Ainsi, elles ont permis le fonctionnement d'une chambre supplémentaire qui pallie à la surcharge d'activité de la chambre de la famille et de la chambre sociale.

Elles ont également permis de dégager entre 1/3 et 1/45 de temps de travail d'un conseiller afin qu'il exerce les fonctions de magistrat délégué à la formation pour le ressort de la cour d'appel de Colmar.

Selon les propos du premier président, la poursuite de cette politique d'allègement des charges de travail de certains magistrats était nécessaire. Ainsi, il souhaitait soulager le service du conseiller délégué à la protection de l'enfance qui est l'interlocuteur privilégié des juges des enfants et de la protection judiciaire de la jeunesse et qui rapporte systématiquement tous les dossiers concernant les mineurs qui comparaissent devant la chambre spécialisée. De même, il souhaitait aménager le service du conseiller chargé de l'application des peines et renforcer la chambre des appels correctionnels pour réduire les délais de comparution.

L'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes n'a pas permis de réaliser ces projets car elle a détourné à son profit une partie des postes de magistrats nouvellement créés.

1. L'impact de la loi du 15 juin 2000 sur l'activité de la cour d'appel

Quatre dispositions concernent directement la cour d'appel.

* Le recours contre les décisions des cours d'assises

Les arrêts de condamnation peuvent désormais faire l'objet d'un appel devant une cour d'assises comportant 12 jurés. En ce qui concerne les cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Colmar, elles sont amenées à juger en appel des affaires non seulement des cours d'assises du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, mais également des cours d'assises de Metz, Besançon et Nancy.

Il convient de remarquer que la situation concernant la cour d'assises dans le Haut-Rhin était déjà très tendue avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000. Cette dernière n'a fait qu'aggraver la situation.

Evolution de la charge de travail de la cour d'assises du Haut-Rhin

Objet		Cour d'assises du Haut-Rhin
Nombre d'affaires jugées en	1997	30
	1998	22
	1999	23
	2000	34 (48 accusés)
Au 1 ^{er} octobre	2001	21
Nombre de pourvois enregistrés en	1997	8
	1998	3
	1999	4
	2000	8 dont 3 transformés en appel
Nombre d'appels	2001	3
Nombre d'affaires nouvelles enregistrées au 30.09.01		Sur 1 ^{ère} saisine 29
		Sur appel en provenance de l'extérieur 9
Nombre d'affaires en attente	1998	20
	1999	22
	2000	36
	Au 30.09.01	49
Délais d'audiencement détenus		10 à 11 mois
Délais d'audiencement libres depuis la mise en œuvre de la loi du 15.06.01	Pas d'affaires fixées en 2001, priorité donnée aux détenus	

Depuis 1999, deux conseillers sont désormais exclusivement affectés aux assises. En outre les audiences accaparent deux assesseurs qui doivent délaissier leur service habituel dans les tribunaux de grande instance. Par ailleurs, le greffe de la cour d'assises du Haut-Rhin est assuré par deux greffiers dont un travaille à temps partiel, ce qui gêne le bon fonctionnement du service.

Devant l'accroissement de l'activité de la cour d'assises du Haut-Rhin, le nombre des sessions a augmenté.

L'allongement de la durée des sessions

Années	1998	1999	2000	2001
Cour d'assises du Haut-Rhin				
Nombre de sessions	4	6	6	7
Durée des sessions	10 semaines + 2 jours	15 semaines	14 semaines	21 semaines
Temps de préparation	5 semaines + 3 jours	8 semaines + 2 jours	8 semaines + 2 jours	Temps intermédiaire consacré à la préparation des assises

Alors qu'elles s'élevaient à 4 en 1998, 7 sont organisées pour 2001. En outre, leur durée tend à augmenter puisqu'elle est passée de 10 à 21 semaines pendant la même période. Les intersessions sont consacrées à la préparation des dossiers par les présidents.

Les conditions de travail sont difficiles.

Au vu des procès-verbaux des débats, il ressort que pour les 5 sessions déjà terminées en 2001, 20 dossiers ont été jugés sur 61 jours d'audience et que pour 46 jours d'audience, la journée de travail a dépassé 10 heures.

L'enchaînement des sessions et le travail inhérent au jugement d'une affaire ne permettent donc pas en l'état aux greffiers de récupérer les jours de congés auxquels donnent droit les dépassements d'horaires, et le passage aux 35 heures ne fera qu'aggraver cette situation.

Le rythme actuel d'activité des cours d'assises ne permet pourtant pas de juger les affaires dans un délai raisonnable puisqu'il s'écoule en moyenne 10 mois entre la notification et le début du procès des accusés détenus.

Depuis l'entrée en application de la loi du 15 juin 2000, la charge de travail s'est encore accrue. Ainsi, pour le premier trimestre 2001, la cour d'assises du Haut-Rhin a reçu 6 dossiers d'appel, ce qui correspond déjà à une session d'assises.

Dans la mesure où la loi du 15 juin 2000, pour les accusés détenus, a fixé à un an maximum le délai d'audience suivant l'ordonnance de mise en accusation (un délai identique a été retenu pour les appels), les procès des personnes qui comparaissent libres risquent de se trouver repoussés et le délai moyen d'audience allongé. Ainsi, la cour d'assises du Haut-Rhin n'a pas fixé d'audience d'affaires impliquant des accusés libres pour 2001 depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000.

Une conséquence de la loi du 15 juin 2000 : l'allongement des délais d'audience pour les accusés « libres »... et pour les accusés détenus !

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, les délais d'audience des accusés étaient en moyenne dans le Haut-Rhin de 280 jours pour les accusés libres et de 220 jours pour les détenus. Actuellement, ils sont de 300 à 330 jours pour les détenus et de 540 jours (soit 18 mois) pour les « libres ».

En septembre 2000, 42 dossiers étaient en attente de jugement. Fin septembre 2001, ce nombre s'élevait à 49. L'augmentation du nombre de sessions n'a permis d'absorber que 3 dossiers d'appel sur les 9 transmis par la chambre criminelle et le retard dans le jugement des affaires s'accroît.

Le respect d'un délai raisonnable de comparution exigerait rapidement la création rapide d'une troisième section.

Les magistrats de la cour d'appel ont également évoqué le problème de l'indemnisation des jurés de la cour d'assises. Alors qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir des jurés, les modalités d'indemnisation de leur participation à la cour d'assises sont critiquables.

Les jurés perçoivent deux types d'indemnité :

- une indemnité de session, qui s'élève à 365,76 francs par jour ;
- une indemnité de perte de salaire qui correspond à 8 heures de SMIC, soit 352,76 francs (40,72 x 8). Cette dernière est versée uniquement aux jurés qui occupent un emploi et reste constante quel que soit le salaire réel du juré et quel que soit le nombre réel d'heures passées en audience. Or, comme il a été indiqué précédemment, les jurés sont souvent obligés de siéger plus de 10 heures par jour.

Par ailleurs, les jurés reçoivent leurs indemnités non pas à la fin du procès, mais à la fin de la session, soit, dans le cas le plus défavorable, près de sept semaines après. Non seulement ils ne touchent pas leur salaire, mais cette perte n'est pas simultanément compensée (au moins partiellement) par les deux indemnités mentionnées précédemment. Cette situation peut entraîner d'importants problèmes financiers aux jurés lorsque le procès dure pendant plusieurs semaines.

*** L'indemnisation des détentions provisoires**

Les personnes placées en détention provisoire et bénéficiant d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement peuvent faire l'objet d'une indemnisation. Jusqu'au vote de la loi du 15 juin 2000, cette procédure était assurée par une commission nationale siégeant à la cour de cassation. Désormais, elle est décentralisée et l'indemnité est allouée par décision du premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle a été prononcée la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, le premier président de la cour d'appel de Colmar a été saisi de 15 dossiers depuis le 1^{er} janvier 2001. Ce dernier a jugé la procédure excessivement longue et formaliste. Il a fait remarquer qu'elle était suivie par un greffier en sus de son activité habituelle.

*** La juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines**

Les décisions du juge de l'application des peines, qui étaient jusqu'à présent des mesures d'administration judiciaire, deviennent de véritables décisions juridictionnelles. En conséquence, elle peuvent être attaquées par la voie de l'appel par le condamné, le procureur de la République et le procureur général. L'appel est porté devant la chambre des appels correctionnels. Cette réforme devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Toutefois, elle s'est avérée inapplicable à la date dite en raison d'effectifs insuffisants. La ministre de la justice en a donc repoussé l'entrée en application à juin 2001.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, le nombre d'appel des décisions des juges chargés de l'application de peines portées devant la chambre des appels correctionnels est peu important pour l'instant (17), mais ce contentieux est appelé à se développer.

Le premier président de la Cour d'appel de Colmar a jugé indispensable la création d'un emploi de conseiller afin qu'il puisse assurer, de manière intermittente, la présidence d'une troisième section d'assises et celle de la juridiction régionale de la libération conditionnelle qui siège tous les mois à Ensisheim, parfois à Strasbourg et éventuellement à Oermingen. Ce

poste supplémentaire permettrait également de renforcer la chambre des appels correctionnels.

*** La réforme de la libération conditionnelle**

Lorsque la peine privative de liberté prononcée est d'une durée supérieure à 10 ans ou que la durée de détention, quelle que soit la peine prononcée, est supérieure à 3 ans, la libération conditionnelle relève de la compétence d'une juridiction régionale de la libération conditionnelle établie auprès de chaque cour d'appel.

Dans le ressort de la cour d'appel de Colmar, cette juridiction régionale est présidée par un conseiller (qui est également le président de la cour d'assises du Bas-Rhin) et est composée de deux juges de l'application des peines. Elle se réunit une fois par mois, principalement à la maison centrale d'Ensisheim et a été saisie jusqu'à présent de 12 dossiers, qui concernent tous des cas très lourds. Son greffe est assuré par un greffier du service correctionnel en sus de ses tâches habituelles.

*** Des besoins supplémentaires en fonctionnaires de greffe**

La loi du 15 juin 2000 précitée entraîne donc des besoins supplémentaires en matière de fonctionnaires de greffe évalués à 1 greffier et 2 agents de catégorie C.

La création de ces postes renforcerait ou permettrait de créer :

- le greffe de la cour d'assises du Haut-Rhin, dont le nombre de semaines d'audience a doublé entre 1998 et 2001 ;
- le greffe de la juridiction régionale de la libération conditionnelle ;
- le greffe du service de l'indemnisation des détentions provisoires ;
- le greffe de la chambre des appels correctionnels.

2. Une cour d'appel qui était déjà saturée

La cour d'appel ne parvient pas à réduire ses stocks d'affaires en attente. Ainsi, au 30 septembre 2001, 8160 affaires civiles étaient en attente de jugement dont 1903 à la chambre sociale, 1526 à la chambre des affaires familiales et 1881 à la chambre qui juge les affaires autres que les affaires familiales en provenance des TGI, avec une durée moyenne variant entre 13 et 20 mois en incluant les affaires terminées par jonction ou radiation. En conséquence, la durée réelle des affaires terminées par un arrêt qui intéresse les plaideurs est très supérieure à ce délai théoriquement moyen.

Une politique volontariste de réduction des stocks passe nécessairement par la création d'une chambre supplémentaire qui jugerait les appels des décisions des tribunaux de grande instance et des juges des affaires familiales. Il faudrait alors prévoir la création d'un poste de président et de deux postes de conseiller.

Ces renforts permettraient également d'organiser des audiences supplémentaires à la chambre des mineurs et laisseraient aux conseillers chargés de la protection de l'enfance et de l'application des peines la disponibilité qui leur fait défaut pour remplir effectivement leurs missions.

En ce qui concerne les fonctionnaires du greffe, la création de trois emplois de greffier permettrait de confier aux fonctionnaires de cette catégorie des tâches (service de l'audiencement, de l'exécution des peines etc...) qui sont exécutées actuellement par des agents de catégorie C. Ces derniers, devenus disponibles, pourraient assurer le secrétariat du greffier en chef de la cour et des greffiers en chef supervisant les procédures de droit local (vérificateur du livre foncier, réviseurs des frais de justice) qui en sont actuellement dépourvus.

Enfin, les créations d'emplois de magistrats afin de constituer une chambre supplémentaire devront être accompagnées de la création d'un poste de greffier et de deux postes d'agent de catégorie C.

3. L'indispensable agrandissement de la cour d'appel

Compte tenu du nombre de magistrats et des fonctionnaires actuellement en fonction à la cour d'appel ainsi que des créations de postes à prévoir au siège et au parquet général, il existe un déficit d'environ une quinzaine de bureaux.

Il faut donc prévoir l'aménagement des combles de la cour d'appel où subsistent trois grands espaces transformables.

Un premier espace au-dessus de l'aile de la première présidence pourrait être assez facilement transformé en cinq bureaux pour un montant de 430.000 euros (soit 2,8 millions de francs).

Par ailleurs, il y a deux très grands espaces au-dessus de chaque aile du bâtiment de la cour d'appel également transformables, mais cela entraînerait des travaux plus conséquents.

Pour le moment, il ne faudrait transformer qu'un espace au-dessus d'une des ailes du bâtiment. La hauteur de ce local étant importante, il faudrait prévoir deux étages et donc couler une dalle séparatrice entre ces deux étages.

Le montant des travaux peut être évalué à 690.000 euros (soit 4,5 millions de francs).

Dans la mesure où la cour d'appel réalise actuellement un ascenseur aboutissant directement dans les combles, l'accès vers ces locaux serait déjà assuré.

B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA COUR D'APPEL DANS LA GESTION DES CRÉDITS DÉLÉGUÉS ET DU PERSONNEL

1. Le service administratif régional : des effectifs insuffisants

Le service administratif régional (SAR) est composé de cinq bureaux en charge de la gestion des ressources humaines, de la formation, de l'informatique, du budget et de l'entretien immobilier.

Avec un effectif théorique de 6 personnes, le bureau de la gestion des ressources humaines gère 717 fonctionnaires, 206 magistrats, 514 conseillers des prud'hommes, 78 conciliateurs de justice, une centaine de contractuels et une trentaine d'assesseurs. En outre, un poste de greffier est vacant ainsi qu'un poste de catégorie C en raison de la non-compensation des temps partiels.

En réalité, un poste d'adjoint au greffier en chef serait nécessaire pour dégager le chef de bureau des tâches d'exécution. Par ailleurs, un poste d'agent de catégorie C devrait être créé pour combler les temps partiels dans ce bureau, notamment celui du régisseur. En effet, celui-ci travaille à 80 % et ne peut pas faire face à la charge croissante des demandes de remboursement de frais provenant des magistrats et des fonctionnaires placés ainsi que des conseillers prud'hommaux.

Le bureau de la gestion de la formation est composé d'un greffier en chef et d'un fonctionnaire de catégorie C qui partage son temps de travail avec le bureau de l'informatique. Son effectif est actuellement suffisant, mais le volet « communication » n'est pas assuré.

Le bureau de la gestion de l'informatique est composé d'un greffier en chef, de deux greffiers (dont un poste est vacant) et d'un technicien contractuel chargé avec un agent de catégorie C de la formation. Cet effectif est notoirement insuffisant et ne permet pas de faire face aux seuls besoins en maintenance informatique des juridictions du ressort, déjà équipées presque à 100 % en ordinateurs.

Il ne semble pas opportun de regrouper au sein du service administratif régional une équipe informatique composée des dizaines de techniciens nécessaires¹ pour gérer l'ensemble des ordinateurs des juridictions relevant de la cour d'appel de Colmar. Il serait préférable de déployer au sein des arrondissements judiciaires constitués par les quatre tribunaux de grande instance des techniciens et des correspondants locaux informatiques qui pourraient trouver auprès du SAR des référents en formation, en réseaux, en développement des produits et en administration des sites web (voir infra). Toutefois, pour assurer ces échanges d'informations, il est nécessaire de créer au SAR un deuxième poste de technicien-ingénieur, plus particulièrement chargé de l'Internet.

2. La gestion de la pénurie

La cour d'appel est en charge de la gestion de l'ensemble des crédits déconcentrés, à savoir les crédits de fonctionnement (dont les crédits informatique) et la partie des crédits immobiliers destinée à l'entretien des bâtiments.

En outre, elle est responsable de l'ensemble des délégations de magistrats et de fonctionnaires de greffe en cas de vacance de poste et de la gestion des magistrats, greffiers et agents de catégorie C placés.

Confrontée à une pénurie structurelle en matière de ressources humaines, elle doit dénouer « au coup par coup » les situations les plus difficiles sans pouvoir dégager de projet de gestion prospectif des personnels en raison de la grande instabilité des effectifs.

Il n'est pas question de revenir sur l'ensemble des difficultés de gestion rencontrées par la cour d'appel qui ont été abordées largement lors de l'examen du fonctionnement de chaque type de juridiction.

Votre rapporteur spécial souhaite cependant faire les remarques suivantes.

D'abord, le nombre des magistrats et des fonctionnaires placés doit être augmenté afin de faire face aux vacances temporaires de postes. Il conviendrait également de créer des postes de greffiers en chef placés.

Ensuite, il est indispensable de tenir compte de l'informatisation des juridictions et de créer à la fois des postes de techniciens, mais également de correspondants locaux informatiques pour assurer la maintenance et le suivi des technologies. Concrètement, 6 techniciens contractuels (2 à Strasbourg,

¹ La norme étant d'un technicien pour 50 postes, le SAR devrait donc disposer de 24 techniciens pour s'occuper des 1200 ordinateurs des juridictions relevant de la cour d'appel de Colmar.

2 à Mulhouse, 1 à Colmar et 1 à Saverne) seraient nécessaires, qui se déplaceraient dans les juridictions de leur arrondissement judiciaire.

Enfin, il faudrait consacrer 7 fonctionnaires à temps plein à l'informatique dans les tribunaux de grande instance. Cela signifie une reconnaissance de leurs fonctions spécifiques par la Chancellerie. En effet, aujourd'hui, il existe déjà des correspondants locaux informatiques, mais ce sont en réalité des fonctionnaires qui s'occupent des missions et des problèmes liés à l'informatique en plus de leurs fonctions traditionnelles¹.

Ces remarques valent également pour les autres juridictions qui devraient disposer d'un correspondant local informatique reconnu et bénéficiant d'une décharge partielle de service en fonction de l'importance du parc informatique, à savoir un mi-temps dans les tribunaux d'instance de Colmar et de Mulhouse, un tiers de temps dans les autres tribunaux d'instance et un quart de temps dans les conseils de prud'hommes (à l'exception de celui de Guebwiller qui pourrait faire appel au correspondant informatique du Tribunal d'instance de Guebwiller).

D'une manière plus générale, il est indispensable que la Chancellerie reconnaisse statutairement l'existence des postes administratifs dans les juridictions. A l'heure actuelle, le code de l'organisation judiciaire prévoit uniquement des postes relatifs aux procédures judiciaires. Une telle vision de l'organisation de la justice est obsolète. **Il convient donc de remettre à plat le fonctionnement administratif de la justice et d'officialiser les fonctions de gestion et de secrétariat engendrées par l'activité des juridictions.**

V. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES DYSFONCTIONNEMENTS INQUIÉTANTS

La protection judiciaire de la jeunesse dans le Haut-Rhin est assurée à la fois par le secteur public et le secteur associatif habilité. Elle s'intègre dans un schéma départemental de protection de l'enfance élaboré par le conseil général du Haut-Rhin.

Votre rapporteur spécial a concentré son attention sur le secteur public. Il s'est donc rendu à la direction départementale, puis a visité les centres d'action éducative de Mulhouse et de Colmar, le service éducatif auprès du tribunal de Mulhouse et le centre de placement immédiat de Mulhouse. Ces visites lui ont permis de découvrir la manière dont les services de la protection judiciaire de la jeunesse appréhendent leurs missions et fonctionnement au quotidien. Les dysfonctionnements qu'il a relevés

¹ *Certains bénéficient de décharges de service mais elles sont gérées au « coup par coup » par la cour d'appel, sans instructions précises de la Chancellerie.*

mériteraient une étude à part entière consacrée à la protection judiciaire de la jeunesse qui dépasse l'objet de ce rapport.

Votre rapporteur spécial se contentera donc de dresser le portrait des services de la protection judiciaire de la jeunesse tout en insistant sur les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs missions, difficultés aggravées par des décisions politiques peu judicieuses sur les actions à privilégier en matière de protection judiciaire de la jeunesse.

Les missions des centres d'action éducative et des services éducatifs auprès d'un tribunal

1. Les centres d'action éducative (CAE)

Les centres d'action éducative sont chargés de mettre en œuvre toutes les mesures de milieu ouvert ordonnées par les magistrats, qu'il s'agisse des juges pour enfants, des juges d'instruction ou encore du parquet. Ce suivi est exercé aussi bien au civil et au pénal. Toutefois, dans le département du Haut-Rhin, les mesures civiles sont exécutées essentiellement par le secteur associatif habilité.

Avant le jugement, les éducateurs des CAE sont en charge des mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE)¹, des mesures de liberté préjudicielles, des convocations par officier de police judiciaire, des recueils de renseignements.

Après le jugement, ils sont chargés d'exécuter les mesures de réparation et de condamnation à un travail d'intérêt général, les mesures d'emprisonnement avec sursis ou avec mise à l'épreuve.

2. Les services éducatifs auprès d'un tribunal (SEAT)

Ces services assurent la permanence éducative auprès du tribunal. A chaque fois qu'un mineur délinquant est présenté devant le juge, ils sont saisis pour présenter une proposition éducative. Les SEAT ont longtemps eu l'exclusivité du traitement des mesures pénales. L'apparition de nouveaux services de milieu ouvert les a conduits à effectuer deux sortes de missions :

- les missions spécifiques : recueils de renseignements socio-éducatifs en urgence, accueil des mineurs et de leur famille au tribunal ;

- les missions générales qu'ils partagent avec les autres services de milieu ouvert : suivi des mineurs détenus et exécution des mesures éducatives.

¹ Cette mesure vise à rencontrer le jeune délinquant pour dresser un bilan – familial, scolaire ou professionnel- avec lui afin d'aider le magistrat dans le choix de la mesure pénale qu'il ordonnera.

A. DES DIFFICULTÉS PRÉOCCUPANTES À REMPLIR SES MISSIONS

1. Des effectifs insuffisants

La région Alsace est particulièrement mal dotée en personnels relevant de la protection judiciaire de la jeunesse : les deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin comptaient jusqu'en septembre dernier 56 postes budgétaires pour environ 1,7 million d'habitants. Au niveau national, des régions comportant une population de 800.000 à 1 million d'habitants disposent en moyenne d'une centaine d'agents.

Ainsi, au centre d'action éducative (CAE) de Colmar, seulement 3,4 éducateurs (sur un effectif budgétaire de 7) assurent l'ensemble des mesures de milieu ouvert, les missions relevant du service éducatif auprès du tribunal et les actions de prévention.

De même, un seul éducateur assure les permanences au SEAT de Mulhouse, alors que trois seraient nécessaires pour que ce service fonctionne correctement.

Lorsque votre rapporteur spécial s'est rendu au centre de placement immédiat de Mulhouse au mois de juillet 2001, les effectifs étaient encore très incomplets alors que l'ouverture officielle qui avait fait l'objet d'une large publicité datait du mois de février. Ainsi, seuls 5 éducateurs sur les 9 théoriques occupaient réellement leurs postes tandis que les deux cuisiniers n'étaient toujours pas recrutés.

2. Des retards inadmissibles dans l'exécution des décisions de justice

Alors qu'au niveau national, il est préconisé qu'un éducateur soit en charge de 25 jeunes, à Colmar, les éducateurs en suivent entre 35 et 40. Malgré cela, ils n'arrivent pas à mettre en œuvre l'ensemble des décisions de justice.

Selon la directrice du CAE de Colmar, entre 80 et 100 mesures sont actuellement en attente, alors même que certaines peuvent se révéler urgentes. Les éducateurs sont donc obligés de sélectionner les dossiers : à Colmar, priorité est donnée aux mesures les plus anciennes figurant sur la liste d'attente et aux mineurs les plus jeunes.

La situation au CAE de Mulhouse est également critique. Au 31 décembre 2000, 165 mineurs n'étaient pas pris en charge et le délai d'exécution des mesures variait entre 9 et 12 mois. En conséquence et comme

à Colmar, le CAE de Mulhouse est obligé de définir des priorités dans le traitement des dossiers. Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, sont privilégiées les actions en direction des 13-18 ans, les mesures de réparation ainsi que les décisions préjudicielles.

Le manque d'effectifs et la sélection des dossiers à traiter conduisent au classement administratif de la plupart des sursis avec mise à l'épreuve, des condamnations à un travail d'intérêt général et des contrôles judiciaires. Ces « mises en attente » ont des conséquences particulièrement graves puisqu'elles créent un sentiment d'impunité chez les mineurs délinquants, encouragent les réitérations d'infractions et conduisent à une inefficacité de la juridiction pénale des mineurs.

Extrait de la note de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse concernant les mesures en attente

Doit être considérée comme « mesure en attente » la mesure qui fait l'objet d'une décision judiciaire (ordonnance ou jugement) mais qui n'a pu être prise en charge par le service avant le quinzième jour qui suit la notification de la mesure.

Je rappelle, par ailleurs, qu'il appartient au directeur départemental, responsable de la coordination régulière avec les différentes instances de la justice, d'informer régulièrement le magistrat mandant de l'état de la mise en attente des mesures qu'il a ordonnées et des raisons pour lesquelles la mesure n'a pu être prise en charge par l'équipe éducative et de discuter, le cas échéant, avec lui de l'ordre de priorité de ces mesures.

Source : direction de la PJJ, Note n° 00-37 du 01/02/2000 « les mesures en attente »

3. L'impuissance des éducateurs face à des jeunes multirécidivistes et violents

Au-delà du manque d'effectifs, votre rapporteur spécial a ressenti un véritable malaise auprès des services de la protection judiciaire de la jeunesse qui ne parviennent plus à réaliser leurs missions en raison de l'évolution de la population auprès de laquelle ils sont censés intervenir.

Votre rapporteur spécial a constaté que les unités d'hébergement, qu'il s'agisse de celles du CAE de Colmar ou du centre de placement immédiat de Mulhouse étaient largement sous-occupées. Il a donc demandé des explications.

A Colmar, on lui a fait remarquer que le CAE était confronté à une évolution des demandes de prise en charge qui correspondaient plus à des réponses judiciaires qu'à la volonté d'élaborer un projet éducatif. Ainsi, certains jeunes placés au CAE sont sous contrôle judiciaire, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas sortir de cet établissement sans l'autorisation écrite des éducateurs ou du responsable de service. D'une manière générale, le

placement des jeunes résulte rarement d'une démarche volontaire de leur part. En conséquence, leur accueil est difficile et ils sont très réticents à s'impliquer dans quelque projet éducatif que ce soit. Or, à l'origine, les CAE ont une mission éducative. Désormais, devant des jeunes souvent violents et déstructurés, les éducateurs se sentent impuissants à accomplir leurs missions.

B. UNE ADMINISTRATION ET UN PERSONNEL TRÈS SOUCIEUX DE LEUR INDÉPENDANCE

Votre rapporteur spécial a été frappé du souci très fort d'indépendance de la part de cette administration et de ses fonctionnaires : indépendance vis-à-vis des magistrats qui conduirait presque à oublier que la protection judiciaire de la jeunesse fait partie du service public de la justice ; très forte autonomie des services et des agents, notamment vis-à-vis de la hiérarchie.

1. Une administration attachée à son indépendance

Les magistrats interrogés ont admis avoir des relations difficiles avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Tout en reconnaissant l'insuffisance des effectifs de cette administration, ils ont regretté que leurs décisions soient exécutées de manière très variable en fonction des priorités définies par les éducateurs. Ils ont souligné la volonté délibérée des agents de la protection judiciaire de la jeunesse de cantonner leurs activités dans le domaine éducatif et social au détriment de mesures plus judiciaires comme le suivi des sursis avec mise à l'épreuve ou l'exécution des travaux d'intérêt général.

Ils ont également précisé que les « mises en attente » correspondaient en réalité à des classements administratifs. En effet, une mesure comme le suivi des sursis avec mise à l'épreuve est limitée dans le temps. Si la mesure n'a toujours pas été exécutée lorsque la durée de la peine est écoulée, le mineur délinquant est resté libre sans avoir fait l'objet d'un suivi de la part d'un éducateur. La peine perd donc tout son sens.

Ce tableau alarmiste doit être relativisé. Certains magistrats ont de très bonnes relations avec les éducateurs avec lesquels ils travaillent. Par ailleurs, la directrice du CAE de Mulhouse a assuré à votre rapporteur spécial que la mise de dossiers en attente était précédée d'une rencontre avec les magistrats pour sélectionner les mesures mises en œuvre. Elle a également souligné que l'exécution des mandats judiciaires était ralentie en raison des délais importants (entre six mois et un an) entre le prononcé des sanctions et leur notification. Les services judiciaires portent donc leur part de responsabilité dans les dysfonctionnements de l'application des peines.

Toutefois, il est évident qu'institutionnellement, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse donne le sentiment de chercher à échapper à l'emprise du juge, comme en témoigne la récente réforme des services éducatifs auprès du tribunal (SEAT).

La réforme des services éducatifs auprès du tribunal (SEAT)

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a envoyé le 15 mai 2001 une note à l'ensemble des directions régionales et départementales redéfinissant le contenu des missions et l'organisation des SEAT.

1. Les missions des SEAT

- le recueil de renseignements socio-éducatifs ;
- l'accueil au tribunal des parents ou des mineurs désirant saisir directement le magistrat ;

- le suivi des mineurs détenus.

En revanche, la note indique que les mesures éducatives et de suivi des peines doivent être confiées, dans leur majorité, aux services de milieu ouvert.

2. L'organisation des SEAT

Elle varie désormais en fonction de la taille du tribunal pour enfants.

Les SEAT dirigés par un directeur et installés dans des juridictions de sept juges des enfants et plus sont maintenus. L'articulation et la complémentarité entre les SEAT et les autres services de la protection judiciaire de la jeunesse doivent être précisées dans un projet départemental sous l'autorité du directeur départemental.

Dans les SEAT auprès des juridictions comportant trois à six postes de juges des enfants, deux options sont ouvertes. Les SEAT peuvent être maintenus dans les tribunaux sous la forme d'unités éducatives placées sous l'autorité hiérarchique du directeur d'un service de milieu ouvert. Les missions dévolues aux SEAT peuvent également être confiées à un ou plusieurs services implantés sur le territoire.

Enfin, en ce qui concerne les SEAT implantés dans des tribunaux comportant un ou deux juges des enfants, leurs missions seront confiées à un service de milieu ouvert du ressort de la juridiction. Elles seront organisées selon les modalités les mieux adaptées à chaque ressort :

- soit par spécialisation d'un ou de plusieurs personnels appartenant à un service de milieu ouvert ;

- soit par rotation des personnels d'un ou de plusieurs services de milieu ouvert pour assurer une permanence au tribunal selon une périodicité définie.

Source : Synthèse de la note 522/2001 du 15 mai 2001 de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sur « les missions éducatives exercées au tribunal, contenu d'organisation ».

Votre rapporteur spécial ne dispose pas d'éléments d'information suffisants pour pouvoir porter un jugement sur cette réforme. Toutefois, il est évident qu'elle vise à renforcer l'autonomie des services de protection

judiciaire de la jeunesse par rapport aux services judiciaires. Dans la mesure où les premiers sont déjà tentés par une mise en œuvre très sélective des mandats judiciaires qui leur sont confiés, on peut légitimement se demander si ce travers ne risque pas d'être accentué par la réforme précitée.

2. Un personnel très autonome

Lors de ses entretiens avec les responsables des services de la protection judiciaire de la jeunesse, votre rapporteur spécial a eu le sentiment que ses personnels disposaient d'une très grande autonomie dans l'organisation et la définition de leur travail, qui n'est pas sans provoquer des tensions au sein de cette administration et de la rendre parfois difficilement contrôlable.

Ainsi, il s'est étonné de la grande liberté d'action des éducateurs qui disposent de sommes financières importantes pour mettre en œuvre des projets éducatifs sans pour autant faire l'objet d'un véritable contrôle sur leurs activités et sur l'utilisation de ces fonds.

De même, la sélection des dossiers à traiter par les éducateurs ne lui a pas semblé faire l'objet d'une procédure rigoureuse et centralisée. Certes, elle est menée par la direction départementale, mais le fait que les CAE de Colmar et de Mulhouse se soient fixés des priorités différentes dans l'exécution des mandats judiciaires témoigne d'une grande autonomie des services du milieu ouvert.

De manière plus générale, il a semblé à votre rapporteur spécial que les relations hiérarchiques étaient affaiblies par un fort esprit d'indépendance de la part des agents de la protection judiciaire de la jeunesse. Ainsi, il est significatif que l'opposition farouche de ces derniers à l'instauration de centres de placement immédiat ait considérablement gêné le bon fonctionnement d'un tel centre à Mulhouse : faute de candidats, l'administration de la protection judiciaire a dû nommer des éducateurs issus du concours et peine toujours à recruter le personnel nécessaire.

C. DES PRIORITÉS D'ACTION À REVOIR

Comme il a été indiqué précédemment, la protection judiciaire de la jeunesse rencontre des difficultés croissantes pour mener des actions éducatives auprès de jeunes sans repère, souvent violents et multirécidivistes.

Par ailleurs, la délinquance des primo-délinquants reste encore insuffisamment traitée alors même qu'un suivi précoce de ces jeunes permet d'obtenir les résultats les plus encourageants.

A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de la création d'un centre de placement immédiat (CPI) à Mulhouse. Un tel centre a vocation d'offrir aux magistrats la possibilité de placer sans délai des mineurs délinquants. En théorie, il a une triple mission : une mission d'évaluation et d'orientation du jeune, une mission de continuité de l'éducation éducative et une mission de contrôle. Dans les faits, il constitue souvent une alternative à l'incarcération.

Lorsque votre rapporteur spécial s'est rendu au CPI, situé dans une très belle demeure au coeur d'un quartier résidentiel de Mulhouse, il a constaté que six mois après son ouverture officielle, ce dernier fonctionnait toujours au ralenti. Alors qu'il est censé accueillir 12 mineurs, seuls 3 étaient actuellement hébergés. Pourtant, un directeur, sept éducateurs, un psychologue, un agent administratif, deux veilleurs de nuit et un agent de justice y travaillaient. Votre rapporteur spécial a également appris que le centre serait fermé tout l'été faute de personnel susceptible d'en assurer le fonctionnement. Le budget du CPI s'élève à 117.400 euros (soit 770.000 francs) par an, dont un loyer de 44.210 euros soit (290.000 francs).

On ne peut que s'interroger sur les dépenses considérables engagées pour la création de ce centre comparées à sa réelle activité. Alors que 7 éducateurs se « partagent » 3 jeunes, dans les centres d'action éducative, chaque éducateur assure le suivi de plus de 35 dossiers !

Ces remarques ne visent pas à pointer du doigt l'équipe de direction du CPI qui n'est pas à l'origine de ce projet et qui ne fait qu'appliquer une volonté politique. Elles tendent plutôt à sensibiliser l'actuel ministre de la justice quant à la nécessité de réfléchir sur l'opportunité des CPI alors même que l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse ne dispose pas des effectifs suffisants pour accomplir ses missions en milieu ouvert. En tout état de cause, il apparaît indispensable de dresser un bilan coûts/avantages du CPI de Mulhouse et, le cas échéant, de trouver des solutions moins coûteuses pour accueillir les jeunes mineurs délinquants.

Par ailleurs, la formation des éducateurs doit faire l'objet d'un effort particulier pour l'adapter aux évolutions des publics qu'ils ont à suivre et les sensibiliser à leur rôle en tant qu'exécutants des mandats judiciaires.

Toutefois, devant l'importance des dysfonctionnements constatés par votre rapporteur spécial lors de ces visites, il apparaît indispensable de mener une mission de contrôle plus approfondie sur l'organisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse et la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé habilité. Une commission d'enquête sur ce sujet serait justifiée.

VI. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES : LES OUBLIÉS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

En février 2000, le Sénat avait constitué une commission d'enquête (aux travaux de laquelle votre rapporteur spécial avait pris part) sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France. Les conclusions avaient été accablantes, comme en témoigne le titre donné alors au rapport : « Prisons, une humiliation pour la République ». Ce rapport insistait notamment sur la nécessité de réhabiliter le parc pénitentiaire et de mettre fin aux sous-effectifs chroniques en matière de surveillants et de personnel administratif et technique liés aux vacances de postes.

Un an après la publication de ces travaux, que s'est-il passé ? Cette question a servi de fil conducteur à votre rapporteur spécial lorsqu'il a visité les établissements pénitentiaires du Haut-Rhin, à savoir les maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse et la maison centrale d'Ensisheim.

Il a dû constater que très peu de mesures ont été prises en faveur de ces trois établissements qui restent très délabrés et sont confrontés à de grosses difficultés dans la gestion du personnel.

A. LES « POUBELLES » DE LA RÉPUBLIQUE

1. Des établissements souffrant d'un sous-effectif chronique

*** La maison d'arrêt de Colmar**

Pour surveiller plus d'une centaine de détenus, les effectifs du personnel de surveillance sont les suivants :

- 40 postes budgétaires de surveillants. En réalité, un poste est vacant et un surveillant est en congé longue durée. En outre, 5 surveillants au moins occupent des postes qui n'ont rien à voir avec la surveillance pour combler le manque de personnel administratif et technique. Ainsi, deux surveillants sont chargés de la maintenance de l'établissement. Lorsque votre rapporteur spécial s'est rendu dans cet établissement, 5 surveillants étaient admissibles au concours de 1^{er} surveillant. S'ils réussissent ce dernier, ils devront quitter la maison d'arrêt, qui verra ainsi ses effectifs encore réduits ;

- 4 postes de premiers surveillants. Toutefois, deux sont partis en retraite l'été dernier et un troisième a été muté à la maison d'arrêt de Strasbourg. Quant au quatrième, l'exercice d'un mandat électoral le conduit à être souvent absent¹ ;

- un poste de chef de service 1^{ère} classe (qui est le chef d'établissement) ;

- un chef de service 2^{ème} classe (adjoint au chef d'établissement).

Ce sont donc le chef d'établissement et son adjoint qui suppléent en partie les vacances de poste de premier surveillant.

La situation du personnel administratif est également très tendue.

Une seule personne assure le secrétariat d'administration et d'intendance. Elle est tellement surchargée qu'elle a dû reporter ses congés d'été 2001 au mois de janvier 2002 : de mars 2001 à janvier 2002, elle n'aura donc pas pris une seule semaine de vacances.

La maison d'arrêt dispose d'un agent technique de service 1^{ère} classe dont les tâches sont très polyvalentes. Ainsi, il s'occupe du greffe alors qu'il n'en a pas le droit statutairement. Un 2^{ème} poste a été créé, mais il faudrait maintenant qu'il soit pourvu.

Deux vacataires administratifs sont censés compléter les effectifs de la maison d'arrêt. Toutefois, l'une est en congé de maternité depuis juin dernier et ne reviendra que le 19 novembre prochain. L'autre a réussi un concours administratif et a été nommée à la direction régionale de Strasbourg. Or, cette vacation ne pourra pas être remplacée.

D'autres exemples témoignent des besoins criants en matière de personnel. Ainsi, 1,3 conseiller d'insertion et de probation a en charge 118 détenus. De même, un seul adjoint technique est préposé aux cuisines, ce qui signifie que lorsqu'il est absent, il doit être remplacé par un surveillant.

*** La maison d'arrêt de Mulhouse**

Un directeur et un directeur adjoint assurent la direction de la maison d'arrêt. L'effectif théorique des surveillants s'élève à 136. En réalité, ils ne sont que 131, dont 8 sont affectés dans un service administratif ou technique et n'occupent donc pas des fonctions de surveillance. En conséquence, plus de 400 heures supplémentaires sont effectuées chaque mois par les surveillants.

¹ Pour cette raison, il avait demandé à travailler à 70 %, mais cette demande a été refusée.

**Les sous-effectifs de surveillants à la maison d'arrêt de Mulhouse :
des conséquences directes sur les conditions de détention**

Les exemples suivants montrent que les détenus sont les premiers à souffrir des sous-effectifs en matière de personnels surveillants.

Dans le quartier « hommes », les détenus sont deux par cellule alors que trois étages de détention sont inoccupés. En effet, l'établissement ne dispose pas d'effectifs suffisants en surveillants pour assurer la sécurité dans ces trois étages.

Faute d'effectifs suffisants, aucune ronde de nuit n'est organisée dans le quartier des détenus primaires (détenus qui n'ont encore jamais fait l'objet d'une incarcération). Pourtant, il s'agit d'une population très fragile psychologiquement et particulièrement exposée aux tentatives de suicide.

Les horaires des parloirs sont limités (du lundi au vendredi et seulement les après-midi) en l'absence de surveillants en nombre suffisant pouvant être affectés à la surveillance des parloirs.

Dans ces conditions, on peut légitimement se demander comment l'administration pénitentiaire compte appliquer la loi sur la réduction du temps de travail, qui exigerait la création de 5 à 6 postes de surveillants supplémentaires.

La maison d'arrêt de Mulhouse comporte un quartier « mineurs ». 2 surveillants et un gradé y sont affectés, mais selon la direction, 5 agents seraient nécessaires pour couvrir toute la semaine et le week-end.

Comme dans tous les établissements pénitentiaires, le personnel administratif et technique est notoirement insuffisant pour faire face à ses missions, ce qui oblige la direction à renforcer son effectif avec des surveillants. Alors que la maison d'arrêt aurait besoin de 7 agents techniques (un responsable technique, un agent affectés aux cuisines, un métallier, un électricien, un plombier, un maçon et un agent polyvalent), ils ne sont que 3.

De même, pour une population pénale de plus de 300 personnes, les effectifs administratifs s'élèvent à 10 seulement, dont un vacataire travaillant à 70 % et un fonctionnaire travaillant à 60 %. Selon la direction, pour accomplir correctement les tâches administratives de la maison d'arrêt, il faudrait disposer d'un attaché d'administration, de 5 chefs de service et de 10 agents administratifs qui seraient chargés du secrétariat, de la gestion du personnel, des traitements, de l'économat, de la comptabilité, du greffe, etc.

*** La maison centrale d'Ensisheim**

Près de 220 personnes sont incarcérées à la maison centrale d'Ensisheim. Pour gérer cette population pénale, elle dispose des effectifs budgétaires suivants : un directeur, deux directeurs adjoints, 15 personnels

administratifs, 5 personnels techniques, 4 personnels d'insertion, un psychologue et 125 personnels de surveillance.

Toutefois, ses effectifs réels sont plus restreints. Ainsi, le deuxième poste de directeur adjoint est vacant depuis sa création au mois d'avril dernier. Sont également vacants un poste de secrétaire administratif et deux postes d'agent administratif. Sur les cinq postes de personnel technique, seul le poste de chef de travaux est occupé. Ainsi, il n'y a plus d'agent affecté au cuisine ni au mess (ils ont été remplacés par des surveillants).

Depuis octobre 2000, il n'y a plus de psychologue. Faut-il pourtant rappeler que sur les 220 détenus, 64 font l'objet d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, 13 ont des peines de plus de 20 ans à purger et 119 des peines de plus de 10 ans¹ ? La présence d'un psychologue apparaît donc indispensable, aussi bien pour le soutien psychologique des détenus que pour le maintien de l'ordre dans l'établissement.

De même, seuls deux postes d'assistante sociale sur trois sont pourvus.

En ce qui concerne les personnels de surveillance, il existe un poste en surnombre de chef de service pénitentiaire (ils sont donc 5 au lieu de 4). Au contraire, sur les 10 premiers surveillants, trois postes sont vacants tandis qu'un premier surveillant est en réalité instructeur. Il n'exerce donc pas ses fonctions en détention. Pour pallier ces carences, un surveillant a été désigné en raison de son ancienneté pour faire fonction de premier surveillant, même s'il n'en a pas le grade.

Quant aux surveillants, on pourrait à première vue penser qu'ils bénéficient de 4 postes en surnombre puisqu'ils sont 112 au lieu de 108 (effectifs budgétaires). En réalité, 7 surveillants sont mis à disposition par d'autres établissements. En outre, sur les 112, trois sont en congé maladie, un est arrêté pour accident de travail, un est en congé de longue maladie et un sert de premier surveillant. L'effectif réel est donc de 106.

*** Les vacances de poste : la recherche d'explications**

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter ces écarts entre l'effectif budgétaire, qui tend déjà à sous-évaluer les besoins en personnels administratifs et techniques et l'effectif réel.

Les représentants de l'administration pénitentiaire interrogés à ce sujet ont souligné que la région Alsace avait des difficultés à attirer des fonctionnaires. Parce qu'il s'agit d'une région relativement prospère, les agents de l'administration pénitentiaire qui en sont originaires sont sous-représentés. En conséquence, une grande partie des fonctionnaires des

¹ Il s'agit de chiffres tirés du rapport d'activité de 1999, dont les proportions restent pertinentes.

établissements pénitentiaires d'Alsace sont directement issus des concours et n'ont donc pas pu choisir leur affectation. Comme ils viennent souvent d'une autre région, ils demandent rapidement leur mutation. Les mouvements de personnels sont donc fréquents.

Ce constat ne constitue cependant qu'une explication partielle de l'écart structurel entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels. Comme a rappelé la direction de la maison d'arrêt de Mulhouse, l'administration reconnaît un « *taux de compensation calculé pour les besoins du service* » qui correspond à un pourcentage d'effectifs supplémentaires nécessaire pour compenser les différentes absences : attribution de congés annuels, congés maladie, accidents du travail, autorisation d'absence pour événements familiaux, exercice de droits syndicaux, formation etc. Pour les personnels de surveillance, ce taux est proche de 20 %. L'administration le connaît, pourtant, elle n'en tient pas compte dans le calcul des effectifs.

2. Un personnel jeune et fortement féminisé

A la maison d'arrêt de Mulhouse, 56 surveillants, soit près du tiers d'entre eux, sont directement issus de l'école nationale de l'administration pénitentiaire. Ils sont donc encore stagiaires. Une telle proportion n'est pas sans poser des difficultés au sein de l'établissement. Certes, il s'agit d'une population jeune et dynamique, mais elle doit être bien encadrée en raison de son manque d'expérience, ce qui peut alourdir la charge de travail des surveillants plus anciens.

La maison centrale d'Ensisheim dispose également d'un personnel de surveillance peu expérimenté alors même qu'il s'agit d'une population pénale potentiellement dangereuse. Ainsi, en 1999, un tiers était issu directement du concours. Ce bouleversement avait d'ailleurs nécessité une prise en charge particulière, notamment par la création de modules d'intégration établis avec le concours d'un formateur.

La maison d'arrêt de Mulhouse connaît une forte féminisation de son personnel de surveillance. Alors qu'elles étaient 11 il y a quelques années, elles sont 26 actuellement. Jusqu'à présent, elles étaient chargées de la surveillance du quartier des femmes ou occupaient des postes qui les tenaient physiquement à l'écart de la population pénale masculine. Toutefois, cette politique est de plus en plus difficile à appliquer.

Selon les surveillants entendus à ce sujet, les surveillantes femmes ont plutôt un bon contact avec les détenus masculins dont elles arrivent mieux à canaliser l'agressivité. Toutefois, ils se sont montrés inquiets des risques inhérents à cette promiscuité.

En effet, les rapports de force entre les surveillants et les détenus sont très psychologiques puisque ces derniers sont beaucoup plus nombreux. Ainsi, dans les cours de promenades, deux surveillants sont confrontés à plusieurs dizaines de détenus. En outre, ces derniers ont souvent une attitude très machiste vis-à-vis des femmes et elles ne leur inspirent pas le même respect que les surveillants masculins.

Il convient de remarquer que la moitié du personnel de surveillance recruté au dernier concours était féminin. La question de l'organisation du travail de surveillance pour tenir compte de la féminisation du corps se pose désormais au niveau national.

3. Des locaux inadaptés

*** Des bâtiments vétustes et à l'étroit**

La maison centrale d'Ensisheim résulte de la transformation d'un collège en maison centrale de force et de correction en 1811, reconstruite en 1880 par les autorités allemandes suite à une insurrection.

Historique de la maison centrale d'Ensisheim

La maison centrale d'Ensisheim s'étend au centre de la ville sur une superficie d'un hectare. Elle fait partie intégrante de la cité et possède un long passé historique. Les bâtiments ont connu des vocations multiples au cours des siècles et témoignent de la vie politique, sociale et religieuse de la Haute-Alsace.

En 1452 est construit un hôpital civil, flanqué de la chapelle St Erhard. L'hôpital est transféré en 1551 et l'archiduc d'Autriche Maximilien fonde une école latine. Peu de temps après, le curé-prédicateur Jean Rasser transforme l'école en un séminaire réputé qui accueille bientôt les étudiants venus de toute la bande rhénane. Son entreprise est poursuivie par les Jésuites de Fribourg, arrivés en 1614 et que Louis XIV remplace dans l'année 1659 par les pères de la province de Champagne. Dans l'intervalle, la guerre de Trente ans éclate. La ville est assiégée à sept reprises et le collège n'échappe pas aux pillages.

L'intendance d'Alsace affecte en 1774 l'ensemble des immeubles à l'aménagement d'un dépôt de mendicité et de condamnés des tribunaux correctionnels de toute l'Alsace. La Révolution y ajoute un dépôt de suspects.

Les guerres révolutionnaires et napoléoniennes appellent sur le Rhin de nombreuses troupes et la structure devient hôpital militaire.

Par décret impérial du 23 février 1811, l'établissement est converti en maison centrale de force et de correction. Une ordonnance royale de 1817 confirme et organise définitivement cette fonction carcérale. En 1820 Armant Carrel, membre de la société secrète de la Charbonnerie organise un complot pour libérer des conjurés bonapartistes. Entre 1820 et 1840 sont menés de grands travaux de réparations et de construction. Près de neuf cents détenus sont emprisonnés en 1828, venus de tout l'Est de la France.

En septembre 1870, l'évacuation des troupes françaises, y compris celles qui composent le poste d'infanterie de garde de la prison, provoque une émeute à la maison centrale. M. Gerspach, meunier, qui possédait des fusils de chasse parvint à contenir les insurgés toute une journée, faisant huit morts et onze blessés.

A l'issue du congrès pénitentiaire de Stockholm de 1880, les autorités allemandes mettent en œuvre la construction de l'actuel quartier cellulaire, avec 200 cellules.

C'est également à cette époque que sont construits les logements des gardiens, à la cité pénitentiaire appelée aussi Cité Maison Centrale. L'ensemble du quartier et des logements est aujourd'hui très délabré.

Durant la dernière guerre, des bombardements endommagent les bâtiments. Certains furent entièrement détruits par les canonnades de l'hiver 1944/1942.

Dans le cadre de la mise en place dans l'établissement du régime progressif, on put entreprendre la modernisation des locaux existants et de nouvelles constructions. De nombreux travaux furent menés sous l'impulsion de certains directeurs grâce à un personnel qualifié et à la population pénale. On peut citer quelques étapes : 1945, réparation de la charpente métallique du quartier cellulaire ; 1946, couverture des bâtiments de détention et des logements du personnel ; 1950, construction d'un quartier cellulaire de jour ; de 1950 à 1960 : construction d'un terrain de basket, d'un groupe scolaire, d'une bibliothèque, d'un cinéma, de douches ; 1971, mise en place de douches dans les logements du personnel ; 1974, installation de sanitaires dans les cellules et réfection de l'électricité ; 1976, création de 2000 m² d'ateliers ; 1984 : aménagement d'une salle d'informatique et mise en place d'un diplôme sur deux ans préparant certains détenus à un diplôme d'analyste ou de programmeur.

De nombreux bâtiments furent cependant incendiés durant la mutinerie d'avril 1998.

Source : Maison centrale d'Ensisheim.

La construction des bâtiments formant actuellement la maison d'arrêt de Mulhouse date des années 1865-1870.

Historique des prisons de Mulhouse

Les origines :

La construction des bâtiments formant actuellement la maison d'arrêt de Mulhouse date des années 1865 – 1870, un acte de vente du terrain d'emprise portant la date du 8 avril 1864 ayant été retrouvé dans les archives municipales.

Auparavant, les archives municipales mentionnent, en 1812, une maison de transfèrement implantée dans une salle de « l'hospice des vieillards » de la ville à côté de l'ancienne gendarmerie.

En 1831, la prison devait être transférée au « Werkhof » rue des Maréchaux, en plein centre ville, endroit où s'implantera plus tard la caserne des pompiers.

En 1859, l'appellation « maison de transfèrement » sera remplacée par le terme « maison d'arrêt ».

La première tranche formée des deux bâtiments composant l'actuelle maison d'arrêt fut occupée à partir du 18 octobre 1867. Un arrêté du 18 octobre 1890, sous l'occupation allemande, décida de la construction de la façade bordant la rue d'Ensisheim et comprenant :

- la porte cochère,
- six logements,
- la cour d'entrée et la partie administrative.

A noter que la partie arrière de la prison était bordée par un ruisseau, le « Steinbachlein » qui a vraisemblablement été comblé fin du siècle pour former l'actuel chemin de ronde donnant sur des logements privés, rue des Merles.

On retrouve également trace de plans datant du 12 juin 1897, envisageant la construction d'un autre bâtiment sur des terrains acquis en 1864. Par autorisation en date du 14 juin 1904, le bâtiment abritant l'actuelle maison d'arrêt fut érigé.

Enfin le 24 avril 1909, une autre autorisation de construction fut donnée et se rapporte à l'ouverture d'une porte dans le mur d'enceinte, rue de l'Espérance (actuellement avenue Robert Schuman), comprenant la porte ainsi qu'un logement détruit depuis.

En 1990, les prisons de la rue de l'Espérance pouvaient recevoir 400 hommes et 50 femmes. Le personnel était composé d'un inspecteur, d'un caissier comptable, d'un gardien-chef, de 11 gardiens et d'un contremaître pour les travaux.

Les modifications intervenues depuis 1945

En 1946, les trois anciens bâtiments A, B, C, et le grand quartier cellulaire furent constitués en maison centrale tandis que le quartier des jeunes détenus devenait à lui seul la maison d'Arrêt.

Peu d'années après, quelques pièces de ce quartier furent aménagées pour y recevoir les femmes dont le nombre avait considérablement diminué et leur ancien quartier était affecté à la semi-liberté pour les nombreux détenus de la maison centrale admis à ce régime.

Au fil des ans les bâtiments ont subi de très importantes transformations pour pouvoir être utilisées à la fois comme maison centrale adaptée au régime progressif et comme maison d'arrêt.

En 1975, l'établissement a été classé centre de détention.

L'établissement a été restructuré en maison d'arrêt en mai 1998 et comprend désormais un quartier hommes (dont un quartier réservé aux détenus primaires) un quartier femmes et un quartier mineurs.

Quant au centre de semi-liberté, ouvert en octobre 1972, il est implanté dans les locaux de la Caserne Coehorn, dont une partie a été désaffectée et remise à l'administration pénitentiaire en 1970.

Source : Maison d'arrêt de Mulhouse.

Ces bâtiments sont donc vétustes et bien qu'ils aient fait l'objet de nombreuses restructurations, ils sont mal adaptés à la condition carcérale car ils manquent d'espace. Les cours de promenade sont soit trop petites, soit insuffisantes, aucun espace vert ne peut être aménagé. Il convient de rappeler que les trois établissements pénitentiaires sont situés au cœur de la ville. Cette position stratégique facilite le maintien des liens sociaux entre les détenus et leurs familles et amis. Toutefois, elle empêche tout agrandissement des locaux.

*** Des bâtiments mal entretenus**

Alors que les bâtiments sont très vétustes, les établissements pénitentiaires n'ont jamais été la priorité de la Chancellerie. En conséquence, ils n'ont jamais bénéficié des fonds nécessaires à l'entretien normal de leurs locaux. La visite de ces établissements laisse donc une impression de laisser-aller : cellules décrépies, couloirs sordides, fissures dans les murs, plafonds endommagés.

Pourtant, les équipes de direction font preuve d'une grande ingéniosité pour essayer de rénover peu à peu ce patrimoine laissé à l'abandon. Ainsi, de nombreux travaux sont effectués par les détenus afin d'en abaisser le coût de réalisation pour pouvoir, à budget égal, multiplier les rénovations. Toutefois, le manque de personnel pour encadrer les détenus et la faiblesse des crédits du titre III (destinés à l'entretien des bâtiments) ne permettent pas de rattraper le retard accumulé.

Votre rapporteur spécial a constaté que cette négligence avait des répercussions inquiétantes sur le maintien de la sécurité dans ces établissements. En effet, certains matériels de surveillance sont obsolètes à la maison centrale d'Ensisheim et il a repéré au moins un système d'alerte à l'incendie qui ne fonctionne pas dans cet établissement.

B. L'AVENIR DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DU HAUT-RHIN

1. Un personnel dans l'expectative

Lors de ses entretiens avec les représentants de l'administration pénitentiaire sur l'avenir de ces trois établissements, votre rapporteur spécial a entendu des avis très partagés. Certains souhaitaient leur fermeture en raison de leur vétusté. D'autres défendaient au contraire leur maintien, au moins en ce qui concerne les maisons d'arrêt, du fait de leur situation géographique qui permet aux détenus de garder des liens avec l'extérieur.

Tous attendaient le passage du comité d'audit sur le classement des établissements pénitentiaires, mais ils ne disposaient d'aucune informations précises sur l'avenir de ces établissements. Ils ont également regretté que la consultation sur le projet de loi pénitentiaire ait été trop courte. Certains ont estimé qu'avant de voter une loi dans ce domaine, il fallait créer de véritables « états généraux » de l'administration pénitentiaire afin de remettre à plat le système et de proposer des solutions concrètes.

Votre rapporteur spécial a cependant perçu de la désillusion dans leurs propos. Comme a fait remarquer l'un de ses interlocuteurs : « *Depuis 27 ans de carrière, tous les deux ans, le personnel est consulté sans que cela ait des conséquences concrètes* ».

2. Le manque de quartier de semi-liberté autonome à Colmar

La maison d'arrêt de Colmar comprend un quartier de semi-liberté de 12 places. L'hébergement des détenus placés en semi-liberté est assuré dans un bâtiment séparé de la détention mais attenant au bâtiment administratif.

Lorsque votre rapporteur spécial a visité ce quartier, il a été frappé par sa vétusté et l'état piteux des cellules et des sanitaires.

En outre, les « semi-libres » ne peuvent pas quitter l'établissement avant 7 heures et doivent impérativement le réintégrer avant 19 heures. Or, ces

horaires ne sont pas toujours compatibles avec les activités professionnelles des condamnés. L'aménagement de leur peine peut être alors refusé.

Par ailleurs, le nombre de places en semi-liberté est notoirement insuffisant. Comme faisait remarquer un juge d'application des peines, sur 100 aménagements de peine inférieure ou égale à un an, 40 transferts au quartier de semi-liberté sont prononcés. Faute d'un nombre de places suffisant, les condamnés doivent attendre entre 2 et 3 mois pour bénéficier de l'aménagement de leur peine. Or, ce délai d'attente peut parfois remettre en cause leur réinsertion car certains perdent leur emploi tandis que d'autres ne peuvent exercer tel emploi temporaire qui leur avait été proposé.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le marché du travail dans la région de Colmar est en mesure d'offrir aux condamnés des opportunités de réinsertion.

La création d'un centre de semi-liberté : une revendication récurrente

Depuis plusieurs années, le juge d'application des peines réclame la création d'un centre de semi-liberté. En témoigne cette lettre adressée au directeur régional de l'administration pénitentiaire en 1995. Depuis la situation n'a pas évolué.

« Devant les difficultés rencontrées dans le cadre de l'aménagement des peines de moins de un an, je désire réitérer, auprès de vous, mon souhait de voir s'implanter à Colmar un centre de semi-liberté.

En effet, les possibilités offertes dans le contexte économique du ressort : faible taux de chômage, 7,8 % en Alsace pour une moyenne nationale de 12,2 %, chômage alsacien qui a même entamé une lente décrue : - 2,4 %, soit 61.500 chômeurs dont 24.600 dans le Haut-Rhin ; plusieurs entreprises d'insertion (Associations Espoir, L'AIN contre la faim, Copo-Chauff, La Manne...) ont actuellement des capacités d'accueil supérieures au nombre des semi-libres à la maison d'arrêt de Colmar.

Alors que le nombre de semi-libres est en constante augmentation depuis plusieurs années (en 1989 : 47 mesures ; en 1990 : 63 ; en 1991 : 77 ; en 1992 : 47 (effectif en augmentation par rapport à l'inversion des proportions des condamnés/prévenus) ; en 1993 : 44 ; même observation ; en 1994 : 55, idem), cette mesure d'individualisation de la peine se heurte à deux difficultés majeures :

- l'encombrement endémique du quartier de semi-liberté de la maison d'arrêt dont l'effectif théorique est plafonné à 12 pour un effectif qui était au 1^{er} juin de 18 ;

- les horaires d'ouverture du quartier de semi-liberté (7 heures à 19 heures).

En raison de ces obstacles, le traitement de 30 procédures art. « D 49-1 » du code de procédure pénale transmises par le procureur de la République entre le 10 mai et le 10 juin 1994 a dû être différé jusqu'à l'automne 1994 dans l'attente du désencombrement escompté par l'effet du décret de grâces collectives alors que l'article précité impose célérité au J.A.P. puisqu'à défaut de réponse de celui-ci dans le mois suivant la communication, le ministère public peut ramener la peine à exécution en la forme ordinaire.

Si depuis l'automne 1994, la situation du quartier s'est améliorée par l'effet artificiel des grâces, la gestion des courtes peines nécessite actuellement un traitement vigilant et mesuré aux capacités d'accueil de la maison d'arrêt afin de prévenir tout nouvel engorgement, ce au mépris des délais exigés par les dispositions du code de procédure pénale.

En outre, l'aménagement en semi-liberté doit être refusé aux condamnés qui bien que justifiant d'un emploi ne peuvent se plier aux horaires fixés par l'administration pénitentiaire (ex. : travail posté, lieu de travail éloigné nécessitant des délais de route importants).

Ces contraintes d'effectifs et d'horaires (les dépassements n'étant pas admis) rendent le traitement des courtes peines acrobatique et génèrent des situations discriminatoires par rapport aux détenus des établissements alsaciens voisins pourvus de centre autonome.

Les difficultés rencontrées n'iront qu'en s'aggravant en raison des orientations pénales définies (multiplication des procédures rapides, comparution immédiate, convocation par officiers de police judiciaire ; corrélativement diminution des ouvertures d'information ; augmentation des courtes peines qui en 1992 étaient de 105, en 1993 : 100, en 1994 : 160 !).

L'acquisition rapide d'un centre autonome de semi-liberté implanté au sein de la cité, proche des lieux d'activité et des moyens de transport, d'une capacité d'accueil de 30 places dont 5 réservées aux femmes contraintes à de longs déplacements sur le centre de semi-liberté de Mulhouse ou Strasbourg, s'impose afin de ne pas mettre en péril l'efficacité de la sanction et les orientations définies tendant à la généralisation du traitement en temps réel des procédures et au développement des peines non privatives de liberté. »

Il convient donc de revoir l'organisation du quartier de semi-liberté en augmentant le nombre de places (qui devrait passer de 12 à 30).

Par ailleurs, il doit non seulement être rénové, mais devenir un centre de semi-liberté autonome. Deux solutions sont envisageables.

A court terme, l'actuel quartier pourrait être réaménagé dans ce sens.

A partir du sas des véhicules, il peut être envisagé la création de deux portillons dotés de serrures électriques asservies l'une à l'autre. Il serait alors nécessaire d'installer un système d'interphone et deux caméras (une à l'extérieure et une dans le sas).

Enfin, il faut prévoir un local (bureau pour le surveillant) à partir duquel l'observation du sas des véhicules pourrait être assurée à l'aide de moniteurs reliés aux caméras.

La création d'un quartier de semi-liberté autonome exigerait par ailleurs un renforcement en personnel. En effet, l'objectif recherché est de rendre plus souples les horaires de travail des détenus. Cela implique une présence permanente de personnel pour ce secteur. Cinq agents seraient nécessaires, encadrés par un responsable.

Cette solution a l'avantage de pouvoir être mise en œuvre rapidement, à condition de disposer des crédits nécessaires à l'aménagement des locaux et du personnel de surveillance supplémentaire. Toutefois, elle ne permet pas d'augmenter le nombre de places offertes.

A moyen terme, un centre pour peine aménagée devrait être créé à Colmar.

CHAPITRE III :

ÉVALUATION CHIFFRÉE DES BESOINS DES JURIDICTIONS DU HAUT-RHIN

La mission de contrôle qu'a menée votre rapporteur spécial tendait à évaluer d'une part les moyens humains et matériels dont disposent actuellement les juridictions et, d'autre part, les moyens supplémentaires nécessaires pour accomplir correctement leurs missions.

Très vite, l'évaluation des moyens réels en personnel (magistrats et fonctionnaires de greffe) s'est avérée difficile à réaliser.

Certes, les tableaux des effectifs de fonctionnaires de greffe établis par la cour d'appel de Colmar précisent, outre les effectifs budgétaires, les effectifs réels et les déficits en personnel liés aux temps partiels. En ce qui concerne les magistrats, ces informations ont été fournies par les chefs de juridiction.

Toutefois, les tableaux de la cour d'appel sont insuffisants pour refléter la réalité des effectifs disponibles dans chaque juridiction. En effet, certaines juridictions peuvent être amenées à mettre à la disposition d'autres juridictions une partie de leurs personnels de manière soit temporaire, soit permanente. Cette pratique vise à résoudre rapidement certaines crises d'effectifs ou à tenir compte de la charge de travail réelle des juridictions. Toutefois, elle aggrave l'opacité qui entoure le niveau réel des effectifs dont disposent les juridictions.

Malgré ces difficultés, votre rapporteur spécial a réalisé une évaluation chiffrée du nombre de postes vacants à pourvoir et du nombre de postes supplémentaires à créer afin que les juridictions du Haut-Rhin puissent accomplir leurs missions correctement.

En ce qui concerne les postes vacants, il s'est directement inspiré des chiffres fournis d'une part par la cour d'appel pour les fonctionnaires de greffe et, d'autre part, par les chefs de juridiction pour les magistrats.

Les tableaux de la cour d'appel ont également servi à recenser le nombre de postes de fonctionnaire en surnombre nécessaire pour compenser les temps partiels.

Quant au nombre de postes supplémentaires nécessaires, il résulte des discussions menées par votre rapporteur spécial avec les responsables des différentes juridictions.

Enfin, votre rapporteur spécial a recensé les besoins en équipement nécessaires à partir des remarques formulées par ses interlocuteurs.

I. LES BESOINS EN PERSONNEL

A. LES POSTES VACANTS À POURVOIR

1. Les postes de magistrat

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

2 postes vacants de magistrat du parquet à combler

1 poste vacant de magistrat du siège à pourvoir

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

1 poste vacant de substitut à pourvoir

2 postes vacants de magistrat du siège à pourvoir : celui de président de la juridiction et 1 poste de vice-président

*** Au tribunal d'instance de Mulhouse**

1 poste vacant de magistrat (président de la juridiction) à pourvoir

2. Les postes de fonctionnaire

*** A la Cour d'appel et au SAR**

1 poste de catégorie A

3 postes de catégorie B

1 poste d'agent technique

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

1 poste de catégorie A

1 poste de catégorie B

3 postes d'agent technique

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

1 poste de catégorie A

1 poste de catégorie B

2 postes d'agent technique

*** Au TI de Mulhouse**

1 poste de catégorie B

1 poste de catégorie C

*** Au tribunal d'instance de Thann**

1 poste de catégorie B

1 poste de catégorie C

*** Au greffe permanent de Munster**

1 poste de catégorie B

*** Au bureau foncier de Cernay**

1 poste de catégorie B

*** Au bureau du livre foncier de Saint-Amarin**

1 poste de catégorie B

*** Au conseil de prud'hommes de Mulhouse**

1 poste de catégorie B

1 poste d'agent technique

Au total, les juridictions du Haut-Rhin souffrent de 28 vacances de poste dont 7 postes de magistrats, 3 postes de catégorie A, 11 postes de catégorie B et 7 postes d'agents techniques. En revanche, elles disposent de 10 postes en surnombre de catégorie C.

B. LES POSTES EN SURNOMBRE NÉCESSAIRES POUR COMPENSER LES TEMPS PARTIELS

Tous les magistrats travaillent à temps plein. Les déficits liés au travail à temps partiel concernent donc exclusivement les fonctionnaires de greffe.

*** A la cour d'appel**

0,5 poste de catégorie B

2 postes de catégorie C

0,5 poste d'agent technique

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

0,5 poste de catégorie B

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

1,5 poste de catégorie B

4 postes de catégorie C

0,5 poste d'agent technique

*** Au tribunal d'instance de Mulhouse**

2 postes de catégorie B

3 postes de catégorie C

*** Au tribunal d'instance de Colmar**

0,5 poste de catégorie B

1 poste de catégorie C

0,5 poste d'agent technique

*** Au tribunal d'instance d'Altkirch**

0,6 poste de catégorie C

*** Au tribunal d'instance de Thann**

0,5 poste de catégorie C

*** Au tribunal d'instance de Huningue**

1 poste de catégorie B

1,4 poste de catégorie C

*** Au tribunal d'instance de Guebwiller**

0,5 poste de catégorie B

0,5 poste de catégorie C

*** Au conseil de prud'hommes de Mulhouse**

0,5 poste de catégorie A

1 poste de catégorie B

1 poste de catégorie C

Au total, les juridictions du Haut-Rhin devraient bénéficier de 23,5 postes en surnombre pour pallier les temps partiels, dont 0,5 poste de catégorie A, 7,5 postes de catégorie B, 14 postes de catégorie C et 1,5 poste d'agent technique.

C. LES POSTES SUPPLÉMENTAIRES À CRÉER

1. Les postes de magistrat

*** A la cour d'appel de Colmar**

1 poste de conseiller à créer pour la juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines

1 poste de président et 2 postes de conseiller à créer pour la création d'une chambre supplémentaire

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

2 postes de substitut à créer

2 postes de juge à créer (un juge des enfants et un juge non spécialisé)

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

1 poste de substitut à créer

2 postes de magistrats du siège (un juge des affaires familiales et un juge servant d'assesseur à la cour d'assises)

2. Les postes de fonctionnaire

*** A la cour d'appel**

1 poste de greffier pour une troisième section d'assises

1 poste de greffier et 2 postes d'agent de catégorie C pour la création d'une chambre supplémentaire

*** Au service administratif régional**

1 poste de greffier à créer

1 poste de technicien-ingénieur pour la cour d'appel

6 postes de techniciens contractuels en informatique pour les tribunaux de grande instance

10 postes de fonctionnaire pour exercer les missions de correspondants locaux en informatique dans l'ensemble des juridictions du Haut-Rhin

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

2 postes de greffier

3 postes d'agent de catégorie C

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

2 postes de greffier

3 postes d'agent de catégorie C

*** Au greffe permanent de Saint-Marie-aux-Mines**

1 poste de greffier

*** A la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace**

1 poste de greffier

Au total, il conviendrait de créer 9 postes de magistrat et 32 postes de fonctionnaire de greffe pour améliorer considérablement le fonctionnement des juridictions du Haut-Rhin.

II. LES BESOINS EN LOCAUX

*** Au tribunal de grande instance de Mulhouse**

Construction d'un étage supplémentaire au TGI

*** Au tribunal de grande instance de Colmar**

Location d'un local de 180 m² pour accueillir le service des juges des affaires familiales et d'un local de 400 m² pour regrouper dans un même site la chambre commerciale, le registre du commerce et les locaux des juges commissaires.

*** Au tribunal d'instance de Mulhouse**

Rénovation des couloirs et des salles d'audience, l'étude préalable exigée par les services des monuments historiques est évaluée à 45.734 € (300.000 francs).

Aménagement des locaux du rez-de-chaussée (345.374 €)

Rénovation de l'appartement du 3^{ème} étage

Rénovation des toilettes

*** Au tribunal d'instance d'Altkirch**

Ravalement de la façade

*** Au tribunal d'instance de Thann**

Rénovation du tribunal et réparation de la tour

*** Au tribunal d'instance de Ribeauvillé**

Ravalement de la façade

Installation d'un nouveau portail

Rénovation de l'appartement au 1er étage

Nettoyage du jardin

*** Au bureau du livre foncier de Cernay**

Ravalement de la façade

Aménagement des locaux pour le regroupement des archives du livre foncier du ressort du Haut-Rhin

Nettoyage des combles sous la toiture

Rénovation de l'appartement de fonction

*** A la cour d'appel de Colmar**

Transformation des combles de l'aile de la première présidence en 5 bureaux : 430.000 € (2,8 millions de francs)

Aménagement des combles d'une autre aile du bâtiment : 690.000 € (4,5 millions de francs)

CHAPITRE IV :

LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Lors de ses visites dans les juridictions du ressort de la cour d'appel de Colmar, votre rapporteur spécial a constaté que l'amélioration du fonctionnement des juridictions passait par une meilleure gestion du personnel, une plus grande reconnaissance du travail réalisé par les auxiliaires bénévoles de la justice et une meilleure prise en compte des contraintes liées au droit local.

I. UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DU PERSONNEL

*** A court terme**

- anticiper les mouvements inévitables de personnel (comme par exemple les mises à la retraite) pour supprimer ce type de vacance de poste prévisible ;

- pourvoir les 21 postes vacants de fonctionnaire de greffe et les 7 postes vacants de magistrat dans les juridictions du Haut-Rhin ;

- disposer de 23,5 postes de fonctionnaire de greffe en surnombre pour compenser les déficits en effectifs liés au travail à temps partiel ;

- mettre fin à la pratique qui consiste à ne pas renouveler les contrats de vacataire au-delà de deux mois pour échapper aux règles du droit du travail en matière de paiement des cotisations d'assurance chômage ;

- reconnaître que le passage aux 35 heures devra s'accompagner d'une augmentation des effectifs correspondant à la diminution du temps de travail et créer ces postes rapidement ;

*** A moyen terme**

- créer les 9 postes de magistrat et les 32 postes de fonctionnaire de greffe pour permettre aux juridictions d'accomplir correctement leurs missions ;

- augmenter le nombre de magistrats et de fonctionnaires de greffe placés ;

- créer des postes de greffier en chef placés ;
- décentraliser la gestion des temps partiels et de leur compensation au niveau des cours d'appel tout en assouplissant les règles permettant la compensation des déficits en effectif liés aux temps partiels ;
- définir un « taux de compensation calculé pour les besoins du service » qui correspond à un pourcentage d'effectifs supplémentaires nécessaire pour compenser les vacances non prises en compte par l'administration centrale (liées aux congés annuels, aux congés maladie, aux accidents du travail, aux formations, à l'exercice de mandats syndicaux ou électoraux, etc.) et les temps partiels puis tenir compte de ce taux dans le calcul des effectifs ;
- créer un concours régional pour le recrutement des fonctionnaires de greffe de catégorie B et C ;
- mettre un terme à l'utilisation abusive de vacataires pour combler une vacance de poste ou compenser de manière permanente une sous-évaluation des effectifs ;
- revoir le code de l'organisation judiciaire afin d'établir un organigramme administratif de chaque type de juridiction et d'officialiser les fonctions de gestion, de secrétariat ainsi que d'équipement et d'entretien informatique engendrées par l'activité des juridictions et l'évolution des technologies.

II. UNE PLUS GRANDE RECONNAISSANCE DU TRAVAIL DES AUXILIAIRES BÉNÉVOLES DE LA JUSTICE

- augmenter le montant de l'indemnité forfaitaire des conciliateurs de justice ;
- revoir les règles régissant l'indemnité de perte de salaire des jurés qui ne tient compte ni du montant réel du salaire des jurés ni du temps réel passé en audience ;

III. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES LIÉES AU DROIT LOCAL

- développer un module de formation dispensé à l'école nationale des greffes sur les activités spécifiques exercées dans les chambres commerciales d'Alsace-Moselle ;

- informatiser rapidement les bureaux du livre foncier ;
- informatiser toutes les procédures exécutées par les tribunaux d'instance et liées au droit local (comme les certificats d'héritiers ou le partage des successions) ;
- uniformiser les règles de calcul des indemnités des juges consulaires de « vieille France » et d'Alsace-Moselle.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue dans l'après-midi du mardi 16 octobre 2001 sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a entendu une communication sur la mission de contrôle, effectuée par M. Hubert Haenel, rapporteur spécial des crédits de la justice, sur les juridictions du Haut-Rhin.

En introduction, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a rappelé qu'il avait été chargé par la commission des finances du Sénat d'effectuer un contrôle sur pièces et sur place sur le fonctionnement de la justice dans le département du Haut-Rhin. Elle visait à analyser de manière concrète les moyens humains, matériels et financiers mis à la disposition du service public de la justice pour assurer ses missions.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a cité l'ensemble des juridictions qu'il avait visitées afin d'avoir une vision d'ensemble sur la présence de la justice dans le département du Haut-Rhin. Il s'agit de la cour d'appel de Colmar, des tribunaux de grande instance et d'instance de Colmar et de Mulhouse, des tribunaux d'instance de Guebwiller, d'Altkirch, d'Huningue, de Thann et de Ribeauvillé, des greffes permanents de Kaysersberg et de Sainte-Marie-aux-Mines, des bureaux fonciers de Cernay, Masevaux et Saint-Amarin ainsi que des conseils de prud'hommes de Mulhouse, Guebwiller et Altkirch. Il a précisé qu'il s'était entretenu avec les responsables des juridictions, mais également avec des magistrats de tout grade -du siège et du parquet- et avec des personnels des greffes.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ajouté avoir également visité les trois établissements pénitentiaires du Haut-Rhin (la maison centrale d'Ensisheim et les maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse). A cette occasion, il a rencontré le personnel de direction, mais également des surveillants, un fonctionnaire des services pénitentiaires d'insertion et de probation et une juge de l'application des peines.

Il s'est également déplacé dans tous les services de la protection judiciaire de la jeunesse, à savoir la direction départementale du Haut-Rhin, les centres d'action éducative de Colmar et de Mulhouse, le service éducatif auprès du tribunal de grande instance de Mulhouse le centre de placement immédiat de Mulhouse.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite déclaré avoir rencontré les représentants des différents métiers qui travaillent en

collaboration avec la justice, à savoir la police et la gendarmerie, les maires, les avocats, les huissiers et les experts-comptables.

Il a estimé que ces multiples visites et entretiens étalés sur plus de sept jours lui avaient permis d'établir une radiographie des services de la justice implantés dans le département du Haut-Rhin en distinguant les points communs à l'ensemble des services publics de la justice et les problématiques spécifiques à chaque type de juridiction et d'administration.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a alors souligné l'importance des vacances de poste dans tous les services de la justice. Il a ainsi rappelé qu'en ce qui concerne les juridictions du Haut-Rhin, elles souffrent de 28 vacances de poste dont 7 postes de magistrat, 3 postes de catégorie A, 11 postes de catégorie B et 7 postes d'agent technique. Les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse sont également touchés par ce phénomène.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a également regretté la non compensation des manques d'effectifs liés au développement du travail à temps partiel. Il a estimé que les juridictions du Haut-Rhin devraient bénéficier de 23,5 postes en surnombre pour pallier les temps partiels, dont 0,5 poste de catégorie A, 7,5 postes de catégorie B, 14 postes de catégorie C et 1,5 poste d'agent technique.

Puis M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a souligné les difficultés d'application de la loi sur la réduction du temps de travail dans les services de la justice. Il a jugé irréaliste le défi lancé à la justice d'améliorer le service rendu aux justiciables tout en diminuant le temps de travail, à effectifs constants de surcroît.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les problématiques spécifiques liées à chaque type de juridiction. Il a ainsi constaté que les conditions de travail sont très inégales selon les types de juridiction. Il a alors cité la quasi-asphyxie des tribunaux de grande instance par la conjonction de charges de travail très lourdes et de sous-effectifs chroniques tandis que les conseils de prud'hommes ou certains tribunaux d'instance disposent d'effectifs généreux au regard de leurs activités.

Par ailleurs, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, s'est inquiété de ce que les services de la protection judiciaire de la jeunesse n'appliquent pas un nombre important de décisions de justice, remettant en cause l'efficacité de la politique pénale. A cet égard, il a souligné que les dysfonctionnements relevés mériteraient de faire l'objet d'une étude spécifique.

En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a reconnu qu'ils restaient les parents pauvres de la République.

Il a ensuite évoqué l'évaluation chiffrée des besoins humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement des juridictions. A cet égard, il a souligné que ces derniers étaient en réalité modestes. Certes, la création de postes de magistrats et de greffiers dans certaines juridictions comme la cour d'appel, les tribunaux de grande instance et certains tribunaux d'instance serait indispensable pour soulager les juridictions citées, réduire les délais de jugement et rendre la justice plus humaine. Toutefois, la principale revendication de tous les chefs de juridictions consiste à disposer d'un effectif réel correspondant à l'effectif budgétaire. La lutte contre les vacances de poste apparaît ainsi comme la véritable priorité.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a alors tenu à rappeler que c'était une situation qu'il dénonçait chaque année dans son rapport annuel sur les crédits du budget du ministère de la justice. Il a ajouté que cette présente mission lui avait permis de recenser non seulement l'ampleur du phénomène, mais également ses conséquences concrètes sur le fonctionnement des juridictions. Il a espéré que cette analyse au niveau d'un ressort de cour d'appel rendrait la Chancellerie sensible à la nécessité de remédier à cette situation et qu'elle s'inspirerait de ses propositions qu'il a alors énoncées en précisant qu'elles reposaient sur trois axes : une meilleure gestion du personnel, une plus grande reconnaissance du travail réalisé par les auxiliaires bénévoles de la justice et une meilleure prise en compte des contraintes liées au droit local.

En conclusion, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a souligné qu'il évoquerait son rapport lors de l'audition de la ministre de la justice et qu'il souhaiterait qu'elle réponde alors précisément sur les propositions qu'il contient.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean-Pierre Demerliat s'est interrogé sur les causes des nombreuses vacances de poste.

M. Jacques Oudin a demandé si cette mission avait permis d'évaluer la charge réelle de travail des magistrats.

En réponse, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a indiqué que les vacances de postes observées dans les juridictions du Haut-Rhin étaient liées aux mouvements fréquents de personnels. En effet, les concours des personnels des greffes ou encore des surveillants sont organisés au niveau national. Comme l'Alsace connaît un taux de chômage moins élevé que dans le reste de la France, les candidats alsaciens sont sous représentés. En conséquence, une partie non négligeable des personnes affectées dans le Haut-Rhin sort directement des écoles de formation puis cherche à se rapprocher de sa région d'origine. Les postes restent alors vacants.

En ce qui concerne la durée de travail des magistrats et des fonctionnaires de greffes, M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a constaté qu'elle variait en fonction du type de juridiction et des individus. Il a constaté que les magistrats du parquet étaient particulièrement sollicités et s'est inquiété de la relative désaffection qui touchait le parquet, notamment en raison de ses charges de travail très lourdes.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au rapporteur spécial de sa communication et a décidé d'autoriser la publication des conclusions sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE :

PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES PAR ÉCRIT

I. LES PERSONNES RENCONTRÉES

- Mme Elisabeth ADAM, greffière en chef, coordonnateur du SAR de la cour d'appel
- Mme Marie-Emmanuelle BADINAND, vice-présidente du tribunal pour enfants du TGI de Mulhouse
- M. Maurice BARH, juge du Livre foncier du TI d'Huningue
- Mme Karine BECHLER, chef de greffe du conseil des prud'hommes de Guebwiller
- M. Eric BERNARD, juge d'instance du TI d'Huningue
- M. Philippe BERTRAND, juge du tribunal d'instance de Guebwiller
- M. Christian BEYLER, greffier du bureau foncier de Masevaux
- M. Denis BIDINO, président du conseil des prud'hommes d'Altkirch
- Mme Jocelyne BONNEMAIN, CSP2 responsable quartier femmes de la maison d'arrêt de Mulhouse
- Mme Véronique BOUCARD, directrice à la direction régionale des services pénitentiaires de Strasbourg
- M. Jacques BOURGUIGNON, vice-président du TGI de Mulhouse
- Mme Dominique BRODARD, conseiller de la cour d'appel
- Mme BRUNELLE, directrice du centre pénitentiaire de Mulhouse
- M. Claude CEBULA, juge du TI de Colmar
- Mme Christine CHARRAS, substitut du TGI de Colmar
- M. Alexandre CHEVRIER, substitut du TGI de Mulhouse
- M. Olivier DAECHLER, juge d'instance du TI de Thann

- Melle Dominique DALLER, agent de justice à la maison de justice et du droit de Colmar et du entre Alsace
- M. Henri DAUBIN, conciliateur à la maison de justice de Mulhouse
- M. Bernard de GOUTTES, procureur général de la cour d'appel
- M. Michel DEFER, premier procureur adjoint du TGI de Mulhouse
- M. Damien DEMANGE, surveillant de la maison d'arrêt de Mulhouse
- Mme Konny DEREIN, juge d'instance du TI de Ribeauvillé
- M. Jean DEUBEL, conciliateur de justice et délégué du procureur à la maison de justice et du droit de Colmar et du entre Alsace
- M. Alain DEUSCH, greffier en chef du TI de Colmar
- Mme Pascale DORION, juge d'application des peines de la maison centrale d'Ensisheim
- M. Jean-Jacques FARNY, greffier en chef du conseil des prud'hommes de Mulhouse
- Mme Karine FAYSEL, vice-présidente de la chambre commerciale du TGI de Colmar
- M. Marcel FREIDERICH, chef d'antenne SPIP de Colmar de la maison d'arrêt de Colmar
- M. René FREUDO, délégué du médiateur de la République à la maison de justice et du droit de Colmar et du entre Alsace
- Mme Marie-Odile FUCHS, agent administratif au bureau foncier de Cernay
- Melle Claire GARNIER, directrice adjointe de la maison centrale d'Ensisheim
- M. Jean-Paul GERARD, vice-président de la chambre civile du TGI de Colmar
- Mme Suzanne GOUTAILLER, juge du TI de Colmar
- M. Bernard GUEUDET, président de chambre de la cour d'appel
- M. François GUICHARD, vice-président, doyen instruction du TGI de Colmar

- Mme Karine GUICHON, greffière en chef du TI d'Huningue
- M. Jean GUILLOT, directeur départemental de la police de Mulhouse
- M. Michel GUNTZ, directeur de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse
- M. Michel HABIG, maire d'Ensisheim
- Mme Françoise HAEGEL, vice-présidente du TGI de Mulhouse
- Mme Cécile HARTMANN, vice-présidente de la chambre correctionnelle du TGI de Colmar
- M. Jean-Jacques HEINTZ, président du TGI de Mulhouse
- Mme Karine HERBO, juge du TI d'Altkirch
- M. Michel HOFFBECK, président de chambre de la cour d'appel
- M. Jean-Paul HORRENBERGER, juge consulaire du TGI de Colmar
- M. Joël HOUILLON, responsable des ateliers de la maison d'arrêt de Mulhouse
- M. Guy JACOB, juge consulaire du TGI de Mulhouse
- M. Paul KACHLER, maire de Masevaux
- M. Jean KATZ, juge consulaire du TGI de Mulhouse
- M. Olivier KIRCHNER, vice-président du TGI de Mulhouse
- Mme Monique KLEINCLAUS, greffière en chef du TGI de Mulhouse
- M. Gérard LAZARE, président de la section des juges consulaires du TGI de Mulhouse
- M. Jean-Emmanuel LE GOFF éducateur au service éducatif auprès du tribunal de grande instance de Mulhouse
- M. François LEBROU, président de la Chambre commerciale de Mulhouse du TGI de Mulhouse

- Melle Fatima LEBSIR, salariée de l'association d'aide aux victimes (ESPOIR) à la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace
- Mme Christine LESCENE, juge des enfants du TGI de Colmar
- M. Richard LITSCHKY, chef de détention de la maison d'arrêt de Mulhouse
- M. Jean LORENTZ, avocat général près la cour d'appel
- Melle Sonja LOSS, procureur-adjoint du TGI de Mulhouse
- M. Bertrand LUDE, président de la Compagnie des experts judiciaires à la Cour d'appel
- Mme Fabienne LUDWIG, greffière en chef du TI de Mulhouse
- Mme Christine MARSON, directrice du centre d'action éducative de Colmar
- M. Dominique MARTIN-SAINT-LEON, vice-président du TGI de Mulhouse
- Mme Anne-Lise MASSA, procureur adjoint du TGI de Colmar
- M. Pascal MENDEL, président de la Chambre départementale des notaires du Haut-Rhin
- Mme Geneviève METZENTHIN, greffière en chef du TI de Guebwiller
- Mme Marie-José MUNCH, agent administratif du TI de Thann
- M. Serge NORTH, greffier en chef du conseil des prud'hommes d'Altkirch
- M. Jean-Paul OMEYER, premier adjoint au maire de Cernay
- M. Pierre PARMENTIER, juge du Livre foncier du TI de Thann
- M. René PECH, procureur de la République du TGI de Colmar
- M. Helmut PEIL, conciliateur de justice et délégué du procureur à la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace
- M. Alain PILLON, greffier en chef du TI d'Altkirch
- Mme Patricia POMONTI, vice-présidente du TI de Colmar
- M. Hervé RENAUD, lieutenant colonel du groupement de Colmar

- M. Alain REYMOND, directeur de la maison d'arrêt de Mulhouse
- M. Christian RISS, président du TGI de Colmar
- Mme Armande ROSENBLIEH, greffière au bureau foncier de Cernay
- Melle Claire RUEFF, greffière en chef du TI de Ribeauvillé
- Mme Yasmine SCHREIBER, juge d'application des peines de la maison d'arrêt de Colmar
- M. Jean-Pierre SCHULZ, greffier en chef, chef de greffe du TGI de Colmar
- M. Robert SCHWOB, président du conseil des prud'hommes de Mulhouse
- M. Michel SENTHILLE, procureur du TGI de Mulhouse
- M. Philippe SIGWALT, chef de service à la maison de justice et du droit de Colmar et du centre Alsace
- M. Michel SORDI, maire de Cernay
- Mme Barbara SOREL, directrice du centre d'action éducative de Mulhouse
- M. Christian THIRIAT, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Colmar
- Mme Michelle TORRECILLAS, juge d'instance du TI de Mulhouse
- M. Michel TSCHIRHART, greffier en chef du TI de Thann
- M. Pierre VITTAZ, premier président de la cour d'appel
- M. Philippe WAHL, vice-président du conseil des prud'hommes d'Altkirch
- M. Eric WEISS, directeur du centre de placement immédiat de Mulhouse
- M. Claude WEISSE, président des juges consulaires du TGI de Colmar
- M. René WINKELMULLER, surveillant de la maison d'arrêt de Mulhouse

- M. Kamel ZERROUGUI, CSP2 responsable service des agents de la maison d'arrêt de Mulhouse

- le personnel médical de la maison d'arrêt de Colmar

II. LES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- M. Claude ABEL, maire de Sainte-Marie-aux-Mines

- M. Jean-Marie BOCHEL, député-maire de Mulhouse

- M. Jean-Louis CHRIST, maire de Ribeauvillé

- M. Gilbert MEYER, député-maire de Colmar

- M. René MOEBEL, maire de Huningue

- M. Jean-Luc REITZER, député-maire de Altkirch

- M. Jean-Luc VALLENS, président du GILFAM

- M. Charles WEHRLLEN, maire de Saint-Amarin

Depuis 1997, les ministres de la justice successifs insistent sur le nombre de créations de postes considérable dont bénéficie l'administration dont ils ont la charge : 2422 pour les services judiciaires, 1310 pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse et 3085 pour les services de l'administration pénitentiaire en tenant compte du projet de budget pour 2002.

Pourtant, le malaise de la justice persiste, voire s'accroît : en dépit des créations d'emplois annoncées, les personnels constatent que les vacances de poste perdurent et que dans les tribunaux de grande instance et dans les cours d'appel, lesdites créations servent à appliquer les réformes successives imposées par le politique et non à réduire les stocks d'affaires en instance de jugement.

Au delà des discours, quels sont donc les moyens réels dont disposent les services de la justice pour accomplir leurs missions ? Pour répondre à cette question, votre rapporteur spécial s'est intéressé à la présence judiciaire dans un département, celui du Haut-Rhin.

Cette enquête l'a conduit à porter un regard critique sur la gestion du personnel par la Chancellerie et sur les conséquences de la mise en oeuvre des 35 heures.

Par ailleurs, il a constaté que les conditions de travail entre les différents types de juridiction étaient très inégales : alors que les tribunaux de grande instance sont pratiquement asphyxiés par la conjonction de charges de travail très lourdes et de sous-effectifs chroniques, les conseils de prud'hommes et certains tribunaux d'instance disposent d'effectifs généreux au regard de leurs activités.

Votre rapporteur spécial s'est également intéressé aux services de la protection judiciaire de la jeunesse et a constaté que ces derniers n'exécutaient pas un grand nombre de décisions de justice, remettant ainsi en cause l'efficacité de la justice pénale des mineurs.

Enfin, après avoir visité les trois établissements pénitentiaires du Haut-Rhin, il a dû reconnaître à regret que les propositions faites par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt tardaient à être mises en oeuvre dans ce département.