

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT

Par MM. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 16) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE APPLICATION DÉCEVANTE DE LA LOLF AU BUDGET DE LA JUSTICE	8
A. DES CRÉDITS STABILISÉS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AFFINER	8
1. <i>La stabilisation des crédits de la justice judiciaire</i>	8
2. <i>La diminution inquiétante des crédits alloués à l'accès au droit et à la justice</i>	16
3. <i>L'approche excessivement globalisante et quantitative des indicateurs de performance</i>	18
4. <i>L'acclimatation progressive des juridictions à l'utilisation de la visioconférence</i>	21
5. <i>Le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République</i>	26
B. D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS DE GESTION DES FRAIS DE JUSTICE	28
1. <i>La progression différenciée des frais de justice selon les domaines d'intervention</i>	28
2. <i>Des difficultés de paiement observées dès le mois de juin</i>	34
C. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DANS LA RÉALISATION DES PROJETS INFORMATIQUES	39
1. <i>Les conditions de mise en œuvre des projets informatiques du ministère de la justice</i>	39
2. <i>L'infocentre judiciaire PHAROS</i>	41
3. <i>Le destin contrarié de CASSIOPEE</i>	42
II. LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	46
A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE ET LA RÉORGANISATION DES JURIDICTIONS	46
1. <i>La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire</i>	46
2. <i>L'accompagnement des personnels touchés par la réforme</i>	48
3. <i>L'accompagnement immobilier</i>	49
4. <i>L'accompagnement des avocats touchés par la réforme</i>	50
B. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	51
1. <i>Un dispositif essentiel pour l'accès au droit des plus modestes</i>	51
2. <i>La subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique</i>	54
3. <i>Un effort indispensable dans les années à venir</i>	56
C. LES INSUFFISANCES DES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU DROIT	57
1. <i>Le développement de l'accès au droit dématérialisé</i>	57
2. <i>Le soutien attendu des collectivités territoriales</i>	58
III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA FORMATION À L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE	60
A. UN NOUVEAU CONCOURS VISANT À ASSURER LA DIVERSITÉ ET LA PERTINENCE DU RECRUTEMENT	60
1. <i>Des effectifs adaptés à la capacité d'accueil de l'école</i>	60
2. <i>Un concours centré sur les fonctions du magistrat et prenant davantage en compte la personnalité des candidats</i>	61
3. <i>Les nouvelles classes préparatoires au premier concours d'entrée à l'ENM</i>	66

B. UNE FORMATION INITIALE PLUS OUVERTE SUR LES ASPECTS HUMAINS DU MÉTIER DE MAGISTRAT	67
1. <i>La mise en place d'une logique d'apprentissage plus transversale</i>	67
2. <i>La réforme de l'organisation pédagogique : la création de huit pôles de formation</i>	67
3. <i>La réforme de la scolarité</i>	69
4. <i>La réforme de l'évaluation des auditeurs de justice</i>	71
C. UNE FORMATION CONTINUE EN VOIE DE GÉNÉRALISATION À L'ENSEMBLE DU CORPS JUDICIAIRE.....	71
1. <i>L'augmentation des actions de formation proposées aux magistrats</i>	71
2. <i>Le développement de formations spécifiques pour les chefs de cour et de juridiction</i>	73
IV. L'ADAPTATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE À L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX	74
A. LE MAINTIEN D'UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE AFFIRMÉ.....	74
1. <i>Des crédits en progression</i>	74
2. <i>L'ouverture du tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois</i>	76
3. <i>La mesure de la performance</i>	77
B. L'ADAPTATION EMPIRIQUE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE À L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX	80
1. <i>Le ralentissement de la progression du contentieux</i>	80
2. <i>La situation particulière des cours administratives d'appel de Versailles et de Marseille et du tribunal administratif de Paris</i>	85
3. <i>L'émergence progressive de nouveaux contentieux : DALO et RSA</i>	88
4. <i>Le recours croissant de la justice administrative aux assistants de justice et aux assistants du contentieux</i>	90
C. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA JURICITION ADMINISTRATIVE ET L'INTÉGRATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE	92
1. <i>La poursuite de la réforme de la justice administrative</i>	92
2. <i>Le rattachement de la CNDA au Conseil d'État</i>	97
3. <i>La nouvelle organisation de la CNDA</i>	97
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR	99
ANNEXE 2 - DÉPLACEMENTS DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR	100
ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR	102

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, et M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la justice, le mardi 10 novembre 2009, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 18 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2010 à la justice judiciaire, à l'accès au droit, et à la justice administrative.**

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice », de la mission « Justice judiciaire », et des dotations allouées au Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de la République et à la Haute Cour au sein de la mission « Pouvoirs publics », a souligné que les crédits du programme « Justice judiciaire » connaîtraient globalement une stabilisation en 2010.

Déplorant que le ratio greffiers/magistrats ne connaisse pas d'amélioration et s'établisse à 2,46 greffiers par magistrat en 2009, il a jugé que cette situation était d'autant plus difficile à supporter pour les fonctionnaires qu'ils étaient soumis à des contraintes de productivité et des amplitudes horaires élevées.

Regrettant que les indicateurs de performance relatifs à la justice soient établis selon une approche essentiellement quantitative, il a estimé que le ministère de la justice devait mettre à profit la définition de nouveaux outils informatiques de suivi de la chaîne pénale, pour les affiner.

Rappelant que le ministère de la justice s'efforçait de favoriser le recours à la visioconférence, afin d'alléger les charges occasionnées par les extractions judiciaires, il a expliqué que cette technologie d'abord perçue avec réticence par les magistrats, connaissait ses premiers résultats positifs.

Il a relevé qu'en 2009 des difficultés de paiement des frais de justice étaient cependant réapparues dans certaines juridictions dès le mois de juin, la Chancellerie attribuant ces difficultés au raccourcissement des délais de paiement dans le cadre de la mise en œuvre d'un nouveau circuit de règlement.

Évoquant des difficultés persistantes dans la réalisation des projets informatiques du ministère de la justice, il a expliqué que le projet CASSIOPEE, destiné à remplacer les applications pénales existantes afin de mettre un terme aux saisies multiples et de limiter les sources d'erreur, entraînait d'importantes difficultés au sein des juridictions. Il a jugé que le ministère de la justice devrait accorder davantage d'attention à la conception de ces applications informatiques dont les défauts se traduisaient rapidement par une désorganisation de l'activité.

S'inquiétant de la baisse de 27,65 millions d'euros des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2010 à l'aide juridictionnelle, il a jugé cette réduction surprenante dans une période de crise économique laissant supposer que le nombre de personnes éligibles à cette aide devrait connaître une augmentation.

Expliquant que les dispositifs d'accès au droit devraient être renforcés dans les territoires affectés par la réforme de la carte judiciaire, il a souligné que la Chancellerie privilégiait désormais l'implantation de maisons de la justice et du droit (MJD) de nouvelle génération équipées de bornes interactives.

Évoquant la mise en œuvre de la réforme de la formation à l'école nationale de la magistrature, il a précisé le nouveau concours d'entrée était recentré sur les fonctions des magistrats et prenait davantage en compte la personnalité des candidats. Saluant l'augmentation des actions de formation continue proposées aux magistrats, il a indiqué qu'en 2009 80 % des magistrats s'étaient inscrits pour suivre au moins une action de formation continue.

M. Simon Sutour, rapporteur pour avis des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat, s'est félicité de la création, en 2009, d'un nouveau tribunal administratif ayant pour ressort la Seine-Saint-Denis, à Montreuil-sous-Bois, afin de rééquilibrer l'activité des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Versailles.

Il a indiqué qu'entre 1998 et 2008, le nombre moyen d'affaires traitées, chaque année, par les magistrats des tribunaux administratifs était passé de 2009 à 275, soit une hausse de 31,27 %, tandis que le nombre moyen d'affaires traitées par les magistrats des cours administratives d'appel était passé de 74 à 109, soit une augmentation de 47 %.

Expliquant que la cour administrative d'appel de Paris était confrontée, comme celle de Versailles, à une progression du contentieux de 30 % par an, il a jugé souhaitable que chacune de ces cours bénéficie en 2010 de la création d'une nouvelle chambre afin d'éviter une détérioration des délais de jugement. Rappelant que la création récente des tribunaux administratifs de Nîmes et de Toulon entraînait, par ailleurs, un surcroît d'activités au sein de la cour administrative d'appel de Marseille, il a considéré qu'une nouvelle chambre devrait également, à terme, être créée dans cette cour.

Indiquant que le tribunal administratif de Paris connaissait également une situation critique en raison d'une forte augmentation des affaires enregistrées au cours des premiers trimestres de l'année 2009, a estimé que le renforcement de ses moyens paraîtrait inévitable au cours des prochaines années.

Rappelant que de nouvelles étapes de la réforme de la justice administrative devraient être mises en œuvre par voie législative, il a souligné qu'à cette occasion la commission des lois aurait à examiner des dispositions visant à dispenser, dans certains contentieux répétitifs, le rapporteur public de prononcer des conclusions à l'audience.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits dévolus à la justice judiciaire, à l'accès au droit et à la justice administrative par le projet de loi de finances pour 2010.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2010 à trois programmes de la mission « Justice » (justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice) dont la responsable est la ministre de la justice, garde des sceaux, et sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », qui relève du Premier ministre¹.

Votre commission s'écarte ainsi de la nomenclature budgétaire établie en application de la loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour analyser globalement l'action de l'Etat dans le domaine de la justice.

Dans le même objectif, cet avis examine brièvement les dotations allouées par le projet de loi de finances au Conseil constitutionnel, à la Haute Cour et à la Cour de justice de la République, ces crédits étant regroupés au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

Votre commission a confié l'examen des trois programmes de la mission « Justice » et des dotations relevant de la mission « Pouvoirs publics » à M. Yves Détraigne et l'examen du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » à M. Simon Sutour.

La justice judiciaire et la justice administrative connaissent des sorts budgétaires différents. Si la première a bénéficié d'un effort soutenu au cours des dernières années, ses crédits sont désormais en voie de stabilisation, tandis que ceux de la justice administrative poursuivent une augmentation significative en 2010. Cependant, toutes deux sont engagées dans de profondes réformes de leur organisation et de leurs méthodes de travail.

Aussi le présent rapport est-il largement consacré à l'économie générale et à la mise en œuvre de ces réformes, qui doivent garantir la qualité du service public de la justice et le bon usage des deniers publics.

*

¹ Les programmes de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par les avis budgétaires de MM. Nicolas Alfonsi et Jean-René Lecerf.

I. UNE APPLICATION DÉCEVANTE DE LA LOLF AU BUDGET DE LA JUSTICE

A. DES CRÉDITS STABILISÉS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AFFINER

1. La stabilisation des crédits de la justice judiciaire

Le projet de loi de finances pour 2010 reconduit l'architecture de la mission « Justice » telle qu'elle était établie en 2009.

Votre rapporteur déplore toutefois que le projet annuel de performance ne présente pas clairement les données essentielles à l'information du Parlement, et ne permette pas de retrouver une décomposition précise de l'évolution des emplois au sein du programme « justice judiciaire ».

Les crédits du programme « justice judiciaire » sont globalement stabilisés, passant de 2,867 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,822 milliards d'euros en crédits de paiement (COP), en 2009, à 2,883 milliards d'euros en AE (+ 0,56 %) et 2,838 milliards d'euros en CP (+ 0,56 %) en 2010.

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandées pour 2010
166	Justice judiciaire				
01	Traitement et jugement des contentieux civils	890 391 942	891 716 382	890 391 942	891 716 382
02	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	956 638 280	964 068 099	956 638 280	964 068 099
03	Cassation	65 209 212	65 857 796	65 209 212	65 857 796
04	Conseil supérieur de la magistrature	2 799 854	2 234 888	2 799 854	2 234 888
05	Enregistrement des décisions judiciaires	14 171 461	13 954 506	14 171 461	13 954 506
06	Soutien	831 522 222	837 603 279	786 722 222	792 903 279
07	Formation	79 114 813	80 655 397	79 114 813	80 655 397
08	Support à l'accès au droit et à la justice	27 732 437	27 224 853	27 372 437	27 224 853
	Total	2 867 220 221	2 883 315 200	2 822 420 221	2 838 615 200

Source : projet de loi de finances pour 2010, projet annuel de performance.

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel augmentent de 2,2 % entre 2009 et 2010 afin de prendre en compte, notamment :

- le financement du schéma de recrutement du programme, notamment le recrutement d'anciens salariés des études d'avoués ;

- la masse salariale correspondant aux 419 ETPT d'auditeurs de justice précédemment affectés au sein du plafond d'emplois alloué à l'opérateur « École nationale de la magistrature » et financés par la subvention pour charges de service public inscrite en titre 3, soit environ 17,3 millions d'euros, contribution au CAS pensions comprise ;

- la revalorisation de l'indemnisation des activités des conseillers prud'homaux (décret du 16 juin 2008) ;

- les mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires dont la résidence administrative aura évolué du fait de la réforme de la carte judiciaire (4,5 millions d'euros) ;

- les mesures catégorielles, s'agissant des rééchelonnements indiciaires ou indemnitaires des personnels des services judiciaires et du paiement des heures supplémentaires (5 millions d'euros).

● ***Le recrutement de 380 ETP parmi les salariés des offices d'avoué***

Le projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, que le Sénat examinera le 21 décembre 2009 en séance publique, organise la disparition de la profession d'avoué près les cours d'appel et pourrait, par conséquent, entraîner le licenciement d'une part importante des 1.650 salariés des offices d'avoué. Ces salariés devraient bénéficier d'un régime d'indemnités de licenciement plus favorable que le régime légal prévu par le code du travail. Ce régime sera pris en charge par l'Etat.

Par ailleurs, une commission tripartite, composée des organisations représentatives des employeurs, des salariés et de représentants de l'Etat doit aboutir à la signature simultanée d'un accord collectif entre employeurs et salariés, définissant les mesures d'accompagnement applicables aux licenciements intervenus par l'effet de la réforme, et d'une convention entre l'Etat et les employeurs, pour en prévoir le financement par l'Etat.

Une convention de reclassement personnalisé sera ainsi proposée à tout salarié d'un office subissant un licenciement lié à la réforme. Il est prévu qu'elle lui permette notamment de bénéficier des prestations d'une cellule d'accompagnement des démarches de recherche d'emploi. Une telle cellule sera créée au niveau de chacune des 28 cours d'appel concernées.

Le projet de loi comporte en outre des dispositions visant à faciliter l'accès des salariés les plus qualifiés, qui ont la qualité de collaborateur juriste, à la profession d'avocat.

Par ailleurs, 190 ETP seront créés au milieu de l'année 2010 afin de permettre le recrutement, parmi les salariés des études d'avoué, de 380 personnes qui seront affectées aux greffes des juridictions. Ces emplois se déclinent de la façon suivante :

- 19 assistants de catégorie A recrutés par voie contractuelle ;

- 139 greffiers de catégorie B recrutés par la voie d'un concours adapté, comportant une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ;

- 222 adjoints administratifs de catégorie C, recrutés localement sans concours.

Lors de son audition par la commission des lois le 10 novembre 2009, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué que, si un nombre réduit de salariés était susceptible d'accompagner leur employeur accédant à la profession d'avocat, les emplois de catégorie A qui seraient proposés par le ministère de la justice reposeraient sur des contrats, tandis que les emplois de catégorie B et C constitueraient des intégrations au sein de la fonction publique.

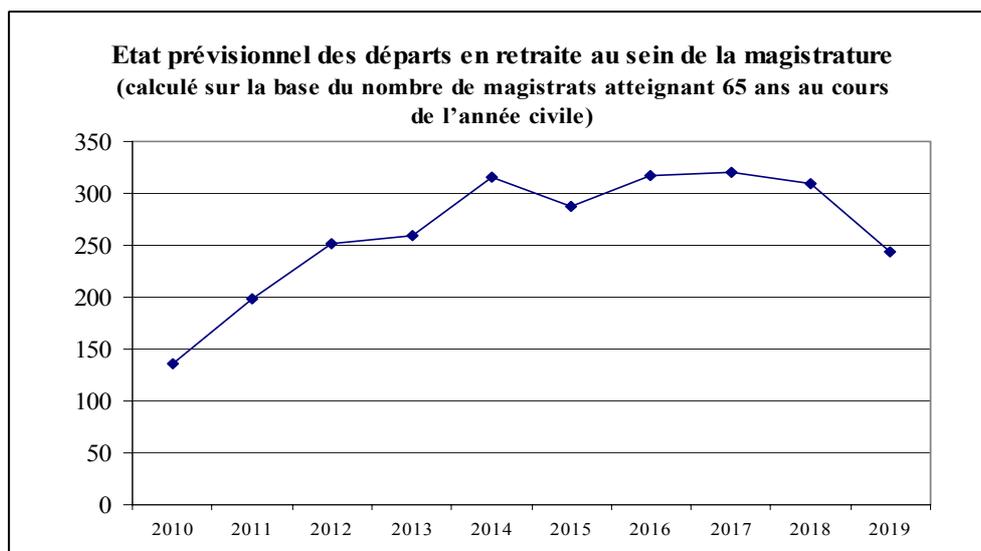
• ***De la stabilisation du nombre de magistrats au développement des recrutements parallèles au concours ?***

Le projet de budget pour 2010 est construit, s'agissant des emplois de magistrats, avec un solde de variation nul (216 entrées prévues pour un nombre identique de sorties), exprimé en équivalent temps plein (ETP).

Les représentants des syndicats de magistrats entendus par votre rapporteur ont estimé que les efforts conduits au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, avaient permis de donner à la magistrature un effectif satisfaisant, qui s'élève en 2009 à 7.896 magistrats.

Cependant, les mêmes syndicats ont attiré l'attention de votre rapporteur sur les risques de dégradation rapide de cette situation dans les années à venir, en raison d'un nombre croissant de départs à la retraite.

En effet, les départs à la retraite devraient augmenter à l'avenir, comme l'illustre le graphique suivant :



Source : ministère de la justice.

Par ailleurs, le nombre de places ouvertes aux concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature diminue depuis plusieurs années :

ANNEE des concours	1er concours ENM	2ème concours ENM	3ème concours ENM	Total concours ENM	Concours complémentaire de recrutement de magistrats du 1er grade	Concours complémentaire de recrutement de magistrats du 2nd grade	Total concours ENM et concours complémentaires
2003	192	45	13	250	néant	125	375
2004	192	45	13	250	38	77	365
2005	192	45	13	250	néant	30	280
2006	161	38	11	210	néant	néant	210
2007	123	29	8	160	néant	néant	160
2008	80	19	6	105	néant	néant	105
2009	80	19	6	105	néant	néant	105
TOTAL	1020	240	70	1330	38	232	1600

Source : ministère de la justice.

Ainsi, le nombre de départs en retraite sur limite d'âge poursuivrait à partir de 2010 une croissance régulière et continue jusqu'en 2015.

Ces prévisions peuvent cependant être relativisées. En effet, le comportement des magistrats par rapport à leur date effective de départ à la retraite dépend de plusieurs paramètres difficilement mesurables tels que :

- la possibilité de bénéficier des reculs de limite d'âge prévus aux dispositions de l'article 4 de la loi du 18 août 1936 modifiée ;

- l'existence de la règle statutaire qui permet au magistrat né au cours du 2ème semestre d'une année de solliciter le maintien en fonction jusqu'au 30 juin de l'année suivante (article 76-1 de l'ordonnance statutaire) ;

- la règle autorisant un magistrat à demander à être maintenu en activité en surnombre pendant une durée de 3 ans¹.

Toutefois, selon les syndicats de magistrats, le nombre de magistrats demandant à être maintenus en fonction après l'âge de la retraite diminue.

Aussi votre rapporteur s'interroge-t-il sur les moyens de préserver les bons résultats obtenus en termes de créations d'emplois de magistrats.

¹ Voir pour les magistrats de la Cour de cassation la loi 86-1303 du 23 décembre 1986 et pour les magistrats des Cours d'appel et des TGI la loi 88-23 du 7 janvier 1988 modifiée.

Il paraît indispensable d'assurer un niveau d'effectifs de magistrats suffisant pour répondre aux missions de service public qui sont imparties à la justice.

Selon la Chancellerie, la diminution du nombre de postes proposés par la voie des concours à l'École nationale de la magistrature, constatée dès 2006, ne serait pas antinomique avec l'augmentation du nombre de départs à la retraite. En effet, des créations d'emplois de magistrats ont été enregistrées tant en 2008 qu'en 2009.

Outre les concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, qui constituent la voie principale de recrutement des magistrats, un recrutement sur titre est ouvert, sur avis conforme de la Commission d'avancement. La compensation des départs à la retraite pourrait donc s'opérer, partiellement, à la faveur des recrutements latéraux sur le fondement des articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958.

Votre rapporteur souligne cependant que la question des effectifs de magistrats appellera la vigilance du Parlement, afin de préserver les résultats acquis dans les années 2000.

• ***L'absence d'amélioration du ratio greffiers/magistrats***

Le ratio greffiers/magistrat s'établit à 2,46 en 2009 et s'inscrit en baisse depuis 2005. **Cette situation semble d'autant plus difficile à supporter pour les fonctionnaires qu'ils sont soumis, pour nombre d'entre eux, à des contraintes de productivité et des amplitudes horaires élevées**, comme l'ont indiqué à votre rapporteur les représentants des syndicats¹.

Le projet de loi de finances pour 2010 ne comporte aucune mesure significative visant à corriger cette situation. Les représentants syndicaux entendus par votre rapporteur ont souligné que l'accroissement du contentieux, la mise en place de nouvelles applications informatiques et la recherche d'une plus grande productivité des services judiciaires aboutissaient à un mal-être grandissant chez les fonctionnaires de ces services.

Évolution du ratio magistrat / fonctionnaires depuis 2003 :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Magistrats	7294	7434	7525	7891	7950	8113	8195
Fonctionnaires	19125	19757	19841	20057	20107	20282	20205
Ratio	2,62	2,66	2,63	2,54	2,53	2,50	2,46

Source : ministère de la justice -effectifs arrêtés au 1er septembre 2009.

¹ Syndicat national C-justice, Mme Lydie Quirié, secrétaire générale ; Syndicat des greffiers de France, Mmes Sophie Grimault et Annette Pelletier ; Syndicat CGT des Services Judiciaires et Chancellerie, M. Joël Theillard, secrétaire général adjoint.

Le nombre de fonctionnaires retenu dans le tableau ci-dessus rassemble uniquement les greffiers en chef, les greffiers, les secrétaires administratifs et les agents de catégorie C chargés de fonctions administratives, à l'exclusion des agents de catégorie C-technique, des agents affectés à l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale des greffes (ENG), à l'administration centrale et des stagiaires greffiers en chef et greffiers en formation à l'ENG.

Au titre de l'année 2008, dans le cadre de la création du corps des secrétaires administratifs des services judiciaires par le décret n°2007-1106 du 16 juillet 2007 transformant des emplois de catégorie C, 175 emplois ont été localisés dans les secrétariats et les régies des juridictions les plus importantes (cours d'appel et tribunaux de grande instance) et dans les services administratifs régionaux, pour une prise de fonctions en mai 2008. Au titre de l'année 2009 ce sont également 175 emplois qui ont été localisés, par transformation d'emplois de catégorie C, pour une prise de fonctions le 7 septembre 2009.

Selon la Chancellerie, les prises de fonctions de ces agents permettent de recentrer l'activité des greffiers sur leurs activités juridictionnelles et l'assistance du magistrat, et de les dégager des fonctions administratives auxquelles ils participaient.

Lors de son audition par votre commission, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, ministre de la justice, a rappelé que la politique de ressources humaines du ministère visait à réduire les effectifs de fonctionnaires de catégorie C et à augmenter ceux de catégorie B, dans une logique de promotion professionnelle et sociale, l'informatisation et l'externalisation de certaines tâches permettant d'orienter les fonctionnaires de catégorie C vers des postes de catégorie B plus attractifs.

Votre rapporteur relève cependant que seuls 50 greffiers en chefs ont été recrutés en 2008, dont 46 par la voie des concours interne et externe de l'ENG et 4 par voie contractuelle, et 40 seulement en 2009 (tous par la voie de l'ENG).

Par ailleurs, 250 greffiers ont été recrutés en 2008 et 220 postes sont ouverts au recrutement par la voie de l'ENG en 2009. Le recrutement, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C a porté sur un effectif de 363 personnes en 2008 et sera réduit à 143 en 2009.

Les recrutements de fonctionnaires prévus en 2010 se répartissent comme suit :

- 61 greffiers en chef et personnels d'encadrement, dont 19 anciens salariés des études d'avoués, pour un coût global de 1.607.888 euros (hors CAS pensions) ;

- 440 greffiers, dont 139 anciens salariés des études d'avoués, pour un coût global de 5.284.033 euros (hors CAS pensions) ;

- 244 agents de catégorie C, dont 222 anciens salariés des études d'avoués, pour un coût global de 2.496.080 euros (hors CAS pensions).

Au total, le solde des entrées et des départs à la retraite présenté, de façon peu lisible, dans le projet annuel de performance, fait apparaître qu'en 2010, seuls 16 ETP de fonctionnaires de catégorie B greffiers et 100 ETP de fonctionnaires de catégorie B administratifs et techniques seront créés, tandis que 394 ETP de fonctionnaires de catégorie C seront supprimés.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité, pour le ministère de la justice et, en particulier, pour la direction des services judiciaires, de renouer le dialogue avec les fonctionnaires et de mettre en œuvre des mesures concrètes de revalorisation des carrières.

• ***Le transfert des effectifs de l'ENM***

Le transfert vers le programme « justice judiciaire » de 419 ETPT précédemment affectés à l'opérateur « *École nationale de la magistrature* », supposé, selon le projet annuel de performance, « *fluidifier la gestion du corps* », a pour premier résultat de brouiller la lecture de l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel du programme.

En effet, l'ENM bénéficie d'une subvention, imputée sur les crédits du titre 3 « dépenses de fonctionnement », catégorie 32 « subventions pour charge de service public », du programme 166 « Justice judiciaire ». Dans le projet annuel de performances, cette subvention est inscrite sur l'action 7 « Formation ».

Cette subvention contribue à l'ensemble des dépenses de l'école, qu'il s'agisse des dépenses de rémunération des personnels permanents, de fonctionnement ou d'investissement.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, une modification de périmètre a été introduite dans la gestion budgétaire des emplois des auditeurs de justice. Ceux-ci ne seront désormais plus décomptés dans le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) alloué à l'ENM, mais seront comptabilisés au sein du PAE du programme 166, à hauteur de 419 ETPT.

Ainsi, les crédits destinés à la rémunération des auditeurs de justice sont désormais inscrits sur le titre 2 « dépenses de personnel » du programme 166, minorant à due concurrence le montant de la subvention pour charges de service public allouée à l'établissement.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement directement liées à la formation initiale des auditeurs de justice seront en 2010 prises en charge sur les crédits du titre 3, catégorie 31 « dépenses de fonctionnement » du programme 166. Il s'agit essentiellement des frais de déplacement et des indemnités de stage des auditeurs de justice. Là encore, cette modification de périmètre minore à due concurrence la subvention versée à l'ENM.

Après les avoir évoquées avec la direction de l'École nationale de la magistrature, votre rapporteur relève que ces modifications ne présentent pas d'intérêt évident pour la gestion du programme, puisque l'ENM garde un

mandat de gestion sur les effectifs transférés à la direction des services judiciaires.

• *Le Conseil supérieur de la magistrature*

Votre rapporteur souligne que les crédits de l'action « Conseil supérieur de la magistrature » devraient connaître en 2010 une baisse de 20,2 %, puisqu'ils passeraient de 2,799 millions d'euros en 2009 à 2,234 millions d'euros. Cette diminution affecterait essentiellement les crédits de personnel, qui seraient réduits de 2 millions d'euros à 1,45 million d'euros.

Or, cette réduction interviendra au moment où la réforme du CSM, qui entraîne l'augmentation du nombre de ses membres et l'extension de ses prérogatives, doit entrer en vigueur.

Toutefois, selon les indications de la Chancellerie, cette baisse n'est qu'apparente, car elle résulte d'un changement de périmètre des dépenses de personnel prises en compte pour l'élaboration du projet annuel de performance (PAP) pour 2010 :

- en 2009, la dotation inscrite au PAP correspondait, outre le montant des vacations servies aux membres du CSM, à la rémunération des 13 agents affectés aux services administratifs du Conseil, quel que soit le budget opérationnel de programme (BOP) supportant cette dépense ;

- pour 2010, la dotation comprend, outre le financement des vacations, la rémunération de 5 agents assurée par le BOP central du programme, dans la mesure où cette charge est directement rattachée à l'action 4 « CSM ». En revanche, la rémunération des 8 autres agents n'est pas prise en compte, celle-ci étant imputée au sein d'autres BOP (Cour de cassation, cours d'appel de Paris et de Rouen), respectivement sur les actions 3 « cassation » et 6 « soutien ».

Par conséquent, si l'on compare l'exécution 2008 telle qu'elle est retracée dans le rapport annuel de performance pour 2008 (1,461 million d'euros) et les chiffres portés au PAP 2010 (1,453 million d'euros), on note une stabilité de la dépense de titre 2, compte tenu d'un périmètre identique pour ces deux exercices.

Au global, l'ensemble des dépenses de personnel concourant à l'activité du CSM s'établirait à près de 2 millions d'euros au titre de 2010, la prévision d'exécution s'établissant pour 2009, sur le même périmètre, à 1,9 million d'euros.

Le ministère de la justice a par ailleurs indiqué à votre rapporteur que **des moyens complémentaires pourront être affectés au Conseil au cours de la gestion 2010, afin de prendre en compte la réforme actuellement en cours d'examen.**

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a en effet réécrit l'article 65 de la Constitution, afin de modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature et de donner aux justiciables la possibilité de le

saisir directement. Le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction a été adopté par le Sénat en première lecture le 15 octobre 2009¹.

L'augmentation conséquente du nombre de membres du Conseil supérieur (vingt-deux au lieu de seize) et la possibilité pour les justiciables de saisir directement le Conseil supérieur ont un impact direct sur le fonctionnement de cet organe constitutionnel.

Le projet annuel de performance pour 2010 ne reflète aucune prise en compte de ces nouvelles charges. Il évoque seulement une augmentation des crédits de fonctionnement du CSM depuis 2008, afin de lui permettre d'assumer les frais afférents aux locaux qu'il occupait jusqu'alors gratuitement. En effet, le CSM occupe des locaux affectés à la Présidence de la République et pour lesquels il doit désormais s'acquitter d'une redevance dont le montant annuel est fixé à 286 000 euros.

Par ailleurs, votre rapporteur estime, une fois encore, que le budget du Conseil supérieur de la magistrature devrait relever de la mission « Pouvoirs publics », qui comprend les crédits attribués au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République, et non figurer dans un programme dont la gestion relève du secrétaire général du ministère de la justice.

Une telle mesure concrétiserait, au sein de la maquette budgétaire, l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, confortée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

2. La diminution inquiétante des crédits alloués à l'accès au droit et à la justice

Les crédits du programme 101, « accès au droit et à la justice », passeraient de 385,32 millions d'euros en AE en 2009 à 342,73 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 11 %. En crédits de paiement, la baisse atteint 7,2 % (de 317,86 millions d'euros à 295 millions d'euros).

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit une baisse de 27,65 millions d'euros des crédits alloués à l'aide juridictionnelle (action 01). Votre rapporteur juge cette réduction surprenante, dans une période de crise qui laisse supposer que le nombre de personnes éligibles à l'aide juridictionnelle devrait connaître une augmentation.

La réduction la plus sensible affecte donc l'aide juridictionnelle, tandis que l'action 02, « développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité », connaît à la fois une baisse des crédits de fonctionnement (de 2,28 millions d'euros à 837 000 euros) et une hausse des crédits d'intervention (de 4,2 millions d'euros à 5,48 millions d'euros).

¹ Voir le [rapport n° 635](#) (2008-2009) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois, déposé le 29 septembre 2009.

Les crédits alloués à l'aide aux victimes (action 03) subissent par ailleurs une réduction significative, passant de 18,85 millions d'euros à 4,15 millions d'euros. Selon les indications de la Chancellerie, cette baisse est justifiée par le fait que des contrats pluriannuels d'objectif ont été conclus pour deux ans en 2009, et n'auront pas à être renouvelés en 2010.

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandées pour 2010
101	Accès au droit et à la justice				
01	Aide juridictionnelle	357 359 520	329 700 000	297 859 520	275 000 000
02	Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6 490 000	6 320 000	6 460 000	6 350 000
03	Aide aux victimes	18 855 000	4 150 000	11 010 000	11 000 000
04	Médiation familiale et espaces de rencontre	2 625 000	2 565 000	2 540 000	2 650 000
	Total	385 329 520	342 735 000	317 869 520	295 000 000
310	Conduite et pilotage de la politique de la justice				
01	Etat major	8 582 239	8 709 369	8 585 239	8 709 369
02	Activité normative	22 050 718	22 409 462	22 050 718	22 409 462
03	Evaluation, contrôle, études et recherche	11 490 633	11 240 156	11 490 633	11 240 156
04	Gestion de l'administration centrale	85 807 685	149 268 959	86 007 685	86 068 959
09	Action informatique ministérielle	83 525 524	86 192 920	83 525 524	86 192 920
10	Action sociale ministérielle	25 260 975	29 525 144	25 260 975	29 525 144
	Total	236 720 774	307 346 010	236 920 774	244 146 010
213	Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)				
02	Activité normative	190 000	190 000	190 000	190 000
03	Evaluation, contrôle, études et recherche (ancien)	1 604 692		1 604 692	
04	Gestion de l'administration centrale	9 546 606	5 176 485	9 546 606	5 176 485
	Total	11 341 298	5 366 485	11 341 298	5 366 485

Source : projet de loi de finances pour 2010, projet annuel de performance

Lors de son audition par votre commission, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la justice, a indiqué que le budget de 275 millions d'euros alloué à l'aide juridictionnelle en 2010 avait été défini par une lettre-plafond antérieure au changement de Gouvernement consécutif aux élections européennes. Il a précisé que les ressources de l'aide juridictionnelle atteindraient quasiment 300 millions d'euros compte tenu de l'objectif de 24 millions d'euros de recouvrement de l'aide.

Estimant qu'une bonne orientation des justiciables et un meilleur suivi des dossiers pouvait permettre de réaliser des économies en matière d'aide juridictionnelle, il a indiqué qu'une mission de réflexion était engagée pour améliorer le financement de l'aide, en prenant notamment en considération les propositions du rapport Darrois et celles élaborées par les avocats. Estimant que la réforme de la procédure pénale aurait une incidence sur le recours des justiciables aux services de l'avocat, susceptible d'intervenir plus tôt dans la procédure, il a indiqué que le projet de loi correspondant ferait l'objet d'une étude d'impact.

La Chancellerie souligne en effet que la baisse de la dotation tient compte de la baisse des admissions à l'aide juridictionnelle constatée en 2007 et 2008 et de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle introduite par la loi du 19 février 2007, et qu'elle serait compensée par les mises en recouvrement pour un montant de 24 millions d'euros en 2010.

Il est vrai qu'une partie des sommes versées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle peut être recouvrée sur le fondement de l'article 43 de la loi du 10 juillet 1991. Il s'agit des frais avancés au titre de l'aide juridictionnelle et recouvrables contre l'adversaire du bénéficiaire de l'aide condamné aux dépens, s'il ne bénéficie pas lui-même de l'aide. Cependant, le montant des sommes recouvrées au titre de l'aide juridictionnelle en 2008 est de 12 636 471,90 euros contre 9.186.827,78 euros en 2007, 5.055.667,95 euros en 2006 et 11.560.764,40 en 2005. Il devrait être moins important en 2009.

Aussi l'objectif de recouvrement fixé par le projet de loi de finances pour 2010 paraît-il très volontariste.

Enfin, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés a décidé de confier une mission sur la recherche de nouveaux moyens pour financer l'aide juridictionnelle, à partir notamment des préconisations du rapport de la commission présidée par Jean-Michel Darrois, à MM. Philippe Belaval, conseiller d'Etat et Jean-Loup Arnaud, conseiller à la Cour des comptes. Ces derniers doivent remettre leurs propositions au garde des Sceaux d'ici la fin de l'année.

3. L'approche excessivement globalisante et quantitative des indicateurs de performance

La mesure de la performance, instituée par la LOLF, est centralisée au sein de chaque cour d'appel, les chefs de Cour étant responsables de budget opérationnel de programme. La mesure de la performance est confiée par les chefs de Cour à leurs secrétariats généraux ou à leur directeur délégué à l'administration régionale judiciaire.

Selon le ministère de la justice, l'une des difficultés principales pour renseigner les indicateurs de performance est d'agrèger les données de l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel, afin de calculer la performance moyenne par type de juridiction.

Les modes de recensements des données sont en effet variables selon les cours d'appel (mise en réseau des données par chaque juridiction, envois de fichiers par mail,..). La multiplicité des outils statistiques ne facilite pas une utilisation rapide et aisée des différentes données.

Lors d'une conférence relative à la performance tenue en avril 2009, la Mission d'Evaluation des Politiques Publiques a proposé plusieurs modifications (déplacement et suppression d'indicateurs) de la maquette du programme « justice judiciaire ». Ces propositions visent à rendre plus lisible la maquette en regroupant certains indicateurs dans une thématique, et non selon une étape d'une procédure civile ou pénale.

Désormais, l'objectif n°1, « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile », est évalué par sept indicateurs :

- indicateur 1.1 : délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction. Ce délai devrait atteindre en 2009 15,2 mois devant la Cour de cassation, 11,7 mois devant les cours d'appel, 6,5 mois devant les tribunaux de grande instance, 4,5 mois devant les tribunaux d'instance, 10 mois devant les conseils de prud'hommes et 5,2 mois devant les tribunaux de commerce. Les valeurs cibles fixées pour 2010 et 2011 apparaissent modestes pour les juridictions devant lesquelles ce délai de traitement demeure élevé. Ainsi, en 2010, le délai resterait inchangé devant la Cour de cassation et les tribunaux de grande instance. Il serait porté à 11,3 mois devant les cours d'appel, 4,3 mois dans les tribunaux d'instance, 9,5 mois dans les conseils de prud'hommes et 5 mois dans les tribunaux de commerce ;

- indicateur 1.2 : pourcentage des juridictions dépassant le délai seuil de traitement. Ainsi, 21,2 % des cours d'appel ont un délai seuil de traitement supérieur à 14 mois en 2009, 25 % des tribunaux de grande instance ont un délai seuil supérieur à 7,5 mois et 22 % des tribunaux d'instance ont un délai seuil qui dépasse 5,5 mois ;

- indicateur 1.3 : ancienneté moyenne du stock par type de juridiction. En 2009, cette ancienneté devrait s'établir à 8,5 mois à la Cour de cassation, 9,5 mois dans les cours d'appel, 13 mois dans les tribunaux de grande instance et 12 mois dans les conseils de prud'hommes ;

- indicateur 1.4 : délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire ;

- indicateur 1.5 : taux de cassation des affaires civiles (1,8 % des décisions rendues en appel devraient faire l'objet d'une cassation, selon la prévision établie pour 2009 par le projet annuel de performance) ;

- indicateur 1.6 : nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en équivalents temps plein travaillé), soit, selon la prévision pour 2009, 90 affaires par rapporteur à la Cour de cassation (cible 2011 : plus de 115), 265 affaires terminées par magistrat du siège dans les cours d'appel (plus de 280 en 2011), 485 affaires terminées par magistrat du siège dans les tribunaux de grande instance (plus de 500 en 2011) ;

- indicateur 1.7 : nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en équivalents temps plein travaillé). La prévision est établie à 275 affaires par fonctionnaire de la Cour de cassation ou de cour d'appel en 2009, et 312 affaires par fonctionnaire de tribunal de grande instance.

L'objectif n°2, « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale », se compose des indicateurs suivants :

- indicateur 2.1 : délai moyen de traitement des procédures pénales. Ce délai devrait s'établir en 2009 à 131 jours à la Cour de cassation, à 35 mois dans les autres juridictions pour les crimes et à 11,5 mois pour les délits ;

- indicateur 2.2 : taux de rejet par le Casier judiciaire national. Ce taux, de 4,5 % en 2009, permet de mesurer la proportion de décisions qui ne peuvent être enregistrées par le Casier judiciaire national, en raison d'une erreur de retranscription sur l'identité de la personne condamnée, sur la nature de l'infraction ou de la peine ;

- indicateur 2.3 : taux de cassation des affaires pénales (0,45 % en 2009, selon la prévision figurant dans le projet annuel de performance) ;

- indicateur 2.4 : nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet (en équivalents temps plein travaillé). La prévision s'établit en 2009 à 1.120 affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet, la cible étant fixée à plus de 1 150 en 2011 ;

- indicateur 2.5 : nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en équivalents temps plein travaillé). Ce nombre devrait atteindre en 2009 185 affaires par rapporteur à la Cour de cassation, 350 par magistrat du siège dans les cours d'appel et 510 par magistrat du siège dans les tribunaux de grande instance.

Votre rapporteur considère que la logique de performance définie par la LOLF peut sembler difficile à appliquer à la justice, tributaire d'un examen personnalisé de chaque affaire. Le projet annuel de performance consacré à la mission « Justice » comporte d'ailleurs des indicateurs de performance établis selon **une approche essentiellement quantitative**, qui n'est pas toujours adaptée.

Ainsi, l'indicateur 1.1 relatif au délai moyen de traitement des procédures prend en compte les référés.

L'indicateur 2.1 relatif aux procédures pénales ne distingue pas entre les différents modes de poursuite (comparution immédiate, information judiciaire...). L'indicateur 2.5, relatif au nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège, encourt la même critique, puisqu'il agrège, s'agissant des tribunaux de grande instance, les jugements correctionnels, les ordonnances pénales, les compositions pénales et les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité homologuées.

De même, l'indicateur relatif au nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège ne distingue pas entre les matières (affaires familiales, assistance éducative).

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Natacha Rateau, vice-présidente du Syndicat de la magistrature, a relevé que sur le plan civil, le critère de performance retenu était le délai moyen des procédures, sans que l'on puisse distinguer s'il s'agit du contentieux civil classique, des référés ou des affaires familiales, d'affaires simples ou d'affaires complexes.

Les magistrats du tribunal de grande instance de Bobigny ont également expliqué à votre rapporteur, lors de sa visite dans cette juridiction, que les indicateurs de performance étaient construits sur **des amalgames grossiers**.

Ainsi, M. François Molins, alors procureur de la République, a indiqué que le tribunal de grande instance de Bobigny connaissait en matière civile un délai moyen de jugement de 4,6 mois, alors que la valeur cible nationale était de 6,5 mois, car dans le ressort de la juridiction, cet indicateur intègre un abondant contentieux lié à la zone d'attente, traité dans des délais très courts. Les données prises en compte pour cet indicateur apparaissent si hétérogènes qu'elles retirent à cet outil l'essentiel de son intérêt.

Votre rapporteur estime que ces indicateurs seraient plus pertinents s'ils intégraient des éléments qualitatifs. Il souhaite par conséquent que le ministère de la justice mette à profit la définition de nouveaux outils informatiques de suivi de la chaîne pénale pour définir des indicateurs de performance plus fins.

4. L'acclimatation progressive des juridictions à l'utilisation de la visioconférence

• Une politique volontariste du ministère de la justice

Depuis une décennie, le ministère de la justice s'est engagé dans la voie de la visioconférence à la faveur des premières dispositions normatives de 1998 et des premiers équipements déployés en 2000 au profit de Saint-Pierre et Miquelon.

Depuis lors, le ministère de la justice, s'est efforcé de favoriser le recours à la visioconférence. Ainsi, depuis 2003, plus de 7 millions d'euros ont été consacrés à la dotation en matériel des juridictions et des établissements pénitentiaires.

Aujourd'hui, l'ensemble des juridictions de premier ressort et d'appel est équipé d'au moins un appareil de visioconférence, parfois de plusieurs matériels (au total, plus de 500 appareils, dont une partie pour des besoins administratifs).

Par ailleurs, le programme de déploiement des équipements de visioconférence dans les établissements pénitentiaires a permis d'équiper 120 établissements dont 9 dans les départements et collectivités d'outre-mer, couvrant d'ores et déjà plus de 80 % de la population carcérale. Soixante établissements pénitentiaires restent à équiper et le seront pour une partie importante en 2010.

Selon la Chancellerie, la visioconférence constitue l'un des outils les plus novateurs et les plus performants mis à la disposition des juridictions et des établissements pénitentiaires, en raison de la qualité des échanges qu'elle permet, des économies en temps, en frais de déplacement qu'elle génère, la diminution des transferts et extractions judiciaires qu'elle induit, de sa facilité d'utilisation et de la sécurité qu'elle apporte.

Elle permet, à l'évidence, d'alléger les charges supportées par les escortes de police et de gendarmerie et génère ainsi de substantielles économies en terme de personnel.

La visioconférence est envisageable dans des cadres procéduraux variés en matière pénale, tels que la phase de l'instruction préparatoire, les contentieux de la détention provisoire, de l'exécution des peines, de l'application des peines, la prolongation des gardes à vue, ou encore l'audition de témoins, experts ou parties civiles devant la formation de jugement.

Elle est également possible, selon des règles spécifiques, en matière de prolongation en rétention administrative ou en zone d'attente, ou encore, depuis la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, en matière civile.

• ***Une progression rapide, motivée par des objectifs chiffrés***

L'utilisation de la visioconférence fait l'objet d'un objectif de performance. En effet, l'objectif n°5 du programme « justice judiciaire » porte sur le développement de la communication électronique et se compose de l'indicateur 5.1, relatif au nombre d'utilisations de la visioconférence. Ce nombre devrait atteindre en 2009, selon la prévision figurant dans le projet annuel de performance, 2.800 dans les cours d'appel et 4.800 dans les tribunaux de grande instance. La cible est fixée en 2011, pour ces deux degrés de juridiction, à 3.220 et 6.000.

Ainsi, pour l'année 2009, de janvier à août, plus de 5000 visioconférences ont été réalisées, toutes activités juridictionnelles confondues, en matière civile comme en matière pénale dont les deux tiers, soit plus de 3 400, en lien avec les détenus.

Ces chiffres de 2009 qui représentent une augmentation de 400 % par rapport à la même période de 2008, sont en augmentation mensuelle constante et rapide. Selon la Chancellerie, ils s'expliquent d'une part par un équipement désormais important des juridictions et des établissements pénitentiaires, et d'autre part, par une prise en considération des objectifs chiffrés, fixés au

ministère de la justice, d'une réduction de 5 % du nombre des extractions judiciaires pour l'année 2009 et de 5 % pour l'année 2010.

Pour atteindre cet objectif, le ministère de la justice et des libertés entend essentiellement intensifier le recours à la visioconférence en lien avec les détenus dans le cadre des activités juridictionnelles concernées par les extractions judiciaires et éligibles à cette technologie.

Enfin, ce dispositif repose essentiellement sur une facturation ex-post du ministère de la justice et des libertés consistant en une **responsabilisation financière au profit du ministère de l'intérieur**. Ainsi, en cas de sous-performance par rapport aux 5 % initialement fixés, le ministère de la justice devrait rembourser au ministère de l'intérieur des ETPT qui n'auraient pas été économisés, faute d'avoir limité les extractions judiciaires. La cible en jeu est de l'ordre de 60 EPTP. Elle correspond à 5 % des 1.270 EPTP qui constituent la somme des forces de l'ordre consacrée chaque année aux extractions judiciaires.

Pour mettre en œuvre ce dispositif, les cours d'appel ont été informées de l'objectif fixé, de **la responsabilisation du ministère en cas de non respect de l'objectif chiffré, responsabilisation qui serait déclinée au niveau des cours d'appel en fonction de leur performance en matière de recours à la visioconférence pour réduire les extractions**.

Ainsi, deux indicateurs de performance ont été mis en place :

- le premier consiste à évaluer au niveau national le nombre des extractions judiciaires à partir de l'application informatique GIDE gérée par l'administration pénitentiaire. Ces extractions ont été ainsi évaluées à 150.401 extractions judiciaires pour la métropole, correspondant au nombre de détenus ayant fait l'objet d'extractions judiciaires pour l'année 2008.

Le ministère de la justice a donc pour objectif de réduire en 2009 de 5 % le nombre d'extractions judiciaires évaluées en 2008 en métropole, soit une cible de 7 520 extractions judiciaires. Cette évaluation a été partagée avec le ministère de l'intérieur à l'occasion des réunions du groupe de travail. Au début de l'année 2010, l'évaluation 2009 permettra de déterminer si l'objectif a été atteint.

- le second consiste à évaluer, chaque mois, au niveau de chaque cour d'appel, le nombre de visioconférences en matière juridictionnelle et plus particulièrement celles en lien avec les détenus, qui ont très majoritairement pour effet de limiter les extractions judiciaires.

En cas de sous-performance constatée à partir du premier indicateur, les cours d'appel seront mises à contribution sur leurs crédits vacataires. La performance des cours les unes par rapport aux autres tiendra compte du nombre des visioconférences réalisées dans les activités remplissant la double condition d'être éligibles à cette technologie et fortement concernées par les extractions judiciaires.

Il s'agit essentiellement des activités devant les chambres de l'instruction, les juges des libertés et de la détention, les juges d'instruction, et les formations pénales de jugement statuant en matière de contentieux de la détention. Ces résultats seront pondérés par le nombre de matériels déployés dans les établissements pénitentiaires visés par ces extractions c'est-à-dire les maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt des centres pénitentiaires.

La Chancellerie estime que l'objectif de diminution du nombre d'extractions judiciaires de 5 % devrait être respecté en 2009. Si cet objectif était dépassé, **le dispositif d'intéressement au profit du ministère de la justice pourrait être activé**. Le ministère disposerait alors d'un transfert d'emplois sous forme de crédits de vacataires de la part du ministère de l'intérieur. Ces crédits de vacataires seraient affectés aux cours d'appel les plus performantes.

Cette montée en puissance du dispositif de la visioconférence et par voie de conséquence, de la limitation des extractions judiciaires, va être renforcée par le déploiement, courant 2010, de nouveaux matériels destinés à compléter le parc d'équipements des petites et moyennes maisons d'arrêt et à renforcer les grands établissements pénitentiaires par le doublement ou triplement des capacités existantes.

Les juridictions au travers des magistrats spécialisés dans les matières pénales (instruction, juge des libertés et de la détention) bénéficieront aussi de matériels susceptibles de faciliter le recours à la visioconférence pour limiter les extractions.

• *Une technologie diversement reçue dans les juridictions*

Aux termes des textes normatifs, la mise en œuvre de la visioconférence en matière pénale est laissée à l'appréciation des magistrats. Le ministère de la justice recourt cependant à des dispositifs de sensibilisation et de responsabilisation afin de convaincre les juridictions de s'approprier cet outil.

Si, au cours de ses déplacements effectués dans les juridictions en 2008, votre rapporteur avait recueilli des avis négatifs sur l'utilisation de la visioconférence, il apparaît en 2009 que ce procédé est progressivement mieux accepté par les magistrats, certains allant même jusqu'à en promouvoir l'utilisation.

M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny, et M. François Molins, alors procureur près le même tribunal, ont relevé le caractère à la fois incitatif et coercitif de l'objectif de 5 % de réduction du nombre d'extractions, sous peine d'une diminution des crédits de vacataires, alors que l'usage de la visioconférence suppose une acculturation progressive des magistrats.

La cour d'appel de Bordeaux, dans laquelle votre rapporteur s'est rendu le 9 novembre 2009, apparaît comme pionnière dans l'utilisation de la visioconférence. Elle a réalisé, entre janvier et août 2009,

476 visioconférences, soit le nombre le plus élevé de toutes les cours d'appel. Ces visioconférences ont essentiellement été conduites par la chambre de l'instruction (247) et par le juge des libertés et de la détention (181).

Les magistrats de la cour d'appel ont évoqué les nombreux avantages qu'ils ont découverts dans l'utilisation de la visioconférence. Ainsi, ils ont expliqué que les détenus étaient plus calmes lors des audiences réalisées par visioconférence, car ils sont installés dans une salle de la maison d'arrêt ou du centre pénitentiaire, dépourvue du décorum impressionnant du palais de justice et sans public. Ils ont déclaré avoir été surpris de constater que certains détenus s'exprimaient plus librement dans le cadre d'une visioconférence que s'ils avaient été conduits au palais de justice.

De plus, les détenus n'ayant pas à effectuer des déplacements jusqu'au palais de justice, ils n'ont pas à subir les fouilles à corps au départ et à l'arrivée, et peuvent poursuivre, dans la journée, des activités que le déplacement les aurait empêchés d'effectuer (parloir, travail, sport...).

Les magistrats de la cour d'appel de Bordeaux ont indiqué qu'ils ne faisaient quasiment plus procéder à aucune extraction de détenu. Considérant que la visioconférence engendrait très peu de problèmes techniques, ils ont souligné qu'elle supposait toutefois une organisation dynamique de l'audience. En effet, cinq maisons d'arrêt sont situés dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux, si bien que le greffe doit assurer un travail de préparation important pour programmer les communications nécessaires à la visioconférence avec chaque maison d'arrêt.

Ainsi, la visioconférence permet de réaliser d'importantes économies en matière d'extractions judiciaires, mais requiert l'emploi d'un assistant technique au sein du greffe, dont le coût est cependant largement compensé.

Enfin, votre rapporteur a pu observer que le recours à la visioconférence permettait d'épargner aux détenus de longues heures d'attente au sein du palais de justice, dans des locaux souvent exigus, avant leur passage à l'audience.

Les magistrats ont cependant relevé que l'usage de la visioconférence pouvait présenter plus de difficultés dans le cadre des audiences de prolongation de la détention, devant le juge des libertés et de la détention, la loi ne prévoyant aucun délai pour que l'avocat indique s'il souhaite être auprès de son client à la maison d'arrêt ou au palais de justice. En effet, si l'avocat choisit de se trouver auprès de son client, la copie de l'intégralité du dossier doit être mise à sa disposition dans les locaux de détention.

La cour d'appel de Bordeaux se situe donc en pointe dans l'utilisation de la visioconférence. Seules 7 autres cours d'appel ont eu recours au moins à cent reprises à la visioconférence entre janvier et août 2009.

Votre rapporteur estime que ce procédé pourrait à l'avenir connaître un développement important, si les magistrats, qui restent libres d'y recourir, en découvrent les avantages pratiques.

5. Le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République

Le Parlement accorde chaque année au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République des dotations qui, comme les dotations attribuées à la Présidence de la République et aux assemblées elles-mêmes, sont regroupées au sein d'une annexe au projet de loi de finances, mais ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances.

En effet, les pouvoirs publics sont rassemblés, en application de l'article 7 de la LOLF, au sein d'une mission spécifique. Leurs dotations, échappant aux modalités de gestion applicables aux programmes (transferts, gels et virements de crédits) reflètent l'autonomie financière et administrative dont ils bénéficient.

En outre, la mission « Pouvoirs publics » ne comporte aucun crédit pour la Haute Cour, qui a succédé à la Haute Cour de justice (loi constitutionnelle du 23 février 2007), puisque cet organe, institué pour examiner les propositions de destitution du Président de la République, ne s'est jamais réuni. A cet égard, il convient de souligner que la loi organique prévue par l'article 68 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 février 2007 n'a toujours pas été soumise au Parlement.

• **La dotation allouée en 2010 au Conseil constitutionnel** s'élèverait à 11,63 millions d'euros, contre 12,46 millions d'euros en 2009, soit une **baisse de 6,63 %**.

Les crédits alloués aux opérations courantes atteindraient 7,106 millions d'euros. Les opérations exceptionnelles, avec 4,527 millions d'euros de crédits, portent sur la poursuite des travaux de rénovation des locaux affectés au Conseil constitutionnel. Ainsi, M. Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel, a indiqué à votre rapporteur que l'état de péril généralisé des galeries du Palais Royal, avec des chutes de pierres régulièrement constatées, imposait une restauration globale, entreprise dans le cadre du plan de relance.

Par ailleurs, le budget 2010 du Conseil constitutionnel anticipe l'exercice des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ainsi, au titre de la mise en œuvre de la **question de constitutionnalité**, dont la loi organique d'application est encore en discussion au Parlement¹, le Conseil a décidé de créer, au rez-de-chaussée de ses locaux, un espace dédié aux avocats et au public, pour un montant de 500.000 euros, et de se doter d'un logiciel de greffe performant et adapté (300.000 euros).

¹ Voir le [rapport n° 637](#) (2008-2009) de M. Hugues Portelli, fait au nom de la commission des lois, déposé le 29 septembre 2009.

Le Conseil constitutionnel prépare en outre la prochaine élection présidentielle en s'équipant, pour un montant de 150 000 euros, d'un logiciel de traitement des parrainages.

Le Conseil constitutionnel comptera un effectif inchangé de 52 personnes en 2008, dont 18 emplois de catégorie A, 15 de catégorie B et 19 de catégorie C.

Cet effectif a diminué de 7 personnes depuis 2004, le Conseil ayant choisi de ne pas remplacer des chauffeurs, secrétaires et agents après leur départ à la retraite.

Le Conseil constitutionnel compte onze membres rémunérés à pleine indemnité, aucun membre ne poursuivant d'activité extérieure compatible avec sa fonction¹.

• **La dotation allouée à la Cour de justice de la République** pour l'année 2010 s'élèverait à 941.595 euros, contre 845.080 euros en 2009, soit une hausse de 11,4 %.

Cette dotation est répartie cette année selon cinq postes, au lieu de quatre l'année dernière. En effet, la formation de jugement de la Cour de justice de la République a été saisie par la commission d'instruction de trois dossiers, confirmés par trois arrêts de l'assemblée plénière de la Cour de cassation. La formation de jugement va donc devoir siéger à trois reprises pendant plusieurs semaines au cours de l'année 2010.

Aux termes de l'article 68-2 de la Constitution, la Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour.

Les quatre postes de dépenses traditionnels de la Cour de justice de la République s'établissent comme suit :

- les locations immobilières (532.100 euros, contre 472.080 euros en 2009), pour le 21 rue de Constantine à Paris 7^{ème}. Le loyer trimestriel s'établit à 126 021,36 euros en 2009 ;

- les indemnités des magistrats (143.000 euros, soit un montant inchangé par rapport à 2008) ;

- les autres dépenses de fonctionnement (150.000 euros, soit un montant identique à celui de 2008) ;

- les frais de justice (80.000 euros, comme en 2008).

¹ L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que les indemnités sont réduites de moitié pour les membres continuant d'exercer une activité compatible avec leurs fonctions au Conseil.

Les **dépenses liées au procès**, qui s'élèvent à 35 000 euros pour l'année 2010, comprennent notamment les indemnités des juges parlementaires (15.000 euros), ceux-ci pouvant prétendre à une indemnité identique à celle perçue par les magistrats.

Les effectifs de la Cour comptent 7 magistrats et 8 fonctionnaires dont un greffier en chef, deux greffiers, deux adjoints administratifs et trois adjoints techniques.

L'activité de la Cour connaît des fluctuations importantes. Elle a ainsi reçu 33 requêtes en 2008 et 26 en 2007, contre 66 en 2006 et 97 en 2005. Elle a examiné 30 requêtes en 2008 et 35 requêtes en 2007, réduisant le stock de requêtes en instance à 13 (19 en 2006). Depuis le 1^{er} janvier 2009, 20 requêtes ont été transmises au procureur général près la Cour.

B. D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS DE GESTION DES FRAIS DE JUSTICE

1. La progression différenciée des frais de justice selon les domaines d'intervention

La maîtrise des frais de justice à compter de 2006 est apparue comme l'heureuse surprise de la LOLF. En effet, le passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs a permis, dans un premier temps, de contenir la progression des frais de justice qui avaient connu une explosion au cours des années précédentes.

Cette maîtrise a été le résultat de deux facteurs principaux. D'une part, les magistrats, sans perdre leur liberté de prescription, ont été sensibilisés à l'impact budgétaire des différentes opérations qu'ils peuvent demander dans le cadre d'une procédure (expertises, analyses, écoutes téléphoniques...).

M. Laplaud, procureur près le tribunal de grande instance de Bordeaux, a ainsi expliqué à votre rapporteur que si, auparavant, le magistrat -ou les services de police- pouvaient demander dans le cadre d'une enquête la réalisation d'analyses ADN sur un grand nombre de personnes, les prescripteurs s'efforçaient désormais d'utiliser ce type d'analyses à meilleur escient, d'une façon moins globale et systématique, en tenant compte des éléments de l'enquête. Il apparaît que le rôle d'impulsion et la vigilance des chefs de juridiction sont, en la matière, déterminants.

D'autre part, le ministère de la justice s'est efforcé de négocier les tarifs des différentes tâches correspondant aux frais de justice, afin de réduire le coût unitaire de chaque opération, en recourant à la mutualisation et aux appels à la concurrence.

Evolution des frais de justice depuis 2004 (en euros)

	2004	2005	2006*	2007	2008
Frais de justice pénale	320 170 439	376 730 003	262 368 022	260 704 830	269 465 595
Frais de justice civile et prud'homale	56 501 572	60 550 124	22 988 085	22 980 767	24 031 250
Frais de justice commerciale	30 107 154	37 472 377	23 234 210	25 283 192	30 290 149
Autres frais de justice	12 287 767	12 618 837	70 831 855	79 652 042	77 946 516
Total frais de justice	419 066 932	487 371 341	379 422 139	388 620 831	401 731 510

Source : ministère de la justice - La modification de la nomenclature budgétaire au 1er janvier 2006 rend délicate certaines comparaisons. La modification majeure concerne le transfert de l'ensemble des frais postaux dans l'action « Soutien ». Les frais de justice relevant de l'action « Soutien » correspondent dans le tableau ci-dessus à la ligne « Autres frais de justice »".

Ainsi, alors que de 2003 à 2005, la dépense de frais de justice a connu une progression de 42,74 %, l'année 2006 a marqué une rupture avec cette tendance structurelle à la hausse, les frais de justice ayant diminué de 22,15 %. En 2007, la dépense a globalement augmenté de 2,42 % (388,62 millions d'euros).

Cependant, en 2008, les dépenses de frais de justice se sont élevées à 401,73 millions d'euros, par rapport à une enveloppe de 405 millions d'euros ouverte en LFI, soit une augmentation globale de 3,55 % par rapport à l'année 2007 (387,96 millions d'euros en 2007).

Les frais de justice de l'action pénale ont constitué 75 % du volume global soit un peu plus de 269,4 millions d'euros. Les frais de justice de l'action civile ont représenté 54,32 millions d'euros et ceux de l'action soutien 75,75 millions d'euros.

L'enveloppe allouée pour l'année 2009 au titre des frais de justice s'élève à 409 millions d'euros.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2010 au titre des frais de justice s'élèvent à 395 millions d'euros. Cette dotation comprend le financement des dépenses supplémentaires induites par la réforme de la médecine légale (14 millions d'euros)¹.

¹ Cette réforme s'inscrit dans le prolongement du rapport des inspections I.G.A.S / I.G.S.J sur l'organisation de la médecine légale. Les travaux menés en collaboration avec le ministère de la santé ont abouti à un schéma de structuration de la médecine légale qui s'articule autour de 2 pôles : la thanatologie et la médecine du vivant (examens des victimes et examens en garde à vue). Implantée au niveau régional, la thanatologie s'effectuera dans des structures dédiées avec un personnel parfaitement formé aux besoins judiciaires ; 33 centres de thanatologie sont envisagés. La médecine du vivant sera rattachée à des structures hospitalières dont la taille sera proportionnée à l'activité judiciaire. Ce schéma d'organisation s'accompagne également d'une réforme du financement de la médecine légale. Si le paiement s'effectue aujourd'hui à l'acte, le financement des structures dédiées sera effectué sur la base de conventions entre le ministère de la justice et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte. La persistance de deux réseaux et la prise en charge par le ministère de la justice de coûts de fonctionnement qu'il ne supportait pas auparavant, sont deux facteurs susceptibles d'accroître le montant des frais de justice.

Par ailleurs, cette enveloppe devrait permettre d'absorber le coût de la réforme relative à la sécurité routière (tests salivaires avec dépistage de consommation de stupéfiants) ainsi que le plein effet de la revalorisation tarifaire des interprètes, intervenue en avril 2009.

• **Les frais de justice pénale**

Les frais de justice pénale restent une composante très majoritaire des frais de justice (67,08 % du volume global 2008). Ils ont progressé de 3,4 % entre 2007 et 2008, mais demeurent inférieurs de plus de 14 % par rapport à la période 2004-2008.

Evolution des principaux postes de dépense de frais de justice en matière pénale (2004/2008)

Nature de dépenses	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2004/2008	Evolution 2007/2008
Frais médicaux (hors analyses génétiques à compter de 2005)	77 008 404	70 300 768	61 437 081	65 009 964	72 316 996	-6,1%	11,2%
Analyses génétiques		23 877 053	20 496 279	16 786 642	17 532 396	-26,6%	4,4%
Réquisitions opérateurs (hors location matériel)	65 953 218	69 084 726	38 280 064	34 606 456	33 257 430	-49,6%	-3,9%
Huissiers	14 345 983	14 520 557	14 345 983	14 517 961	15 065 323	5%	3,8%
Traduction interprétariat	13 923 265	14 994 863	13 207 273	14 214 382	15 124 014	8,6%	6,4%
Frais en matière de scellés	19 830 836	26 923 087	18 311 214	17 117 247	15 209 950	-23,3%	-11 ,1%
Enquêtes sociales rapides, de personnalité, contrôle judiciaire	10 737 727	20 278 123	19 818 320	20 992 261	22 572 027	110,2%	7,5%

Source : ministère de la justice.

Parmi les postes de dépense qui connaissent une progression, on peut distinguer :

- **les frais médicaux.** Il s'agit du premier poste de dépense pour les frais de justice. La dépense est passée de 65 millions d'euros en 2007 à 72,31 millions d'euros en 2008. Les frais médicaux correspondent principalement aux frais d'examens psychiatriques, médico-psychologiques ou psychologiques ainsi qu'aux frais d'examens toxicologiques, biologiques ou radiologiques.

Si ces dépenses tendaient à baisser entre 2003 et 2006, elles ont de nouveau augmenté en 2007 et 2008 (11,2 % en 2008). Ces frais font pour la plupart l'objet d'une tarification par le code de procédure pénale. A cet égard, les revalorisations successives, intervenues au 1^{er} août 2006 et au 1^{er} juillet 2007, de la lettre C (consultation généraliste) qui détermine le tarif de certaines prestations en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes avec fixation de l'ITT), constituent une des principales causes de cette augmentation.

On observe que cette hausse est particulièrement significative des frais liés à la mise à exécution et à l'application des peines (+38,9 %).

- **les frais d'analyses génétiques**, pour lesquels la dépense a évolué de 16,79 millions d'euros en 2007 à plus de 17,5 millions d'euros en 2008. Cette dépense concerne à la fois les frais d'analyses génétiques sur individus et les frais d'analyses génétiques à partir de traces biologiques.

Depuis 2005, la direction des services judiciaires a notifié trois marchés publics dans le domaine des analyses génétiques sur individus. Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction significative du coût unitaire des analyses (67 euros HT en 2005, 23 euros HT en 2007 et 17 euros HT en 2008). L'augmentation de la dépense correspond donc principalement au développement des analyses génétiques effectuées sur les traces.

- **les frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôle judiciaire**. La dépense, pour l'ensemble de ces mesures, s'élève en 2008 à 22,5 millions d'euros, alors qu'elle était de 20,9 millions d'euros en 2007. Cette augmentation s'explique principalement par le recours accru au contrôle judiciaire (32.506 mesures en 2005, 33.946 en 2006, soit + 4 % - selon l'annuaire statistique de la justice pour l'année 2008).

- **les frais relatifs aux honoraires d'huissiers**, pour lesquels la dépense évolue de 14,52 millions d'euros en 2007 à 15,06 millions d'euros en 2008. Cette hausse résulte de la revalorisation des tarifs alloués aux huissiers audienciers (décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007).

- les frais relatifs aux traductions et à l'interprétariat, qui font apparaître une dépense de 14,2 millions d'euros en 2007 et de 15,1 millions d'euros en 2008. Cette augmentation reflète l'internationalisation croissante de l'activité judiciaire.

D'autres postes de dépense sont cependant **en diminution** :

- **les frais de réquisition des opérateurs de télécommunications**. La très forte progression des frais de justice, au cours des dernières années, était due avant tout à cette catégorie de dépense, qui connaît depuis 2006 une tendance à la baisse, la dépense étant passée de 69 millions d'euros en 2005 à 38,28 millions d'euros en 2006, à 34,60 millions d'euros en 2007 et à 33,25 millions d'euros en 2008.

Cette baisse est le résultat des efforts importants déployés en vue de la maîtrise des coûts dans le domaine des réquisitions téléphoniques. Ainsi, une tarification a été mise en place en 2006 et en 2007 en matière de production et de fourniture de données de communications électroniques (décret n° 2006-358 du 24 mars 2006, arrêté du 22 août 2006), et en matière d'interceptions de communications électroniques (décrets n° 2007-1519 et n° 2007-1520 du 22 octobre 2007, arrêté du 22 octobre 2007).

Outre la tarification, une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques a été recherchée.

La plate-forme dite « **mini plate-forme d'interceptions des SMS et de recueil des données de connexion des communications interceptées** », permet depuis septembre 2007 aux officiers de police judiciaire de recevoir sur leur poste de travail, via le réseau Intranet, les SMS ainsi que les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile. De plus, ces informations sont disponibles automatiquement alors qu'elles faisaient auparavant l'objet d'une réquisition spécifique et payante.

- **les frais de gardiennage de scellés.** Après une forte hausse en 2005, ce poste de dépense connaît une baisse depuis 2006. D'un montant de 26,9 millions d'euros en 2005, la dépense s'est élevée à 15,20 millions d'euros en 2008. Un audit de modernisation sur la gestion des scellés a été conduit en 2007. Il conclut à la nécessité d'instaurer un contrôle effectif de la durée de garde des véhicules en fourrière et de généraliser la vente des véhicules durant l'instruction.

• ***Les frais de justice civile et commerciale***

Ils connaissent une évolution contrastée. En matière commerciale (30,29 millions d'euros en 2008) la dépense connaît une forte augmentation (+19,8 %), alors qu'en matière civile et prud'homale (24,03 millions d'euros en 2008), la progression est contenue à 4,57 %.

L'évolution des frais de justice commerciale s'explique par une double réforme :

- la réforme des procédures collectives, qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure. Cette provision est désormais avancée par le Trésor ;

- la réforme du tarif des greffiers de commerce, qui prévoit le paiement des frais en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

• ***Les frais de justice relevant de l'action « soutien »***

Les frais postaux ne relèvent plus, depuis 2006, de l'action pénale ou civile, mais de l'action « soutien ». Cette action regroupe, outre les frais postaux, certaines indemnités résultant de décisions judiciaires, certains frais mis en paiement au niveau de l'administration centrale (marché Air France pour les transfèremens judiciaires, indemnité de la détention provisoire depuis le 1^{er} juillet 2006, marchés relatifs aux analyses génétiques...).

L'action « soutien » diminue en 2008 de 2,14 %. Cette évolution correspond aux dépenses ordonnancées par l'administration centrale, telles que les frais en matière d'analyses génétiques, qui ont connu une forte diminution en 2008 (-54%), le tarif unitaire de l'analyse obtenu dans le cadre du marché 2008 ayant diminué de 23 % par rapport à celui obtenu au titre du marché 2007.

Le projet de plateforme nationale des interceptions judiciaires

La mise en place d'une plate forme nationale des interceptions judiciaires a pour objet de faire face aux évolutions technologiques en matière de communications électroniques et de **rationaliser les coûts en matière de frais de justice liés aux réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunications** ainsi qu'aux sociétés privées de location de centrales d'écoute. Ce projet est mené par la délégation aux interceptions judiciaires (D.I.J), rattachée au secrétariat général du ministère de la justice et des libertés.

Cet outil centralisé, dédié aux interceptions judiciaires et à la fourniture de données techniques associées, devrait être opérationnel en 2012. Cependant dès la fin du 1er semestre 2008, la rationalisation des procédures et des coûts est entrée partiellement en application, avec le déploiement d'une mini plateforme.

La « **mini plateforme** », ou système de transmission des interceptions judiciaires (STIJ), permet aux officiers de police judiciaire (OPJ), après avoir obtenu pour chaque interception de téléphonie mobile, un numéro d'identifiant auprès du système de transmission des interceptions judiciaires, de récupérer sur leur poste de travail les SMS ainsi que les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile (date, heure, durée de la communication, numéro appelé, numéro appelant). Avec la mini plateforme, ces informations sont disponibles automatiquement alors qu'elles faisaient auparavant l'objet d'une réquisition spécifique et payante.

Le coût d'investissement pour la mise en œuvre de la mini plateforme s'élève à 1 million d'euros pour une économie représentant chaque année environ 1,5 million d'euros.

La **plateforme nationale des interceptions judiciaires** prend en compte l'ensemble du spectre des réquisitions judiciaires en matière de communications électroniques.

Sans modifier le cadre juridique existant, selon lequel les **interceptions judiciaires de communications électroniques sont autorisées par un magistrat du siège** (juge d'instruction ou juge des libertés et de la détention), elle mettra à disposition des OPJ de la police et de la gendarmerie ainsi que des agents de la douane habilités à effectuer des enquêtes judiciaires, les données relatives au trafic et au contenu de l'ensemble des communications électroniques (téléphonie fixe et mobile, fax, flux Internet).

Elle agira en qualité de tiers de confiance centralisé, située en aval des opérateurs et en amont des OPJ et agents de la douane judiciaire, respectant ainsi le secret de l'enquête et de l'instruction. En effet, les fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de ce dispositif ne peuvent accéder au contenu des informations retransmises.

Comme dans l'organisation actuelle, l'exploitation des données enregistrées ainsi que leur transcription relèveront de la compétence exclusive des OPJ et des agents de la douane judiciaire, qui agiront à partir de leur poste de travail informatique.

Les objectifs de cette plateforme sont les suivants :

- adapter les moyens d'interception aux évolutions des usages et des technologies en matière de communications électroniques ;

- assurer la fiabilité, l'authenticité et la confidentialité des informations recueillies, conservées et restituées par une architecture centralisée utilisant des réseaux de collecte et de distribution de données de l'Etat ou gérés par l'Etat ;

- diminuer le montant des frais de justice consacrés aux réquisitions judiciaires en matière de communications électroniques en supprimant les coûts supportés par la location de lignes de renvoi, de réseaux intermédiaires de distribution et de centrales d'écoutes ;

- instaurer un nouveau circuit de paiement des mémoires de frais, permettant de décharger les juridictions du traitement des mémoires de frais ;

- dématérialiser et conserver numériquement les scellés de données interceptées ;

- assurer un suivi statistique, notamment à des fins budgétaires.

Une enveloppe budgétaire de 3 millions d'euros est prévue, pour la réalisation de cette plateforme, sur le programme 310 « conduite et pilotage de la politique de la justice » pour le budget 2010.

2. Des difficultés de paiement observées dès le mois de juin

• *Des difficultés de paiement plus importantes et plus précoces*

Les syndicats de magistrats et de fonctionnaires du ministère de la justice entendus par votre rapporteur ont souligné que l'année 2009 avait vu réapparaître des difficultés de paiement des frais de justice dans certaines juridictions, dès le mois de juin.

La cour d'appel de Versailles avait ainsi épuisé dès le 28 mai 2009 les crédits annuels destinés à payer les frais de justice. Le premier président et le procureur général près cette cour ont donc dû solliciter de la chancellerie l'allocation de crédits complémentaires.

Le président du tribunal de grande instance de Bobigny et le procureur près ce tribunal ont également indiqué à votre rapporteur qu'en 2009, la Cour d'appel de Paris avait connu des difficultés de paiement des frais de justice dès le mois de juin, alors que ces difficultés n'étaient apparues, en 2008, qu'à partir du mois de septembre. Ils ont estimé que ces difficultés pouvaient aboutir à une paralysie de l'institution judiciaire, qui ne pourrait, faute de rémunérer les prestataires de services, faire procéder aux expertises et analyses indispensables à certaines enquêtes.

Aussi la gestion des frais de justice mérite-t-elle une analyse approfondie.

Cette situation conduit à s'interroger sur les modalités de suivi des dépenses relatives aux frais de justice. Les magistrats de la cour d'appel de Bordeaux, rencontrés par votre rapporteur, ont en effet estimé que la mise en place d'un circuit de paiement centralisé des frais de justice, visant à assurer un paiement plus rapide des factures, pouvait également entraîner un épuisement plus rapide des crédits.

Mme Dominique Lottin, directrice des services judiciaires, a indiqué que 414 millions d'euros de crédits avaient été délégués pour le paiement des frais de justice en 2009, pour 409 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale.

Elle a souligné que le nouveau circuit de paiement permettait le règlement dans un délai de deux à trois semaines des frais de justice d'un montant inférieur à 150 euros, soit près de 80 % des mémoires de frais de justice. La mise en œuvre de ce circuit de paiement réaménagé aurait donc provoqué un effet d'entonnoir asséchant les crédits alloués aux juridictions.

Confirmant cet effet d'accélération de la dépense, M. Gilbert Azibert, secrétaire général du ministère de la justice, a précisé qu'en 2009, l'augmentation du nombre d'affaires poursuivables avait également entraîné une progression des frais de justice. Il a expliqué que le recours croissant de la justice à la preuve intangible que peut constituer une analyse génétique et le coût élevé de certaines techniques, comme la « géolocalisation » à partir d'un téléphone mobile, renforçaient cette tendance à l'augmentation.

Par ailleurs, les syndicats de fonctionnaires du ministère de la justice entendus par votre rapporteur ont relevé l'impact que devrait avoir sur les dépenses de frais de justice la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

En effet, cette loi pose le principe d'une révision quinquennale de la mesure de protection, à l'issue de la première période du régime de protection. Pour les mesures de protection en cours, elle prévoit une révision de chaque mesure avant le 1^{er} janvier 2012. A défaut, la mesure prononcée sera caduque de plein droit.

Cette réforme doit donc induire un nombre très important d'exams médicaux (environ 700.000 mesures de protection sont en cours). Or, le décret n° 2008-1485 du 22 décembre 2008 fixe désormais le tarif du certificat médical à 150 euros pour l'ouverture d'une mesure de protection.

La Chancellerie estime toutefois que le coût de ces certificats médicaux ne s'imputera que partiellement sur les frais de justice, puisque l'examen médical de tutelle est en principe à la charge de la personne protégée ou de sa famille. Les syndicats entendus par votre rapporteur ont néanmoins souligné que de nombreuses personnes protégées n'auraient pas les moyens de prendre en charge le coût de ces actes.

• *Le suivi du paiement des frais de justice*

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur qu'en l'état, il ne disposait pas d'outils permettant d'évaluer avec précision le nombre et le montant des mémoires de frais en cours de règlement.

Cependant, les frais de justice font l'objet d'un suivi mensuel au niveau du programme, grâce aux restitutions obtenues au moyen des applications « INDIA dépenses » et FRAIJUS. L'application FRAIJUS permet ainsi d'avoir une vision sur le niveau des engagements.

Selon la Chancellerie, ce suivi de la dépense permet, à partir de la fin du 1^{er} semestre, d'abonder en frais de justice les BOP dont la consommation prévisionnelle dépasserait l'enveloppe allouée en début d'exercice ou au contraire, de faire « remonter » des crédits qui ne pourraient être consommés, afin de redistribuer, cette dernière situation se révélant toutefois plus rare.

Pour procéder aux abondements, **une réserve en frais de justice** a été constituée en début d'exercice 2009 au niveau du programme. D'un montant de 35 millions d'euros, elle a été entièrement déléguée aux BOP, prioritairement pour la couverture des charges à payer de l'exercice 2008.

Le pilotage des crédits par les responsables de BOP s'effectue de manière identique.

Le suivi des dépenses payées par les régies ou mandatées par le service administratif régional est effectué chaque mois, avec pour objectif, s'agissant plus particulièrement des régies, d'éviter toute rupture des paiements. Une réserve régionale peut être constituée à cet effet au niveau des BOP, en particulier pour s'assurer de la disponibilité de crédits en vue de la couverture des frais de justice au titre des procès d'assises organisés au dernier trimestre.

Après trois exercices sous format LOLF, le ministère de la justice considère que le bilan de la gestion budgétaire des frais de justice reste plutôt positif. Le plan de maîtrise des frais de justice a permis de modérer leur croissance à qualité constante, sans entraver la liberté de prescription.

**Consommation des frais de justice
à l'échelle des budgets opérationnels de programme en 2007 et 2008 (en euros)**

Budget opérationnel de programme (BOP)	Consommation 2007	Consommation 2008
BOP central des services judiciaires	20 434 178,48	18 589 686,97
Cour de cassation	244 909,00	261 807,80
Conseil supérieur de la magistrature	0,00	0,00
Casier judiciaire national	2 080 236,99	1 930 505,88
Ecole nationale des greffes	0,00	0,00
Sous total hors cours d'appel et tribunaux supérieurs d'appel	22 759 324,47	20 782 000,65
Agen	3 530 725,90	3 899 999,19
Aix-en-Provence	35 259 971,11	33 685 090,31
Amiens	9 124 057,72	10 452 747,90
Angers	5 575 074,64	6 851 380,14
Basse-Terre	1 847 785,01	2 241 846,53
Bastia	4 164 665,75	3 986 319,82
Besançon	4 700 422,55	5 054 352,87
Bordeaux	15 784 934,61	16 356 940,77
Bourges	3 537 130,52	3 780 967,65
Caen	6 053 564,29	6 385 209,18
Chambéry	4 867 776,90	5 642 593,52
Colmar	8 495 663,12	9 095 886,72
Dijon	4 845 467,16	5 531 434,42
Douai	21 813 665,98	22 944 663,88
Fort de France	3 892 860,27	3 980 440,89
Grenoble	8 338 634,15	9 265 161,85
Limoges	3 104 907,93	3 075 202,16
Lyon	14 774 936,90	15 321 916,31
Mayotte	409 995,11	385 449,52
Metz	4 578 990,19	5 037 526,48
Montpellier	10 995 972,31	12 266 607,20
Nancy	6 347 724,86	6 305 567,09
Nîmes	9 049 120,29	10 654 852,16
Nouméa	1 233 896,31	1 577 036,84
Orléans	5 847 212,89	7 160 873,06
Papeete	1 394 460,86	1 315 119,31
Paris	74 698 881,71	75 036 254,45
Pau	6 263 851,40	8 316 835,66
Poitiers	7 951 898,22	7 700 013,15
Reims	6 075 941,95	6 105 105,48
Rennes	16 067 585,48	17 133 865,57
Riom	6 527 133,81	6 650 005,88
Rouen	9 650 295,66	9 535 038,54
Saint-Denis	2 451 224,00	2 590 996,00
Saint-Pierre et M	31 476,84	47 191,59
Toulouse	10 042 940,62	9 907 231,96
Versailles	26 531 711,54	25 671 784,92
Sous total cours d'appel et tribunaux supérieurs d'appel	365 862 558,56	380 949 508,97
TOTAL	388 621 883,03	401 731 509,62

Source : ministère de la justice.

• *L'expérimentation d'un nouveau circuit de paiement des frais de justice*

Pour répondre aux observations de la Cour de comptes, le ministère de la justice souhaite améliorer la gestion comptable et le circuit de paiement des frais de justice.

L'architecture générale de la nouvelle procédure de traitement de la dépense est fondée sur la création d'un **service centralisateur des mémoires de frais de justice**, placé auprès du tribunal de grande instance et, le cas échéant, de la cour d'appel.

Ce service est chargé, pour l'ensemble des juridictions de l'arrondissement judiciaire, de tous les actes de gestion concernant les frais de justice (réception et enregistrement des mémoires, contrôle et, le cas échéant, mandatement de ceux-ci). Il bénéficie d'un outil informatique de pilotage, dénommé LMDJ. Seuls les frais de justice des tribunaux de commerce sont exclus de l'expérimentation.

Ce schéma est entré en application en 2008, à titre expérimental, dans cinq ressorts de cours d'appel : Amiens, Nîmes, Pau, Grenoble et Versailles.

Un premier bilan des expérimentations a été effectué. D'ores et déjà, la mise en place d'un service centralisateur montre son efficacité (réduction des délais de traitement des mémoires de frais, meilleure connaissance des stocks et des charges à payer).

L'accélération du rythme de traitement des mémoires a d'ailleurs pu générer, comme l'a évoqué votre rapporteur, des insuffisances de ressources budgétaires en 2009. De la même manière, une opération de dénombrement exhaustif des charges à payer en fin de gestion 2008, alors que ce dénombrement était antérieurement réalisé de manière statistique, a contribué à cette accélération, les services en charge de la gestion des mémoires ayant rassemblé l'intégralité de ceux-ci, permettant ensuite une mise en paiement rapide.

Ces expérimentations ont été élargies à compter du 1er septembre 2009, aux cours d'appel de Bastia, Dijon, Nancy. Elles devraient être étendues à compter du 1^{er} janvier 2010, à la cour d'appel d'Aix-en-Provence.

Votre rapporteur juge indispensable l'amélioration du suivi des dépenses de frais de justice et du circuit de paiement. En effet, comme l'ont expliqué les magistrats et le responsable du service administratif régional (SAR) de la Cour d'appel de Bordeaux, les SAR ne sont jamais en mesure d'assurer le paiement intégral d'une année de frais de justice. Il en résulte des arriérés qui réapparaissent lorsque le circuit de paiement est amélioré.

Aussi convient-il de centraliser la réception des mémoires de frais de justice au sein de chaque juridiction, afin d'éviter que ces mémoires ne soient adressés aux magistrats prescripteurs, dont la mission prioritaire est de traiter les affaires qui leurs sont confiées, et non de procéder au règlement des frais de justice.

Un bilan global de la gestion des frais de justice devra être conduit lorsque les services centralisateurs des mémoires auront été généralisés à l'ensemble des arrondissements judiciaires.

C. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DANS LA RÉALISATION DES PROJETS INFORMATIQUES

1. Les conditions de mise en œuvre des projets informatiques du ministère de la justice

L'informatique des services judiciaires est financée sur les crédits de fonctionnement du programme 166 et sur les crédits de fonctionnement et d'investissement du programme 310.

Les dépenses en matière informatique financées par le programme 166 se sont élevées, en 2008, à 11,9 millions d'euros. Les dépenses prévisionnelles au titre de l'année 2009, sont évaluées à environ 12 millions d'euros. Ces dépenses sont essentiellement destinées à financer le renouvellement des postes de travail.

Le niveau de dépenses devrait être identique en 2010.

Au-delà des dépenses informatiques effectuées directement par le programme 166, une partie des dépenses du programme 310 -action informatique ministérielle- bénéficie aux services judiciaires.

En 2009, 49,4 millions d'euros de crédits de paiements sont consacrés aux politiques publiques portées par la direction des services judiciaires. En 2010, 46 millions d'euros y seront consacrés.

Ces crédits de paiement permettent de prendre en charge :

- des dépenses de maintien en condition opérationnelle et des dépenses relatives aux grands projets, comme CASSIOPEE ou la dématérialisation des procédures ;

- la subvention allouée à l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé d'Alsace-Moselle (EPELFI).

Outre les adaptations évidemment nécessaires sur les applications utilisées par les juridictions, le schéma directeur pour l'informatique et les télécommunications, adopté en fin d'année 2008 pour la période allant jusqu'à 2013, recense un grand nombre de chantiers à poursuivre ou à entreprendre pour moderniser le système d'information du ministère de la justice.

Conformément aux règles de « comitologie » définies par ce schéma directeur, la priorité des différents chantiers est régulièrement réexaminée par le **comité de gouvernance du système d'information**, qui se réunit au minimum une fois par trimestre afin de tenir compte des orientations gouvernementales et des contraintes budgétaires.

En l'état actuel des travaux, sont actuellement pressentis pour se poursuivre ou démarrer en 2010, avec des dates d'échéance différentes, les grands chantiers informatiques suivants :

- la poursuite de la dématérialisation de la chaîne pénale (CASSIOPEE) ;

- la signature et l'archivage électronique sécurisés ;

- la refonte de GIDE, la chaîne métier pénitentiaire (projet GENESIS) ;

- le développement de l'interface entre les applications CHORUS et FRAIJUS pour la gestion des frais de justice ;

- la refonte des chaînes civiles (projet PORTALIS) ;

- le développement d'un système de gestion des experts judiciaires (projet SOLFEJ) ;

- le développement d'une « place de marché » des traductions (projet C3PO), en liaison avec le projet européen de portail e-Justice ;

- l'extension du système d'interceptions judiciaires (projet plateforme nationale des interceptions judiciaires) ;

- la refonte du système de référence justice (SRJ). Cette application a vocation à fournir à toutes les autres applications informatiques les tables de références qui leur sont indispensables (table des natures d'infractions ou d'affaire, description de l'organisation en services, adresses physiques et postales, codes postaux des communes) ;

- la refonte du système de gestion du bureau d'ordre de la direction des affaires criminelles et des grâces (BOAP) ;

- la refonte du système de gestion du département des archives (CARGO) ;

- la consolidation du système de gestion de l'aide juridictionnelle ;

- diverses évolutions techniques, notamment en matière de téléphonie et de nomadisme ;

- une nouvelle organisation du support aux utilisateurs et du dispositif de maintenance ;

- de nombreuses évolutions des systèmes existants (casier judiciaire, infocentre judiciaire Pharos, infocentre pénitentiaire, outils de numérisation et de gestion du courrier, visioconférence, dématérialisation des échanges avec les services de la direction générale des finances publiques, etc.).

2. L'infocentre judiciaire PHAROS

La direction des services judiciaires a décidé, début 2006, pour accompagner la mise en place de la LOLF, la réalisation d'un infocentre¹ dédié spécifiquement au contrôle de gestion et à la mesure de la performance.

Cet infocentre, baptisé PHAROS (Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services), a été livré, dans sa première version, au cours du second trimestre 2009.

Pharos est un outil partagé entre l'administration centrale, les cours d'Appel (chefs de cour et SAR), et les arrondissements judiciaires. Ce partage d'une information provenant d'un référentiel commun à tous les acteurs (centraux et déconcentrés) doit, selon la Chancellerie, assurer un dialogue transparent et constructif.

Cette application devrait constituer un outil de gestion complet, puisqu'elle permettra de restituer des informations de natures différentes (données d'activité, ressources humaines, budgétaires, et contextuelles,..) et de les croiser entre elles, afin d'analyser les résultats obtenus par chaque juridiction d'un ressort, et par le ressort lui-même.

PHAROS devrait donc devenir, pour les cours d'appel, un outil de pilotage de leur activité et de suivi des moyens humains et financiers disponibles ou consommés.

L'information mise à disposition des acteurs de la gestion serait désormais disponible à un rythme trimestriel, dans la première version, puis mensuel dans la deuxième version, et permettrait ainsi aux chefs de cour et à leurs équipes d'apporter des ajustements en temps réel.

Pharos permet enfin à des cours équivalentes de comparer leurs résultats et leurs moyens, facteur entre elles d'échanges, de recherche des bonnes pratiques en termes d'organisation des juridictions, de marchés publics, de gestion des ressources humaines, et donc d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

PHAROS, en tant qu'outil de gestion et de pilotage des juridictions, doit permettre de dégager des orientations en matière d'économies budgétaires (meilleure compréhension des dépenses, production de ratios d'activité ou financier, comparaisons avec d'autres cours...), mais aussi et surtout en matière d'**optimisation des moyens humains** (notamment entre les juridictions ayant de réels besoins et celles pouvant restituer des emplois).

Les magistrats de la cour d'appel de Bordeaux ont appelé de leurs vœux de tels redéploiements entre les juridictions, considérant en particulier que les cours d'appel accueillant, comme celle de Bordeaux, une juridiction interrégionale spécialisée, devraient bénéficier d'un renforcement de leurs effectifs.

¹ Application informatique vouée à la production et au traitement de statistiques.

Les magistrats et les greffiers de la cour d'appel et du tribunal de grande instance de Toulouse ont par ailleurs insisté sur la nécessité de déployer une telle application, afin de soulager les greffes de la production de nombreuses statistiques de suivi de l'activité. Ils ont estimé que ces travaux de production de statistiques pouvaient accaparer jusqu'à 80 % du temps de travail du service administratif régional.

La première version de PHAROS ne dispose pas de l'ensemble des sources de données nécessaires, certaines applications n'étant pas encore en service, comme l'infocentre CASSIOPEE en matière pénale.

La deuxième version, prévue pour l'année 2010 intégrera notamment le répertoire général civil des cours d'appel, et des conseils des prud'hommes (le répertoire général civil des tribunaux de grande instance sera disponible dès le début de l'année 2010).

Ainsi, PHAROS devrait permettre aux juridictions de restituer à l'administration centrale des informations générales les concernant. Cet infocentre pourra être utilisé pour identifier des écarts à travers des niveaux de performance (délais, nombre d'affaires traitées, variation et âge des stocks,...), qui amèneront les juridictions, au vu de leurs tableaux d'analyses plus fins, à localiser plus précisément les endroits où il convient d'agir.

En définitive, **PHAROS apparaît comme un nouveau vecteur de la logique de performance au sein des juridictions.**

Votre rapporteur forme le vœu que cette application permette d'alléger l'activité statistique des SAR, qui déplorent de façon unanime le surcroît de travail engendré par la LOLF. PHAROS devrait ainsi compenser l'absence d'outil de suivi, qui oblige aujourd'hui les greffes et les SAR à consacrer une part importante de leur activité à la production de statistiques de suivi de l'activité et des dépenses.

Enfin, la mise en place de PHAROS rend encore plus nécessaire l'amélioration des indicateurs de performance, afin de ne pas imposer aux juridictions et aux magistrats des contraintes de productivité fondées sur une appréciation seulement quantitative. L'amélioration des outils informatiques doit s'accompagner d'une meilleure définition des bases d'évaluation.

3. Le destin contrarié de CASSIOPEE

A l'issue de ses derniers déplacements dans des juridictions, votre rapporteur juge préoccupante la mise en œuvre de certains projets informatiques du ministère de la justice. Il souligne en particulier que le projet CASSIOPEE (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Opérationnel Pour le Pénal et les Enfants) entraîne d'importantes difficultés au sein des juridictions, obligeant, ici, les greffiers à saisir le même dossier plusieurs fois, engendrant, ailleurs, des incohérences dans les affaires traitées ou ignorant, encore, certains aspects de la procédure pénale.

Aussi paraît-il pertinent d'étudier de façon plus approfondie le sort contrarié de cette application dont la Chancellerie paraît attendre des avancées significatives.

Dans l'attente du déploiement général de l'application CASSIOPEE, le domaine judiciaire pénal est composé des applications de la chaîne pénale « micro-pénale », « mini-pénale » (qui équipent encore 124 tribunaux de grande instance) et NCP (« nouvelle chaîne pénale », pour les 7 parquets des tribunaux de grande instance de la région parisienne), ainsi que des applications destinées aux juges d'instruction (WINSTRU-INSTRU) et aux juges des enfants (WINEURS).

Les magistrats rencontrés par votre rapporteur ont tous expliqué que ces applications, éprouvées, apportaient une entière satisfaction quant à leur adaptation à la procédure pénale. Elles sont toutefois marquées par une faiblesse fondamentale résidant dans leur multiplicité et leur spécialisation, alors que CASSIOPEE constituerait un outil « universel ».

Cette application centralisée couvre en effet l'ensemble des services de la chaîne pénale, y compris les services de l'instruction et des mineurs. Au sein des services pénaux d'un tribunal de grande instance, seul le service de l'application des peines disposera de son propre système, partagé avec l'administration pénitentiaire (APPI) qui fera l'objet d'une interface avec CASSIOPEE avant la fin de cette année.

CASSIOPEE a donc vocation à remplacer les applications pénales existant aujourd'hui dans les 181 TGI de province et d'Île-de-France. Elle se substituera tant à des logiciels nationaux (Micro-pénale, Mini-pénale et EPWIN) qu'à des applications d'initiative locale (INSTRU, WINSTRU, WINEURS). Elle a pour objet de permettre :

- la fin des saisies multiples (informations identiques antérieurement reportées manuellement d'une application à l'autre) ;
- la limitation des sources d'erreurs ;
- une ergonomie unique et homogène ;
- l'accès au bureau d'ordre national automatisé prévu par la loi du 9 mars 2004 ;
- l'alimentation d'un infocentre national ;
- une maintenance facilitée car centralisée ;
- la réduction des charges de maintenance applicative en juridictions ;
- la mise en place d'échanges avec les autres applications du système d'information justice, facilitée notamment grâce à l'utilisation du système de référence (SRJ), ainsi qu'avec des applications tierces (police / gendarmerie, Trésor public).

En 2009, les dépenses prévisionnelles liées au déploiement de CASSIOPEE s'élèvent à :

- 5,42 millions d'euros pour la maintenance de l'application et la première partie de son déploiement (formation, reprise des données) ;

- 1,2 million d'euros d'assistance à maîtrise d'ouvrage, expertises techniques et audits ;

- 0,20 million d'euros d'équipements matériels et logiciels ;

En 2010, les dépenses prévisionnelles sont de :

- 2,6 millions d'euros pour le déploiement de l'application et de l'infocentre ;

- 1,2 million d'euros pour le support aux sites ;

- 1,55 million d'euros pour la maintenance évolutive et corrective ;

- 0,8 million d'euros d'assistance à maîtrise d'ouvrage, expertises techniques et audits ;

- 1 million d'euros d'équipements matériels et logiciels.

CASSIOPEE constitue le support technologique du Bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires, instauré par l'article 48-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007, qui permet le partage entre les différentes juridictions d'informations essentielles à la conduite de l'action publique.

A ce titre, elle a été instituée par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-528 du 11 mai 2009, pris après avis de la CNIL en application des dispositions précitées.

Elle offrira un infocentre (statistiques) dont la première version a été livrée septembre 2009. Elle est interopérable avec des applications internes au ministère, notamment le casier judiciaire national, mais également externes comme les services de la police et de la gendarmerie.

Après une phase pilote (tribunaux de grande instance d'Angoulême, de Caen et de Rouen) et de pré-généralisation (autres tribunaux de grande instance des cours d'appel de Rouen et de Caen ainsi que le tribunal de grande instance de Bordeaux), la généralisation de CASSIOPEE a commencé en avril 2009, au rythme de 3 à 4 juridictions par semaine. En juillet 2009, 50 tribunaux de grande instance ont été équipés de CASSIOPEE.

L'objectif est d'atteindre plus de 90 juridictions au 31 décembre 2009 en vue de terminer le déploiement pour la province au troisième trimestre 2010 et d'engager l'implantation des grands tribunaux de grande instance de la région parisienne (fin 2010/premier semestre 2011).

L'application devrait également être déployée dans les départements d'outre mer. Une étude de faisabilité technique est actuellement en cours pour la dotation des juridictions des territoires et collectivités d'outre mer.

Les premiers échanges entre CASSIOPEE et le casier judiciaire national doivent pouvoir être mis en œuvre en décembre 2009.

Par ailleurs, afin de renforcer l'efficacité et l'effectivité des sanctions pénales, une interface entre CASSIOPEE et le logiciel des services de l'application des peines a été réalisée et doit être mise en production d'ici la fin 2010. A cette même échéance les premiers échanges entre CASSIOPEE et le Casier Judiciaire National devraient être opérationnels.

S'agissant des échanges inter-applicatifs avec la police et la gendarmerie, les travaux de conception sont conduits sous l'égide d'un comité de pilotage tripartite.

L'objectif est non seulement de récolter en « entrée » les données structurées des procédures transmises par les services enquêteurs à la justice, mais également d'automatiser « en sortie » la mise à jour des fichiers de police.

Le calendrier de mise en service de ces échanges inter-applicatifs dépend du délai de réalisation du flux, d'une part, et du déploiement des applications ARDOISE (police) et ARIANE (police et gendarmerie), d'autre part.

L'objectif est de pouvoir mettre en production courant 2010, à titre expérimental, des échanges entre des juridictions et les services de gendarmerie. D'autres échanges externes devraient ensuite être programmés, tout particulièrement avec le trésor public pour la gestion des amendes.

Toutefois, devant **l'ampleur des difficultés provoquées par la mise en place de cette application** (nécessité de saisir plusieurs fois le même dossier, erreurs...), le secrétaire général du ministère de la justice a décidé, à l'automne 2009, de suspendre son installation pendant six semaines, afin de permettre aux juridictions de retrouver un fonctionnement normal.

En effet, l'utilisation de CASSIOPEE, dont de nombreux magistrats et greffiers reconnaissent qu'elle constituera, à terme, une application stratégique, a entraîné dans certaines juridictions d'importants retards de traitement des dossiers. Il semble toutefois que certaines juridictions commencent à percevoir les fruits de l'investissement consenti.

Il semble néanmoins que **la définition de CASSIOPEE n'a pas suffisamment pris en compte des applications existantes qui**, en dépit de leurs limites, avaient apporté des satisfactions. Ainsi, pour une affaire de vol avec dégradation, l'utilisation de CASSIOPEE peut porter à 11 heures le temps nécessaire pour enregistrer la procédure, alors que les anciennes applications permettent de réaliser cet enregistrement en une heure.

Les magistrats rencontrés par votre rapporteur ont en outre souligné que toute donnée enregistrée dans CASSIOPEE ne pouvait ensuite plus être modifiée, pour des motifs de sécurité, si bien qu'une erreur saisie au départ demeure dans l'application jusqu'au terme de la procédure.

Votre rapporteur souligne que le ministère de la justice devrait accorder davantage d'attention à la conception des nouvelles applications et les soumettre à des tests avant de les implanter dans les juridictions, où les défauts de conceptions se traduisent rapidement par une désorganisation de l'activité.

II. LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE ET LA RÉORGANISATION DES JURIDICTIONS

1. La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire

Au total, la réforme de la carte judiciaire, engagée en juin 2007, permettra, au 1er janvier 2011, d'atteindre le nombre de 866 juridictions judiciaires contre 1.193 actuellement.

Évolution du nombre de juridictions avant et après la réforme

	Nombre de juridictions avant réforme	Nombre de juridictions supprimées	Nombre de juridictions créées	Nombre de juridictions après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande instance et de première instance (5 TPI)	186	23	0	163
Tribunaux d'instance	473	178	7	302
Tribunaux de police	3	0	0	3
<i>Greffes détachés ou greffes permanents</i>	86	85	0	1
<i>Bureaux du livre foncier (Alsace Moselle)</i>	46	35	0	11
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales, dont :	225	78	6	153
<i>Tribunaux de commerce</i>	185	55	5	135
<i>TGI à compétence commerciale</i>	23	23		0
<i>TPI à compétence commerciale (outre-mer)</i>	3			3
<i>Chambres commerciales des TGI (Alsace-Moselle)</i>	7			7
<i>Tribunaux mixtes de commerce</i>	7			8
Total hors juridictions de proximité	1 193	341	14	866

Source : ministère de la justice.

La réforme des implantations des juridictions s'est concrétisée par l'intervention, à partir du mois de février 2008, de tout un ensemble de textes réglementaires fixant les sièges et ressorts des nouvelles juridictions.

Ces textes prévoient une mise en œuvre progressive de la réforme sur 3 ans (entre 2008 et le 1er janvier 2011).

La nouvelle carte judiciaire est effective depuis le :

- 17 février 2008 pour 31 greffes détachés de tribunaux d'instance ;
- 3 décembre 2008 pour les conseils de prud'hommes (62 suppressions et une création) ;
- 1^{er} janvier 2009 pour les tribunaux de commerce (55 suppressions et création de 5 tribunaux de commerce et d'un tribunal mixte de commerce) ;
- 1^{er} janvier 2009 en ce qui concerne sept greffes détachés (Voiron, Manosque, Villefranche-sur-Mer, La Ferté Bernard, Sallanches, Sabres et Vernon) et cinq tribunaux d'instance outre les juridictions de proximité du même siège (Barbezieux-Saint-Hilaire, Aubusson, Neufchâteau, Pithiviers, Moissac) ;
- 1^{er} février 2009 en ce qui concerne les tribunaux d'instance et juridictions de proximité de Forcalquier et Saint-Sever et la création du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité de Manosque ;
- 1^{er} juillet 2009 en ce qui concerne trois tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Die, Bar sur Aube, Vouziers) et quatre greffes détachés (Crest, Argelès-sur-Mer, Pézenas, La Grande-Combe) ;
- 1^{er} septembre 2009 en ce qui concerne huit tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Mayenne, Vierzon, Falaise, Autun, Saint-Pons-de-Thomières, Remiremont, Paimboeuf, Murat) et un greffe détaché (Albert) ;
- 1^{er} octobre 2009 en ce qui concerne deux tribunaux de grande instance (Belley et Millau), neuf tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Lesparre-Médoc, Bourgneuf, Saint-Affrique, Villefranche-de-Rouergue, Cosne-Cours-sur-Loire, Château-Chinon, Langres, Espalion, Castelnaudary) et un greffe détaché (Champagnole).

Par ailleurs, la réforme sera effective :

- le 31 décembre 2009 pour les 151 autres tribunaux d'instance (et juridictions de proximité du même siège et 41 greffes détachés) ;
- le 31 décembre 2010 pour les 21 autres tribunaux de grande instance.

A la demande des chefs des cours d'appel, la date de fermeture de plusieurs juridictions a en effet été avancée.

Selon la Chancellerie, l'anticipation de la fermeture d'une juridiction suppose la réunion de deux conditions : que les situations individuelles des personnels de la juridiction supprimée soient réglées et que l'infrastructure immobilière de la juridiction de rattachement soit jugée satisfaisante pour permettre l'accueil de la juridiction regroupée. Elle donne lieu à la publication d'un décret modifiant la date de suppression initialement prévue.

2. L'accompagnement des personnels touchés par la réforme

Les 1.800 agents (400 magistrats et 1.400 fonctionnaires) affectés dans les juridictions supprimées bénéficient d'un plan d'accompagnement social, dont les lignes directrices sont les suivantes :

- un accompagnement individualisé des agents : tous les magistrats et fonctionnaires qui l'ont souhaité ont pu s'entretenir de leur situation individuelle avec la mission carte judiciaire durant toute l'année 2008. Ils ont eu, à cette occasion, la possibilité de faire part de leurs souhaits et de leurs éventuelles difficultés ;

- un reclassement en priorité au sein d'une juridiction, puis d'un autre service du ministère de la justice et, le cas échéant, dans un autre poste d'une des trois fonctions publiques ;

- une indemnisation pour tous les personnels concernés par une mobilité du fait de la réforme de la carte judiciaire. En particulier, les personnels (magistrats, fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat recrutés pour une durée indéterminée) affectés dans l'une des juridictions supprimées bénéficient, dans les conditions prévues par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 et l'arrêté ministériel du 9 juillet 2008, de la prime de restructuration de service et d'une allocation d'aide à la mobilité du conjoint ;

- un droit à la formation, notamment pour l'adaptation à un nouvel emploi ;

- diverses mesures d'action sociale, dont des aides au logement (recherche et mise à disposition prioritaire de logements, aide à l'installation, prêt d'accession à la propriété).

L'accompagnement social est assuré au niveau central par la mission carte judiciaire placée auprès du secrétaire général, assistée de la direction des services judiciaires, et au niveau local par des correspondants sociaux désignés dans chaque cour d'appel.

Selon les magistrats et greffiers rencontrés par votre rapporteur à la cour d'appel de Bordeaux, la Chancellerie porte une réelle attention aux situations individuelles. Toutefois, les syndicats de fonctionnaires du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur que les indemnités allouées aux personnels contraints de déménager ou de parcourir de plus grandes distances pour gagner leur lieu de travail ne compensaient pas le préjudice subi.

3. L'accompagnement immobilier

La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire se traduit par plus de 400 opérations immobilières, dont une centaine d'opérations provisoires permettant de respecter les délais de regroupement de juridictions. Ces opérations, consistant dans la plupart des cas à **densifier** les locaux de la juridiction d'accueil ou à recourir à des locations, seront suivies par la livraison des locaux définitifs, qui s'inscrit dans des opérations immobilières lourdes.

Le financement lié au volet immobilier de la carte judiciaire est assuré à hauteur de 385,5 millions d'euros sur 5 ans.

L'avancement des opérations immobilières fait l'objet d'un suivi mensuel dont il ressort, selon la Chancellerie, que les opérations respectent, à l'heure actuelle, le calendrier et le coût fixés.

La Chancellerie a indiqué à votre rapporteur que l'accompagnement matériel et organisationnel se traduisait par un soutien au quotidien des juridictions concernées par les regroupements, par la diffusion de guides méthodologiques et de circulaires rappelant les mesures à prendre sur le plan procédural, organisationnel et matériel pour permettre le regroupement des juridictions (gestion des archives, transferts des données informatiques, déménagement ...).

Deux guides méthodologiques ont ainsi été diffusés en 2008, l'un concernant les conseils de prud'hommes et l'autre les juridictions commerciales. Celui concernant les tribunaux d'instance, les juridictions de proximité et les greffes détachés l'a été en juin 2009 et celui concernant les tribunaux de grande instance le sera avant la fin de l'année.

Les syndicats de magistrats et les syndicats de fonctionnaires ont unanimement critiqué le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire, expliquant que, dans plusieurs cas, les solutions choisies par le ministère de la justice aboutissaient à un renchérissement du coût d'hébergement des juridictions.

M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats, a relevé que le projet de loi de finances pour 2010 ne prévoyait que 30 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement des opérations immobilières liées à la réforme de la carte judiciaire, estimant que cette réforme risquait par conséquent d'être réalisée avec des moyens insuffisants.

4. L'accompagnement des avocats touchés par la réforme

Le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance prévoit la suppression de 23 tribunaux de grande instance et le rattachement de leur ressort de compétence à celui d'un tribunal de grande instance voisin.

La suppression prend effet le 1er janvier 2011 pour 21 tribunaux de grande instance et dès le 1^{er} octobre 2010 pour les tribunaux de grande instance de Millau et de Belley (décret n° 2008-1482 du 22 décembre 2008).

Cette mesure entraînera des conséquences financières pour les avocats inscrits dans les barreaux correspondant à ces tribunaux de grande instance, qui devront, le cas échéant, se réinstaller à proximité des juridictions absorbantes. Le nombre de barreaux concernés s'élève à 23 et porte sur 510 avocats.

Les dispositions d'accompagnement prévoient une aide aux avocats concernés, comportant une part forfaitaire (en pourcentage du chiffre d'affaires, dans la limite d'un plafond de 10.000 euros) et une part modulée, déterminée par une commission au vu des dépenses d'investissement et des autres charges directement liées au projet d'adaptation des professionnels concernés aux nouvelles conditions d'activité (décret n° 2008 du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance et arrêté du même jour).

Lors de son audition par votre commission, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, a marqué que la refonte de la carte judiciaire aurait des incidences sur l'activité de certains cabinets d'avocats et a annoncé que des moyens seraient mobilisés pour indemniser ces derniers. Elle a ainsi indiqué que sept millions d'euros étaient inscrits au budget 2010 pour permettre ces indemnisations, auxquels s'ajouteraient quatre millions d'euros non utilisés en 2009, quatre dossiers seulement ayant été déposés à ce jour devant la commission nationale chargée de statuer sur ces demandes.

Par ailleurs, l'intégration dans la magistrature des avocats concernés qui le souhaiteraient sera examinée avec un soin particulier, tant concernant le critère de l'ancienneté exigé pour l'accès au 1er grade que la nature du stage à effectuer.

B. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le comité de réflexion sur la justice pénale présidé par M. Philippe Léger a remis le 6 mars 2009 un rapport d'étape consacré exclusivement à la phase préparatoire du procès pénal et, le 2 septembre 2009, son rapport définitif. Ce comité propose notamment de :

- transformer le juge d'instruction en un juge de l'enquête et des libertés investi uniquement de fonctions juridictionnelles ;

- donner compétence au juge de l'enquête et des libertés pour décider des mesures attentatoires aux libertés dans la phase d'enquête, contrôler la loyauté de celle-ci et le respect des droits des parties.

Votre rapporteur souligne que dans le cadre d'une telle réforme, l'avocat pourrait voir son rôle renforcé, afin d'assurer la défense des droits des parties. Dès lors, pour garantir aux plus modestes la possibilité de se défendre dans ce nouveau régime de procédure, il convient d'assurer une montée en puissance de l'aide juridictionnelle.

1. Un dispositif essentiel pour l'accès au droit des plus modestes

En 2009, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 911 € pour l'aide totale et 1.367 € pour l'aide juridictionnelle partielle.

Les montants versés par l'Etat aux auxiliaires de justice au titre de l'aide juridictionnelle en 2008 s'élèvent à près de 307 millions d'euros.

Les plafonds de ressources progressent chaque année en fonction de l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, comme le prévoit l'article 4, troisième alinéa, de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, à l'exception de l'année 2001 où une revalorisation plus importante des seuils a été décidée (4,2%).

Dès lors, les plafonds de l'aide totale (911 euros en 2009) et de l'aide partielle (1 367 euros en 2009) ont progressé de 2,9 % en 2009, soit un taux supérieur à l'évolution prévue de l'indice des prix (0,7 %) sur la même période. Par ailleurs, les plafonds d'admission sont affectés de correctifs pour charges de famille¹.

¹ Ainsi, les plafonds des ressources pour l'octroi de l'aide juridictionnelle totale ou partielle sont majorés d'une somme équivalente à 18 % du plafond d'aide totale, soit 164 euros en 2009 pour chacune des deux premières personnes à charge, et d'une somme équivalente à 11,4% du plafond de l'aide totale, soit 104 euros en 2009 pour la troisième personne et les suivantes.

Nombre de demandes d'aide juridictionnelle examinées⁽¹⁾

Décisions		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Admissions (*)	A J totale	597 561	662 855	734 661	783 690	799 517	788 597	791 326
	AJ partielle	91 076	92 996	97 115	102 843	105 444	101 541	98 694
	Toutes admissions	688 637	755 851	831 877	886 533	904 961	890 138	890 020
Autres décisions		76 081	78 303	73 817	104 371	108 869	162 033	148 909
dont rejets		74 751	77 038	72 173	102 120	106 646	112 906	102 475
Ensemble des demandes examinées		764 718	834 155	905 694	990 904	1 013 830	1 052 17	1 038 929

⁽¹⁾ hors AJ provisoires, maintien de plein droit et AJ sur recours ; évolutions calculées à champ constant pour 2007 (r : rectifié)

(*) à partir de 2007 seules sont comptabilisées les admissions hors maintien de plein droit pouvant donner lieu à paiement effectif

Source : sous direction de la statistique et des études du ministère de la justice - répertoire de l'aide juridictionnelle

En 2008, 1 038 929 décisions ont été rendues par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), dont 890 020 décisions d'admission et 102 475 décisions de rejet.

Le nombre total des admissions a baissé en 2007 (-1,2%) et reste stable en 2008. La baisse des admissions se poursuit sur l'aide partielle en 2008 (-2,8 %), alors que les admissions à l'aide totale, après une baisse en 2007 (-1 %), croissent à nouveau en 2008 (+ 0,3%).

Les rejets s'établissent en 2008 à 102 475, en baisse de 9,2 % par rapport à 2007, soit un taux de rejet de 9,9% par rapport aux demandes examinées par les BAJ (1 038 929). Un des principaux motifs de rejet réside dans le défaut de communication des pièces justificatives demandées par le BAJ.

Le décret n°2007-1142 du 26 juillet 2007 a en effet introduit une sanction du défaut de production par le justiciable des pièces demandées par le bureau d'aide juridictionnelle dans le délai imparti : la caducité de la demande d'aide juridictionnelle. Dans cette hypothèse, les BAJ ne prononcent plus de décision de rejet, mais une décision de caducité de la demande. Ces dernières décisions pourront être dénombrées à partir de 2009, après la modification de l'application informatique des BAJ.

En 2008, 47,5 % des admissions à l'aide juridictionnelle ont été prononcées pour des procédures civiles, 45 % pour des procédures pénales, et 7,4 % pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle selon le type de contentieux

Toutes admissions selon la nature du contentieux	2002	2003	2004	2005	2006	2007r	2008
Civil	357 362	388 020	430 118	448 623	457 436	440 563	423 022
Pénal	290 385	320 439	353 407	383 498	389 541	389 420	400 773
Administratif	12 220	13 720	14 402	14 614	17 691	20 224	21 489
Entrée et séjour des étrangers	28 670	33 672	33 950	39 798	40 293	39 820	44 619
Total	688 637	755 851	831 877	886 533	904 961	890 138	890 020

Source : Répertoire de l'aide juridictionnelle - Ministère de la justice.

En 2008, le nombre d'admissions au titre des contentieux civils, administratifs et concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers a été de 466 998, contre 400.773 admissions au titre du contentieux pénal.

Depuis 2002, la part des affaires civiles a baissé au profit des autres natures d'affaires.

En 2008, seules les admissions relatives au contentieux civil baissent (-4 %). Les admissions pour le contentieux pénal (+ 2,9 %), administratif (+ 6,3 %), ou le contentieux relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers (+ 12,1%) continuent à augmenter.

Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques des personnes concernées, tous les contentieux ne donnent pas lieu à aide juridictionnelle dans les mêmes proportions. Le rapprochement du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle du nombre d'affaires nouvelles correspondantes effectué pour l'année 2007 fait apparaître un nombre moyen d'aide juridictionnelle pour 100 affaires qui permet de comparer la fréquence du recours à l'aide juridictionnelle d'un contentieux à l'autre .

En matière civile, le taux de diffusion moyen est de 20,9 admissions pour 100 affaires en 2007. Il varie considérablement selon le contentieux ou la juridiction saisie. Ainsi, il est élevé (59,8) devant le juge aux affaires familiales (64,5 en matière de divorce où la représentation par un avocat est obligatoire), mais faible pour les autres contentieux devant le tribunal de grande instance (9,8) et en matière d'assistance éducative (16,7 AJ pour 100 mineurs concernés). Devant les autres juridictions, le taux de diffusion reste plutôt bas : 20 devant la cour d'appel, 16,6 devant le conseil de prud'hommes, 7,6 devant le tribunal d'instance.

En matière pénale, le taux de diffusion est plus élevé 44 admissions pour 100 procédures. Les taux de diffusion sont élevés devant les juges et tribunaux pour enfants (79,9), le juge d'instruction (55,8), lors du débat contradictoire devant le JLD relatif à la détention, et devant la cour d'assises (70,6 pour les accusés) ; il est plus faible devant le tribunal correctionnel (31,4) et en appel correctionnel (18,9).

2. La subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique

L'article 5 de la loi du 19 février 2007 a posé le principe selon lequel l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection équivalent.

Le décret n° 2008-1324 du 15 décembre 2008 est venu définir les conditions de prise en charge, au titre de l'aide juridictionnelle, des frais non couverts par un dispositif de protection juridique.

Ainsi, lorsque le demandeur à l'aide juridictionnelle dispose d'une assurance de protection juridique, il devra préalablement effectuer une déclaration de sinistre à son assureur afin que ce dernier indique s'il prend en charge le sinistre et, dans l'affirmative, le montant des plafonds de garantie éventuels.

L'arrêté du 27 février 2009 fixe le modèle de la décision de prise en charge ou de non-prise en charge de l'assureur de protection juridique.

Suivant les informations communiquées par l'assureur, le bureau d'aide juridictionnelle pourra rejeter la demande d'aide si l'assurance garantit l'ensemble des frais de procès ou prononcer l'admission à l'aide si l'assurance ne couvre que partiellement les frais de ce procès.

Toutefois, votre rapporteur souligne que le dispositif donnant un caractère subsidiaire à l'aide juridictionnelle en cas de détention d'un contrat d'assurance de protection juridique, est insuffisamment appliqué, car il repose sur un régime déclaratif.

Ainsi, comme l'ont expliqué les magistrats du tribunal de grande instance de Bordeaux rencontrés par votre rapporteur, les BAJ ne disposent d'aucun moyen de vérification des déclarations fournies par les justiciables. De plus, certains BAJ continuent à appliquer un régime d'admission automatique à l'aide juridictionnelle pour les procédures urgentes, quand bien même le demandeur n'est pas éligible, les justiciables et leurs avocats arguant d'un manque de temps pour donner les informations requises..

Afin d'éviter cette dérive, le barreau de Bordeaux devrait prochainement signer une convention avec le BAJ du tribunal de grande instance, afin de prévoir que les personnes convoquées pour une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité doivent être prévenues à l'avance et, en contrepartie, transmettre à leur avocat un dossier d'aide juridictionnelle complété.

La faible utilisation de la procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution de sa mission au titre de l'aide juridictionnelle

L'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander au juge que la partie adverse soit condamnée au paiement d'une indemnité correspondant aux frais que son client aurait exposés, s'il n'avait pas eu cette aide. S'il est fait droit à cette demande, l'indemnité allouée par le juge est alors recouvrée contre la partie condamnée aux dépens non bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, à l'instar des dépens d'instance ou des frais irrépétibles alloués sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

Peu utilisé et méconnu des acteurs du monde judiciaire, ce dispositif améliore pourtant significativement la rémunération de l'avocat, laquelle n'est plus déterminée suivant le barème de l'aide juridictionnelle, mais par le juge en tenant compte du coût réel de la mission d'assistance. Il pourrait en outre contribuer, dans un contexte de maîtrise budgétaire, à diminuer la dépense d'aide juridictionnelle sans remettre en cause les droits des bénéficiaires.

Afin d'en favoriser l'application, l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret d'application du 30 juillet 2007 en ont simplifié l'économie. Désormais, l'indemnité allouée par le juge à l'avocat correspond également aux « *honoraires et frais non compris dans les dépens* » que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Elle peut être demandée en matière pénale. Enfin, le délai ouvert à l'avocat pour recouvrer la somme allouée et renoncer à sa rétribution au titre de l'aide juridictionnelle a été porté à douze mois.

Cette réforme n'a pas eu d'impact significatif en 2007 compte tenu de la date d'entrée en vigueur du décret d'application et de diffusion des instructions aux greffes. Par ailleurs, la diffusion du dispositif de l'article 37 nécessite des actions de formation auprès des avocats, magistrats et greffiers qui ont été engagées dans les cours d'appel en 2008.

Les formations menées en 2008 auprès d'une douzaine de cours d'appel ont révélé que le nouveau dispositif était favorablement accueilli par la profession d'avocat, mais qu'il n'était pas toujours connu d'elle, des magistrats ou des greffiers. Un travail de formation et de sensibilisation est poursuivi en 2009 dans les autres cours d'appel. Il est envisagé d'inviter par circulaire les chefs de cours à sensibiliser les magistrats de leur ressort sur ce dispositif et sur la nécessité d'allouer au titre de l'article 37 une indemnité supérieure au barème de rétribution de l'aide juridictionnelle, afin d'inciter les avocats à renoncer à la rétribution de l'Etat.

Enfin, il n'existe pas d'outil statistique permettant de comptabiliser de façon exhaustive le nombre de demandes de renonciation présentées par les avocats. Toutefois, il est possible, à partir des données collectées par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), de comptabiliser les cas dans lesquels les avocats renoncent au recouvrement de l'indemnité allouée par le juge et sollicitent le paiement de leur mission au titre de l'aide juridictionnelle, ainsi que les cas où l'avocat prévient la CARPA de sa renonciation à la rétribution de l'Etat.

Les statistiques relatives à l'année 2008 indiquent que les CARPA ont reçu des données relatives à 136 missions concernées par l'application de l'article 37 : 116 avis de renonciation à la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle, l'avocat ayant recouvré la somme allouée sur le fondement de l'article 37, et 20 demandes de règlement de la rétribution de l'Etat, l'avocat n'ayant pas pu recouvrer la somme allouée par le juge sur le fondement de l'article 37.

3. Un effort indispensable dans les années à venir

Approuvant les propositions de réforme présentées par la commission présidée par maître Jean-Michel Darrois, le président de la République a demandé au garde des sceaux, ministre de la justice, de les soumettre à la concertation afin d'aboutir à une loi dans les meilleurs délais.

Selon la Chancellerie, l'analyse de ces mesures et les premiers échanges avec les membres du Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) permettent d'envisager la mise en œuvre des mesures préconisées par le rapport en vue de maîtriser le coût de l'aide juridictionnelle.

Il s'agit en premier lieu des préconisations relatives à l'amélioration de la gestion des demandes d'aide juridictionnelle, visant à renforcer la mission de contrôle des bureaux d'aide juridictionnelle. De nature législative, ces mesures consistent à :

- retirer l'aide juridictionnelle chaque fois qu'est constaté un retour manifeste à meilleure fortune de son bénéficiaire ;

- systématiser la signature d'une convention d'honoraires prévoyant les conséquences d'un tel retour à meilleure fortune ;

- supprimer le maintien de plein droit de l'aide juridictionnelle accordée en première instance pour se défendre en cas d'exercice d'une voie de recours ;

- retirer de plein droit l'aide en cas de condamnation de son bénéficiaire pour procédure abusive ou dilatoire.

Il s'agit en second lieu des préconisations relatives à l'amélioration du recouvrement des sommes avancées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle contre la partie tenue aux dépens ou qui perd le procès. Depuis 2008, les sommes recouvrées sont rétablies au niveau du programme 101 « accès au droit et à la justice ». Le volet législatif des mesures préconisées par le rapport Darrois afin d'étendre le champ des sommes recouvrables par l'Etat vise à :

- étendre le recouvrement contre la personne tenue aux dépens en application d'une convention homologuée par la juridiction saisie du litige ;

- permettre le recouvrement contre les parents qui se désintéressent de la défense pénale de leur enfant mineur chaque fois que l'aide a été accordée alors que leurs ressources excédaient les plafonds de l'aide juridictionnelle.

Le rapport de la commission présidée par M. Jean-Michel Darrois préconise en outre la responsabilisation des justiciables dans leur usage de l'aide juridictionnelle en laissant à leur charge l'avance des droits de plaidoirie (8,84 euros) dus pour certaines procédures, avec faculté de recouvrement contre la partie perdante ou condamnée aux dépens.

Les autres préconisations du rapport intéressant l'aide juridictionnelle pourraient, après concertation avec les professions du droit concernées, soit être intégrées dans la proposition de loi de notre collègue Laurent Béteille, relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées¹, actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale, soit faire l'objet d'un projet de loi.

C. LES INSUFFISANCES DES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU DROIT

1. Le développement de l'accès au droit dématérialisé

Dans un contexte de réforme de la carte judiciaire, la politique de développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité doit poursuivre des objectifs d'amélioration de l'offre d'accès au droit de proximité.

L'effort budgétaire prévu à cet égard par le projet de loi de finances pour 2010 ne paraît pas significatif. La baisse des crédits affectés à l'accès au droit et à la justice peut même paraître inquiétante dans le contexte de réforme de la carte judiciaire.

En effet, dans les territoires affectés par cette réforme, où un tribunal d'instance ou de grande instance doit être supprimé, il est indispensable que des dispositifs d'accès au droit soient préservés, par exemple sous la forme de Maisons de la justice et du droit (MJD), qu'elles soient d'ancienne ou de nouvelle génération (bornes informatiques).

En effet, les crédits alloués aux maisons de la justice et du droit (MJD), qui ont atteint 1 664 947 euros en 2009, s'élèveront en 2010 à 1,780 million d'euros, dont 837 000 euros relèveront du titre 3 (dépenses de fonctionnement) et 943 000 euros du titre 6 (dépenses d'intervention). Il convient de préciser que les crédits du titre 6 permettent l'attribution de subventions aux collectivités qui aménagent leurs propres locaux pour accueillir des MJD.

Par ailleurs, 4,390 millions d'euros seront consacrés au soutien de l'activité des 96 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) existants, dont 6 seront créés d'ici la fin 2009, et sur la couverture de la totalité du territoire national avec la création des 4 derniers CDAD en 2010. Ainsi l'objectif d'une couverture totale des départements en CDAD devrait être réalisé à la fin 2010. Ces crédits permettent de pérenniser les 20 points d'accès au droit ouverts en 2009, dont 10 en milieu pénitentiaire, au titre du plan Espoir Banlieue.

¹ Voir le [rapport n° 161](#) (2008-2009) de M. François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 janvier 2009.

Il existe 123 MJD, réparties au sein de 27 cours d'appel (57 départements concernés). Ces structures judiciaires de proximité sont implantées prioritairement, pour 91 % d'entre elles, dans les Zones Urbaines Sensibles ou à proximité.

Les MJD ont reçu en 2008, plus de 664.682 personnes¹, dont 437.499 personnes dans le domaine de l'accès au droit, 166.398 dans le cadre de leur activité judiciaire civile et pénale, 32.368 dans le domaine de l'aide aux victimes et 13.678 personnes dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse.

La Chancellerie considère que les créations de MJD doivent dorénavant s'inscrire dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Ainsi il est prévu en 2010 l'expérimentation de **5 MJD de nouvelle génération**, qui seront implantées dans des villes moyennes en zone rurale (Briançon, Châteaubriant, Lodève, Nogent-le-Rotrou et Toul), éloignées de toute juridiction.

Ces nouveaux établissements judiciaires seront équipés de nouvelles technologies afin d'offrir aux usagers un service et une présence judiciaire de proximité permettant de suppléer l'absence ou l'éloignement d'une juridiction. Ainsi, l'installation de bornes « visio », nommées **contacts visio justice (CVJ)**, devrait concourir, selon le ministère de la justice à renforcer l'accès à la justice pour tous.

Les CVJ permettront notamment aux usagers d'introduire toute demande ou requête, autre que celles effectuées par voie d'assignation avec ministère d'avocat obligatoire, d'être renseigné sur le déroulement d'une procédure, de former un recours, etc....

2. Le soutien attendu des collectivités territoriales

Compte tenu des contraintes existant dans certaines juridictions, il n'est pas toujours possible d'affecter un greffier dans chaque MJD (31 MJD fonctionnent sans greffier). Les postes sont dans certains cas pourvus grâce à la mise à disposition de contrats aidés par les CDAD et l'affectation d'agents de catégorie C. en outre, **19 structures fonctionnent avec des personnels mis à disposition par les collectivités territoriales.**

La traduction en ETPT des effectifs consacrés aux MJD atteint 108 EPTP en 2008 (personnel d'encadrement : 1 ETPT ; greffiers : 85 ETPT ; personnel de catégorie C: 22 ETPT).

¹ *Personnes convoquées et visiteurs.*

S'agissant du financement des MJD, le ministère de la Justice prend en charge les traitements des magistrats, du greffier, des agents de catégorie C, des agents de la protection judiciaire de la jeunesse et des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui y exercent, les frais de justice, les frais de téléphone et un investissement initial de 11.435 euros pour le premier équipement informatique et divers mobiliers et matériels.

Les collectivités territoriales doivent mettre à disposition des locaux équipés, ainsi que du personnel d'accueil.

Devant votre commission, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la justice, considérant que l'accès au droit dans les territoires où la carte judiciaire a été réformée constituait une priorité, a indiqué que la création de maisons de la justice et du droit de nouvelle génération n'avait de sens que si les services offerts étaient relayés au sein des juridictions et si l'accès aux bornes permettait d'entrer en relation avec les personnes compétentes. Il a déclaré que les éléments de réussite de la précédente génération de MJD devaient être repris, ces structures apparaissant très utiles aux professionnels du droit.

Par ailleurs, lors de son audition par votre commission, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, ministre de la justice, a souligné la nécessité de rapprocher le citoyen du monde du droit, même dans les territoires dépourvus de tribunal ou de MJD, en développant l'implantation de bornes informatiques, peut-être dans les mairies, et en mettant en place une forme de réserve judiciaire faisant appel à d'anciens magistrats, avocats, greffiers ou notaires, chargés d'aider les utilisateurs.

S'agissant des MJD de nouvelle génération, votre rapporteur souligne que, par leur implantation, le ministère de la justice tend à se décharger d'une partie de ses missions sur les collectivités territoriales.

En effet, ces bornes interactives devront être implantées dans des lieux publics. Il s'agira, le plus souvent, de mairies ou de bâtiments abritant des services publics locaux. Par ailleurs, il sera nécessaire d'assurer, auprès de ces bornes, la présence de fonctionnaires pour en permettre l'utilisation par les personnes qui n'utilisent pas couramment les outils informatiques, et qui sont les plus susceptibles d'avoir recours aux MJD. Il semble probable, compte tenu de l'évolution des crédits de l'accès au droit, que le ministère de la justice fera appel aux collectivités territoriales pour assurer ce service.

En définitive, alors que la réorganisation de la carte judiciaire entre en application, **il apparaît essentiel que le ministère de la justice assure simultanément le maintien effectif de l'accès au droit, dans les aires géographiques touchées par la suppression d'une juridiction.**

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA FORMATION À L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

La réforme de la formation des auditeurs de justice étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, votre rapporteur souhaite y consacrer un développement spécifique. Cette réforme s'inspire en effet largement des préconisations du rapport de nos collègues Pierre Fauchon et Charles Gautier sur le recrutement et la formation des magistrats¹. L'équipe de direction de l'ENM a présenté les caractéristiques de cette réforme à votre rapporteur, lors de son déplacement à Bordeaux le 9 novembre 2009.

A. UN NOUVEAU CONCOURS VISANT À ASSURER LA DIVERSITÉ ET LA PERTINENCE DU RECRUTEMENT

1. Des effectifs adaptés à la capacité d'accueil de l'école

Le nombre total d'élèves formés durant les cinq dernières années à l'École nationale de la magistrature (ENM) s'élève à 1.381.

Il tient compte du nombre d'auditeurs de justice ayant été recrutés par concours et sur titre² et rattachés à une promotion donnée.

Ne sont donc pas comptabilisés dans ce total les auditeurs qui se sont vus imposer le renouvellement d'une année d'études –rattachés pour cette période à la promotion de l'année qui suit la leur– ni les auditeurs ayant démissionné en cours de formation. Le nombre de redoublements ou de démissions au cours des dernières années s'établit comme suit :

- promotion 2003 : 269 + 1 redoublant de la promotion 2002 ;
- promotion 2004 : 279 – 1 démissionnaire ;
- promotion 2005 : 287 + 3 redoublants de la promotion 2004 ;
- promotion 2006 : 294 + 10 redoublants de la promotion 2005 ;
- promotion 2007 : 252 + 8 redoublants de la promotion 2006 ;

La promotion 2008 compte 207 auditeurs de justice actuellement en cours de formation. Sont également en cours de formation les auditeurs de justice issus du recrutement 2008 par concours et sur titre -141 admis au total- qui composent la promotion 2009.

Ces effectifs, en baisse, correspondent aux capacités d'accueil de l'École à Bordeaux compte tenu des exigences de qualité de la formation des futurs magistrats. M. Jean-François Thony, directeur de l'École nationale de la magistrature, a indiqué à votre rapporteur que les effectifs d'auditeurs de justice connaissent d'importantes fluctuations, illustrant l'absence de politique de gestion à long terme des effectifs de magistrats.

¹ [Rapport d'information n° 383](#) (2006-2007) du 11 juillet 2007 de MM. Pierre Fauchon et Charles Gautier, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, *Un recrutement diversifié, une formation ambitieuse. Les impératifs d'une justice de qualité.*

² Article 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

2. Un concours centré sur les fonctions du magistrat et prenant davantage en compte la personnalité des candidats

Les concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) constituent la voie principale de recrutement de magistrats. Les autres voies de recrutement sont constituées par les concours complémentaires, qui ont pu ponctuellement être mis en œuvre depuis la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001, dans le prolongement des précédents concours exceptionnels, et par plusieurs modes de sélection sur titres, modulés en fonction de l'âge et de l'expérience professionnelle des candidats, permettant l'accès direct dans le corps judiciaire.

S'agissant des concours d'accès à l'ENM¹, le premier est ouvert aux étudiants titulaires d'une maîtrise et âgés de moins de 31 ans². Le deuxième est réservé aux fonctionnaires remplissant les conditions fixées par le décret n° 90-709 du 1er août 1990 portant suppression des limites d'âge applicables aux recrutements par concours internes dans les corps de la fonction publique de l'Etat et justifiant de 4 ans de services. Le troisième est ouvert aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et justifiant de 8 années d'exercice professionnel ou d'un mandat électif (articles 16 et 17 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958).

La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats a opéré un rééquilibrage en faveur des voies de recrutement alternatives pour irriguer le corps judiciaire de professionnels ayant acquis une expérience différente³. Aussi M. Jean-François Thony, directeur de l'ENM, a-t-il indiqué à votre rapporteur que l'extension du recrutement sur titres apportait aux magistrats commençant leur carrière davantage de maturité.

Par ailleurs, le rapport de nos collègues Pierre Fauchon et Charles Gautier préconisait une plus large diversification du corps judiciaire par un statut plus attractif pour les candidats expérimentés et l'adaptation des modalités du concours étudiant pour « *garantir un haut niveau de connaissances juridiques et promouvoir l'apprentissage du discernement* ».

La réforme des concours d'accès à l'ENM, réalisée en 2008, est en cours de mise en œuvre au titre de la session 2009 pour le recrutement des auditeurs de justice de la promotion 2010, qui intégrera l'ENM le 1^{er} février 2010⁴.

¹ La réforme des conditions et modalités d'accès à l'ENM est intervenue par décret n°2008-1551 du 31 décembre 2008 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature et par arrêtés du même jour, l'ensemble de ces textes ayant été publiés au Journal officiel du 1er janvier 2009.

² La condition d'âge a été repoussée de 27 à 31 ans.

³ Voir le [rapport n° 176](#) (2006-2007) de M. Jean-Jacques HYEEST, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 janvier 2007.

⁴ Les épreuves d'admissibilité de ce concours se sont déroulées les 7, 8, 9 et 10 septembre 2009 et les épreuves d'admission auront lieu de novembre 2009 à janvier 2010.

Cette réforme entreprise vise à davantage structurer le recrutement, la formation initiale et la formation continue, à partir des compétences et capacités attendues des magistrats, définies en lien avec le Conseil supérieur de la magistrature, l'inspection générale des services judiciaires et la direction des services judiciaires. Elle s'articule autour des principaux axes suivants :

- un **concours recentré sur les fonctions du magistrat**, le cœur de métier et les besoins du corps judiciaire, en particulier par le renforcement d'épreuves juridiques plus directement en lien avec les fonctions de magistrat (cas pratiques de droit et de procédure civile et pénale, droit public et institutions de l'Etat, connaissance et compréhension du monde contemporain) ;

- un **concours prenant davantage en compte la personnalité des candidats**, en particulier par la mise en œuvre, d'une part de **tests de personnalité** et d'autre part d'une épreuve de mise en situation collective, sur le modèle de nombreuses grandes écoles, suivie d'un entretien avec le jury.

Ainsi, en application des dispositions de l'article 18-1 du décret du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature, modifié par le décret du 31 décembre 2008, chaque candidat fait l'objet d'un avis écrit d'un psychologue, établi à partir de tests de personnalité et d'aptitude d'une durée maximum de trois heures, passés avant les épreuves d'admission et d'un entretien d'une durée maximum de trente minutes organisé en présence d'un magistrat. Les psychologues qui conduisent les entretiens et les magistrats qui y assistent sont nommés examinateurs spécialisés adjoints au jury.

L'avis du psychologue est remis en mains propres au candidat ou lui est notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il est transmis au président du jury.

Le candidat ou le président du jury peuvent demander, dans les conditions prévues par le texte, un entretien avec un autre psychologue, organisé et notifié dans les mêmes conditions.

Le candidat peut demander la communication du résultat des tests de personnalité et d'aptitude, qui est détruit à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la publication des résultats du concours.

- une amélioration de la diversité du corps judiciaire, notamment par : la création de trois classes préparatoires, respectivement situées à Bordeaux, Paris et Douai et par l'élargissement de la composition du jury, particulièrement sensibilisé à la conduite des entretiens et aux techniques de l'évaluation.

Tableau comparatif des anciennes épreuves et nouvelles épreuves du concours d'accès à l'ENM

Admissibilité (1er, 2ème, et 3ème concours)

Epreuves des concours (jusqu'en 2008)			Épreuves nouvelles des concours (à compter de 2009)		
Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff.	Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff.
Une composition, portant sur les aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel.	5 h	5	Connaissance et compréhension du monde contemporain : Une dissertation portant sur une question posée aujourd'hui à la société française dans ses dimensions judiciaires, juridiques, sociales, politiques, historiques, économiques, philosophiques et culturelles.	5 h	5
Une composition sur un sujet de droit civil (1er et 2ème concours). Une série de questions appelant une réponse courte, destinée à évaluer les connaissances des candidats en droit civil (3ème concours).	5 h	4	Une dissertation de droit civil ou procédure civile (pour 2ème et 3ème concours : dossier documentaire joint en complément du sujet)	5 h	3
Une composition, sur un sujet se rapportant soit au droit pénal (général et spécial), soit au droit public et au droit européen (1er et 2ème concours). Une consultation ou étude juridique à partir de documents se rapportant soit au droit pénal (général et spécial), soit au droit public et au droit européen (3ème concours).	5 h	4	Un cas pratique de droit civil ou procédure civile	2 h	1
			Une dissertation de droit pénal ou procédure pénale (2ème et 3ème concours : dossier documentaire joint)	5 h	3
			Un cas pratique de droit pénal ou procédure pénale	2 h	1
			Questions appelant des réponses courtes sur l'organisation de l'Etat, de la justice, les libertés publiques et le droit public	2h	2
Une note de synthèse, à partir de documents se rapportant à des problèmes juridiques.	5 h	3			

Admission (1er, 2ème et 3ème concours)

Epreuves des concours (jusqu'en 2008)			Epreuves nouvelles des concours (à compter de 2009)		
Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff.	Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff.
<p>Une conversation avec le jury, ayant pour point de départ, au choix du candidat, soit ses réflexions sur un sujet se rapportant aux aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques et culturels du monde actuel, soit le commentaire d'un texte de caractère général. Les candidats disposent d'une heure pour la préparation de cette épreuve (1er et 2ème concours)</p> <p>Une conversation avec le jury permettant d'apprécier l'intelligence que le candidat a de ses activités antérieures et son ouverture d'esprit (3ème concours).</p>	30 min.	5	<p>Mise en situation : d'une durée de trente minutes sans préparation, cette épreuve consiste à donner à quatre candidats les éléments d'une situation concrète, le rôle précis qui leur est dévolu (qui peut être ou non celui de magistrat), et une directive précise les mettant en situation de prendre une décision ou de choisir une orientation.</p> <p>Entretien avec le jury : d'une durée de quarante minutes, avec un exposé du candidat de cinq minutes portant sur une question d'actualité posée à la société française, une question de culture générale ou judiciaire (sujet unique tiré au sort, préparation de trente minutes) suivi d'une conversation de cinq minutes.</p> <p>Le candidat est ensuite interrogé pendant vingt minutes sur son parcours et sa motivation, en s'appuyant sur une fiche individuelle de renseignement complétée par le candidat admissible, puis pendant dix minutes sur sa démarche à l'occasion de l'épreuve de mise en situation.</p> <p>Pour les 2ème et 3ème concours, l'exposé porte sur l'expérience professionnelle du candidat.</p>	70 min (en deux temps, de 30 puis de 40 minutes)	6 (5/20 note éliminatoire)
Une interrogation orale se rapportant soit au droit commercial, soit au droit administratif.	15 min.	3	Une interrogation orale se rapportant au droit social et au droit commercial	25 min.	4
Une interrogation orale sur le droit social.	15 min.	2			

Epreuves des concours (jusqu'en 2008)			Epreuves nouvelles des concours (à compter de 2009)		
Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff.	Nature de l'épreuve	Durée de l'épreuve	Coeff
Une interrogation orale portant pour chaque candidat sur celle des deux matières qu'il n'a pas choisie pour la troisième épreuve écrite : droit pénal (général et spécial), soit au droit public et au droit européen	15 min.	2	Une interrogation orale se rapportant au droit européen et au droit international privé	25 min.	4
Une interrogation orale sur l'organisation judiciaire et la juridiction administrative, la procédure pénale, la procédure civile et la procédure administrative.	15 min.	2			
Une épreuve orale de langue vivante comportant la traduction d'un texte suivie d'une conversation. La liste des langues étrangères qui peuvent être choisies est établie par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice (allemand, anglais, arabe classique, moderne, espagnol, italien et russe).	30 min.	2	Une épreuve orale obligatoire de langue étrangère consistant en un compte rendu oral du contenu d'un texte et le développement d'un thème Pour la session 2009 : au choix anglais, allemand, espagnol, arabe classique, arabe moderne, italien ou russe A compter de la session 2010 : anglais obligatoire	30 min (dont 15 minutes de préparation)	3
Une épreuve orale facultative de langue étrangère	20 min.	1 ¹	Une épreuve orale facultative de langue vivante en allemand, italien, espagnol ou arabe littéral (compte rendu oral du contenu d'un texte et développement d'un thème)	30 min (dont 15 minutes de préparation)	2 ²
			Une note de synthèse : sur la base d'un dossier documentaire, rédaction d'une note portant sur une problématique judiciaire, juridique ou administrative.	5 heures	4
Une épreuve d'exercices physiques.	Journée	1			

¹ Seuls les points au dessus de 10/20 sont pris en compte dans la limite de 5.

² Même observation que ci-dessus.

Source : ENM

3. Les nouvelles classes préparatoires au premier concours d'entrée à l'ENM

La classe préparatoire au premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM), créée par le décret n°2008-483 du 22 mai 2008, répond au souci de renforcer l'égalité des chances et la diversité de l'origine des auditeurs de justice. L'arrêté du même jour en fixe les modalités d'organisation, en prévoyant notamment en son article 4 que la sélection des candidats tient compte de leur motivation, du déroulement de leurs études, de leur origine géographique, de leurs ressources et de celles de leurs parents.

La première classe préparatoire, accueillie dans les locaux de l'antenne parisienne de l'ENM, a été entièrement financée par le budget de l'Ecole. Sur les 15 étudiants que comptait la classe préparatoire, 14 se sont présentés aux épreuves du premier concours d'accès à l'ENM, le quinzième ayant démissionné après avoir été reçu au concours de recrutement d'attachés au ministère de l'intérieur.

La mise en œuvre de cette mesure apparaît comme un succès en termes de rayonnement pour l'ENM, ces élèves ayant obtenu de très bons résultats au concours en décembre 2008 : cinq admissibles, trois admis au premier concours d'accès à l'ENM et trois admis à d'autres concours de la fonction publique.

Cette réussite a pu s'accomplir dans le cadre d'un effort budgétaire de 147.323 euros, qui peut être qualifié de maîtrisé (coût par élève de 9.822 euros et de 25.000 euros par élève reçu à un concours).

Dans ce prolongement ont été ouvertes, en janvier 2009, trois classes préparatoires à la session 2009 du premier concours d'accès à l'ENM, par application des dispositions de l'article 10 du décret n° 2008-1551 du 31 décembre 2008 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature et de l'arrêté du 19 janvier 2009.

A l'issue de l'examen des candidatures par la commission compétente¹, l'effectif total est de 41 élèves, répartis entre les classes préparatoires respectivement situées à Paris (dans les locaux de l'ENM), Douai (dans les locaux de la faculté de droit) et Bordeaux (à l'ENM).

Dans l'attente des résultats de la session en cours, cinq des quarante et un élèves ont déjà été reçus à d'autres concours de la fonction publique (de catégorie A ou B).

¹ Dont les membres ont été nommés par arrêté du 24 novembre 2008.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, le taux d'élèves boursiers admis dans ces classes préparatoires a atteint 100 % dans la première classe créée à Paris en 2008, 86,67 % dans la classe parisienne en 2009, 80 % dans la classe créée à Bordeaux et 54,5 % dans celle de Douai.

B. UNE FORMATION INITIALE PLUS OUVERTE SUR LES ASPECTS HUMAINS DU MÉTIER DE MAGISTRAT

Le nouveau régime de formation est mise en œuvre pour la première fois à l'égard des élèves de la promotion 2009. Il porte sur l'organisation pédagogique, la structure du corps enseignant, le déroulement des trente et un mois de la scolarité des auditeurs de justice et leur évaluation :

1. La mise en place d'une logique d'apprentissage plus transversale

M. Jean-François Thony, directeur de l'ENM, a expliqué à votre rapporteur que la formation des auditeurs de justice, leur préparation à l'exercice professionnel et l'amélioration des conditions dans lesquelles ils débutent leur carrière, étaient au cœur de la réforme.

Ainsi, la formation des auditeurs de justice se déroule désormais en deux phases : une phase généraliste, centrée sur l'acquisition des compétences fondamentales qui sont le socle du métier de magistrat, et une phase de préparation aux premières fonctions.

La réflexion se poursuit sur les modalités à mettre en œuvre pour permettre au jeune magistrat d'être accompagné à ses débuts, de manière à favoriser son adaptation progressive mais rapide à l'exercice, dans la juridiction qui l'accueille, des fonctions qui lui ont été confiées.

Les jeunes magistrats ont à présent la possibilité de bénéficier d'un entretien de carrière dès le début de leur parcours professionnel. Cet entretien est l'occasion de faire le point sur les éventuels problèmes rencontrés dans l'exercice de leurs nouvelles activités professionnelles et d'échanger sur leurs souhaits d'évolution professionnelle.

2. La réforme de l'organisation pédagogique : la création de huit pôles de formation

L'enseignement dispensé à l'ENM est désormais structuré, tant en formation initiale qu'en formation continue, en pôles de formation¹. Cette organisation, qui a pour objectif d'assurer une unité pédagogique entre, d'une part, la formation initiale (à Bordeaux) et d'autre part, la formation continue et les formations professionnelles spécialisées (à Paris), remplace les organisations précédentes (organisation fonctionnelle à Bordeaux et thématique à Paris).

¹ Article 40-1 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972.

L'existence de pôles de formation communs permet aux deux équipes pédagogiques de travailler en parfaite synergie et d'assurer une meilleure continuité entre la formation initiale et la formation continue.

Les **huit pôles de formation** sont les suivants :

- humanités judiciaires ;
- processus de décision et de formalisation de la justice civile ;
- processus de décision et de formalisation de la justice pénale ;
- communication judiciaire ;
- administration de la justice ;
- dimension internationale de la justice ;
- environnement judiciaire ;
- vie de l'entreprise.

Chaque pôle est supervisé par un « doyen des enseignements », qui apporte, par son expérience et son autorité morale, une vision nouvelle sur la formation des futurs magistrats¹. Ces doyens définissent les orientations et les modalités de la mise en œuvre des objectifs pédagogiques qui ont été définis par le directeur de l'école après avis conforme du conseil d'administration.

La réforme entraîne ainsi une **ouverture du corps enseignant**. Longtemps, les enseignements ont été dispensés à l'ENM par des magistrats en juridiction, puis à compter de 1972, par des magistrats détachés, dénommés coordonnateurs de formation.

En 2007, afin de répondre à la critique d'un manque d'ouverture de l'Ecole et d'un risque de coupure des juridictions avec la réalité, le corps enseignant, a été ouvert à des professionnels non magistrats, à savoir, des enseignants en psychologie et en langues, puis en 2009, à un greffier en chef.

En 2007 également, le statut des coordonnateurs de formation a été ouvert aux magistrats les plus expérimentés classés hors hiérarchie.

Dans le cadre de la réforme, le conseil d'administration de l'ENM a approuvé la création de neuf postes de coordonnateurs régionaux de formation à Paris, Versailles, Douai, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Aix en Provence, Lyon et Nancy. Ces derniers ont le statut de magistrats détachés, sont membres du corps enseignant permanent et participent au suivi des auditeurs de justice durant leurs stages, ainsi qu'à la coordination de la formation continue déconcentrée des magistrats. Ils devraient renforcer le lien entre l'Ecole et les juridictions.

¹ *Figurent au nombre des doyens des enseignements en 2009-2010, M. Pierre Mazeaud, président honoraire du Conseil constitutionnel (humanités judiciaires), M. Antonio Vitorino, ancien commissaire européen à la justice (dimension internationale de la justice, et M. Boris Cyrulnick, neuro-psychiatre (environnement judiciaire).*

Ce corps enseignant permanent fait appel à des intervenants occasionnels intervenant ponctuellement devant les auditeurs de justice pour certains enseignements spécifiques ou à forte technicité. Environ cinq cents professionnels interviennent ainsi chaque année à Bordeaux.

En 2007, un troisième statut d'enseignant a été créé avec les collaborateurs extérieurs, devenus des enseignants associés dans le cadre de la réforme. L'objectif est de permettre à des magistrats en juridiction ou à d'autres professionnels de venir contribuer à la définition des enseignements et de dispenser régulièrement des enseignements aux auditeurs de justice tout en conservant leur activité professionnelle principale.

3. La réforme de la scolarité

La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats a augmenté la durée (portée de sept semaines à six mois) du stage que les auditeurs de justice effectuent au sein d'un cabinet d'avocat¹.

Aussi l'un des grands axes de la réforme de l'ENM consiste-t-il en une nouvelle approche de la relation avec la profession d'avocat qui favorise une meilleure connaissance réciproque et l'émergence d'une culture professionnelle partagée. Cette évolution s'est traduite par :

- la présence d'un avocat dans le jury des concours d'accès à l'ENM (article 19 5° du décret n°72-355 du 4 mai 1972) ;

- l'accueil d'élèves avocats durant la période d'études des auditeurs de justice. Intégrés pendant six mois à la promotion, ils sont présents dans chaque groupe de directions d'études et peuvent ainsi mieux appréhender le métier de magistrat de la même manière que les auditeurs peuvent en permanence s'interroger sur le rôle de la défense ;

- l'accueil fréquent d'élèves avocats dans les tribunaux dans le cadre de leur projet pédagogique individuel ;

- le recrutement d'un avocat en qualité d'enseignant associé à l'école.

La réforme de la scolarité est également marquée par une évolution de la période d'études, qui n'est plus centrée sur l'apprentissage des différentes fonctions de magistrat prises isolément, mais sur les techniques professionnelles du magistrat communes à l'ensemble des fonctions. **Une dimension nouvelle est donnée aux « humanités judiciaires » et notamment à l'éthique publique et à la déontologie.** En outre, la communication judiciaire et la criminologie trouvent désormais une place dans les enseignements.

¹ Article 19 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958.

Par ailleurs, un stage à l'étranger doit désormais être accompli, en complément du stage extérieur (entreprise, association, collectivité locale, préfecture ...). Enfin, la période consacrée à la **préparation aux premières fonctions** a été renforcée, avec un stage de 11 semaines dans la juridiction d'affectation.

Les séquences et le calendrier de la formation des auditeurs de justice

SEQUENCES	DUREE
Stage découverte du tribunal de grande instance	1 semaine
Stage avocat	21 semaines
Etudes	27 semaines (dont 2 semaines d'accueil)
Stage service d'enquête (police/gendarmerie)	1 semaine
Stage pénitentiaire (maison d'arrêt)	2 semaines
Stage juridictionnel	39 semaines Justice civile : 6 semaines grande instance 2 semaines affaires familiales 5 semaines instance Justice des mineurs (civile et pénale) : 4 semaines juge des enfants 1 semaine stage services d'accueil des mineurs en danger ou délinquants Justice pénale : 7 semaines parquet 5 semaines instruction ⁽¹⁾ 1 semaine juge des libertés et de la détention / service de contrôle judiciaire 2 semaines siège pénal majeur Assistance à un ou deux procès d'assises 4 semaines application des peines 1 semaine stage pénitentiaire milieu ouvert Greffe : 1 semaine
Stages extérieurs	9 semaines dont 4 semaines à l'étranger
Choix du poste et stage de langue	1 semaine
Préparation (théorique) aux premières fonctions	6 semaines
Stage cour d'appel	1 semaine
Stage de préparation aux premières fonctions	10 semaines dont 1 semaine de préparation à la prise de fonction
Congés et autorisations d'absence	17 semaines
Total	135 semaines

(1) Sous réserve du maintien de cette fonction

4. La réforme de l'évaluation des auditeurs de justice

La procédure d'évaluation des auditeurs a été entièrement refondue par la réforme de 2008. Son premier objet est de fournir des éléments précis et objectifs pour asseoir la décision relative à l'aptitude de l'auditeur à occuper des fonctions judiciaires au terme de sa formation généraliste.

Le second objectif est de classer les auditeurs afin de leur permettre de choisir leur première affectation (dans l'ordre du classement). Le corps de la magistrature étant un corps unique et aucune hiérarchie n'existant dans les fonctions judiciaires proposées à la sortie de l'école, l'enjeu se limite ici au choix de la première affectation.

Le premier principe ayant gouverné l'élaboration des nouvelles modalités d'évaluation est celui de la séparation des fonctions de formation et d'évaluation. La seconde évolution importante a consisté à cantonner l'évaluation à des séquences courtes, peu nombreuses et parfaitement identifiées dans le temps (le système antérieur reposant sur des évaluations très nombreuses et quasi permanentes).

Neuf épreuves et un test, regroupés en trois temps, viennent évaluer les compétences acquises par l'auditeur. L'évaluation porte désormais sur l'ensemble des compétences attendues du magistrat et ne se cantonne pas exclusivement aux compétences techniques :

C. UNE FORMATION CONTINUE EN VOIE DE GÉNÉRALISATION À L'ENSEMBLE DU CORPS JUDICIAIRE

1. L'augmentation des actions de formation proposées aux magistrats

En application des dispositions de l'article 1er-1 du décret n°72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM, issu du décret n°2008-1551 du 31 décembre 2008, l'ENM a notamment pour missions la formation initiale et continue des magistrats de l'ordre judiciaire français, la formation de personnes n'appartenant pas au corps judiciaire et amenées à exercer, dans l'ordre judiciaire, soit des fonctions juridictionnelles (juges de proximité, juges consulaires), soit celles de délégués du procureur de la République, de médiateurs judiciaires ou de conciliateurs judiciaires, ainsi que la formation initiale et continue des magistrats et futurs magistrats d'Etats étrangers.

Certaines actions de formation sont ouvertes à d'autres professions qui collaborent à l'activité judiciaire (avocats, policiers, etc.). La formation continue se décline sous forme d'actions de formation continue nationale et de formation continue déconcentrée au sein des cours d'appel.

L'offre de formation continue nationale comporte 631 actions au catalogue de l'ENM en 2009 (sessions, cycles, stages collectifs et individuels), soit 13.492 places.

Le volume ainsi offert tient compte de l'accroissement certain de la demande de formation continue des magistrats en 2009. Celui-ci est en effet la conséquence nécessaire de la transformation opérée par **la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 qui a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2008, la formation continue des magistrats**, qui ne constituait jusqu'alors qu'un droit pour les intéressés. Il s'agit pour chaque magistrat d'accomplir au moins cinq jours de formation continue par an.

En 2009, 6 520 magistrats, soit 80 % du corps, se sont inscrits pour suivre au moins une action de formation continue, soit un taux d'augmentation de 45 % par rapport à 2007.

Le coût total, fonctionnement et personnel compris, de la formation continue en 2008 était de 2 456 496 euros. Le montant pour 2009 est estimé à 2,7 millions d'euros.

En 2008, première année pleine de la généralisation de la formation continue, l'activité a connu une progression significative.

En effet, le nombre d'actions proposé a évolué de plus de 16 % (768 en 2008 contre 660 en 2007) et le nombre de participants de près de 38 % (9.728 en 2008 contre 7.053 en 2007) alors que les dépenses sont restées quasiment stables (2.456.496 euros en 2008 contre 2.392.284 euros en 2007 si l'on retire les frais de déplacements des participants de l'ordre de 1.500.000 euros, ceux-ci étant désormais pris en charge sur les budgets des services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel).

L'ENM, tout en répondant aux besoins nouveaux, a cherché à limiter les coûts et a donc optimisé au maximum ses capacités de formation (session avec un plus grand nombre de participants, organisation des sessions de façon à limiter le recours aux locations de salles à l'extérieur, procédures d'achats des prestations externes revues ...).

Dans l'avenir, l'ENM s'appuiera de manière plus intense sur la formation continue déconcentrée pour faire face à la demande tout en limitant les besoins supplémentaires.

Deux mesures ont d'ores et déjà été prises :

- l'harmonisation des calendriers d'inscription de la formation continue nationale et déconcentrée. Les magistrats peuvent ainsi disposer, en même temps, de l'offre de formation continue nationale et de celle proposée par la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils exercent leurs fonctions. Le nombre de jours demandés peut se cumuler et permettre aux magistrats de remplir leur obligation de cinq jours de formation annuelle ;

- la création d'un réseau de coordonnateurs régionaux de formation¹.

¹ Voir supra le 2 du B.

2. Le développement de formations spécifiques pour les chefs de cour et de juridiction

Depuis plusieurs années, l'Ecole nationale de la magistrature propose des cycles de formations aux chefs de cour d'appel, aux chefs de juridiction et aux directeurs de greffe, avec l'objectif de les former ensemble aux techniques de management et à la culture de gestion.

L'ENM a ainsi créé un plan de formation des cadres de juridictions. Ce cycle de sept modules de trois jours chacun, organisé en partenariat avec l'Ecole nationale des greffes, réunit une douzaine de chefs de cour et de juridiction et autant de directeurs de greffe.

Formation technique dédiée aux questions de gestion, ce plan de formation a également pour finalité de faire travailler ensemble, dans la perspective de l'unité que constitue une juridiction, des magistrats et des directeurs de greffe qui sont conduits à réfléchir en commun au fonctionnement de l'institution judiciaire, à sa place au sein des services de l'Etat et aux enjeux qu'elle est amenée à prendre en compte.

Les thèmes abordés permettent d'appréhender les questions essentielles à la gestion d'une juridiction : la gestion des ressources humaines, la communication, la gestion budgétaire, l'impact de la LOLF, l'évaluation, le dialogue de gestion, la conduite d'une opération immobilière.

L'ENM propose également aux chefs de cour et de juridiction et aux directeurs de greffe une formation « administration et management : la justice dans l'État », constituée de trois modules de trois jours chacun, réunissant une vingtaine de magistrats (chefs de cour, chefs de juridiction et secrétaires généraux) et une dizaine de directeurs de greffe.

La professionnalisation de la gestion des juridictions et la complexité des procédures induites en particulier par la LOLF imposent en effet une formation spécifique sur les questions d'administration et de management, examinées sous l'angle du fonctionnement, dans un premier temps, de l'Etat, et dans un second temps, du ministère de la justice.

Cette formation a pour objectifs : l'ouverture vers l'extérieur, la définition d'une culture partagée par les magistrats et les directeurs de greffe, la création d'un corpus documentaire sur la réforme de l'Etat et son évolution.

L'Ecole a su adapter son offre de formation au rôle croissant de gestion et d'encadrement des chefs de cour et de juridiction. Elle propose ainsi une formation à l'action managériale, qui accueille vingt-cinq chefs de cour et chefs de juridiction hors hiérarchie.

Cette formation associe les méthodes de management aux changements du contexte interne et externe (accroissement des responsabilités administratives, nouvelles méthodes de gestion budgétaires et passage d'une culture de moyens à une culture de résultat, environnement social et institutionnel plus exigeant...).

Elle vise par ailleurs à développer la capacité à identifier les futurs responsables aptes à perpétuer une approche managériale. La formation, réalisée en partenariat avec l'université Paris Dauphine, est dispensée par une équipe composée d'universitaires, de consultants et de dirigeants.

Par ailleurs, l'ENM a décidé d'offrir aux chefs de cour une formation renouvelée et complétée en matière de communication.

Ainsi, outre un module d'initiation aux problématiques fondamentales et techniques de base, il est offert un module avancé, ainsi qu'un module spécialisé portant notamment sur la communication de crise. Chacun de ces cinq modules, d'une durée de deux jours, accueille vingt-cinq magistrats dans l'année.

L'ENM a enfin mis en place **une formation spécifique pour les nouveaux chefs de juridiction**. Cette session, d'une durée de deux semaines, s'adresse aux magistrats appelés pour la première fois à assurer des fonctions de président ou de procureur de la République. Elle a pour double objectif de susciter une réflexion sur la fonction et de fournir un support technique à son exercice. Les magistrats intéressés sont sollicités par l'Ecole pour participer à ces formations.

Outre ces cycles de formation, l'ENM propose des sessions de formation de trois à cinq jours sur des thèmes précis, tels que les outils de pilotage et de gestion du président, l'hygiène, la sûreté et la sécurité, ou encore « présider un conseil départemental de l'accès au droit ».

Votre rapporteur salue les modifications apportées au recrutement et à la formation des magistrats, qui tendent à établir, comme l'a souligné M. Jean-François Thony, directeur de l'ENM, **un équilibre entre la technicité et l'humanité**. La réforme ainsi engagée devrait assurer à notre pays la formation de magistrats d'origines plus diverses, aptes à l'écoute du justiciable et à une prise de décision fondée sur la réflexion et la maturité.

IV. L'ADAPTATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE À L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX

A. LE MAINTIEN D'UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE AFFIRMÉ

1. Des crédits en progression

Les crédits alloués au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » par le projet de loi de finances pour 2010 s'élèvent à 347,03 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et à 321,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit **une progression de 11,9 % des AE** (+36,9 millions d'euros) **et de 5,71 % des CP** (+ 17,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Les crédits du titre II (dépenses de personnel) augmentent de 6,45 % (+ 15,7 millions d'euros) et les crédits hors titre II progressent de 32,2 % en AE et de 2,67 % en CP.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat général du Conseil d'État, l'essentiel de la progression des crédits hors titre II est lié à l'élargissement du périmètre des bâtiments soumis au régime des loyers budgétaires. La forte augmentation des AE est consécutive à la mise en œuvre, dès le 1er janvier 2010, d'un nouveau mode de budgétisation des AE et notamment des baux des locaux des juridictions administratives.

Hors dotation du Compte d'affectation spéciale (CAS) pension, les crédits de personnel progressent de 6,1 % (+ 11,2 millions d'euros). Cette progression permet de financer, d'une part, les créations d'emplois pour 2010 ainsi que des extensions en année pleine des créations 2009, et d'autre part, les mesures transversales communes à l'ensemble de la fonction publique (évolution du point de la fonction publique, revalorisations statutaires et indemnitaires, etc.), ou propres à la juridiction administrative (troisième et dernière tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs).

Le projet de budget triennal 2009-2011 du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » prévoit la création de 150 emplois sur la période, dont 60 en 2009 (30 magistrats et 30 agents de greffe), 50 en 2010 (20 magistrats et 30 agents de greffe) et 40 en 2011 (20 magistrats et 20 agents de greffe).

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) prévoyait la création de 210 emplois de magistrats sur la période 2002-2007.

Emplois de magistrat administratif créés depuis 2003

2003	42
2004	42
2005	21
2006	22
2007	21
TOTAL	148
Taux d'exécution de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice fin 2007	70,48 %

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

En 2007, cet objectif n'était réalisé qu'à hauteur de 70 % avec 148 emplois créés. A ce jour, **207 emplois ont été créés** (dont 29 en LFI 2008 et 30 en 2009, à l'occasion de la loi de programmation des finances publiques 2009-2011). La création de 20 emplois supplémentaires en 2010 portera le nombre total d'emplois de magistrats créés depuis 2003 à 227. **L'objectif de la LOPJ sera alors légèrement dépassé, avec trois ans de retard sur la programmation initiale.**

Emplois de magistrat administratif créés depuis 2008

2008	29
2009	30
2010	20 (programmation pluriannuelle)
2011	20 (programmation pluriannuelle)

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

2. L'ouverture du tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois

Un nouveau tribunal administratif, ayant pour ressort la Seine-Saint-Denis, a été installé à Montreuil-sous-Bois en septembre 2009. Ce nouveau tribunal administratif a accueilli magistrats et agents de greffe le 1^{er} septembre 2009 ; il commence à enregistrer des affaires et à tenir des audiences en novembre 2009.

La création de ce nouveau tribunal en Seine-Saint-Denis a été autorisée par la loi de finances initiale pour 2009 et concrétisée par le décret n°2009-945 du 29 juillet 2009. Elle vise à faire face à la progression du contentieux issu de ce seul département (+ 73 % sur la période 2002-2007, soit 11,5 % de taux de croissance moyen annuel) et à permettre le rééquilibrage de l'activité des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Versailles, par redéfinition du ressort de ces deux juridictions.

En déchargeant, dès la fin 2009, le tribunal de Cergy-Pontoise du contentieux du département de Seine-Saint-Denis, l'ouverture de ce nouveau tribunal administratif permettra un redécoupage géographique du ressort des autres juridictions d'Île-de-France, améliorant ainsi la répartition de leur charge de travail. En outre, l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle relève entièrement du ressort du nouveau tribunal.

Les ressorts des juridictions concernées seront redistribués de la façon suivante :

	2008	2009	2010
T.A. de Cergy-Pontoise	Seine-Saint-Denis Val-d'Oise	Val-d'Oise	Hauts-de-Seine Val-d'Oise
T.A. de Versailles	Essonne Hauts-de-Seine Yvelines	Essonne Hauts-de-Seine Yvelines	Essonne Yvelines
T.A. de Montreuil-sous-Bois		Seine-Saint-Denis	Seine-Saint-Denis

Ainsi, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, libéré du contentieux de la Seine-Saint-Denis, traitera le contentieux des Hauts-de-Seine, actuellement pris en charge par le tribunal administratif de Versailles. Ce rééquilibrage s'accompagne d'un renforcement des effectifs du tribunal administratif de Paris, du tribunal administratif de Melun et de la cour administrative d'appel de Versailles, avec l'ouverture programmée d'une chambre supplémentaire dans ces deux dernières juridictions.

La création du tribunal administratif de Montreuil devrait donc contribuer significativement au redressement de la situation des tribunaux administratifs de la région parisienne, confrontés à une forte croissance de l'activité contentieuse.

En effet, les délais constatés pour les affaires dont le jugement n'est pas enserré dans des délais particuliers et hors ordonnances étaient de plus de 2 ans et 7 mois pour le tribunal administratif de Cergy-Pontoise et de 3 ans et 8 mois pour le tribunal administratif de Paris. Dans certaines matières, les délais de jugement dépassent parfois cinq ans (5 ans et 8 mois pour les affaires fiscales au tribunal administratif de Paris).

La nouvelle juridiction fonctionnera d'abord avec 7 chambres, soit 30 emplois de magistrats, 35 emplois d'agents de greffe et 7 assistants de justice. Sa capacité de jugement sera rapidement augmentée, compte tenu du flux contentieux constaté en Seine-Saint-Denis.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État, a indiqué à votre rapporteur que les locaux abritant le nouveau tribunal administratif de Montreuil accueilleront également le Centre de formation de la juridiction administrative, dont la capacité d'accueil sera en conséquence doublée. La direction des systèmes d'information du Conseil d'État sera elle aussi installée dans les bâtiments du tribunal administratif de Montreuil.

3. La mesure de la performance

Depuis 2007, le secrétariat général du Conseil d'État organise des conférences de gestion annuelles avec les présidents de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, afin d'analyser l'exécution de l'année précédente et de déterminer les objectifs fixés à chaque juridiction, ainsi que les moyens qui lui sont accordés. En 2008, grâce à la programmation triennale du budget de l'État, cette démarche a pu s'inscrire dans une perspective 2009–2011.

Sur ces fondements, toutes les juridictions se sont inscrites dans des projets de juridiction, élaborés autour d'une réflexion collective approfondie.

• *Des indicateurs de performance empreints de réalisme*

Les indicateurs de performance du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » font une large place à la mesure des délais de jugement.

L'objectif de réduction de ces délais est ainsi assorti de trois indicateurs pertinents :

- le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui devrait s'établir en 2009 à 10 mois pour le Conseil d'État, à 1 an et quinze jours pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, et à 9 mois pour la Cour nationale du droit d'asile. Pour chacun de ces ensembles, la valeur cible est respectivement fixée à 10 mois, 11 mois, 1 an et 6 mois. La plus grande progression est donc attendue de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont la réorganisation devrait produire des effets positifs ;

- le délai moyen constaté pour **les affaires ordinaires**, qui exclut les affaires traitées par la voie des référés et procédures d'urgence, les ordonnances et les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers. Cet indicateur permet donc d'avoir **une appréciation plus fine des délais de jugement**, en intégrant un paramètre qualitatif. Cet indicateur fait apparaître un délai moyen de traitement des affaires ordinaires atteignant en 2009 1 an et 5 mois devant le Conseil d'État et les cours administratives d'appel, et 2 ans et 2 mois devant les tribunaux administratifs.

En outre, les valeurs cibles fixées pour 2011 paraissent réalistes et visent une amélioration progressive. Ainsi, le délai de jugement devrait se réduire d'un mois devant le Conseil d'État, rester inchangé devant les cours et diminuer de 2 mois devant les tribunaux administratifs.

- **la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans** dans chaque degré de juridiction. Cette proportion s'élève en 2009 à 8 % au Conseil d'État, à 6 % dans les cours administratives d'appel, à 20,5 % dans les tribunaux administratifs et à 25 % à la CNDA.

Votre rapporteur souligne qu'une proportion de plus d'un cinquième des affaires en attente de jugement depuis plus de deux ans ne correspond pas à un fonctionnement satisfaisant du service public de la justice et montre, d'une part, que les juridictions intéressées doivent accomplir des progrès importants, d'autre part, que l'État doit maintenir son effort pour donner à la justice administrative les moyens d'exercer correctement et prioritairement sa mission juridictionnelle.

En 2011, la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans devrait atteindre, selon le projet annuel de performance, 7 % au Conseil d'État, 5 % dans les cours administratives d'appel, 18 % dans les tribunaux administratifs et 20 % à la CNDA.

- le délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'État. Ce délai devrait atteindre 13 mois en 2009 et rester stable en 2010 et 2011. On peut donc s'interroger sur la nécessité de maintenir un tel indicateur. Toutefois, les indications du projet annuel de performance font apparaître que l'objectif serait de réduire ce délai à 12 mois, sans qu'une échéance soit fixée pour atteindre ce but.

• ***Des gains de productivité sensibles***

Pour ce qui concerne les gains de productivité, entre 1998 et 2008, **le nombre moyen d'affaires traitées chaque année par les magistrats des tribunaux administratifs, en données nettes, est passé de 209,52 à 275,03 soit une hausse de 31,27 %**. Pour les **cours administratives d'appel** ce même ratio est passé de 74,30 à 109,24 soit **une hausse de 47,03 %**.

Plusieurs facteurs expliquent cette progression importante de la productivité. On peut y voir en effet le résultat des réformes du code de justice administrative, telles que l'instauration du juge unique pour l'examen de certaines affaires. Par ailleurs, les mesures liées à l'organisation des

juridictions et aux outils informatiques utilisés, notamment pour le traitement du contentieux de masse, ont permis de rendre plus efficace l'activité des juridictions administratives.

L'indicateur portant sur le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou par magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel, relié à l'objectif d'amélioration de l'efficacité des juridictions, montre que le Gouvernement n'attend plus, dans les prochaines années, d'augmentation de la productivité dans les tribunaux administratifs. Ainsi, le nombre d'affaires réglées par magistrat s'élèverait en 2009 à 86 au Conseil d'État, à 115 dans les cours administratives d'appel et à 275 dans les tribunaux administratifs. Ce nombre resterait inchangé en 2011 dans les tribunaux, mais serait porté à 88 au Conseil d'État et à 125 dans les cours administratives d'appel.

Selon les indications du projet annuel de performance, après un effort de productivité significatif dans les tribunaux administratifs au cours des dernières années, le niveau atteint depuis 2008 devrait se stabiliser. En revanche, des gains de productivité peuvent encore être réalisés au Conseil d'État, notamment en développant « l'aide à la décision », c'est-à-dire les emplois de fonctionnaires chargés d'assister les membres du Conseil d'État dans la préparation des décisions, ainsi que dans les cours administratives d'appel.

Les deux graphiques ci-dessous illustrent la progression de la productivité des magistrats en termes de nombre moyen d'affaires traitées, en données nettes, sur la base des effectifs réels moyens.



Source : secrétariat général du Conseil d'Etat



Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

B. L'ADAPTATION EMPIRIQUE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE À L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX

1. Le ralentissement de la progression du contentieux

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État, a expliqué à votre rapporteur que la justice administrative connaissait en 2009 une phase de ralentissement de l'augmentation du contentieux.

M. Robert Le Goff, président du Syndicat de la juridiction administrative, a confirmé cette observation, indiquant qu'au cours du premier semestre de l'année 2009, les nouvelles affaires enregistrées étaient en baisse de 4,53 % par rapport au premier semestre 2008 dans les tribunaux administratifs et de 1,19 % dans les cours administratives d'appel. Le nombre d'affaires nouvelles baisse par exemple dans des matières telles que la police (-9,8 %), les étrangers (-8 %), les travaux publics (-18,4 %).

• Une augmentation de 3,91 % des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2008

Entre 2000 et 2008, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs a progressé de 55,46 %. En 2008, 176.341 affaires nouvelles, en données nettes des séries, ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs, soit une hausse de 3,91 % par rapport à l'année 2007.

Cette augmentation du contentieux recouvre des évolutions contrastées selon les matières. De 2000 à 2008, les contentieux qui ont connu la plus forte hausse sont la police avec une évolution de 251,71 % et les étrangers en augmentation de 126,33 %. A l'opposé, le contentieux fiscal enregistre une baisse de 29,62 %.

De 2007 à 2008, pour s'en tenir aux matières les plus importantes en volume, en données nettes, sont en baisse les contentieux suivants : étrangers (-3,50 %), fiscal (-2,55 %), police (-2,49 %). Sont en revanche en hausse les contentieux suivants : fonctionnaires et agents publics (+7,21 %), urbanisme et aménagement du territoire (+2,04 %) et marchés et contrats administratifs (+7,50 %).

**Évolution des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs
par domaine, depuis 2000 (données nettes)**

Tribunaux administratifs	Total	Étrangers	Contentieux fiscal	Fonctionnaires et agents publics	Urbanisme	Marchés et contrats	Santé publique	Police	Autres
2000	113 433	19 784	28 175	13 480	9 058	4 793	3 216	6 364	28 563
2001	122 500	23 287	24 615	14 869	9 652	4 352	3 574	6 958	35 193
2002	114 230	23 941	22 048	14 637	9 107	4 687	3 681	6 739	29 390
2003	127 772	32 055	21 399	15 677	8 839	4 622	3 434	6 844	34 902
2004	148 593	38 602	21 096	20 078	10 695	4 729	3 216	9 694	40 483
2005	156 213	40 012	22 674	18 032	11 444	4 952	3 468	14 176	41 455
2006	166 744	43 732	20 157	16 696	12 798	4 996	3 574	19 967	44 824
2007	169 699	46 400	20 348	16 260	13 086	5 133	3 513	22 954	42 005
2008	176 341	44 778	19 829	17 432	13 353	5 518	3 377	22 383	49 671
Évolution 2007-2008	3,91%	-3,50%	-2,55%	7,21%	2,04%	7,50%	-3,87%	-2,49%	18,25%
Évolution 2000-2008	55,46%	126,33%	-29,62%	29,32%	47,42%	15,13%	5,01%	251,71%	73,90%

Source : direction de la prospective et des finances du Conseil d'État

• Une augmentation de 4,77 % des affaires enregistrées par les cours administratives d'appel en 2008

Les entrées, en données nettes, ont augmenté de 64,40 % entre 2000 et 2008, avec un pic en 2005 en raison du transfert de l'appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel. Le nombre d'affaires enregistrées n'a pas cessé d'augmenter depuis 2005 pour s'établir à 27.802 en 2008.

De 2007 à 2008, la hausse modérée de l'ensemble des entrées (+ 4,77 %) s'explique principalement par la progression du contentieux des étrangers et de la police, les autres contentieux étant stables ou en baisse.

L'évolution globale des entrées, tous contentieux confondus, sur la période 2000-2008, masque de fortes disparités, selon les domaines du contentieux. Certains accusent de fortes hausses, tandis que pour d'autres on constate des baisses importantes.

Depuis 2000, le stock des affaires en instance a diminué de près de 25 %, passant de 38.386 en 2000 à 28.825 en 2008.

Le délai de jugement constaté, quant à lui, continue de décroître pour s'établir à 1 an 2 mois 8 jours en 2008. Si l'on retire les affaires de référé, ce délai atteint 1 an 2 mois 11 jours. Et si l'on retire aussi les affaires réglées par ordonnance, il s'élève à 1 an 4 mois et 25 jours.

**Évolution des affaires enregistrées par les cours administratives d'appel
par domaine, depuis 2000 (données nettes)**

	Total	Étrangers	Contentieux fiscal	Fonctionnaires et agents publics	Urbanisme et aménagement	Marchés et contrats	Santé publique	Police	Autres
2000	16 911	1 431	4 786	2 585	1 620	718	498	570	4 703
2001	15 702	1 310	4 840	2 231	1 362	712	470	555	4 222
2002	15 330	1 609	4 722	1 990	1 254	739	518	454	4 044
2003	15 725	1 688	5 077	2 021	1 266	695	621	381	3 976
2004	14 513	2 114	4 359	1 595	1 307	810	644	331	3 353
2005	20 177	7 497	4 222	1 619	1 458	845	554	420	3 562
2006	21 077	7 766	4 578	1 677	1 389	841	595	522	3 709
2007	26 537	11 428	4 193	1 452	1 736	917	651	628	5 532
2008	27 802	13 599	4 234	1 392	1 653	786	611	977	4 550
Évolution 2007-2008	4,77%	19,00%	0,98%	-4,13%	-4,78%	-14,29%	6,14%	55,57%	-17,75%
Évolution 2000-2008	64,40%	850,31%	-11,53%	-46,15%	2,04%	9,47%	22,69%	71,40%	71,40%

Source : direction de la prospective et des finances du Conseil d'État

• Une augmentation de 6 % du nombre d'affaires enregistrées au Conseil d'État en 2008

Le nombre d'affaires enregistrées au Conseil d'État en 2008 a augmenté de 6% en données nettes par rapport à l'année 2007. D'une part, l'année a été marquée par le contentieux des élections municipales et cantonales du mois de mars, d'autre part, les affaires relevant de la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort ont encore progressé.

Cependant, l'ensemble des pourvois en cassation a connu une diminution sensible. Pour la première fois, les pourvois en cassation dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel connaissent, en données nettes, une diminution importante de 16 % (environ moins 600 affaires).

En revanche, les affaires relevant de la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort, en données nettes, progressent de 17 % (environ plus 400 affaires) en raison de la hausse très significative des affaires de refus de visa d'entrée en France, tant en requêtes au fond qu'en requêtes en référé.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat général du Conseil d'État, depuis la réforme introduite par le décret du 19 avril 2002 qui a permis aux présidents de tribunal administratif de renvoyer une affaire ne relevant pas de la compétence de ce tribunal directement au tribunal compétent, sans solliciter l'intervention du président de la section du contentieux, les affaires de règlement de compétence au sein de la juridiction administrative ont fortement diminué devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, depuis le transfert aux cours administratives d'appel de l'appel du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière le 1^{er} janvier 2005, le Conseil d'Etat s'est recentré sur son rôle de juge de cassation.

Évolution de l'activité juridictionnelle du Conseil d'État depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Affaires enregistrées (données brutes)	12 800	12 793	11 471	10 213	12 868	12 572	11 578	11 745	11 840
Affaires enregistrées (données nettes)	12 274	12 642	11 281	9 905	12 074	11 196	10 271	9 627	10 250
Affaires jugées (données nettes)	12 236	12 553	11 402	11 135	11 001	11 270	11 242	9 973	10 304
Affaires en stock (données nettes)	10 159	10 227	10 190	8 993	10 122	10 089	8 567	8 201	8 149
Affaires par magistrat (données nettes)	ND	ND	ND	69	69	70	80	85	86
Délai prévisible moyen des affaires en stock						1 an et 5 jours	9 mois et 19 jours	10 mois	9 mois et 15 jours

Source : direction de la prospective et des finances du Conseil d'État

• La part prépondérante du contentieux des étrangers dans les nouvelles affaires enregistrées

Devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours, les contentieux les plus inflationnistes, en volume et en pourcentage de progression, sont le contentieux des étrangers et celui de la police.

Devant les tribunaux administratifs, le nombre de requêtes concernant le contentieux des étrangers est passé de 38.602 en 2004 à 44.778 en 2008, soit une progression significative de 16 %.

Comme devant les cours administratives d'appel, la forte augmentation du contentieux de la police est causée en partie par l'importante progression du contentieux du permis à points. On constate ainsi depuis 2004 une augmentation du contentieux de la police de plus de 131 %.

A cet égard, lors de son audition par votre rapporteur, M. Robert Le Goff, président du syndicat de la juridiction administrative a estimé que les statistiques sur le contentieux de la police devraient être

affinées, pour permettre de mieux identifier la part correspondant au permis de conduire.

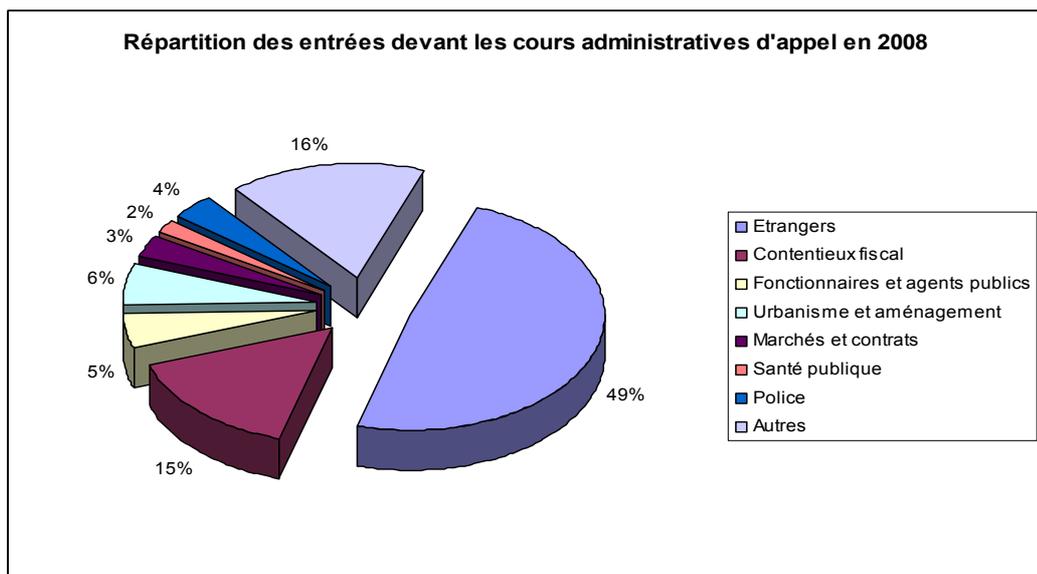
Votre rapporteur partage cette analyse et souhaite que l’outil statistique relatif aux affaires de police administrative soit complété afin d’assurer la comptabilisation précise des contentieux liés au permis à points.

Au sein des cours administratives d’appel, depuis 2004, la hausse la plus importante concerne le contentieux des étrangers. Le nombre de requêtes est ainsi passé de 7.497 en 2005 (première année du transfert de l’appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière du Conseil d’Etat vers les cours administratives d’appel mis en œuvre au 1er janvier) à 13.599 en 2008, soit une progression de 81,5%, sans commune mesure avec la progression globale de l’ensemble des autres affaires enregistrées devant ce niveau de juridiction (+12,1 %) durant la même période.

Cette progression trouve en grande partie son origine dans l’introduction, en 2007, du contentieux de refus de titre assorti d’une obligation de quitter le territoire français (OQTF), qui s’est traduit par un accroissement exceptionnel du taux d’appel du contentieux des titres et refus de visas de séjours qui est passé de 12 % en 2005 à 37,5 % en 2008.

Par ailleurs, on relève la hausse importante du contentieux de la police, qui connaît une accélération remarquable en 2008 (+55,57 %), causée largement par l’augmentation du contentieux des permis à points.

Les baisses les plus importantes en 2008 ont trait au contentieux des marchés et contrats (-14 %) et au contentieux de la fonction publique (-4,13%) qui tous les deux chutent depuis 2004 respectivement de 2,9 % et de 13 %.



Source : secrétariat général du Conseil d’Etat.

En revanche, devant de Conseil d'État, si le contentieux de la fonction publique a connu une augmentation de 38 % entre 2004 et 2008 et représente aujourd'hui un flux d'entrées de plus de 2000 dossiers, le contentieux des étrangers a considérablement diminué en raison principalement du transfert aux cours administratives d'appel, depuis le 1^{er} janvier 2005, des appels des jugements des tribunaux administratifs en matière de reconduite à la frontière.

Ce contentieux relève désormais de la compétence du Conseil d'Etat par la voie de la cassation. A ce titre, seulement 64 pourvois ont été enregistrés au cours de l'année 2008. Mais par ailleurs, le contentieux des refus de visas et plus particulièrement les requêtes portées devant le juge des référés, connaît une forte progression puisqu'il représente 58 % des entrées du contentieux des étrangers en 2008 contre 38 % en 2007.

Le contentieux fiscal malgré une diminution de 28 % en 2008, reste un des trois contentieux qui connaît le plus grand nombre d'affaires enregistrées au Conseil d'État (1.228 affaires en 2008).

Le contentieux du droit des personnes et libertés publiques même s'il représente un volume d'affaires moins important (326 affaires en 2008) a connu une forte progression en 2007 en raison d'un flux important de demandes de réintégration dans la nationalité française de la part de personnes de nationalité algérienne et demeurant en Algérie.

2. La situation particulière des cours administratives d'appel de Versailles et de Marseille et du tribunal administratif de Paris

• *Les effets positifs de la création de la cour administrative d'appel de Versailles et des tribunaux administratifs de Nîmes et Toulon*

La plus grande partie des créations dans les cours administratives d'appel a été consacrée au renforcement des moyens en Île-de-France, en particulier avec la création de la cour administrative d'appel de Versailles en 2004, afin de faire face à la situation particulièrement critique de cette région.

En effet, alors que la progression moyenne nationale du nombre d'entrées devant les cours administratives d'appel s'élève à plus 77 %, **on constate en Île-de-France une augmentation des entrées de près de 131 % sur la période 2003-2008.**

Le renforcement des effectifs de magistrats a permis d'améliorer notablement, le délai prévisible moyen de jugement, qui est passé de 2 ans, 4 mois et 23 jours en 2003 à 1 an et 21 jours en 2008. En outre, ce renforcement des moyens a permis d'assainir l'état du stock dont la proportion d'affaires de plus de 2 ans est passé de plus de 44 % en 2003 à 6 % en 2008, soit près de 6 points de mieux par rapport à l'objectif fixé.

La mise en œuvre des contrats d'objectifs a conduit à leur attribuer 86 emplois supplémentaires de magistrats entre 2002 et 2007 :

Effectifs CAA	2002	2007	évolution
CAA Bordeaux	24	37	13
CAA Douai	19	19	0
CAA Lyon	24	34	10
CAA Marseille	24	42	18
CAA Nancy	18	20	2
CAA Nantes	23	28	5
CAA Paris	41	51	10
CAA Versailles	0	28	28
Total CAA	173	259	86

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

Leur effectif total est passé à 259 magistrats (contre 173 en 2002). Elles ont également bénéficié de 86,5 emplois supplémentaires d'agents de greffe entre 2002 et 2007.

De même, les moyens de fonctionnement alloués aux cours administratives d'appel ont été importants et déterminés conformément aux orientations définies dans le cadre des contrats d'objectifs.

La situation, en 2007, de chaque cour administrative d'appel en matière de délai prévisible moyen de jugement, objectif principal, est détaillée dans le tableau suivant :

Cours administratives d'appel	Délai moyen de jugement prévu par les contrats d'objectifs	Délai moyen de jugement réalisé	Écart
Bordeaux	1 an et 29 jours	1 an, 2 mois et 10 jours	+ 1 mois et 11 jours
Douai	9 mois et 28 jours	9 mois et 21 jours	- 7 jours
Lyon	1 an, 2 mois et 25 jours	1 an, 3 mois et 16 jours	+ 21 jours
Marseille	1 an, 7 mois et 24 jours	1 an, 10 mois et 15 jours	+ 2 mois et 21 jours
Nancy	1 an, 6 mois et 20 jours	10 mois et 12 jours	- 8 mois et 8 jours
Nantes	7 mois et 7 jours	5 mois et 15 jours	- 1 mois et 22 jours
Paris	11 mois et 15 jours	11 mois et 4 jours	- 11 jours
Versailles	9 mois et 2 jours	1 an, 1 mois et 7 jours	+ 2 mois et 5 jours
TOTAL	1 an, 1 mois et 4 jours	1 an, 1 mois et 3 jours	- 1 jour

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

Une partie des emplois alloués à partir de 2003 a permis la création du tribunal administratif de Nîmes en 2006 (15 emplois de magistrats) comme le prévoyait la LOPJ, permettant de soulager les tribunaux administratifs de Montpellier et de Marseille.

Une autre partie des emplois alloués pendant cette même période a permis la création du tribunal administratif de Toulon (13 emplois de magistrats) qui a ouvert ses portes le 1er novembre 2008, conformément également aux objectifs de la LOPJ, pour soulager le tribunal de Nice.

Un nombre important d'emplois ont également été ouverts, depuis 2003, dans les tribunaux administratifs de la région parisienne, particulièrement sollicités : 20 emplois au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 9 au tribunal administratif de Melun, 6 au tribunal administratif de Paris et 5 au tribunal administratif de Versailles.

• ***Le nécessaire renforcement des effectifs des cours administratives d'appel de Versailles, Paris et Marseille***

Par ailleurs, si la création récente des tribunaux administratifs de Nîmes et de Toulon a permis d'améliorer la situation des juridictions administratives dans le pourtour méditerranéen, deux cours administratives d'appel connaissent une forte augmentation du contentieux, qui appelle des mesures appropriées. En effet, les cours administratives d'appel de Versailles et de Paris sont chacune confrontées à une augmentation du contentieux de plus de 30 % par an.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Versailles devrait bénéficier, en 2010, de la création d'une nouvelle chambre. Une mesure similaire est envisagée pour la cour administrative d'appel de Paris. Votre rapporteur juge ces créations pleinement justifiées, afin d'éviter une détérioration des délais de jugement.

En outre, la création et la montée en puissance de l'activité des tribunaux de Nîmes et de Toulon ayant pour effet d'augmenter le nombre d'affaires enregistrées à la cour administrative d'appel de Marseille, votre rapporteur considère qu'une chambre supplémentaire devra également être créée, à brève échéance, dans cette cour.

• ***La situation du tribunal administratif de Paris***

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Robert Le Goff, président du syndicat de la juridiction administrative, a souligné que le tribunal administratif de Paris connaissait une situation critique, en raison d'un stock important d'affaires à juger.

Cette situation pourrait encore se dégrader avec le développement du contentieux relatif au droit au logement opposable, dont une part importante se concentrera sur la capitale¹.

¹ Voir le point 3 ci-après.

M. Axel Barlerin, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs, a indiqué à votre rapporteur que le nombre d'affaires enregistrées par la cour administrative d'appel de Paris avait augmenté de 20 % au cours du premier semestre de l'année 2009, en raison du développement des recours contre les ordonnances prononcées en grand nombre par le tribunal administratif de Paris, pour réduire son stock d'affaires et éviter une dégradation des délais de jugement.

Votre rapporteur estime que cette situation est préjudiciable au bon fonctionnement de la justice administrative. Il considère que les moyens humains alloués au tribunal administratif de Paris doivent être renforcés, ce qui suppose par ailleurs que soit étendue la capacité d'accueil des bâtiments qui l'abritent aujourd'hui.

- ***Le renforcement des effectifs d'agents de greffe***

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit la création de 30 emplois d'agents de greffe qui, recrutés à mi-année, représentent 15 ETPT nouveaux, ainsi que 15 ETPT correspondant à l'extension en année pleine des emplois d'agents de greffe créés en 2009. Le coût de la création des 15 ETPT d'agents de greffe pour 2010 est de 0,9 million d'euros.

Ces créations sont destinées principalement à renforcer les juridictions franciliennes, dont la situation est particulièrement critique, et en particulier le tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois, créé en 2009 afin de désengorger le contentieux dans cette région et dont la capacité de jugement va être augmentée en 2010.

3. L'émergence progressive de nouveaux contentieux : DALO et RSA

- ***Le contentieux du droit au logement opposable***

Devant les tribunaux administratifs, 3.155 requêtes ont été déposées dans le cadre du contentieux relatif au droit au logement opposable (DALO), de septembre 2008 à août 2009. Le nombre d'affaires enregistrées à ce titre s'est considérablement accéléré depuis le 1er décembre 2008, date à partir de laquelle les tribunaux administratifs ont eu à connaître du contentieux spécifique à la procédure DALO, lié aux demandes de logement déclarées urgentes par les commissions de médiation, mais non satisfaites. En effet, sur les 3 155 affaires enregistrées, 2.963 l'ont été depuis le 1^{er} décembre 2008.

La progression constante du nombre d'affaires relatives au DALO enregistrées chaque mois devant les tribunaux administratifs, et qui s'est élevée à 420 dossiers en juillet 2009, conduit à penser que ce contentieux devrait, à terme, représenter un flux annuel de 5.000 à 7 000 affaires.

Par ailleurs, il convient de noter que **ce contentieux se concentre, comme prévu, dans les quatre juridictions de la région Ile-de-France** (Paris, Versailles, Cergy-Pontoise et Melun). En effet, fin août 2009, 76 % des requêtes DALO enregistrées dans les tribunaux administratifs depuis le mois de décembre 2008 l'ont été devant les tribunaux franciliens. Le tribunal de Paris représente, avec 1.629 requêtes, 55 % de l'ensemble des entrées nationales.

L'analyse de ce contentieux permet de distinguer deux principaux types de recours : celui effectué contre les décisions de rejet de la commission de médiation et celui lié aux demandes de logement déclarées urgentes par les commissions de médiation mais non satisfaites, défini par l'article L 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

En ce qui concerne le premier type de recours (contre les décisions de rejet), le nombre de requêtes enregistrées entre le 1er décembre 2008 et fin août 2009 s'élève à 886 requêtes (soit 30 % du contentieux relatif au DALO). Ce contentieux est relativement stable depuis le début de l'année, à raison d'une centaine de recours par mois.

Le recours contentieux défini par l'article L 441-2-3-1, a quant à lui connu une progression importante en 2009. Le nombre de requêtes enregistrées à ce titre entre le 1er décembre 2008 et fin août 2009 s'élève à 2.050, soit près de 70 % de l'ensemble du contentieux relatif au DALO. Ce contentieux est particulièrement concentré en région Île-de-France (1 753 requêtes, soit 86 % de ce contentieux) et notamment au tribunal administratif de Paris, avec 1.504 requêtes enregistrées fin août 2009. D'un rythme mensuel de 80 dossiers début 2009, on est passé à un rythme mensuel aux alentours de 320 requêtes à mi-année.

Devant le Conseil d'Etat, 12 affaires ont été enregistrées au titre du contentieux du droit au logement opposable, entre le 1er janvier et le 15 juillet 2009, dont 3 affaires ont déjà fait l'objet d'une décision de rejet pour défaut de ministère d'avocat.

• ***Le contentieux du revenu de solidarité activé (RSA)***

La mise en œuvre du revenu de solidarité active devrait avoir un impact sur l'activité des juridictions, qui ne peut à l'heure actuelle être mesuré, du fait de son entrée en vigueur récente, le 1^{er} juin 2009.

Le contentieux du RSA, à la différence de celui du RMI et de l'allocation de parent isolé, auxquelles ce dernier se substitue, relève en première instance des tribunaux administratifs. Selon le secrétariat général du Conseil d'Etat, au regard du contentieux constaté sur les prestations auxquelles le RSA se substitue, ce contentieux nouveau pourrait s'élever à 12.000 affaires par an, chiffre qui pourrait toutefois être réduit de moitié si la procédure de recours administratif préalable obligatoire instituée en la matière se révèle efficace.

En effet, un nouveau mécanisme de recours administratif préalable obligatoire a été instauré, en matière d'allocation du revenu de solidarité active (RSA). La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 a subordonné « *toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active* » à un recours administratif auprès du président du conseil général « *préalablement à l'exercice d'un recours contentieux* ».

Le président du conseil général bénéficiera pour l'instruction de ces recours, du concours de la commission de recours amiable instituée auprès des caisses d'allocations familiales (article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles).

4. Le recours croissant de la justice administrative aux assistants de justice et aux assistants du contentieux

Les assistants de justice interviennent au sein des trois degrés de juridiction de la justice administrative. Ils sont recrutés sur contrat pour une durée de deux ans renouvelable deux fois. Ils effectuent 720 heures de travail sur l'année, soit 60 heures par mois.

Les assistants exerçant leurs missions auprès des membres du Conseil d'Etat, apportent leur concours aux travaux préparatoires de ces derniers pour l'exercice de leurs attributions juridictionnelles : recherche de documentation et de jurisprudence, rédaction de notes de synthèse sur des dossiers, rédaction de projets de décisions.

Au 31 décembre 2008, la section du contentieux du Conseil d'État comptait 25 assistants de justice : 21 affectés en sous-sections (soit deux par sous-section), 2 affectés auprès du bureau des référés et des compétences du président et 2 affectés au bureau d'aide à la décision. La section du rapport et des études compte 2 assistants de justice affectés à la cellule d'exécution des décisions de justice. Le centre de documentation compte 2 assistants de justice.

Au 31 décembre 2009, 4 assistants de justice supplémentaires auront été recrutés par le Conseil d'État :

- 2 auprès du délégué au droit européen (section du rapport et des études) ;

- 1 auprès du président de la section sociale (aide à la préparation du rapport public) ;

- 1 auprès du président de la section des travaux publics (aide à la codification).

Au 31 décembre 2008, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel comptaient 237 assistants de justice, dont 53 pour les cours administratives d'appel et 184 pour les tribunaux administratifs.

Cet effectif devrait être porté à 269 assistants de justice au 31 décembre 2009. Aucune création de poste n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2010, car l'effort devrait porter, en matière d'aide à la décision, sur le recrutement d'assistants du contentieux.

Le profil des assistants de justice des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est le suivant :

- âge moyen : 26 ans et 4 mois ;
- nombre de femmes : 168, soit 71% ;
- nombre de diplômés du troisième cycle : 137 soit 58% ;
- ancienneté moyenne dans le poste : 12 mois et 21 jours ;
- nombre d'assistants ayant plus d'un an d'ancienneté : 100.

107 démissions d'assistants de justice ont été constatées courant 2008, soit une baisse de 10 % par rapport à l'année 2007.

Les travaux confiés aux assistants de justice s'inscrivent dans la perspective d'une aide à la décision prise par les magistrats :

- rédaction de projets d'ordonnance (17,4 %) ;
- rédaction de notes au rapporteur (15,8 %) ;
- recherche de doctrine et de jurisprudence (13,3 %) ;
- préparation de projets de jugement (16,6 %) ;
- participation au traitement de dossiers de série, de référés, de visas, la gestion des stocks...

A titre exceptionnel, pour des besoins nécessitant une qualification particulière, il peut être fait appel à des contractuels. Ainsi, en 2009, le Conseil d'Etat a recruté un assistant juridique contractuel en droit comparé, placé auprès des responsables du centre de documentation. Ce recrutement vise les titulaires d'un doctorat en droit, pour un contrat de 3 ans renouvelable par reconduction expresse.

Par ailleurs, les **assistants du contentieux**, agents titulaires de catégorie A, jouent un rôle croissant dans **l'aide à la décision des magistrats**.

Ainsi, la loi de finances pour 2009 comportait une mesure spécifique de 324 000 euros afin de permettre la création de 20 postes d'assistants du contentieux par la transformation d'emplois de catégorie C. Cette mesure sera reconduite en 2010 et 2011.

De plus, 10 emplois d'assistants du contentieux, destinés notamment à renforcer le tribunal administratif de Montreuil-sous-Bois, sont prévus par le projet de loi de finances pour 2010.

C. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE LA JURICITION ADMINISTRATIVE ET L'INTÉGRATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

1. La poursuite de la réforme de la justice administrative

• Du commissaire du Gouvernement au rapporteur public

Le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions a modifié le code de justice administrative, afin :

- d'améliorer les conditions du déroulement de la procédure contradictoire devant la justice administrative ;

- de lever toute ambiguïté sur le rôle du commissaire du gouvernement.

Le rôle du commissaire du gouvernement, qui a pris le nom de **rapporteur public**, consiste à exposer les questions que l'affaire présente à juger et à faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, d'une part, une appréciation impartiale sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, et d'autre part son opinion sur les solutions qu'appelle le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient.

L'appellation séculaire de « commissaire du gouvernement » est abandonnée au profit de « rapporteur public », un titre qui ne laisse plus planer d'ambiguïté sur le rôle qu'il joue dans la procédure. Le rapporteur public est en effet un membre de la juridiction (et non une personnalité extérieure) qui procède à une étude approfondie du dossier, tout comme le rapporteur. Mais dès lors qu'il rend publique la parole sur la solution que doit recevoir la requête, il ne peut participer au délibéré : si le rapporteur public siègeait après s'être publiquement exprimé sur la solution du litige, l'impartialité de la formation de jugement pourrait être contestée.

Le décret du 7 janvier 2009 prévoit en outre la communication du sens des conclusions du rapporteur public aux parties et à leurs conseils en temps utile, avant l'audience.

Il autorise les parties à reprendre la parole après les conclusions du rapporteur public pour de brèves observations. Après une procédure contradictoire qui est essentiellement écrite, cette possibilité permet aux parties de porter immédiatement et oralement à la connaissance du juge les observations que suscitent les conclusions du rapporteur public, là où elles ne pouvaient le faire jusqu'à présent que par le biais d'une « note en délibéré ».

• ***Le rejet de la réforme du code de justice administrative par ordonnance***

Le Gouvernement avait souhaité insérer dans le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, lors de son examen à l'Assemblée nationale en juin 2009, une disposition l'habilitant à procéder par ordonnance à la réforme du code de justice administrative¹. Cette disposition a ensuite été supprimée par la commission mixte paritaire, qui a considéré qu'une réforme du statut des magistrats administratifs ne devait pas être renvoyée à une ordonnance de l'article 38 de la Constitution².

Cette réforme devra donc être examinée par le Parlement sous la forme d'un projet de loi. Elle a pour objet de modifier les dispositions régissant le statut des membres du Conseil d'État ainsi que celui des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et d'adapter les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil d'État ainsi que celles relatives aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, afin de :

- confier des fonctions contentieuses à des conseillers d'État en service extraordinaire et déterminer les conditions de leur recrutement, de leur rémunération et de la cessation de leurs fonctions ;

- modifier la durée des fonctions des conseillers d'État en service extraordinaire ;

- créer des fonctions de maître des requêtes en service extraordinaire et déterminer les conditions de leur recrutement, de leur rémunération et de la cessation de leurs fonctions ;

- aménager les conditions dans lesquelles peuvent être nommés au Conseil d'État des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et déterminer les conditions de nomination au tour extérieur pour le grade de maître des requêtes ;

- préciser les conditions garantissant l'inamovibilité des membres du Conseil d'État dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ;

- réformer les dispositions relatives à la discipline des membres du Conseil d'État ;

- compléter la liste des membres du Conseil d'État habilités à régler certains litiges par ordonnance ;

¹ Voir le rapport supplémentaire fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi (n° 845), adopté par le sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, par M. Jacques Alain Bénisti, n° 1766, 17 juin 2009.

² Voir le [rapport n° 550](#) (2008-2009) de MM. Hugues Portelli, sénateur et Jacques-Alain Bénisti, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 8 juillet 2009.

- consacrer la qualité de magistrat des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

- aménager les dispositions relatives au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et celles relatives au recrutement par voie de concours spécial ainsi qu'au tour extérieur des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

- limiter la durée, dans la même juridiction, de l'exercice des fonctions de chef de juridiction, fixer les conditions de leur maintien en activité au-delà de la limite d'âge et subordonner l'affectation en cour administrative d'appel à des conditions d'expérience professionnelle.

Ainsi, il est envisagé de renforcer le statut des magistrats administratifs, tout en affirmant encore plus l'unité de la juridiction administrative :

- statutairement, il est proposé que le code de la justice administrative explicite la qualité de magistrat, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, des membres du corps des TA et CAA ainsi que, corrélativement, le principe de leur inamovibilité ;

- sur le terrain de la déontologie, un recueil de règles communes à l'ensemble des membres de la juridiction administrative devrait être publié. Au-delà de la déclaration de principe, ce recueil énoncera de façon synthétique les règles de comportement à adopter face à certaines questions difficiles : déport et prévention des conflits d'intérêt, activités extérieures, activités politiques et devoir de réserve, secret du délibéré et obligations professionnelles... Le suivi en sera assuré par un collège de déontologie compétent pour l'ensemble de la juridiction administrative et comportant trois membres, dont une personnalité extérieure ;

- le renforcement substantiel du nombre de membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pouvant être nommés maître des requêtes ou conseiller d'Etat au tour extérieur confortera l'unité de la juridiction administrative.

A ces mesures doivent s'ajouter l'évolution des modes de sélection des chefs de juridiction (liste d'aptitude désormais distincte de celle des présidents de chambre en cour administrative d'appel), de la formation offerte à ceux-ci, et la limitation à sept ans de la durée d'exercice des fonctions de chef de juridiction dans un même poste.

• *Le projet de dispense de conclusions du rapporteur public*

Afin d'accélérer le traitement de certains contentieux répétitifs, le Conseil d'État envisage de permettre, dans certaines matières, au rapporteur public de se dispenser de prononcer ses conclusions à l'audience.

Cette réforme suppose l'adoption d'une mesure législative. La réflexion se poursuit néanmoins sur la détermination des matières concernées par cette réforme, qui devront faire l'objet d'une définition réglementaire. Cette réflexion pourrait conduire à revisiter les matières qui, aujourd'hui, relèvent de la compétence d'un juge statuant seul après conclusion du rapporteur public, pour les confier à une formation collégiale sans conclusion du rapporteur public.

Ce projet suscite de vives inquiétudes de la part des syndicats. Ainsi, M. Robert Le Goff, président du syndicat de la juridiction administrative, a indiqué à votre rapporteur que, pour tenir compte des objections formulées par ce syndicat et par l'Union syndicale des magistrats administratifs, le projet consisterait à permettre au rapporteur public, dans des contentieux comme celui du permis de conduire ou celui des étrangers, de demander à être dispensé de conclusions pour certaines affaires, la décision appartenant alors au président de la formation.

Votre rapporteur estime qu'un tel dispositif doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, afin d'éviter toute rupture d'égalité dans le traitement des contentieux et souligne que la commission des lois aura à en examiner le volet législatif.

• *La répartition des contentieux entre le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*

Un projet de décret réunissant plusieurs séries de modifications du code de justice administrative est en cours d'examen et devrait entrer en application au début de l'année 2010.

Ce projet vise en premier lieu à réformer le partage des compétences entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'État, dont la vocation première, en matière juridictionnelle, est d'être une juridiction suprême, saisie principalement en dernier ressort, par la voie de la cassation, et ne connaissant en premier ressort que d'affaires de portée nationale, les tribunaux administratifs étant, pour toutes les autres affaires, les juges de droit commun en premier ressort.

Il tend à rénover la procédure en matière d'expertise, qu'il réglemente de manière beaucoup plus précise.

Il ajoute également quelques mesures destinées à accélérer l'instruction des affaires et à éviter que les instances ne soient bloquées par l'inertie d'une partie ou d'un expert.

• ***Une politique de recrutement dynamique***

Afin de compléter les créations d'emplois et d'assurer au mieux les missions qui lui sont confiées, le Conseil d'Etat a développé une politique d'accueil en détachement de fonctionnaires expérimentés, recrutés pour exercer des fonctions de rapporteur.

Des perspectives d'intégration pour certains de ces fonctionnaires, qui devraient prendre le nom de « *maître des requêtes en service extraordinaire* », sont actuellement à l'étude. Grâce à cette politique, l'effectif des membres en activité au Conseil d'Etat (y compris les fonctionnaires en détachement) est passé de 198 au 31 décembre 2007, à 214 à la fin 2009.

D'importants recrutements, dans les années qui viennent, devront être réalisés pour faire face aux départs à la retraite et pourvoir les nouveaux postes créés. Dès lors que la voie de recrutement statutaire de référence (E.N.A.) demeure insuffisante pour répondre à ces besoins, les mesures suivantes ont été d'ores et déjà prises :

- l'augmentation du nombre de recrutements possibles par la voie du tour extérieur, au grade de conseiller ; modification des conditions requises pour le tour extérieur au grade de premier conseiller, afin d'élargir le vivier (loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique) ;

- la modification des conditions requises pour être détaché dans le corps des TACAA (loi de modernisation de la fonction publique), là aussi en vue d'élargir le vivier de recrutement (notamment par l'ouverture du corps aux directeurs d'hôpitaux). On peut d'ores et déjà constater les fruits de cette politique, les demandes de détachement n'ayant jamais été aussi nombreuses, trente recrutements ayant été effectués sur cette base en 2009, chiffre jamais atteint jusqu'alors.

- la possibilité d'organiser un concours de recrutement complémentaire annuel jusqu'en 2015 (prorogation du concours prévue, en dernier lieu, par la loi de modernisation de la fonction publique), abaissement de l'âge requis pour passer ce concours afin d'élargir le vivier de recrutement (LOPJ). A cet égard, le derniers concours (2009) a permis le recrutement de 40 nouveaux magistrats, qui ont débuté leur stage de formation le 1er octobre 2009.

- pérennisation de la possibilité pour les membres du corps de se maintenir en surnombre au-delà de la limite d'âge pendant une durée de 3 ans (LOPJ).

D'autres mesures visant à pérenniser le concours de recrutement complémentaire et à renforcer son attractivité tant pour les étudiants que pour les fonctionnaires disposant d'une certaine expérience professionnelle, sont en cours d'études (nécessité de distinguer un concours externe et un concours interne, nature des épreuves, modification du calendrier). Une réflexion est également menée quant à l'opportunité de permettre à des juristes non fonctionnaires de se présenter au tour extérieur.

2. Le rattachement de la CNDA au Conseil d'État

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est rattachée au Conseil d'État¹. Aux termes de l'article L. 731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *la Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat* ».

Installée à Montreuil, la CNDA statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides accordant ou refusant le bénéfice de l'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile, ces recours devant être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office.

En 2008, la CNDA a été saisie de 21.636 recours et a rendu 25 067 décisions.

3. La nouvelle organisation de la CNDA

En 2009, 10 emplois (10 ETPT) de magistrats qui ont été transférés du ministère de la justice au bénéfice de la CNDA, ont permis d'y affecter 10 présidents permanents de formation de jugement, en remplacement d'une soixante de juges vacataires (sur une centaine auparavant).

En application de l'article L. 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la Cour est organisée en « sections » qui sont présidées par un président nommé :

- soit par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires ;

- soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires ;

- soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire.

Le président de section est assisté de deux assesseurs.

L'ensemble des membres de ces formations de jugement, y compris leur président, n'est pas affecté, à titre permanent, auprès de la Cour nationale du droit d'asile, les intéressés apportant ponctuellement leur collaboration à la Cour, à l'occasion de la tenue d'une audience, selon une fréquence variable.

¹ La commission des recours des réfugiés, créée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, est devenue la CNDA en application de l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

A l'initiative de notre collègue François-Noël Buffet, l'article 15 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures renforce la professionnalisation des juges de la Cour nationale du droit d'asile, afin d'assurer une meilleure cohérence des activités de la Cour et de réduire les délais de jugement.

Cette disposition permet aux présidents de section d'être affectés de façon permanente auprès de la Cour, afin de participer, au-delà de la présidence d'audiences, à la vie collective, juridique et administrative de cette juridiction. Une quarantaine de présidents vacataires continuent d'intervenir au sein de la CNDA.

Parmi les personnes qui, en application des dispositions susmentionnées de l'article L. 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, peuvent être nommés présidents de section à la Cour nationale du droit d'asile, seuls des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ayant le grade de président et des magistrats judiciaires en détachement peuvent être désignés à titre permanent. Les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes continuent, quant à eux, à exercer ces fonctions, à titre occasionnel.

Au terme de leurs fonctions, ces magistrats administratifs ont la garantie d'être affectés, le cas échéant en surnombre, au sein d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel. Ils bénéficient en outre d'une priorité pour occuper les fonctions de président de chambre en tribunal administratif.

En revanche, les magistrats de l'ordre judiciaire en détachement sur ces emplois ne peuvent pas demander leur intégration dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Selon M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État, cette nouvelle organisation de la CNDA devrait permettre de réduire de 9 à 6 mois le délai moyen de jugement au sein de cette juridiction.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire, à l'accès au droit et aux juridictions administratives par le projet de loi de finances pour 2010.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAIKNE, RAPPORTEUR

Ministère de la justice

- **M. Gilbert Azibert**, secrétaire général
- **Mme Dominique Lottin**, directrice des services judiciaires
- **M. Didier Leschi**, chef de service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

Syndicat de la magistrature

- **Mme Natacha Rateau**, vice-présidente
- **M. Matthieu Bonduelle**, secrétaire général

Union syndicale des magistrats

- **M. Christophe Régnard**, président
- **M. Laurent Bedouet**, secrétaire général

FO Magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**

Table ronde des représentants de syndicats de fonctionnaires des services judiciaires

- **Mme Lydie Quirié**, secrétaire générale du syndicat national C-justice
- **Mme Sophie Grimault**, greffière au TGI de Limoges et **Mme Annette Pelletier**, greffière au TI de Louhans, représentant le syndicat des greffiers de France
- **M. Joël Theillard**, secrétaire général adjoint du syndicat CGT des services judiciaires et chancellerie

Avocats

- **M. Denis Lequai**, membre du Conseil national des barreaux et ancien bâtonnier au barreau de Lille
- **Mme Brigitte Marsigny**, membre du Conseil national des barreaux et ancien bâtonnier au barreau de Seine-Saint-Denis
- **M. Dominique Basdevant**, membre du Conseil de l'ordre du barreau de Paris
- **M. Frédéric Covin**, membre de la Conférence des bâtonniers

ANNEXE 2

DÉPLACEMENTS DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR

Déplacement à la cour d'appel et au tribunal de grande instance de Toulouse
(27 mars 2009)

- Réunion de travail sur l'instruction (pôles de l'instruction, mise en place de la numérisation des procédures, enregistrement audio-visuel en matière criminelle, suppression du juge d'instruction)
- Réunion de travail sur la direction de l'enquête par les magistrats du parquet
- Visite du service de traitement direct du parquet
- Présentation de la préparation du procès « AZF »
- Réunion de travail sur l'impact de la carte judiciaire
- Réunion de travail sur le nouveau palais de justice de Toulouse
- Réunion de travail sur la gestion des ressources humaines
- Rencontre avec les avoués

Déplacement au tribunal de grande instance de Paris
(9 juin 2009)

- Visite du dépôt et de la souricière

Déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny
(18 juin 2009)

- Réunion de travail sur l'instruction (suppression du juge d'instruction, visioconférence)
- Réunion de travail sur les frais de justice
- Réunion de travail sur la question immobilière
- Réunion de travail sur l'exécution des décisions de justice et l'accès au droit
- Réunion de travail sur l'impact de la réforme de la carte judiciaire
- Réunion de travail sur la LOLF et la justice

<p>Déplacement à Bordeaux (9 novembre 2009)</p>

- Cour d'appel de Bordeaux – réunion de travail sur :
 - la gestion des ressources humaines
 - l'impact de la réforme de la carte judiciaire
 - la visioconférence et les pôles de l'instruction
- Tribunal de grande instance de Bordeaux – réunion de travail sur :
 - l'aide juridictionnelle
 - l'enregistrement audiovisuel
 - la visioconférence
- Ecole nationale de la magistrature
 - visite des locaux
 - réunion de travail sur les moyens matériels et humains
 - réunion de travail sur la nouvelle organisation du recrutement et de la formation des magistrats
 - réunion de travail sur la formation continue

ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR

Conseil d'Etat

- **M. Christophe Devys**, secrétaire général
- **M. Jean-Noël Bruschini**, directeur de la prospective et des finances

Syndicat de la juridiction administrative

- **M. Robert Le Goff**, président