

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, 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 Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 et 111 (annexe n° 16) (2010-2011)**



## SOMMAIRE

Pages

|  |    |
|--|----|
| <b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....   | 7  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 9  |
| <b>I. DES JURIDICTIONS FRAGILISÉES PAR LA POURSUITE DE L’EFFORT DE<br/>MODERNISATION DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PLUS CONTRAINT</b> .....                          | 10 |
| <b>A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ, MAIS INADAPTÉ À LA NOUVELLE<br/>ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE</b> .....                                       | 10 |
| 1. <i>Des crédits en progression</i> .....   | 10 |
| 2. <i>Un périmètre stabilisé</i> .....   | 13 |
| 3. <i>Le maintien du Conseil supérieur de la magistrature à une place inadaptée à ses<br/>nouvelles missions</i> .....   | 14 |
| <b>B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE LARGEMENT INDIFFÉRENTE<br/>AUX SPÉCIFICITÉS DE LA JUSTICE</b> .....  | 17 |
| 1. <i>Les difficultés de renseignement des indicateurs de performance</i> .....  | 17 |
| 2. <i>Une approche quantitative et globalisante qui ne correspond pas à la complexité de<br/>la justice</i> .....  | 21 |
| <b>C. L’ACHÈVEMENT DE LA NOUVELLE CARTE JUDICIAIRE EN 2011</b> .....   | 22 |
| 1. <i>La nouvelle carte judiciaire</i> .....   | 22 |
| 2. <i>Les mesures d’accompagnement de la réforme</i> .....   | 23 |
| 3. <i>Les maisons de justice et du droit et les antennes de justice, pour une présence<br/>judiciaire dans un contexte de réforme de la carte judiciaire</i> ..... | 25 |
| <b>D. L’AUGMENTATION DES FRAIS DE JUSTICE ET LA GESTION DE LA PÉNURIE<br/>PAR LES JURIDICTIONS</b> .....   | 29 |
| 1. <i>La reprise confirmée de l’augmentation des frais de justice</i> .....  | 29 |
| 2. <i>L’augmentation des frais de justice pénale</i> .....   | 30 |
| 3. <i>La stabilisation des dépenses liées à la réquisition des opérateurs de communications<br/>électroniques et aux scellés</i> .....                             | 33 |
| 4. <i>Les actions visant à mieux maîtriser l’évolution des frais de justice</i> .....  | 36 |
| 5. <i>Une gestion de plus en plus marquée par la pénurie</i> .....   | 37 |
| <b>II. L’INDISPENSABLE ORGANISATION D’UNE GESTION PRÉVISIONNELLE<br/>DES EFFECTIFS</b> .....   | 39 |
| <b>A. LA FIN DE LA PÉRIODE DE RATRAPAGE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS<br/>ET L’AMÉLIORATION ATTENDUE DU RATIO GREFFIERS/MAGISTRATS</b> .....                         | 39 |
| 1. <i>Le schéma d’emploi du programme « justice judiciaire » pour 2011 : la suppression<br/>d’emplois de magistrats</i> .....                                      | 39 |
| 2. <i>La stagnation du ratio greffiers / magistrats</i> .....  | 41 |
| 3. <i>Les mesures relatives aux collaborateurs des avoués</i> .....  | 43 |
| <b>B. LES FAIBLESSES DE LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS</b> .....  | 44 |
| 1. <i>La fin du mouvement de création d’emplois observé depuis dix ans</i> .....   | 44 |
| 2. <i>Les départs à la retraite des magistrats et des fonctionnaires</i> .....   | 46 |
| 3. <i>La création d’une réserve judiciaire</i> .....   | 49 |

|   |           |
|---|-----------|
| C. LA PROGRESSION DE L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE ET LES RETARDS CAUSÉS PAR LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES APPLICATIONS INFORMATIQUES ..... | 50        |
| 1. La progression de l'activité juridictionnelle .....  | 50        |
| 2. Le difficile apprentissage de CASSIOPEE.....   | 52        |
| 3. Les gains de productivité liés aux applications informatiques, illusion ou réalité ? .....   | 54        |
| <b>III. LE DÉFI D'UNE AIDE JURIDICTIONNELLE À LA HAUTEUR DES BESOINS.....</b>   | <b>55</b> |
| A. L'ORGANISATION ET LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....  | 55        |
| 1. Le dispositif de l'aide juridictionnelle.....  | 55        |
| 2. Un outil essentiel de la politique d'accès au droit et à la justice.....   | 56        |
| B. LES CONDITIONS DE VERSEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....   | 58        |
| 1. Les barèmes et les montants versés .....   | 58        |
| 2. L'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle au cours des dernières années .....   | 59        |
| 3. Le recouvrement de l'aide juridictionnelle auprès de la partie condamnée aux dépens .....  | 61        |
| 4. La procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution par la voie de l'aide juridictionnelle .....                                | 61        |
| C. LES PISTES DE RÉFORME.....   | 63        |
| 1. La réforme prévue par le projet de loi de finances pour 2011 .....   | 63        |
| 2. Aide juridictionnelle et assurance de protection juridique .....   | 65        |
| <b>IV. LES DOTATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....</b>  | <b>66</b> |
| A. L'ADAPTATION EFFICACE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À SES NOUVELLES MISSIONS .....  | 67        |
| 1. Une préparation efficace à la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité .....                                     | 67        |
| 2. Une dotation permettant de poursuivre l'évolution de l'institution .....   | 68        |
| 3. L'organisation des services du Conseil constitutionnel.....  | 69        |
| B. LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE .....  | 70        |
| <b>V. L'EFFICACITÉ AVÉRÉE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE FACE À LA PROGRESSION DU CONTENTIEUX.....</b>                                      | <b>71</b> |
| A. LA POURSUITE ET LES RÉSULTATS DES EFFORTS BUDGÉTAIRES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....  | 71        |
| 1. L'augmentation des crédits et des emplois alloués à la justice administrative .....  | 71        |
| 2. La consolidation des indicateurs de performance .....  | 72        |
| 3. L'impact très positif des créations d'emplois de magistrat administratif depuis 2002.....  | 72        |
| 4. Le rééquilibrage des juridictions du sud-est et de la région parisienne grâce aux dernières créations de tribunaux.....                | 75        |
| B. LES CONDITIONS D'UNE CONSOLIDATION DES AMÉLIORATIONS OBTENUES.....   | 78        |
| 1. Une situation satisfaisante en matière de délais de jugement.....  | 78        |
| 2. L'évolution par matières du contentieux devant les tribunaux administratifs .....  | 82        |
| 3. L'impact des réformes récentes sur la progression du contentieux administratif .....   | 84        |
| 4. Les conséquences des modifications récentes et attendues en matière de contentieux des étrangers .....                                 | 87        |

|   |     |
|---|-----|
| C. LA DIFFICILE MUTATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE.....   | 91  |
| 1. <i>De l'augmentation des recours à la baisse du nombre de décisions rendues</i> .....  | 92  |
| 2. <i>Le renforcement indispensable des moyens de la CNDA</i> .....   | 95  |
| 3. <i>L'accès des demandeurs d'asile à l'aide juridictionnelle et le nombre insuffisant<br/>        d'avocats intervenants devant la Cour</i> ..... | 96  |
| <br>  |     |
| <b>ANNEXE 1 - AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....   | 99  |
| <br>  |     |
| <b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. SIMON SUTOUR,<br/>RAPPORTEUR</b> .....   | 101 |
| <br>  |     |
| <b>ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAIGNE,<br/>RAPPORTEUR</b> .....   | 103 |



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés<sup>1</sup>, 17 novembre 2010, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 24 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, 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 2011 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 », au sein de la mission « Justice », et des dotations allouées au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République au sein de la mission « Pouvoirs publics »,** a souligné que les crédits alloués à la justice judiciaire et à l'accès au droit étaient en progression, en dépit des contraintes budgétaires.

Il a considéré que les indicateurs de performance du programme « Justice judiciaire » donnaient une vision partielle et déformée de l'activité judiciaire, en agrégeant des procédures très différentes.

Expliquant que les frais de justice connaissaient une augmentation, il a indiqué que les juridictions étaient conduites à gérer une pénurie de moyens et à renoncer à certaines dépenses de fonctionnement. Il a estimé que le ministère de la justice devrait mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, afin de tenir compte des prévisions d'augmentation des départs à la retraite des magistrats et des fonctionnaires dans les prochaines années, une telle gestion conditionnant le succès de la politique de rattrapage des moyens de la justice.

La commission a adopté un amendement tendant à créer, au sein de la mission « Justice », un programme consacré au Conseil supérieur de la magistrature, afin de donner à cet organe constitutionnel une place conforme à ses missions et aux dispositions de la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

**M. Simon Sutour, rapporteur pour avis du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État »,** a indiqué que les dernières créations de tribunaux administratifs avaient permis un rééquilibrage des juridictions du sud-est et de la région parisienne. Relevant la forte concentration de certains contentieux dans les juridictions franciliennes, il a observé que les réformes attendues en matière de contentieux des étrangers auraient sans doute un impact important sur l'activité des tribunaux administratifs.

**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 2011.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de M. Michel Mercier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc15>





Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2011 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 le responsable est le 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 ministre<sup>1</sup>.

Votre commission s'écarte ainsi de la nomenclature budgétaire établie en application de la loi organique n° 2001-592 du 1<sup>er</sup> 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 Cour de justice de la République, ces crédits étant regroupés au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

Sans remettre en cause les améliorations apportées par la LOLF, votre commission souhaite en effet établir une vue d'ensemble de l'exercice des attributions régaliennes de la justice, selon une approche complémentaire de celle que développe la commission des finances.

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.

Conformément à la logique de performance qui s'applique à l'ensemble des services publics, la justice judiciaire et la justice administrative connaissent une évolution profonde, marquée par la recherche d'une plus grande productivité, dans un contexte de croissance de l'activité juridictionnelle.

---

<sup>1</sup> 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.

Le présent rapport s'attache à mesurer les résultats des efforts accomplis, tant en termes de recrutement et d'organisation que de modernisation des méthodes de traitement des contentieux.

\*

\* \*

## I. DES JURIDICTIONS FRAGILISÉES PAR LA POURSUITE DE L'EFFORT DE MODERNISATION DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PLUS CONTRAINT

Après l'audition de M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires de la justice et des déplacements dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance de Caen et de Metz, votre rapporteur observe que deux approches divergentes se dessinent quant à l'évolution des moyens alloués à la justice.

D'une part, celle de la Chancellerie qui, dans un contexte de forte dégradation des finances publiques, parvient à maintenir une progression globale des crédits de la mission « Justice ». D'autre part, celle des magistrats et fonctionnaires en juridiction, qui doivent faire face à la mise en œuvre de réformes de grande ampleur et constatent, de façon plus ou moins marquée, une réduction de leurs moyens.

### A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ, MAIS INADAPTÉ À LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

#### 1. Des crédits en progression

La progression des crédits alloués à la justice et à l'accès au droit se poursuivra en 2011, portant la part des crédits de la mission « Justice » dans le budget de l'État à 2,5 %, contre 1,83 % en 2005.

#### Évolution des crédits des programmes de la mission justice judiciaire examinés dans le présent avis (en millions d'euros)

| Numéro et intitulé du programme et de l'action           | Autorisations d'engagement |          |                  | Crédits de paiement |          |                  |
|--|----------------------------|----------|------------------|---------------------|----------|------------------|
|  | LFI 2010                   | PLF 2011 | 2011/2010 (en %) | LFI 2010            | PLF 2011 | 2011/2010 (en %) |
| 166 – Justice judiciaire                                 | 2 878,53                   | 4 133,00 | 43,58            | 2 835,07            | 2 959,68 | 4,40             |
| 101 – Accès au droit et à la justice <sup>(1)</sup>      | 342,62                     | 388,01   | 13,25            | 294,86              | 331,31   | 12,36            |
| 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice | 311,35                     | 248,00   | - 20,35          | 248,89              | 267,13   | 7,33             |

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Lors de son audition le 17 novembre 2010, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a déclaré que *« si l'objectif commun est de réduire le déficit public, il ne saurait être poursuivi à l'aveugle. Nous ne pouvons tout passer sous la même toise. La mission « justice » souffrait d'un grand besoin de rattrapage, que mes prédécesseurs avaient commencé à mettre en œuvre. Ce budget, à la hausse, ne fait qu'apporter un rééquilibrage supplémentaire. Depuis 2007, la volonté du Président de la République et du gouvernement de renforcer les missions de la justice, placées au cœur de notre société, a trouvé chaque année sa traduction budgétaire. L'effort est maintenu en 2011, puisqu'avec une dotation de 7,1 milliards, les crédits de la mission progressent de 4,15 % ».*

Votre rapporteur observe qu'au regard de l'étude de pays comparables publiée le 25 octobre 2010 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), conduite par M. Jean-Paul Jean, avocat général près la cour d'appel de Paris<sup>1</sup>, l'effort de rattrapage devra être poursuivi pendant plusieurs années encore, afin de donner à la justice française des moyens similaires à ceux qu'accordent nos voisins à leur système judiciaire. Ainsi, selon cette étude, qui se fonde sur les données de 2008 la France accorde 57,7 euros par habitant à la justice, contre 79,7 euros par habitant en Belgique, 106 euros par habitant en Allemagne (en 2006) et 114,6 euros par habitant aux Pays-Bas.

● ***Le programme « Justice judiciaire »***

Les crédits du programme « justice judiciaire » augmentent de 4,4 % en crédits de paiement (CP), passant de 2,835 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2010 à 2,959 milliards d'euros pour 2011. L'augmentation atteint 43,59 en autorisations d'engagement (AE) en raison de l'inscription de 1,203 milliard d'euros au titre du financement de la construction du palais de justice de Paris, réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP). Ces autorisations d'engagement figurent dans l'action « soutien ».

L'essentiel du montant, soit 1,2 milliard d'euros, correspond au **contrat de partenariat qui sera conclu pour la construction, l'exploitation et la maintenance du palais de justice de Paris**, pour une trentaine d'années. Un nouveau palais doit en effet être construit dans le quartier des Batignolles, dans le XVII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

Le délai de réalisation de l'opération explique l'importante différence que fait apparaître le tableau suivant entre les AE et les CP de l'action « soutien » et du programme tout entier. En effet, la consommation des crédits de paiement pour cette opération ne devrait commencer qu'en 2014.

---

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_pays\\_comparables.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_pays_comparables.pdf)

Votre rapporteur souligne que le financement de cette opération constituera un effort important dans un contexte de réduction des dépenses publiques et ne pourra être assuré par une diminution des moyens de fonctionnement des juridictions.

**Évolution des crédits du programme justice judiciaire**  
(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de l'action/sous action  | Autorisations d'engagement |              |                         | Crédits de paiement |                |                         |
|---|----------------------------|--------------|-------------------------|---------------------|----------------|-------------------------|
|   | LFI 2010                   | PLF 2011     | Évolution 2011/2010 (%) | LFI 2010            | PLF 2011       | Évolution 2011/2010 (%) |
| <b>01 – Traitement et jugement des contentieux civils</b>                               | 891,7                      | 910,7        | 2,13                    | 891,7               | 910,7          | 2,13                    |
| <b>02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales</b>            | 961,8                      | 1 026,5      | 6,73                    | 962,4               | 1 026,5        | 6,66                    |
| <b>03 – Cassation</b>   | 65,8                       | 66,4         | 0,91                    | 65,8                | 66,4           | 0,91                    |
| <b>04 – Conseil supérieur de la magistrature</b>  | 2,2                        | 2,9          | 31,82                   | 2,2                 | 2,9            | 31,82                   |
| <b>05 – Enregistrement des décisions judiciaires</b>                                    | 13,9                       | 14           | 0,72                    | 13,9                | 14             | 0,72                    |
| <b>06 – Soutien</b>   | 835                        | 2 002,2      | 139,78                  | 791                 | 828,9          | 4,78                    |
| <b>07 – Formation (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes)</b> | 80,6                       | 81,4         | 0,99                    | 80,6                | 81,4           | 0,99                    |
| <b>08 – Support à l'accès au droit et à la justice</b>                                  | 27,2                       | 28,7         | 5,51                    | 27,2                | 28,7           | 5,51                    |
| <b>Total</b>  | <b>2 878,5</b>             | <b>4 133</b> | <b>43,59</b>            | <b>2 835</b>        | <b>2 959,7</b> | <b>4,40</b>             |

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel augmentent de 2,16 % entre 2010 et 2011, afin d'assurer notamment :

- le financement du schéma d'emplois du programme pour 2011 (+ 127 ETP) et des effets de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2010 (9,8 millions d'euros) ;

- les mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires qui doivent changer de résidence administrative en raison de la réforme de la carte judiciaire (10 millions d'euros) ;

- le paiement des heures supplémentaires des personnels de greffe (3,1 millions d'euros) ;

- le rachat des jours épargnés sur les comptes épargne temps (1,3 millions d'euros) ;

- les mesures catégorielles relatives à la revalorisation des régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires (7,25 millions d'euros) ;

- l'évolution du taux de cotisation des pensions civiles (62,47 % en 2010 ; 65,72 % en 2011), soit 41,7 millions d'euros.

• **Le programme « accès au droit et à la justice »**

Après une baisse inquiétante dans le budget précédent, le programme « accès au droit et à la justice » retrouve une trajectoire positive. En effet, les crédits de ce programme connaîtront une augmentation de 13,24 % en AE, de 342,63 à 388 millions d'euros, et une hausse de 12,35 % en CP, de 294,8 à 331,2 millions d'euros. Le programme retrouvera ainsi, peu ou prou, les montants qui lui étaient alloués en 2009.

**Évolution des crédits du programme accès au droit et à la justice**  
(en millions d'euros)

| Intitulé du programme   | Autorisations d'engagement |            |                         | Crédits de paiement |              |                         |
|---|----------------------------|------------|-------------------------|---------------------|--------------|-------------------------|
|   | LFI 2010                   | PLF 2011   | Évolution 2011/2010 (%) | LFI 2010            | PLF 2011     | Évolution 2011/2010 (%) |
| <b>1 – Aide juridictionnelle</b>  | 329,6                      | 369        | 11,95                   | 274,8               | 312,3        | 13,65                   |
| <b>2 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité</b> | 6,33                       | 6          | -5,21                   | 6,4                 | 6            | -6,25                   |
| <b>3 – Aide aux victimes</b>  | 4,1                        | 10,4       | 153,66                  | 11                  | 10,4         | -5,45                   |
| <b>4 – Médiation familiale et espaces de rencontre</b>                            | 2,6                        | 2,6        | 0                       | 2,6                 | 2,5          | -3,85                   |
| <b>Total</b>  | <b>342,63</b>              | <b>388</b> | <b>13,24</b>            | <b>294,8</b>        | <b>331,2</b> | <b>12,35</b>            |

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Votre rapporteur relève cependant que les crédits de l'aide juridictionnelle portent en fait la totalité de l'augmentation des crédits de paiement du programme.

Or, l'essentiel de la progression de la dotation par rapport au précédent budget, (36 millions d'euros sur les 37,3 millions d'euros) se justifie par le changement de taux de TVA<sup>1</sup>.

## 2. Un périmètre stabilisé

Le périmètre et l'organisation des trois programmes étudiés sont globalement stabilisés, sous réserve de deux modifications d'ordre technique.

En effet, le déploiement du nouveau système d'information financière de l'Etat (Chorus) entraîne logiquement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'abandon du programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » maintenu jusqu'alors pour des raisons techniques). Le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » se substitue désormais complètement au programme 213.

Par ailleurs, l'Etablissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), opérateur rattaché au programme « Justice judiciaire », relèvera en 2011 du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », au même titre que l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).

<sup>1</sup> Voir le III, A, 2 du présent rapport.

Ces deux établissements publics partagent en effet des moyens humains et matériels, ainsi que la même équipe de direction. Les subventions pour charges de service public seront dorénavant versées par le même programme à ces deux opérateurs.

### **3. Le maintien du Conseil supérieur de la magistrature à une place inadaptée à ses nouvelles missions**

#### **• Une progression des crédits qui reflète l'augmentation des charges et de l'activité du CSM au cours des dernières années**

Les crédits de fonctionnement alloués au CSM ont connu depuis 2006 une progression continue, qui reflète la hausse de l'activité du Conseil, ainsi que la prise en charge de dépenses de structure, comprenant notamment des dépenses relatives aux loyers, aux fluides, aux contrats de nettoyage, à la maintenance des installations techniques.

#### **La consommation des crédits de fonctionnement courant du CSM**

|                                  | <b>2003</b>    | <b>2004</b>    | <b>2005</b>    | <b>2006</b>    | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Dépenses de structure</b>     | 14 020         | 15 409         | 17 028         | 27 816         | 59 647         | 24 753         | 313 247        |
| <b>Dépenses d'activité</b>       | 218 714        | 294 276        | 334 615        | 343 402        | 383 364        | 430 875        | 468 199        |
| <i>dont frais de déplacement</i> | <i>126 225</i> | <i>201 166</i> | <i>166 434</i> | <i>204 151</i> | <i>190 887</i> | <i>270 684</i> | <i>258 263</i> |
| <b>Dépenses d'équipement</b>     | 9 816          | 24 243         | 2 743          | 13 080         | 38 599         | 57 458         | 39 313         |
| <b>Dépenses informatiques</b>    | 72 447         | 31 069         | 72 441         | 9 648          | 47 121         | 34 940         | 52 759         |
| <b>TOTAL</b>                     | 314 997        | 364 997        | 426 827        | 393 946        | 528 731        | 548 026        | 873 518        |

*Source : ministère de la justice et des libertés*

Les dépenses d'activité se composent notamment des dépenses relatives aux fournitures, aux abonnements, aux imprimés et travaux d'impression, aux frais de représentation sur justificatif, aux télécommunications.

Les dépenses d'équipement regroupent notamment les dépenses relatives à l'équipement mobilier, à l'achat de matériel de bureau, à l'agencement et à l'installation.

En 2009, les dépenses de fonctionnement courant du CSM ont augmenté de près de 66 % par rapport à la consommation 2008. Cette évolution tient principalement aux dépenses de structure (313 247 euros, soit 35 % du budget consacré au conseil).

En effet, en application des nouvelles orientations de la Présidence de la République, le CSM prend désormais en charge le règlement des dépenses de fonctionnement qui auparavant étaient assumées par les services de l'Elysée. La redevance pour occupation de ses locaux, d'un montant de 286 000 euros a ainsi fortement accru la consommation des crédits en 2009.

Le principal poste de dépenses concerne les dépenses d'activité (468 199 euros), qui comprennent notamment les frais de déplacement (258 263 euros) des membres du conseil, occasionnés par des missions

d'information dans les cours d'appel et tribunaux, et par des missions d'études à l'étranger.

**La consommation des crédits de personnel (en euros)**

| 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007      | 2008      | 2009      |
|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 636 836 | 560 526 | 539 500 | 727 026 | 1 231 665 | 1 460 748 | 1 348 369 |

Source : ministère de la justice et des libertés

Les crédits de masse salariale du Conseil supérieur de la magistrature regroupent les rémunérations des personnels titulaires et détachés auprès du CSM, ainsi que les vacances des membres du Conseil.

La progression des dépenses de personnel en 2007, s'explique par la modification du décret n° 2007-1255 du 21 août 2007 qui a augmenté le nombre de vacances des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

**• L'entrée en vigueur de la réforme du CSM**

Les crédits destinés au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), devraient connaître, en AE comme en CP, une augmentation de 31,8 %, passant de 2,2 à 2,9 millions d'euros entre 2010 et 2011. Cette hausse tient essentiellement à la progression des dépenses de personnel, liée à la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, issue de la révision du 23 juillet 2008.

En effet, en janvier 2011, à l'issue des opérations de renouvellement du Conseil supérieur, le CSM comptera 22 membres au lieu de 16 actuellement. Le mandat du Conseil supérieur de la magistrature arrive à expiration le 22 janvier 2011. En application de l'article premier du décret n°94-199 du 5 mars 1994 modifié, les élections des magistrats ont lieu quatre mois au plus et quinze jours au moins avant la date d'expiration du mandat de ses membres.

Les élections du collège des magistrats du siège et du collège des magistrats du parquet auront lieu du 23 novembre au 29 novembre 2010 inclus. Les 80 grands électeurs du parquet élus se réuniront au Conseil supérieur de la magistrature pour procéder à l'élection de leurs représentants le 13 décembre 2010 ; ceux du siège (160) voteront au cours d'une assemblée le 14 décembre 2010.

Les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation se réuniront le 9 décembre 2010 en assemblée générale extraordinaire pour élire le représentant des magistrats du siège et le représentant des magistrats du parquet. Dans la semaine du 13 au 16 décembre 2010, les chefs de cour et de juridiction procéderont également à l'élection de leurs représentants.

Les autorités qui doivent élire ou désigner les autres membres du Conseil supérieur de la magistrature devraient faire connaître le nom des membres élus ou choisis avant la fin de l'année 2010.

En 2011, la prévision de dépenses en crédits de personnel du Conseil supérieur de la magistrature s'élève à 2,047 millions d'euros. L'augmentation

résulte essentiellement de la croissance conséquente du nombre de vacances des membres du Conseil, en application de la réforme du CSM, dont le coût supplémentaire est évalué à 300 000 euros. Dans une moindre mesure, cette augmentation est également liée à l'évolution des mesures générales (valeur du point fonction publique, etc.) et indemnitaires.

**Votre rapporteur s'étonne par ailleurs que la question des locaux du CSM ne soit pas évoquée dans le projet de loi de finances, puisque le Conseil supérieur ne semble pas disposer actuellement de locaux lui permettant d'accueillir un nombre de membres et un personnel plus nombreux.**

• *Une place inadaptée dans le programme « Justice judiciaire »*

Les actions menées par le Conseil supérieur de la magistrature ainsi que les moyens qui lui sont alloués sont l'objet d'une action inscrite dans le programme « justice judiciaire ». Votre commission juge cette situation inadaptée depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006.

Ainsi, lors de l'examen du budget 2010, votre rapporteur estimait 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 de la direction des services judiciaires.

Depuis, la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a modifié la rédaction de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, afin de prévoir que « l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances ».

Il convient donc de tirer les conséquences de cette disposition qui vise à conforter l'indépendance du CSM, dans l'esprit de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

En effet, laisser le CSM figurer au sein du programme où se trouvent également les effectifs de magistrats, c'est l'exposer à l'application de la fongibilité, ce qui suffit à donner, ne serait-ce qu'en théorie, l'impression que son autonomie n'est pas garantie, la fongibilité des crédits au sein d'un même programme jouant à la hausse comme à la baisse<sup>1</sup>.

Surtout, le responsable du programme « justice judiciaire » est le directeur des services judiciaires, par ailleurs chargé d'établir les propositions de nomination sur lesquelles le Conseil supérieur doit rendre un avis et qui représentaient en 2008 près de 96 % de son activité en matière de nomination<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 392 (2009-2010) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif à l'application de l'article 65 de la Constitution.

<sup>2</sup> Soit 2 171 propositions sur 2 256 nominations selon les chiffres fournis par le Conseil supérieur dans son Rapport d'activité pour 2008, *La documentation française*, 2009, p. 21.



La même autorité fixe ainsi les crédits du CSM et sollicite son avis sur les propositions de nomination qu'elle lui soumet. Cette situation paraît incompatible avec l'indépendance qui doit être reconnue au Conseil supérieur pour l'exercice de ses missions constitutionnelles.

C'est pourquoi votre commission vous soumet un **amendement** tendant à créer, au sein de la mission « justice », un programme consacré au Conseil supérieur de la magistrature. Ce programme serait doté des AE et des CP que le projet de loi de finances attribue à l'action CSM du programme « justice judiciaire », soit 2 929 394 euros.

**Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » donnerait au budget de cet organe constitutionnel une place conforme à l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 modifiée**, en le soustrayant à la gestion de la direction des services judiciaires. En outre, en demeurant au sein de la mission « Justice », le CSM bénéficierait toujours de l'appui du ministère de la justice lors de la préparation du budget.

## ***B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE LARGEMENT INDIFFÉRENTE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA JUSTICE***

### **1. Les difficultés de renseignement des indicateurs de performance**

#### **• *La performance du programme « services judiciaires »***

Les indicateurs retenus pour le programme « *justice judiciaire* » en 2010 sont reconduits pour 2011 et ne font pas l'objet de modifications.

Néanmoins, dans le cadre de la mise en œuvre d'un document de politique transversale, initié par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), et afin de répondre à un besoin de suivi, le programme « justice judiciaire » s'est enrichi de plusieurs sous-indicateurs propres à la justice des mineurs, définis et déclinés à partir des objectifs et indicateurs existants :

Ainsi, l'objectif 1, « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* », comporte désormais deux sous-indicateurs relatifs d'une part aux appels sur décisions du juge des enfants en assistance éducative et, d'autre part, au juge des enfants (assistance éducative). De même, l'indicateur 1.6, portant sur le nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en équivalent temps plein travaillé), est assorti d'un sous-indicateur portant, au niveau des tribunaux de grande instance, sur le juge des enfants (mesure en matière d'assistance éducative).

L'objectif 2, « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* », est également complété par des sous-

indicateurs relatifs au délai moyen de traitement des procédures pénales s'agissant respectivement des crimes et des délits commis par des mineurs.

L'objectif 3, « *amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales* », est assorti d'un sous-indicateur portant sur le taux d'alternative aux poursuites devant les tribunaux de grande instance, en matière de justice des mineurs (y compris les mesures de rappel à la loi).

Trois types de difficultés demeurent en ce qui concerne la mesure de la performance du programme « Justice judiciaire » :

- l'obtention tardive de données concernant certaines juridictions. En effet, les données des tribunaux d'instance ne sont jamais consolidées avant le mois de juin de l'année N+1, et portent alors sur 80 % de leur activité ; les données définitives (sur 100 % de l'activité) ne sont disponibles qu'au mois de septembre de N+1. Les données définitives des autres juridictions sont disponibles fin juin ce qui est davantage compatible avec l'élaboration du projet de loi de finances.

Selon les indications données à votre rapporteur, le nombre de tribunaux (en diminution après la réforme de la carte judiciaire) et des outils informatiques disparates sont les principaux obstacles au renseignement des indicateurs à partir de données plus récentes.

Le ministère de la justice indique avoir pris des mesures qui devraient permettre d'amoinrir ces difficultés dans les deux années à venir.

Les données des tribunaux de commerce connaissent une situation proche de celle des tribunaux d'instance, mais les actions engagées pour y remédier devraient être opératoires pour le prochain projet de loi de finances, un certain nombre de données pouvant désormais être traitées dès le mois d'avril de N+1.

- un décalage du recueil de données pour certaines activités judiciaires. En effet, pour les indicateurs de délais et de taux d'exécution des peines, les données ne sont disponibles qu'en septembre de l'année N+1 pour le délai, et en septembre N+2 pour le taux d'exécution des peines prononcées en année N. Ainsi, le taux d'exécution des peines autres que celles prononcées contradictoirement n'est mesurable que sur une période d'au moins 18 mois. Ainsi, à titre d'exemple, le taux d'exécution des peines proposées pour l'année 2008 concerne les peines prononcées en 2006.

- le calcul des ETPT pris en compte dans les indicateurs d'efficience des magistrats et fonctionnaires. Les ETPT disponibles pour renseigner les indicateurs du rapport annuel de performance (vers le mois de mars de N+1) comme ceux disponibles pour le projet annuel de performance (vers juin de N+1) sont issus de l'infocentre Irhis, seule source compatible avec les exigences des indicateurs (civil/pénal, par juridictions), mais comporte aussi certaines limites (affectation à une seule action civile ou pénale, pas de distinction entre juges spécialisés et non spécialisés).

L'autre méthode pour obtenir une information plus fine est le recours à des déclaratifs annuels par les juridictions, mais ce dispositif nécessite un traitement manuel lourd, entraînant une consommation d'ETP excessive.

Ainsi en 2009 si toutes les cours d'appel ont répondu, les données n'ont été disponibles qu'en juillet, ce qui n'est pas compatible avec le projet et le rapport annuels de performance.

La direction des services judiciaires met en œuvre un nouvel infocentre, H@rmonie, qui comportera un module d'affectation des agents aux actions du programme ce qui pourrait constituer une solution aux problèmes actuels.

• ***La performance du programme « accès au droit et à la justice »***

Les indicateurs de performance du programme « accès au droit et à la justice » n'ont pas fait l'objet de modifications.

Cependant, les modalités de renseignement de l'indicateur de performance lié à la satisfaction des usagers des maisons de justice et du droit (MJD) ont été modifiées.

L'enquête de satisfaction est dorénavant conduite à l'échelle nationale. Les MJD n'ont désormais plus directement la charge de l'enquête de satisfaction qui les concerne.

• ***La performance du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »***

Pour 2011, quelques modifications ont été apportées aux objectifs et indicateurs du programme « *conduite et pilotage de la politique de la justice* ».

L'objectif 1 « *Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société* » et l'indicateur 1.1 intitulé « *Taux de publication des décrets d'application des lois* » sont conservés. Toutefois, seuls demeurent les sous-indicateurs pondérés au civil et au pénal, à un an, le sous-indicateur à 6 mois étant supprimé. Aussi le sous-indicateur est-il affecté d'une valeur cible de 100 %.

Votre rapporteur estime que la modification de ce sous-indicateur dénote un manque d'ambition, la publication des décrets d'application des lois dans l'année suivant l'adoption de ces dernières ne constituant pas véritablement une performance. Le sous-indicateur relatif au taux de publication des décrets dans les six mois suivant l'adoption de la loi paraissait beaucoup plus conforme à une logique d'entraînement et d'amélioration.

L'objectif 2 « *assurer une gestion efficiente des personnels* » est supprimé, l'indicateur associé relatif à la dépense moyenne pour le bureau du personnel de la gestion d'un agent de l'administration centrale faisant doublon avec le ratio gérants/gérés figurant dans la justification au premier euro du programme.

L'objectif 3 renommé « *objectif 2 - Optimiser la gestion des projets immobiliers* » relatif à la performance de l'APIJ, agence pour l'immobilier de la justice (ex AMOTMJ) est maintenu, l'indicateur étant renommé « *performance de la production immobilière de l'APIJ* ».

**Le schéma de la gestion déconcentrée  
des moyens financiers des juridictions judiciaires**

**Les responsables de budget opérationnel de programme**

Les premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel ainsi que les présidents et procureurs des tribunaux supérieurs d'appel assurent la responsabilité conjointe de leur budget opérationnel de programme.

A ce titre, ils préparent le projet de budget de la cour d'appel ou du tribunal supérieur d'appel, après avoir identifié les résultats à atteindre au titre des objectifs stratégiques du programme appliqués au ressort de la cour d'appel et les moyens d'atteindre ces résultats.

Dans un cadre pluriannuel, ils programment les activités, en suivent l'exécution et procèdent à tous les ajustements nécessaires en cours d'année. Ils rendent compte de leur action au responsable du programme, qui approuve le budget opérationnel de programme et en suit l'exécution.

Ils ont pour mission de s'assurer du suivi de la performance dont ils rendent également compte au responsable du programme. En fin d'exercice, ils établissent un compte-rendu annuel de gestion.

**Les services administratifs régionaux (SAR)**

Les services administratifs régionaux, sous la responsabilité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, assistent les premiers présidents et les procureurs généraux dans leurs missions de responsables de budget opérationnel de programme et d'ordonnateurs secondaires.

Ces services assurent la préparation et l'exécution du budget opérationnel de programme sur un plan budgétaire et comptable, notamment en leur qualité de service ordonnateur de la cour d'appel. Ils ajustent cette programmation en tant que de besoin en cours d'année.

Pour mener à bien cette mission, les services administratifs régionaux sollicitent régulièrement les arrondissements budgétaires et leur cellule budgétaire.

**Les arrondissements judiciaires**

Les cellules budgétaires d'arrondissement judiciaire, placées sous l'autorité des chefs de juridiction du tribunal de grande instance (TGI), contribuent à la préparation et à l'exécution du budget opérationnel de programme. Elles identifient les besoins budgétaires des juridictions placées dans le ressort du TGI et jouent un rôle de programmation et de gestion des engagements juridiques pris en application des orientations des responsables de budgets opérationnels de programme.

Les crédits déconcentrés concernent :

- les dépenses de rémunération des personnels titulaires et non titulaires (vacataires et contractuels) relevant des différentes juridictions du ressort ;
- les dépenses de fonctionnement et d'entretien courant des juridictions du ressort ;

- les dépenses liées aux frais de justice des juridictions du ressort.

Par ailleurs, le décret n° 2006-806 du 6 juillet 2006, a étendu la compétence des responsables de budgets opérationnels de programme, en matière immobilière, aux dépenses et recettes se rapportant aux opérations d'investissement dont le montant est inférieur à un seuil fixé par arrêté, soit 60.000 euros.

## **2. Une approche quantitative et globalisante qui ne correspond pas à la complexité de la justice**

Votre rapporteur considère que la logique de performance définie par la LOLF peut sembler difficile à appliquer à la justice, dont la qualité suppose un examen personnalisé de chaque affaire.

Les indicateurs du projet annuel de performance consacré à la mission « Justice » sont d'ailleurs construits selon **une approche essentiellement quantitative**, qui ne peut donner qu'une idée très partielle et grossière de l'activité judiciaire.

Ainsi, 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).

Les magistrats que votre rapporteur a rencontrés à la Cour d'appel et au tribunal de grande instance de Metz ont considéré que l'appréciation de l'activité juridictionnelle en termes de performance se heurtait aux exigences de qualité des décisions de justice.

Votre rapporteur estime que la logique de performance induite par la LOLF a permis d'engager et d'accompagner un mouvement global de rationalisation du travail des juridictions.

Toutefois, **l'approche statistique n'offre qu'une vue schématique et parfois déformée de l'activité judiciaire**. En outre, les nombreux efforts demandés aux magistrats et aux fonctionnaires de la justice, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire et du développement de nouvelles applications informatiques, aboutissent aujourd'hui à une situation de découragement et de fragilité.

En effet, les indicateurs de performance ne mesurent pas le dévouement des femmes et des hommes qui assurent le fonctionnement de la justice. Or, votre rapporteur souligne, après un nombre conséquent de

déplacements dans les juridictions au cours des dernières années, que sans cette disposition à servir des magistrats et des fonctionnaires, les secteurs les plus sollicités de l'activité judiciaire seraient en situation de sinistre.

### ***C. L'ACHÈVEMENT DE LA NOUVELLE CARTE JUDICIAIRE EN 2011***

#### **1. La nouvelle carte judiciaire**

La dernière étape de la réforme de la carte judiciaire, commencée en février 2008, se concrétisera le 1<sup>er</sup> janvier 2011, avec la suppression de 21 tribunaux de grande instance. Les décrets mettant en œuvre cette réforme prévoient en effet une mise en œuvre progressive sur trois ans.

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<sup>er</sup> janvier 2009 pour les tribunaux de commerce (55 suppressions, création de 5 tribunaux de commerce et d'un tribunal mixte de commerce) ;
- 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> octobre 2009 pour 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, Castelnau-dary) et un greffe détaché (Champagnole) ;
- 31 décembre 2009 pour les 151 autres tribunaux d'instance (et juridictions de proximité du même siège et 41 greffes détachés) ;
- 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour le tribunal de grande instance de Péronne ;
- 5 septembre 2010 pour le tribunal de grande instance de Bressuire.

**La mise en place de la nouvelle carte judiciaire s'achèvera le 31 décembre 2010, avec la suppression de 21 autres tribunaux de grande instance.**

La date de fermeture de plusieurs juridictions a été avancée à la demande des chefs des cours d'appel. Tel a été le cas pour les tribunaux de grande instance de Belley et Millau, fermés dès le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

Ces fermetures par anticipation étaient soumises à plusieurs conditions. En effet, les situations individuelles des magistrats et fonctionnaires concernés devaient être réglées, la juridiction de rattachement devait offrir une infrastructure immobilière satisfaisante pour permettre l'accueil des juridictions regroupées et les avis rendus sur le projet par les instances locales (et notamment par le comité technique paritaire régional) ne devaient pas être défavorables.

Au total, la réforme de la carte judiciaire, engagée en juin 2007, permettra, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'atteindre le nombre de **865 juridictions judiciaires**, contre 1193 précédemment.

## **2. Les mesures d'accompagnement de la réforme**

Les magistrats et fonctionnaires de la justice rencontrés par votre rapporteur jugent globalement satisfaisante la prise en compte de la situation des personnels dans le cadre de la mise en œuvre la réforme de la carte judiciaire. Demeurent toutefois quelques situations compliquées, notamment de fonctionnaires qui doivent désormais effectuer des trajets particulièrement importants pour gagner chaque jour leur juridiction d'affectation.

### **• *L'accompagnement des personnels et des professions judiciaires***

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 le souhaitent, peuvent bénéficier d'un entretien individuel réalisé par les représentants de la mission carte judiciaire et les sous-directions des ressources humaines de la magistrature et des greffes, ce qui permet de prendre en compte en amont leurs souhaits et les éventuelles difficultés liées à leur reclassement ;

- un reclassement en priorité au sein d'une juridiction, puis d'un autre service du ministère de la justice et des libertés 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).

Par ailleurs, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux de grande instance supprimés et qui avaient établi leur résidence professionnelle dans le ressort de l'un de ces tribunaux peuvent, en application du décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008, bénéficier d'une aide à l'adaptation de l'exercice de leur profession aux conditions nouvelles résultant de la suppression de ces juridictions. La première fraction – forfaitaire - de cette aide leur a été versée en fin d'année 2008, pour un montant total d'environ 4,7 millions d'euros.

Selon M. Mathieu Héronard, secrétaire général adjoint du ministère de la justice et des libertés, au 15 novembre 2010, 483 aides ont été versées aux avocats, d'un montant de 10 000 euros, dans la limite de 25 % de leur chiffre d'affaires. Le nouveau régime d'aide qui entrera en vigueur en 2011 suppose la présentation d'un projet par les avocats concernés, ce qui pourrait conduire à une réduction du nombre de dossiers.

- ***L'accompagnement immobilier***

La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire se traduit par la réalisation de plus de 400 opérations immobilières, dont une centaine de solutions provisoires permettant de respecter les délais prévus pour opérer le regroupement des juridictions.

Ces opérations, consistent dans la plupart des cas à densifier les locaux de la juridiction d'accueil, ou à recourir à des locations qui seront suivies par la livraison de locaux définitifs.

Lors de son audition, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a indiqué que « *le coût immobilier de la réforme de la carte judiciaire était estimé à 900 millions d'euros avant que la réforme ne soit arrêtée ; il est aujourd'hui évalué à 375 millions. En 2011, 40,5 millions seront destinés à financer sa mise en œuvre* ».

Votre rapporteur souligne que compte tenu du coût du volet immobilier de la réforme, les résultats, en termes d'économies budgétaires, de la mise en place d'une nouvelle carte judiciaire, ne pourront être observés qu'à long terme.

- ***L'accompagnement matériel et organisationnel***

Cet accompagnement se traduit 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 ...).

Pour accompagner les juridictions dans la mise en œuvre de la réforme, des guides méthodologiques ont été publiés par type de juridiction présentant les opérations à réaliser. Des guides ont ainsi été successivement publiés pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'homme, pour les tribunaux d'instance et pour les tribunaux de grande instance.

Enfin, d'importantes opérations informatiques ont été menées pour garantir la continuité du fonctionnement des services. Ainsi, les archives et dossiers papier des juridictions supprimées sont transmis à la juridiction de regroupement, de même que les données informatiques. Dans ce cadre, les services judiciaires s'efforcent de réduire au maximum la charge de reprise manuelle de données informatiques en l'automatisant le plus possible.

Votre rapporteur considère qu'une évaluation approfondie devra être faite de la réforme de la carte judiciaire dans les prochaines années, afin de réaliser, le cas échéant, les ajustements qui paraîtraient nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement de la justice.

### **3. Les maisons de justice et du droit et les antennes de justice, pour une présence judiciaire dans un contexte de réforme de la carte judiciaire**

Dans un contexte de réforme de la carte judiciaire, votre rapporteur juge indispensable qu'un effort particulier soit accordé au développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité.

Il existe 127 maisons de justice et du droit (MJD) réparties au sein de 27 cours d'appel (57 départements concernés)<sup>1</sup>. Ces structures de proximité sont implantées prioritairement (91 % d'entre elles) dans les zones urbaines sensibles ou à proximité.

Les projets de création sont instruits par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) puis examinés par un comité réunissant les différentes directions du ministère de la justice et des libertés concernées. Les MJD sont créées par arrêté du Garde des Sceaux.

Leur création repose sur des conventions, signées par l'ensemble des partenaires de la structure : le préfet de département, les chefs de juridiction dans le ressort duquel est située la MJD, le président du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), le maire du lieu d'implantation, le bâtonnier de l'ordre des avocats, les associations œuvrant dans le domaine judiciaire, et le cas échéant, les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), et de l'administration pénitentiaire.

---

<sup>1</sup> Depuis la loi du 18 décembre 1998, les MJD sont mentionnées dans le code de l'organisation judiciaire, aux articles R 131-1 et suivants.

Ces structures sont présidées par les chefs de la juridiction de rattachement.

La chancellerie assure le suivi du dispositif et l'harmonisation des pratiques, en lien avec les chefs de cour et de juridiction.

Les MJD ont reçu (personnes convoquées et visiteurs), en 2008, plus de 664 682 personnes, 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, 13 678 personnes dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse et 14 739 personnes par le médiateur de la République.

L'activité judiciaire a représenté 25% de l'activité totale avec 166 398 justiciables reçus, la plupart dans le cadre d'une procédure pénale (mesures alternatives aux poursuites, application des peines...). L'aide aux victimes, avec 12 000 personnes accueillies, a représenté 10 % de l'activité, tandis que les activités du délégué du médiateur de la République et de la PJJ, avec 13 678 mineurs reçus, ont chacune constitué 2 % de l'activité globale.

S'agissant des personnels, il n'est pas toujours possible d'affecter des greffiers dans les MJD, compte tenu des contraintes existant dans certaines juridictions. Les postes sont dans certains cas pourvus grâce à la mise à disposition de contrats aidés par les CDAD et à l'affectation d'agents de catégorie C des services judiciaires.

Ainsi, 36 MJD fonctionnent sans greffier, 12 avec un personnel de catégorie C. 22 structures fonctionnent à l'heure actuelle avec des personnels mis à disposition par les collectivités territoriales.

Les 118 ETPT affectés aux MJD se répartissent comme suit :

- personnels d'encadrement : 7 ETPT ;
- greffiers et autres personnels de catégorie B : 77 ETPT ;
- personnels d'exécution : 34 ETPT.

S'agissant du financement des MJD, le ministère de la justice prend en charge les traitements des magistrats, du greffier, des agents de la protection judiciaire de la jeunesse et du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), les frais de justice, éventuellement les frais de téléphonie et un investissement initial de 11 435 euros (financé sur le programme « accès au droit et à la justice ») pour le premier équipement informatique et divers mobiliers et matériels.

Les collectivités locales prennent en charge la mise à disposition des locaux (avec les charges afférentes) et leur équipement, ainsi que la mise à disposition de personnel d'accueil.

• *Les projets de création de MJD*

Dans le cadre de la réorganisation de la carte judiciaire, le garde des sceaux a annoncé la création de MJD « nouvelle génération » afin de maintenir une présence judiciaire de proximité en milieu rural.

Ainsi, tandis que les MJD étaient précédemment situées dans des zones urbaines, les maisons de justice et du droit « nouvelle génération » sont implantées **dans les territoires ruraux**, particulièrement dépourvus de services judiciaires, pour permettre à leurs habitants de bénéficier d'un accès au droit et à la justice.

Les trois premières MJD de nouvelle génération ont ouvert leurs portes durant le 1<sup>er</sup> semestre 2010 à Châteaubriant (Morbihan), à Toul (Meurthe-et-Moselle) et à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir). La création de deux autres structures est prévue pour le dernier trimestre de cette année à Lodève (Hérault) et à Briançon (Hautes-Alpes).

Ce processus se poursuivra en 2011 avec la création de six nouvelles MJD « nouvelle génération » à Faulquemont (Moselle), Porto-Vecchio (Corse-du-Sud), Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher), Saint-Jean-de-Maurienne (Savoie), Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie) et Loudéac (Côtes-d'Armor).

Ces MJD de nouvelle génération sont équipées de bornes de visioconférence, nommées « contacts visio-justice » (CVJ) qui doivent permettre à l'utilisateur d'entrer en contact à distance et d'échanger des documents avec le greffier de la juridiction de rattachement.

Selon le secrétariat général du ministère de la justice, le recours à ces nouvelles technologies de l'information et des communications constitue une offre de service de qualité et concourt au maintien d'une présence judiciaire de proximité permettant de suppléer l'absence ou l'éloignement d'une juridiction.

Votre rapporteur reste dubitatif quant à la pertinence de tels équipements dans les zones rurales, pour les citoyens qui ne sont pas nécessairement des utilisateurs aguerris des nouvelles technologies.

Comme l'ont relevé les magistrats rencontrés à Metz, dans un département qui compte aujourd'hui deux MJD classiques (à Woippy et à Forbach) et qui doit accueillir en 2011 une MJD de nouvelle génération, il est permis de douter que le remplacement des tribunaux d'instance et des greffes détachés par des « bornes visio » constitue la méthode la plus adaptée pour permettre aux publics concernés, souvent fragiles (affaires de tutelle, de surendettement...), de garder un contact aisé avec la justice.

Votre rapporteur considère que ce type d'évolution pose la question de la déshumanisation du rapport à la justice et devra à terme faire l'objet d'une évaluation approfondie.

● ***Les antennes de justice***

Les antennes de justice ont vocation à accueillir des activités semblables à celles exercées au sein des maisons de justice et du droit (aide aux victimes, permanences de délégués du procureur, médiation familiale, permanences d'accès au droit, permanences du SPIP et de la PJJ).

La différence fondamentale entre les deux types de structures réside dans le fait que les antennes de justice sont dépourvues de statut légal et peuvent résulter de la seule initiative des chefs de juridiction et des élus locaux, alors que les Maisons de justice et du droit sont inscrites dans le code de l'organisation judiciaire et créées par arrêté du Garde des Sceaux.

Les antennes de justice sont au nombre de 48 (dont 26 situées sur l'île de La Réunion), réparties au sein de 9 cours d'appel (10 départements concernés). Ces structures, gérées uniquement par du personnel de collectivités territoriales, ont reçu en 2008 plus de 122 159 visiteurs.

La coexistence de ces deux types de structures aux activités analogues nuit à la cohérence du réseau judiciaire de proximité. A ce titre l'inspection générale des services judiciaires, dans son rapport sur les maisons de justice et du droit de juillet 2003 avait constaté le manque de lisibilité des différences entre ces dispositifs et préconisé d'examiner avec les chefs de cour d'appel les modalités de transformation des antennes de justice existantes en MJD, ou en simples points d'accès au droit.

Toutefois, la plupart des antennes de justice sont de petites structures implantées au sein de zones faiblement peuplées. Cette donnée démographique ne permet pas de garantir une fréquentation suffisante pouvant assurer une activité pérenne à la MJD.

En outre, il convient de ne pas sous-estimer le fait qu'une MJD nécessite un investissement de taille pour une commune, qui doit mettre à disposition un local d'au moins 150m<sup>2</sup>, en assurer les charges de fonctionnement et y affecter du personnel. Il est donc nécessaire de s'assurer que les collectivités territoriales sont en mesure d'assumer ce type de projet.

● ***Des dispositifs de proximité plébiscités par les usagers***

Dans le cadre du processus d'évaluation des moyens de fonctionnement et d'animation des maisons de justice et du droit (MJD), le ministère de la justice et des libertés réalise depuis 2006 une enquête sur la satisfaction des usagers de ces établissements judiciaires.

Les résultats de cette enquête permettent de renseigner au niveau national l'indicateur de performance associé aux MJD et concourent à l'amélioration de la gestion de ces structures.

Précédemment, cette enquête se présentait sous la forme de questionnaires d'activités remplis par les usagers, adressés à toutes les structures, puis exploités par la sous-direction de la statistique et des études relevant du Secrétariat Général du ministère.

Afin de la rendre plus performante, l'enquête de satisfaction a été modifiée par la Chancellerie, tant dans son contenu que dans le mode de collecte des informations.

Depuis 2009, l'enquête est menée sous la forme d'entretiens téléphoniques auprès d'un échantillon représentatif d'utilisateurs s'étant rendus à la MJD et ayant donné leur accord pour répondre. Le questionnaire utilisé pour les précédentes enquêtes a été amélioré et modifié en ce qui concerne l'ordre, le nombre de questions et les items.

Ainsi, pour la première fois en 2009, cette consultation a été réalisée téléphoniquement auprès de 1 095 personnes tirées au sort parmi les 6 273 utilisateurs s'étant rendus dans une MJD entre le 1<sup>er</sup> et le 14 octobre 2009 et ayant accepté de répondre à l'enquête.

Il résulte de l'exploitation des données recueillies au cours de ces entretiens téléphoniques que 86% des utilisateurs interrogés estiment que la MJD a répondu globalement à leurs attentes. Plus spécifiquement, 97 % d'entre eux plébiscitent la qualité de l'accueil reçu à leur arrivée, tandis que 84% de ceux qui se sont spontanément rendus dans la MJD sont satisfaits du délai de traitement de leur demande et 83% sont satisfaits de la réponse apportée par l'intervenant rencontré.

Ces chiffres démontrent la valeur ajoutée des MJD pour les utilisateurs qui se voient proposer gratuitement, dans un lieu unique, une offre d'accès au droit diversifiée et adaptée aux difficultés juridiques ou sociales qu'ils peuvent rencontrer.

#### ***D. L'AUGMENTATION DES FRAIS DE JUSTICE ET LA GESTION DE LA PÉNURIE PAR LES JURIDICTIONS***

##### **1. La reprise confirmée de l'augmentation des frais de justice**

Les résultats spectaculaires obtenus en matière de maîtrise des frais de justice en 2006 ont constitué une 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...).

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.

Toutefois, l'évolution des frais de justice semble être répartie à la hausse en 2009, même si le volume total reste inférieur aux 487 millions d'euros atteints en 2005.

#### Evolution des dépenses de frais de justice depuis 2005

| <i>En euros</i>                               | <b>2005</b> | <b>2006*</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|---|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Frais de justice pénale</b>                | 376 730 003 | 262 368 022  | 260 704 830 | 269 463 595 | 293 404 331 |
| <b>Frais de justice civile et prud'homale</b> | 60 550 124  | 22 988 085   | 22 980 767  | 24 031 250  | 23 086 178  |
| <b>Frais de justice commerciale</b>           | 37 472 377  | 23 234 210   | 25 283 192  | 30 290 149  | 35 990 000  |
| <b>Autres frais de justice</b>                | 12 618 837  | 70 831 855   | 79 652 042  | 77 946 516  | 80 065 069  |
| <b>Total frais de justice</b>                 | 487 371 341 | 379 422 139  | 388 620 831 | 401 731 510 | 432 545 578 |

Source : ministère de la justice et des libertés

\* 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". La ligne "Autres frais de justice" correspond aux frais relevant des actions « soutien », « cassation » et « enregistrement des décisions judiciaires ».

## 2. L'augmentation des frais de justice pénale

De 2003 à 2005, la dépense de frais de justice a connu une progression de 42,7 %.

Après avoir diminué en 2006 de 22,1 %, les dépenses de frais de justice sont à nouveau en progression depuis 2007. Celles-ci ont augmenté de 2,4 % en 2007 (388,6 millions d'euros), de 3,4 % en 2008 (401,7 millions d'euros) et de 7,7 % en 2009 (432,5 millions d'euros). Cette tendance affecte principalement des postes liés à l'action pénale et à la sous-action commerciale.

### ● *Les frais de justice pénale*

Les frais de justice pénale demeurent la composante essentielle des frais de justice (68 % de la dépense totale), même si leur part a diminué sur la période 2005-2009 (- 22,1 %).

Leur montant est passé de 269,5 millions d'euros en 2008 à 293,4 millions d'euros en 2009. Si cette dépense a connu globalement une progression de 8,8 %, certains postes liés à l'action pénale tendent toutefois à se stabiliser.

**Evolution des principaux postes de dépense de frais de justice en matière pénale (2005 / 2009)**

| <b>Nature de dépenses</b>   | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>Evolution<br/>2005/2009</b> | <b>Evolution<br/>2008/2009</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Frais médicaux  | 70 300 768  | 61 437 081  | 65 009 964  | 72 316 996  | 75 142 389  | 6,9%                           | 3,9%                           |
| Analyses génétiques   | 23 877 053  | 20 496 279  | 16 786 642  | 17 532 396  | 20 885 824  | -12,5 %                        | 19,1%                          |
| Traduction interprétariat   | 14 994 863  | 13 207 273  | 14 214 382  | 15 124 014  | 24 490 277  | 63,3%                          | 61,9%                          |
| Huissiers   | 14 520 557  | 14 345 983  | 14 517 961  | 15 065 323  | 15 276 766  | 5,2%                           | 1,4%                           |
| Réquisitions opérateurs<br>(hors location matériel)                   | 69 084 726  | 38 280 064  | 34 606 456  | 33 257 430  | 32 969 588  | -52,3%                         | -0,9%                          |
| Enquêtes sociales rapides,<br>de personnalité, contrôle<br>judiciaire | 20 278 123  | 19 818 320  | 20 992 261  | 22 572 027  | 22 673 132  | 11,8%                          | 0,4%                           |
| Frais en matière de scellés   | 26 923 087  | 18 311 214  | 17 117 247  | 15 209 950  | 15 224 404  | -43,5%                         | 0,1%                           |

Les frais médicaux constituent le premier poste de dépense de frais de justice. La dépense a progressé de 3,9 % entre 2008 (72,3 millions d'euros) et 2009 (75,1 millions d'euros).

Ces frais correspondent principalement aux examens effectués au cours de l'enquête (examens de garde à vue, examens des victimes avec fixation de l'ITT, autopsies), aux examens psychiatriques, médico-psychologiques et psychologiques ainsi qu'aux examens toxicologiques, biologiques et radiologiques.

Si ces frais ont eu tendance à diminuer entre 2005 et 2006, ils ont à nouveau progressé depuis 2007. L'augmentation de la dépense, qui est due pour partie à l'accroissement de l'activité pénale, s'explique également par les réformes suivantes :

- les revalorisations successives (1<sup>er</sup> août 2006 et 1<sup>er</sup> juillet 2007) de la lettre C, qui détermine le tarif de certaines prestations en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes ...)

- la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, qui développe le recours à l'expertise psychiatrique, que ce soit en début ou en fin de placement ;

- le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008, qui revalorise les honoraires des experts psychiatres et prévoit l'application d'un tarif majoré pour les expertises des victimes d'infractions sexuelles.

L'augmentation de la dépense s'explique enfin par les mesures en matière de sécurité routière, destinées à favoriser le dépistage de stupéfiants, notamment par l'utilisation des tests salivaires<sup>1</sup>.

● ***Frais d'analyses génétiques***

La dépense pour les analyses génétiques a progressé de 19,1 % entre 2008 (17,5 millions d'euros) et 2009 (20,8 millions d'euros).

Elle concerne les frais d'analyses génétiques effectuées à partir de prélèvements sur individus ou à partir de traces biologiques, hors frais d'analyses génétiques liés aux marchés publics passés dans ce domaine, qui relèvent de l'action soutien. Son augmentation significative correspond principalement au développement des analyses génétiques « traces », ces analyses demeurant particulièrement coûteuses en matière criminelle.

La loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure a étendu le périmètre des infractions conduisant à une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

Elle a eu un fort impact sur les frais de justice en développant le recours aux analyses génétiques, réalisées à partir de prélèvements sur individus ou à partir de traces biologiques. Ces analyses sont désormais prescrites tant dans le domaine de la grande criminalité que dans celui de la délinquance de masse, sachant qu'elles demeurent particulièrement coûteuses en matière criminelle.

Ainsi, la dépense pour les analyses génétiques a progressé de 23,8 % entre 2007 (16,8 millions d'euros) et 2009 (20,8 millions d'euros).

Afin de maîtriser la dépense générée par cette réforme, la direction des services judiciaires a passé, depuis 2005, quatre marchés publics en matière d'analyses génétiques à partir de prélèvements sur individus, et, en 2009, un marché d'analyses génétiques à partir de traces biologiques, aux fins d'alimentation du FNAEG.

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction significative du coût unitaire de l'analyse. Cependant, la volumétrie des analyses (50 000 analyses pour le marché analyses « individus », 60 000 pour le marché analyses « traces ») a largement contrebalancé cet effet positif, et s'est traduite par une augmentation de la dépense en 2009 (2,36 millions d'euros) et en 2010.

● ***Frais de traduction et d'interprétariat***

La dépense a progressé de **61,8 % entre 2008 (15,1 millions d'euros) et 2009 (24,4 millions d'euros)**.

---

<sup>1</sup> En effet, ces tests, lorsque leurs résultats sont positifs, ont un impact sur les frais de justice (frais d'analyses en vue de la recherche de stupéfiants et, le cas échéant, frais d'analyses en vue de la recherche de médicaments psycho actifs, frais d'expertise toxicologique, frais de déplacement du médecin).



La très forte progression de ce poste de dépense s'explique par les **revalorisations tarifaires** introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et son arrêté d'application du 2 septembre 2008. En effet, ces textes ont non seulement revalorisé le tarif de l'heure d'interprétariat, mais aussi introduit des majorations pour la première heure d'interprétariat (+ 40 %) et pour les missions de nuit, de week-end et les jours fériés.

- ***Frais d'huissiers***

La dépense reste contenue, puisqu'elle a progressé de 1,4 % entre 2008 (15,1 millions d'euros) et 2009 (15,3 millions d'euros). Cette hausse est due à la revalorisation des tarifs des huissiers audienciers (décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007).

- ***Frais de location de matériel d'interception***

La dépense s'est accrue de 31,6 % entre 2008 (16,9 millions d'euros) et 2009 (22,3 millions d'euros).

La progression significative de ce poste est liée au perfectionnement de ce matériel et à l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires.

Il convient de souligner que les frais de location de matériel ne sont pas tarifés, mais qu'ils ont vocation à disparaître progressivement dans la perspective de la mise en place de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), prévue au cours de l'année 2012.

### **3. La stabilisation des dépenses liées à la réquisition des opérateurs de communications électroniques et aux scellés**

- ***La réquisition des opérateurs de communications électroniques***

La très forte progression des frais de justice provenait, au cours des dernières années, de cette catégorie de dépenses. Depuis 2006, ces frais connaissent une tendance à la baisse (- 0,9 %). La dépense est passée de 69 millions d'euros en 2005 à 38,3 millions d'euros en 2006, à 34,6 millions d'euros en 2007 et à 33,2 millions d'euros en 2008. Elle s'est élevée à 33 millions d'euros en 2009.

Cette stabilisation résulte des efforts importants qui ont été déployés en vue de la maîtrise des coûts dans ce domaine. Ainsi, une tarification a été mise en place en matière de production et de fourniture de données techniques (décret n° 2006-358 du 24 mars 2006, arrêté du 22 août 2006) ainsi qu'en matière d'interceptions de communications téléphoniques (décrets n° 2007-1519 et n° 2007-1520 du 22 octobre 2007, arrêté du 22 octobre 2007).

Une négociation est actuellement menée avec les opérateurs de communications électroniques, afin de réduire les coûts des prestations déjà tarifées (interceptions au moyen de sondes, interceptions sur téléphone mobile) et de tarifier des prestations qui ne le sont pas (géolocalisation, prestations liées à l'Internet). Cette négociation pourrait aboutir à de nouveaux tarifs d'ici la fin de l'année 2010.

En outre, 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.

• *La maîtrise des frais de gardiennage et de scellés*

Les frais de gardiennage et de scellés connaissent la même évolution (+ 0,1% entre 2008 et 2009, portant la dépense à 15,22 millions d'euros).

Les magistrats rencontrés dans les juridictions de Caen et de Metz ont expliqué à votre rapporteur que la mise en place de crédits limitatifs dans le cadre de la LOLF avait conduit en la matière à une **prise de conscience de l'impact budgétaire des frais** de scellés. Ils ont indiqué que la LOLF avait amplifié le mouvement de sensibilisation qui s'était engagé sur ce point au début des années 2000. Plusieurs magistrats ont observé que leur pratique en la matière avait évolué et qu'ils étaient beaucoup plus attentifs, par exemple, aux conséquences financières du maintien prolongé d'un véhicule en fourrière.

• *L'évolution contrastée des frais de justice civile, commerciale et prud'homale*

La dépense de frais de justice civile, commerciale et prud'homale représente moins de 14 % de la dépense totale. Elle est passée de 54,3 millions d'euros en 2008 à 59,17 millions d'euros en 2009.

Ces frais connaissent une évolution contrastée. Si les frais de justice commerciale ont fortement progressé (+ 18,8 %) pour la troisième année consécutive, les frais de justice civile et prud'homale ont tendance à diminuer (- 3,95 %). En matière prud'homale, les mouvements de grève qui ont affecté certains conseils de prud'homme courant 2009 ont contribué à la contraction de la dépense, sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément l'ampleur.

La dépense de frais de justice commerciale a progressé de 42,3 % entre 2007 (25,3 millions d'euros) et 2009 (36 millions d'euros). Cette augmentation est le résultat de plusieurs réformes, dont les effets sur les frais de justice se sont pleinement manifestés sur les gestions 2008 et 2009 :

- la réforme des procédures collectives (décret 2006-1709 du 23 décembre 2006), qui a supprimé la possibilité de demander aux parties le versement d'une provision pour frais de procédure, qui est désormais avancée par le Trésor ;

- la réforme du tarif des greffiers de commerce (décret n° 2007-812 du 10 mai 2007), qui prévoit le paiement de leurs frais en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

En outre, la suppression de 55 tribunaux de commerce dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire a eu pour effet d'accélérer les demandes de remboursements présentées par les greffiers de commerce concernés.

Au-delà des réformes, l'augmentation des procédures collectives liées à une conjoncture économique défavorable a eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

Afin de maîtriser la dépense dans ce domaine, le décret n° 2009-1661 du 28 décembre 2009 relatif aux frais de justice en matière commerciale et aux auxiliaires de justice met en place les mesures suivantes :

- versement au début de la procédure d'un droit fixe de 200 euros par le mandataire au greffe du tribunal de commerce. Ce versement doit servir de provision pour rémunérer à due concurrence les actes de la procédure. Jusqu'à présent, en cas d'impécuniosité constatée, les frais de ces actes étaient avancés par le Trésor sur ordonnance du juge commissaire ;

- gratuité des actes et des informations délivrés par le greffe sur demande des autorités judiciaires. Ces éléments étaient jusque là payants ;

- modification du tarif des greffiers de commerce s'agissant de l'admission des créances non contestées ;

- clarification du tarif des commissaires-priseurs judiciaires et des huissiers de justice en matière d'inventaires et de prisées.

Ces dispositions devraient, selon la Chancellerie, permettre de juguler la hausse des frais de justice commerciale à compter de 2010.

#### ● *Les dépenses liées aux enquêtes sociales*

Les dépenses liées aux **enquêtes sociales** ont progressé de + 2,75 % entre 2008 (6,68 millions d'euros) et 2009 (6,85 millions d'euros).

Le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 et son arrêté d'application de la même date fixent désormais à 500 euros le tarif des enquêtes sociales ordonnées par le juge aux affaires familiales ou par le juge des tutelles.

Cette réforme devait permettre une économie de 0,9 millions d'euros. Cependant, les effets des mesures d'économies attendues dans le cadre de la tarification de l'enquête sociale ne se sont pas manifestés pleinement sur la gestion 2009.

Les travaux menés en 2009 par l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et par un groupe de travail, animé par la direction des affaires civiles et du sceau, ont mis en évidence la nécessité de revaloriser ce tarif et de différencier le montant susceptible d'être versé aux personnes physiques et aux associations.

Le projet de décret et le projet d'arrêté en cours d'élaboration prévoient une rémunération globale de 650 euros pour les personnes physiques et de 750 euros pour les personnes morales, frais de déplacement compris.

Votre rapporteur souligne que la marge d'appréciation des magistrats dans la prescription des frais de justice est en définitive largement encadrée par des dispositions législatives et réglementaires prévoyant des expertises ou des examens techniques.

#### **4. Les actions visant à mieux maîtriser l'évolution des frais de justice**

Les crédits alloués aux frais de justice par le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à 460 millions d'euros.

Le montant de la demande prend en compte la budgétisation des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (30 millions d'euros) et l'impact du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2 (15,2 millions d'euros).

Il prend également en compte les effets de la réforme de la médecine légale, dont le coût net est estimé à 30 millions d'euros.

##### **• *La réforme du circuit de la dépense***

Des expérimentations se déroulent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans les cours d'appel d'Amiens, Nîmes et Pau et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles. Elles ont été étendues, au cours du dernier trimestre 2009, aux cours d'appel de Bastia, de Dijon et de Nancy et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à la cour d'appel d'Aix-en-Provence.

La cour d'appel d'Amiens a souhaité mettre fin à l'expérimentation, à la suite de la suppression de juridictions dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, concernées par le dispositif expérimental, et des conséquences que cette suppression impliquait pour le Service administratif régional (SAR) en termes de charge de travail.

Le circuit de la dépense expérimenté a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il repose sur la mise en place de services centralisateurs des mémoires de frais de justice dans les tribunaux de grande instance.

Selon le secrétariat général du ministère de la justice et des libertés, cette expérimentation se traduit par une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes.

Par ailleurs, compte tenu de l'efficacité des services centralisateurs, il a été décidé de généraliser ces structures. Une circulaire de la direction des services judiciaires (DSJ) prévoit la mise en place de ces services au sein de l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance au cours de l'année 2010. Cette mise en place est accompagnée du déploiement du logiciel des mémoires de justice (LMDJ), de l'organisation de formations à l'attention des personnels concernés et de la diffusion d'informations à l'égard des prestataires.

- ***La réactivation du réseau des référents « frais de justice »***

La mise en place, depuis 2006, d'un réseau de référents « frais de justice » auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance s'inscrit dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice.

Le référent de la cour d'appel est chargé d'animer le réseau des référents des tribunaux de grande instance du ressort, de diffuser les bonnes pratiques, de recueillir et d'analyser les éléments statistiques du ressort relatifs aux engagements juridiques et aux paiements des frais de justice.

Le réseau des référents a été réactivé en 2010 et une liste de discussions a été ouverte sur le site Intranet des frais de justice où il est régulièrement répondu aux questions qui y sont posées.

- ***La sensibilisation des chefs de cour à la maîtrise des frais de justice***

Une information particulière concernant la gestion des frais de justice a été donnée aux chefs de cours à l'occasion du regroupement organisé par la direction des services judiciaires au cours de l'année 2010, dans la perspective du passage du logiciel FRAIJUS à l'application CHORUS.

Comme en 2008 et 2009, un point spécifique relatif à la maîtrise des frais de justice est prévu lors des dialogues de gestion qui se déroulent depuis début septembre 2010 avec chaque cour d'appel, en présence des chefs de cour et du directeur du SAR.

- ***La création d'un bureau de la Direction des services judiciaires spécifiquement en charge des frais de justice***

Prévue par un arrêté qui a été présenté devant les comités techniques paritaires compétents, la création d'un bureau notamment en charge du suivi des frais de justice au sein de la direction des services judiciaires a pour objectif de renforcer le pilotage de ces dépenses. Il aura en particulier pour mission de renforcer l'animation du réseau des référents « frais de justice », de densifier le pilotage des projets visant à maîtriser ces dépenses et de diffuser les bonnes pratiques.

## **5. Une gestion de plus en plus marquée par la pénurie**

Mme Clarisse Taron, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature, a souligné que l'insuffisance des crédits alloués aux frais de justice conduisait les juridictions à réduire certains de leurs frais de fonctionnement pour pouvoir honorer les factures liées aux frais de justice. Ce sont ainsi les crédits qui auraient dû être consacrés à l'emploi de vacataires, d'assistants de justice, voire de juges de proximité, qui sont en fait utilisés pour le paiement de ces frais.

Elle a indiqué que dans plusieurs juridictions, notamment à Béziers et à Cahors, aucune enquête sociale n'était payée.

L'Union syndicale des magistrats (USM) dans son « livre blanc 2010 » sur l'état de la justice en France, souligne également la situation de tension financière qui affecte de nombreuses juridictions.

Les chefs de cour et de juridiction rencontrés à Caen et à Metz ont expliqué à votre rapporteur qu'ils devaient dans les derniers mois de l'année faire face à une pénurie de crédits, tant pour le paiement des frais de justice, ce qui est devenu finalement habituel, que pour les dépenses courantes. Le tribunal de grande instance de Metz a ainsi arrêté de régler les factures relatives aux frais de justice au début du mois de novembre.

Votre rapporteur relève enfin que la situation de certaines juridictions fait apparaître une évaluation défailante des besoins des juridictions. En effet, il semblerait que la Chancellerie, ne disposant pas des moyens d'estimer précisément les besoins réels des juridictions, reconduise peu ou prou les dotations des années précédentes, sans corriger les carences.

Ce phénomène est accentué par les contraintes budgétaires que connaît actuellement notre pays. En effet, plusieurs magistrats et responsables de SAR rencontrés par votre rapporteur ont indiqué que les dialogues de gestion ne se déroulaient plus, en 2010, selon une démarche permettant aux chefs de cour de présenter des demandes au ministère, mais constituaient plutôt d'une brève période de consultation sur les propositions de la Chancellerie.

Votre rapporteur déplore que la logique de performance de la LOLF se traduise avant tout par une appréciation quantitative et comptable de l'activité et des moyens de la justice, sans véritable recherche d'une adéquation de moyens aux besoins. En l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, ce phénomène affecte aussi bien les moyens matériels des juridictions que leurs effectifs.

Les chefs de la cour d'appel de Caen, comme ceux de la cour d'appel de Metz, ont souligné qu'ils ressentaient, dans la gestion de leur budget opérationnel de programme (BOP), le retour à un cadre budgétaire contraint, amplifié par la logique de performance, dont ils ne peuvent retirer de bénéfice direct pour leurs juridictions. Les chefs de cour doivent ainsi gérer leur BOP en sachant, dès le début de l'année, que les crédits dont ils disposent pour le paiement des frais de justice et pour la masse salariale seront insuffisants. Comme l'ont indiqué les magistrats des juridictions messines, **le déficit de moyens est désormais prévisible.**

Ces tensions budgétaires s'observent également dans la dégradation des palais de justice, les chefs de cour et de juridiction ne disposant pas toujours des crédits nécessaires à l'entretien des bâtiments, comme votre rapporteur a pu le constater à Caen.

## II. L'INDISPENSABLE ORGANISATION D'UNE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS

### A. LA FIN DE LA PÉRIODE DE RATTRAPAGE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS ET L'AMÉLIORATION ATTENDUE DU RATIO GREFFIERS/MAGISTRATS

#### 1. Le schéma d'emploi du programme « justice judiciaire » pour 2011 : la suppression d'emplois de magistrats

En 2011, le plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 « Justice judiciaire » s'élève à 31 018 ETPT, après transferts.

Le schéma d'emploi 2011 repose sur la création nette de 127 emplois, correspondant à l'accroissement du nombre de greffiers (+ 399) et à la suppression d'emplois de magistrats (- 76) et de fonctionnaires de catégorie C (- 196). Ce schéma donne ouvertement la priorité au recrutement de greffiers.

#### Schéma d'emploi du programme justice judiciaire pour 2011 (En ETP)

| Catégorie d'emploi                                   | Entrées prévues | Sorties prévues | Solde des emplois du programme |
|--|-----------------|-----------------|--------------------------------|
| Magistrats de l'ordre judiciaire                     | 160             | 236             | -76                            |
| Personnels d'encadrement                             | 78              | 78              | 0                              |
| B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif | 749             | 350             | 399                            |
| C administratifs et techniques                       | 254             | 450             | -196                           |
| <b>Total</b>   | <b>1241</b>     | <b>1114</b>     | <b>127</b>                     |

Source : PLF 2011 – projet annuel de performance

Selon le projet annuel de performance, compte tenu des départs prévisionnels à la retraite et autres sorties du programme (mutations, détachement, etc.), les recrutements de fonctionnaires prévus en 2011 se répartissent comme suit :

- 78 greffiers en chef et personnels d'encadrement pour un coût global de 1,63 millions d'euros (hors CAS pensions) ;

- 749 greffiers pour un coût global de 8,88 millions d'euros (hors CAS pensions) ;

- 254 agents de catégorie C pour un coût global de 3,19 millions d'euros (hors CAS pensions).

Ces recrutements sont intégrés au plafond d'autorisations d'emploi (31 018 ETPT) et à la masse salariale du programme (1 992,69 millions d'euros). Ils ne font l'objet ni en crédits, ni en ETPT, d'une individualisation au sein du budget.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, la répartition des magistrats (personnes physiques) par fonction sera la suivante :

|  | SIEGE | PARQUET | TOTAL |
|--|-------|---------|-------|
| <b>CASS Siège et parquet général</b>             | 208   | 51      | 259   |
| <b>CASS Service de documentation et d'études</b> | 15    |         | 15    |
| <b>CASS Secrétariat général</b>                  | 1     | 1       | 2     |
| <b>TOTAL COUR DE CASSATION</b>                   | 224   | 52      | 276   |
| <b>CA/TSA Siège et parquet général</b>           | 1225  | 351     | 1576  |
| <b>CA/TSA Chambre de l'instruction</b>           | 49    |         | 49    |
| <b>CA/TSA Secrétariat général</b>                | 31    | 32      | 63    |
| <b>TOTAL CA et TSA</b>                           | 1305  | 383     | 1688  |
| <b>Placés</b>                                    | 216   | 119     | 335   |
| <b>TOTAL PLACES</b>                              | 216   | 119     | 335   |
| <b>TGI/TPI Siège non spécialisé et parquet</b>   | 2014  | 1411    | 3425  |
| <b>TGI/TPI Instruction</b>                       | 545   |         | 545   |
| <b>TGI/TPI Enfants</b>                           | 447   |         | 447   |
| <b>TGI/TPI Application des peines</b>            | 361   |         | 361   |
| <b>TGI/TPI Secrétariat général</b>               | 10    | 7       | 17    |
| <b>TI/TP Instance et police</b>                  | 846   |         | 846   |
| <b>TI Livre foncier</b>                          | 34    |         | 34    |
| <b>TOTAL TGI TPI TI TP</b>                       | 4257  | 1418    | 5675  |
| <b>TOTAL</b>                                     | 6002  | 1972    | 7974  |

*Source : ministère de la justice et des libertés*

*N.B : les 284 magistrats affectés au sein de l'administration centrale, de l'IGSJ et de l'ENG ne sont pas comptabilisés dans ce tableau (soit 7974 + 284 = 8258 magistrats)*

Votre rapporteur relève que le schéma d'emploi prévoit la suppression de 196 ETP de catégorie C administratifs et techniques, après une suppression de 172 ETP en 2010. Ces suppressions ont des conséquences directes sur le fonctionnement des juridictions. Ainsi, Mme Clarisse Taron, secrétaire générale du syndicat de la magistrature, a indiqué que le manque de personnels de catégorie C conduisait les magistrats à assumer eux-mêmes de plus en plus de tâches d'exécution, notamment au parquet.

Par ailleurs, certaines juridictions souffrent de façon chronique d'un déficit de fonctionnaires. Tel est le cas du tribunal de grande instance de Metz, qui manque d'une dizaine d'ETPT par rapport à ses besoins réels. Aussi la directrice du greffe est-elle en permanence conduite à gérer la pénurie et les fonctionnaires les plus exposés cherchent à rejoindre des affectations moins contraignantes.

Votre rapporteur souhaite que cette situation soit corrigée, afin de préserver le bon fonctionnement de cette juridiction et de ne pas décourager ses personnels.



## 2. La stagnation du ratio greffiers / magistrats

L'amélioration du ratio greffiers/magistrats est une question récurrente dans l'analyse des moyens humains alloués à la justice. Selon le projet annuel de performance pour 2011, avec un schéma d'emploi qui supprime des emplois de magistrats mais crée des emplois de greffiers, le garde des sceaux privilégie « *l'amélioration du ratio greffiers / magistrats afin de renforcer l'efficacité de la justice judiciaire* ».

Comme le souligne votre rapporteur depuis plusieurs années, il paraît indispensable d'inverser la tendance observée, qui fait apparaître une stagnation de ce ratio, qui s'est même dégradé depuis 2004.

Pour l'évaluation de ce ratio, ne sont pris en compte que les greffiers affectés dans des services travaillant en liaison directe avec des magistrats (effectifs gérés au 1<sup>er</sup> septembre 2010 toutes positions administratives confondues). Les greffiers affectés dans des services n'appelant pas la présence de magistrat ne sont pas pris en considération (il s'agit des greffiers affectés dans les services administratifs régionaux, les conseils de prud'hommes, les maisons de la justice et du droit (MJD), à l'administration centrale, à l'Ecole nationale des greffes, des stagiaires de l'Ecole nationale des greffes, et à l'Ecole nationale de la magistrature).

### Evolution du ratio greffiers / magistrats depuis 2006

|  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>Magistrats</b>                              | 7891 | 7950 | 8113 | 8195 | 8185 |
| <b>Greffiers affectés auprès de magistrats</b> | 6915 | 6942 | 7012 | 7059 | 7079 |
| <b>Ratio</b>                                   | 0,88 | 0,87 | 0,86 | 0,86 | 0,86 |

Source : ministère de la justice et des libertés.

Depuis 2008, la direction des services judiciaires a localisé des emplois de secrétaires administratifs par transformation d'emplois de catégorie C : 175 postes en 2008, 175 en 2009 et 79 emplois en 2010.

Les mesures prévues dans le projet de loi de finances pour 2011 devraient, à terme, lorsque les fonctionnaires dont le recrutement est prévu auront été formés, **porter le ratio greffier / magistrats à 0,92.**

### Le logiciel OUTILGREF

L'Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires (OUTILGREF) est un outil d'évaluation de la charge de travail des greffes. Il permet d'obtenir pour chaque juridiction, service par service, une première estimation de ses besoins en personnels, compte tenu des affaires nouvelles et terminées.

OUTILGREF substitue à un ratio magistrat/fonctionnaire, une évaluation objective des besoins en personnels de greffe au regard de la charge de travail. Il est ajusté en fonction :

- d'une analyse plus précise des besoins à travers le stock des affaires en cours et les spécificités du contentieux,

- des priorités définies par les chefs de cour dans le cadre de leur politique régionale et des projets des juridictions,
- des moyens humains et matériels dont disposent effectivement les juridictions, de l'organisation des services du greffe.

En mai 2007, le logiciel informatique « Outilgref » a été mis à la disposition de l'ensemble des juridictions, via l'Intranet Justice. Les chefs de cour d'appel et les directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire ont ainsi accès aux informations relatives à l'ensemble des juridictions de leur ressort. Les chefs de juridiction et les directeurs de greffe ou chefs de greffe accèdent aux données de leur seule juridiction.

Au deuxième semestre 2007, à partir des statistiques transmises par voie électronique, une analyse des besoins nécessaires pour le fonctionnement des juridictions a pu être réalisée. Cette procédure est désormais reconduite chaque année.

A l'occasion des dialogues de gestion organisés avec chaque Cour d'appel à l'automne, les données issues d'Outilgref sont désormais croisées avec les indicateurs du contrôle de gestion élaborés à partir des données d'activité de chaque ressort.

Les résultats obtenus permettent notamment de proposer des redéploiements d'emplois et de nouvelles localisations. Ainsi, en 2011, à l'issue de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, ces résultats donneront lieu à l'établissement d'une nouvelle cartographie de localisation des emplois par juridiction et permettront d'opérer des repyramidages d'emplois de greffiers en chef.

**• *Les cours d'appel confrontées à un déficit de recrutement de personnels de greffe***

Les cours d'appel qui connaissent les plus forts soldes de départs lors des commissions administratives paritaires de mutation, toutes catégories confondues, sont les suivantes : les cours d'appel de Paris, Versailles, et Amiens.

Ces postes ont vocation à être pourvus par les prochaines sorties d'école, les recrutements (par concours ou sans concours pour les agents de catégorie C), ou à défaut, par une nouvelle publication lors des prochaines commissions administratives paritaires.

Dans le cadre des conférences de gestion des ressources humaines organisées avec les cours d'appel depuis le début de l'année 2010, la sous-direction des ressources humaines des greffes a mis en place un indicateur permettant d'étudier l'attractivité des postes offerts aux CAP de mobilité des greffiers et greffiers en chef.

Cet indicateur permettra sur une ou plusieurs années de déterminer un taux d'attractivité géographique ou fonctionnel d'un poste et pourra être utilisé lors des localisations des différents recrutements.

### 3. Les mesures relatives aux collaborateurs des avoués

Le Gouvernement avait inscrit dans le projet de loi de finances pour 2010 des mesures visant à contribuer au reclassement des salariés d'avoués, dans le cadre de la mise en œuvre du projet de suppression de la profession d'avoué. Ainsi, les recrutements de fonctionnaires prévus en 2010 devaient comprendre 19 anciens salariés des études d'avoués recrutés en tant que greffiers en chef et personnels d'encadrement, 139 anciens salariés des études d'avoués recrutés en tant que greffiers et 222 anciens salariés des études d'avoués recrutés en tant qu'agents de catégorie C.

Il convient de rappeler qu'aux termes du projet de loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel les collaborateurs juristes titulaires du diplôme d'aptitude à la profession d'avoué se verront offrir les mêmes avantages que les titulaires d'office pour accéder aux autres professions réglementées. L'accès des autres collaborateurs juristes des avoués à la profession d'avocat ou à d'autres professions judiciaires sera également facilité par des passerelles.

Les recrutements de salariés d'avoués n'ont pratiquement pas été mis en œuvre en 2010, quelques salariés seulement ayant été reçus aux concours. Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que, compte tenu de la poursuite de l'examen par le parlement du projet de loi portant sur la réforme de la représentation devant les cours d'appel, et des modifications apportées à la répartition des postes entre les catégories B et C afin de répondre à la demande des personnels d'avoués, **ce dispositif de reclassement, initialement programmé en 2010, sera réalisé sur deux années.**

Ainsi, au titre de l'année 2010, un recrutement par concours de 100 greffiers en catégorie B et un recrutement sans concours de 130 adjoints administratifs en catégorie C sont ouverts en faveur des personnels des études d'avoués. Ce dispositif d'accompagnement sera poursuivi en 2011, avec des recrutements complémentaires en catégorie A et C.

Toutefois, comme l'avait relevé votre rapporteur en 2009, le recrutement effectif, parmi les personnels des catégories A et B, des personnels des études d'avoués demeure conditionné par leur succès aux concours.

Afin de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle des candidats aux concours, les contenus des épreuves du concours externe et interne de recrutement des greffiers des services judiciaires ont été récemment modifiés. En effet, l'arrêté du 13 novembre 2009 fixant l'organisation générale, la nature et le programme des épreuves des concours de recrutement des greffiers des services judiciaires introduit la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans le cadre de l'épreuve orale d'admission au concours externe.

## **B. LES FAIBLESSES DE LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS**

Lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire<sup>1</sup>, votre commission s'est interrogée sur les conditions de préservation des gains obtenus au cours des dernières années, en particulier grâce à la progression des effectifs de magistrats, compte tenu de l'augmentation attendue à court terme des départs à la retraite.

Dans un tel contexte, il paraît en effet indispensable que le ministère de la justice mette en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs.

### **1. La fin du mouvement de création d'emplois observé depuis dix ans**

L'effectif des magistrats a connu au cours des dernières années un rattrapage indéniable, résultat d'une politique de création d'emplois. L'effectif des magistrats en activité, hors détachements, disponibilités et congés divers, est ainsi passé de 7 005 en 2002 à 8 258 en 2010, soit une augmentation de 17,9 %. Ce mouvement, qui s'est ralenti dès 2009, a pris fin en 2010, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous. Le projet annuel de performance pour 2011 fait même apparaître **la suppression de 76 emplois de magistrats**.

#### **LES CREATIONS D'EMPLOIS DE MAGISTRATS DE 2003 A 2010**

|                          | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Magistrats               | 150  | 140  | 92   | 288  | 139  | 187  | 59   | 0    |
| dont juges d'instance    | 0    | 0    | 6    | 5    | 2    | 21   | 0    | 0    |
| dont juges d'instruction | 2    | 35   | 9    | -4   | 0    | 34   | 0    | 0    |
| dont juge pour enfants   | 11   | 22   | 20   | 14   | 1    | 3    | 0    | 0    |
| dont JAP                 | 42   | 47   | 15   | 42   | 1    | 3    | 8    | 0    |

Source : ministère de la justice et des libertés

Les concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) constituent la voie principale de recrutement de magistrats. Des concours exceptionnels, nommés depuis la loi organique du 25 juin 2001, concours complémentaires, sont également organisés.

Le statut de la magistrature permet également d'intégrer directement dans le corps judiciaire des personnes dont l'expérience professionnelle les qualifie pour exercer les fonctions :

- soit au grade d'auditeur de justice (article 18.1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958),

- soit directement au second grade ou au premier grade (articles 22 et 23 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 728 (2009-2010) fait par votre rapporteur au nom de la commission des lois.

**ÉTAT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS**  
(au 1er septembre 2010)

|   | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| A – Magistrats en activité                                  | 6952        | 7206        | 7382        | 7586        | 7718        | 7950        | 8070        | 8208        | 8187        |
| B – Magistrats maintenus en activité en surnombre           | 53          | 49          | 50          | 47          | 50          | 45          | 51          | 61          | 71          |
| <b>C – Effectifs réels des magistrats en activité (A+B)</b> | <b>7005</b> | <b>7255</b> | <b>7432</b> | <b>7633</b> | <b>7768</b> | <b>7995</b> | <b>8121</b> | <b>8269</b> | <b>8258</b> |
| D – Magistrats en détachement                               | 226         | 221         | 245         | 218         | 221         | 228         | 217         | 215         | 247         |
| E – Magistrats en disponibilité                             | 76          | 77          | 79          | 71          | 80          | 88          | 90          | 83          | 83          |
| F – Magistrats en congé parental                            | 19          | 21          | 15          | 7           | 11          | 13          | 15          | 15          | 12          |
| G – Magistrats en congé de longue durée                     | 17          | 16          | 21          | 20          | 25          | 16          | 21          | 15          | 19          |
| <b>H – TOTAL</b>  | <b>7343</b> | <b>7590</b> | <b>7792</b> | <b>7949</b> | <b>8105</b> | <b>8340</b> | <b>8464</b> | <b>8597</b> | <b>8619</b> |

Source : ministère de la justice et des libertés

La magistrature peut également accueillir des fonctionnaires en détachement, des magistrats à titre temporaire et des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation.

Le nombre d'intégrations directes en qualité d'auditeur représente environ le tiers des recrutements par la voie de l'ENM.

Selon le ministère de la justice, la conjugaison de ces différents modes de recrutement de magistrats facilite une gestion prévisionnelle, destinée à apporter aux juridictions les moyens humains indispensables à leur fonctionnement, tout en enrichissant le corps judiciaire de la diversité des expériences antérieures des magistrats ainsi recrutés.

Si votre commission partage depuis de longues années l'appréciation selon laquelle la diversification des modes de recrutement est bénéfique à la magistrature et au fonctionnement de la justice, elle considère que la gestion prévisionnelle relève d'une autre problématique, qui se fonde sur une appréciation à long terme des effectifs nécessaires au bon fonctionnement de la justice.

Il paraît en effet hasardeux et réducteur de considérer que la diversification des modes de recrutement est un élément de programmation, alors que le nombre de postes ouverts chaque année pour ces voies d'entrée dans la magistrature ne fait pas davantage l'objet de prévisions que le nombre de places offertes au concours d'entrée à l'ENM.

**TABLEAU GENERAL DES RECRUTEMENTS DANS LE CORPS JUDICIAIRE**

|  | 2000  | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007         |      | 2008         | 2009       | 2010                       | Total                   |
|--|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------|--------------|------------|----------------------------|-------------------------|
| Concours d'accès à l'ENM (admis)   | 189   | 214        | 237        | 250        | 247        | 250        | 210        | 160          |      | 105          | 105        | n.d<br>**                  | 1967<br>+<br>n.d **     |
| Concours exceptionnels   |   |            |            |            |            |            |            |              |      |              |            |                            | 0                       |
| Concours complémentaires   |   |            | 73         | 84         | 51         | 30         | néant      | néant        |      | néant        | néant      | néant                      | 238                     |
| Intégration directe (art. 22-23 du statut)                                 | 27  | 25         | 27         | 19         | 31         | 27         | 12         | 14           |      | 18           | 40         | 33                         | 273                     |
| Auditeurs de justice recrutés sur titre (art. 18-1 du statut)              | 30  | 36         | 31         | 32         | 29         | 40         | 44         | fév          | déc* | 36           | 23         | n.d<br>**                  | 392<br>+ n.d**          |
|  |   |            |            |            |            |            |            | 42           | 49   |              |            |                            |                         |
| Détachement judiciaire (art. 41 du statut)                                 | 8   | 5          | 5          | 2          | 2          | 3          | 2          | 5            |      | 5            | 6          | 7                          | 50                      |
| Magistrats à titre temporaire (art. 41-10 du statut)                       | 2   | 2          | 0          | 3          | 0          | 2          | 2          | 0            |      | 1            | 1          | 0                          | 13                      |
| Conseillers, avocats généraux, Cour de cassation en service extraordinaire | 1   | 2          | 3          | 2          | 2          | 4          | 0          | 0            |      | 0            | 2          | 0                          | 16                      |
| Hors hiérarchie  | Jusqu'en 2007, les nominations aux fonctions hors hiérarchie étaient comptabilisées dans la rubrique « intégration directe ». |            |            |            |            |            |            | 2            |      | 0            | 0          | 0                          | 2                       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>257</b>  | <b>284</b> | <b>376</b> | <b>392</b> | <b>362</b> | <b>356</b> | <b>270</b> | <b>223 *</b> |      | <b>214 *</b> | <b>177</b> | <b>40<br/>+ n.d<br/>**</b> | <b>2951<br/>+ n.d**</b> |

Source : ministère de la justice et des libertés.

\* la commission d'avancement ne se réunit qu'une fois par an pour le recrutement des auditeurs de justice sur dossier et il était d'usage que ce soit en février de chaque année, la scolarité des auditeurs recrutés sur dossier commençant le 30 avril alors que celle des auditeurs recrutés par concours débute en février. Compte-tenu de la date du début de scolarité désormais fixée, pour tous les auditeurs de justice en février, quel que soit leur mode de recrutement, la date de la commission d'avancement a été avancée à décembre. C'est pourquoi, exceptionnellement, au cours de l'année 2007, il y a eu deux commissions pour le recrutement des auditeurs sur dossier :

- la première a eu lieu en février (42 candidatures retenues et rattachées à la promotion 2007)
  - la deuxième a eu lieu en décembre (49 candidatures retenues et rattachées à la promotion 2008)
- Soit un total de 91.

\*\* n.d : Non déterminé à ce jour. Cependant, le nombre de places offertes par l'arrêté du 7 décembre 2009 portant ouverture des trois concours reste de 105, comme en 2008 et 2009.

Pour l'année 2010, les informations concernant le recrutement auditeurs de justice ne peuvent en l'état être fournies :

- pour le recrutement par concours, les résultats seront connus courant décembre 2010
- pour le recrutement sur dossier, la commission d'avancement se réunit en fin d'année 2010 (décembre).

## 2. Les départs à la retraite des magistrats et des fonctionnaires

Votre rapporteur se félicite que la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux au sein de la fonction publique ne soit pas appliquée aux magistrats et aux fonctionnaires du ministère de la justice.

La loi organique relative à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire reporte progressivement la limite d'âge des magistrats de 65 à 67 ans, tandis que l'âge d'ouverture des droits à pension passera progressivement de 60 à 62 ans.

**Le nouvel âge d'ouverture des droits à pension et la nouvelle limite d'âge résultant de la réforme pour les magistrats de l'ordre judiciaire**

| <b>Date de naissance</b>              | <b>Age d'ouverture des droits</b> | <b>Limite d'âge</b> |
|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Avant le 1 <sup>er</sup> juillet 1951 | 60 ans                            | 65 ans              |
| Second semestre 1951                  | 60 ans et 4 mois                  | 65 ans et 4 mois    |
| 1952                                  | 60 ans et 8 mois                  | 65 ans et 8 mois    |
| 1953                                  | 61 ans                            | 66 ans              |
| 1954                                  | 61 ans et 4 mois                  | 66 ans et 8 mois    |
| 1955                                  | 61 ans et 8 mois                  | 66 ans et 8 mois    |
| 1956 et postérieurs                   | 62 ans                            | 67 ans              |

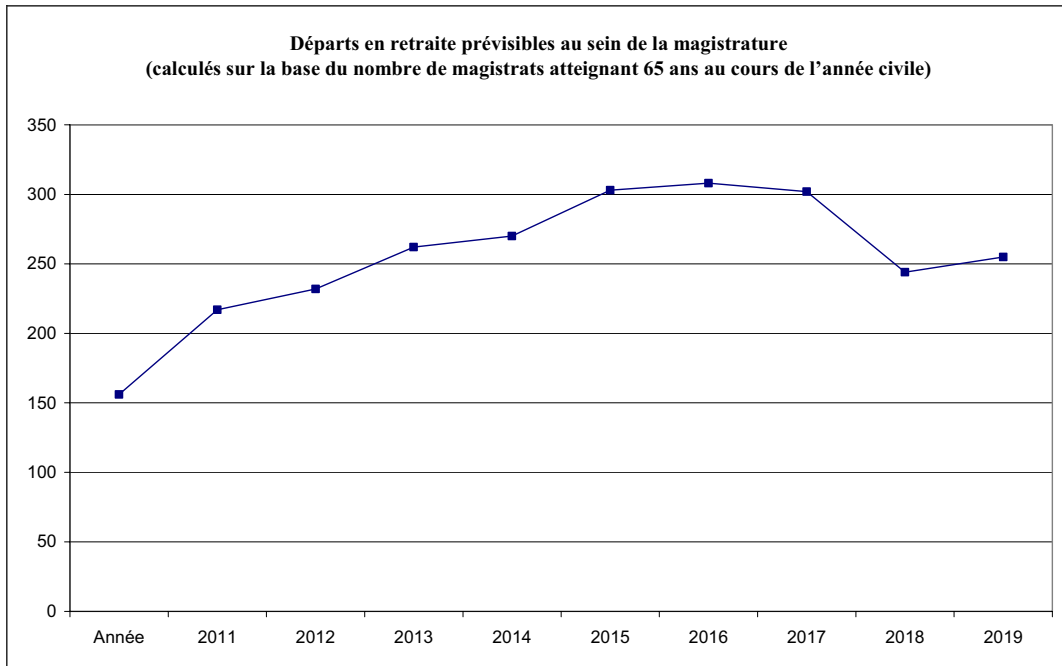
Sous réserve de l'application de cette réforme, qui ne sera pleinement effective qu'en 2023 pour les magistrats nés à compter de 1956, le nombre de départs en retraite sur limite d'âge poursuivra une croissance régulière et continue dans les prochaines années.

Au regard du nombre important de départs en retraite prévisibles pour les années à venir, la Chancellerie veille à assurer un niveau d'effectifs de magistrats suffisants pour répondre aux missions de service public qui lui sont imparties. Selon le projet annuel de performance pour 2011, le garde des sceaux privilégie néanmoins « *l'amélioration du ratio greffier / magistrat afin de renforcer l'efficacité de la justice judiciaire* ».

Répondant à une question de votre rapporteur, lors de son audition par votre commission, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a estimé que son ministère avait « *de gros progrès à faire en matière de gestion de personnels, notamment pour la gestion prévisionnelle des emplois* ».

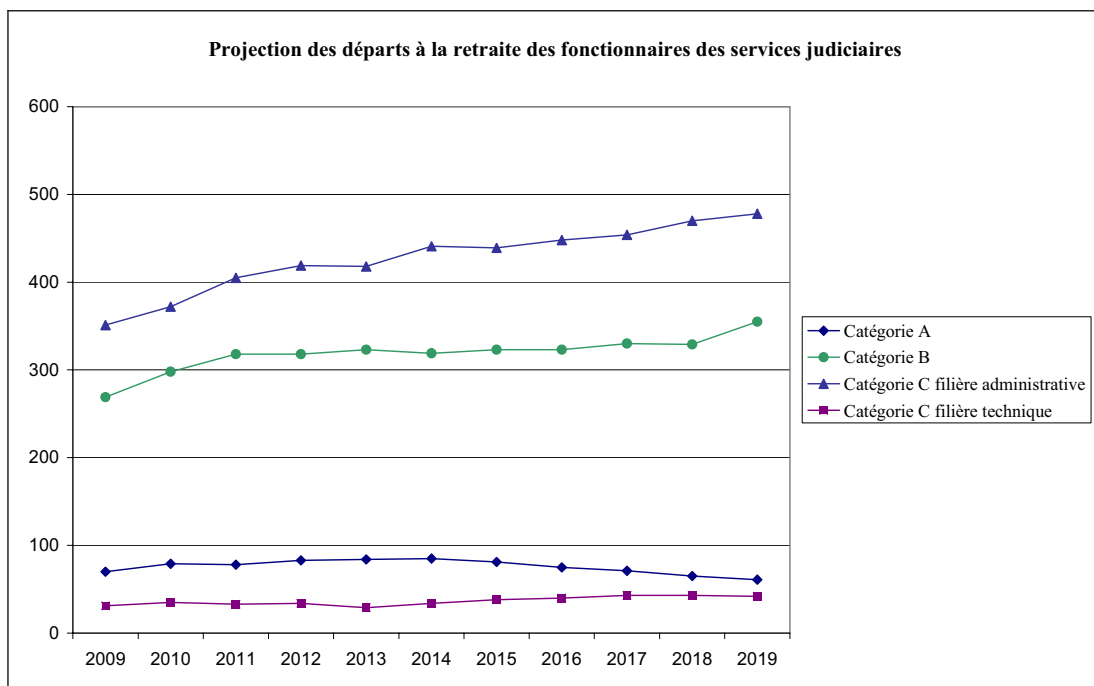
Il a précisé que « *le nombre des départs en retraite, toutes catégories confondues, a été de 1574 en 2008, 1345 en 2009, 1956 en 2010 et devrait être de 2038 en 2011, dont 226 magistrats. Les créations sont à mesurer à cette aune. Si la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux avait été appliquée, le nombre de suppressions de postes devrait être de 1019 en 2011, alors qu'au contraire, 550 postes seront créés. Il n'y aura donc pas moins d'emplois qu'auparavant* ».

Le garde des sceaux a exprimé son accord « *sur la nécessité d'une gestion prévisionnelle pour aider aux décisions de recrutement, dans la limite du plafond d'emploi fixé en loi de finances et au regard des effectifs des non titulaires* ».



Source : ministère de la justice et des libertés.

Votre rapporteur relève que les prévisions de départs à la retraite chez les fonctionnaires des services judiciaires ne font pas apparaître de hausse sensible dans les prochaines années, sauf parmi les fonctionnaires de catégorie C de la filière technique.



Source : ministère de la justice et des libertés.

**La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires conditionne le succès de la politique de rattrapage des moyens de la justice.**



En effet, à défaut d'une telle gestion prévisionnelle, les bénéfices tirés de l'augmentation des effectifs de magistrats seraient vite anéantis. En outre, si la Chancellerie met en avant des gains de productivité induits par la réforme de la carte judiciaire, cette rationalisation devrait essentiellement s'observer dans l'organisation matérielle des juridictions, car la réforme n'emporte pas de réduction de l'activité contentieuse, les magistrats et greffiers des juridictions maintenues effectuant même des audiences foraines dans les lieux où des juridictions ont été supprimées.

**La gestion prévisionnelle doit par ailleurs s'accompagner d'une meilleure prise en compte des besoins des juridictions par la Chancellerie. Elle doit permettre de ne pas désorganiser le fonctionnement des juridictions en les privant subitement d'une partie de leurs effectifs.**

Ainsi, votre rapporteur a relevé que si la circulaire de localisation du 8 avril 2010 fixait à 4 ETPT le nombre de magistrats affectés au tribunal pour enfants de Metz, seuls deux postes étaient effectivement pourvus, en raison de la mutation de certains magistrats. Aussi les juges pour enfants voient-ils se dégrader peu à peu le traitement du contentieux des mineurs. Alors que le plein effectif leur permettait d'apporter des réponses rapides et efficaces, le sous-effectif les conduit à traiter les affaires les plus urgentes, l'augmentation des dossiers en instance aboutissant finalement à rendre toutes les affaires urgentes.

Le tribunal de grande instance de Metz est par ailleurs confronté à une forte augmentation de l'activité liée à l'ouverture d'un centre de rétention administrative, au printemps 2009, sans que les effectifs de juges des libertés et de la détention aient été adaptés en conséquence.

### **3. La création d'une réserve judiciaire**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement du Gouvernement créant une réserve judiciaire composée de magistrats et de fonctionnaires retraités des services judiciaires, tous volontaires (article 75 bis, rattaché à la mission « Justice »).

Le Gouvernement souhaite ainsi offrir la possibilité aux magistrats, greffiers en chef et greffiers des services judiciaires à la retraite de continuer à servir l'institution judiciaire. La réserve judiciaire répondrait en outre, aux besoins exprimés par les juridictions de pouvoir disposer de personnels pouvant accomplir ponctuellement certaines activités non juridictionnelles.

Les réservistes devraient assurer des missions d'assistance et d'aide à la décision au profit de magistrats en activité, ainsi que d'encadrement des assistants de justice. Selon l'exposé des motifs de l'amendement, les magistrats réservistes seront notamment chargés de l'aide au suivi de la mise en état des dossiers civils complexes, d'activités de nature administrative, de formations des officiers de police judiciaire. Ils pourront également jouer un rôle en matière de maîtrise des frais de justice.

S'agissant des fonctionnaires, il est prévu que les agents issus des corps des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires pourront assurer des missions d'assistance, de formation des personnels, d'études en fonction des besoins pour l'accomplissement d'activités non juridictionnelles.

La réserve judiciaire fait écho à la réserve civile pénitentiaire récemment créée par la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, laquelle permet de mobiliser des personnels issus des corps de l'administration pénitentiaire, pour accomplir notamment des missions de sécurité et de formation.

La réserve judiciaire sera composée exclusivement de personnels volontaires, **magistrats et fonctionnaires issus du corps des greffiers en chef et des greffiers des services judiciaires, à la retraite et âgés 75 ans au plus**. La réserve judiciaire pourrait, selon le Gouvernement, compter 500 magistrats réservistes et environ 560 fonctionnaires réservistes (110 greffiers en chef et 450 greffiers). Les activités accomplies au titre de la réserve donneront lieu à indemnisation.

Votre rapporteur juge ces **estimations très optimistes**, compte tenu du nombre aujourd'hui très limité de magistrats demandant à être maintenus en activité en surnombre. Ainsi, 71 magistrats sont actuellement maintenus en activité en surnombre, après leur limite d'âge :

- 28 magistrats de la Cour de cassation, dont 21 au siège et 7 au parquet général, exercent les fonctions de conseiller ou d'avocat général ;

- 43 magistrats des cours d'appel et tribunaux de grande instance, exercent les fonctions de substitut général, conseiller, substitut ou juge.

S'il peut paraître judicieux de faire appel à l'expérience de magistrats et de greffiers aguerris pour assurer le fonctionnement des juridictions, en particulier en matière d'aide à la décision, on peut s'interroger sur l'attractivité des fonctions qui leur seront proposées. Votre rapporteur souligne, au surplus, que la réserve ne peut être qu'une capacité d'appoint et que sa création ne doit pas conduire à une remise en cause du mouvement de rattrapage des moyens alloués à la justice judiciaire.

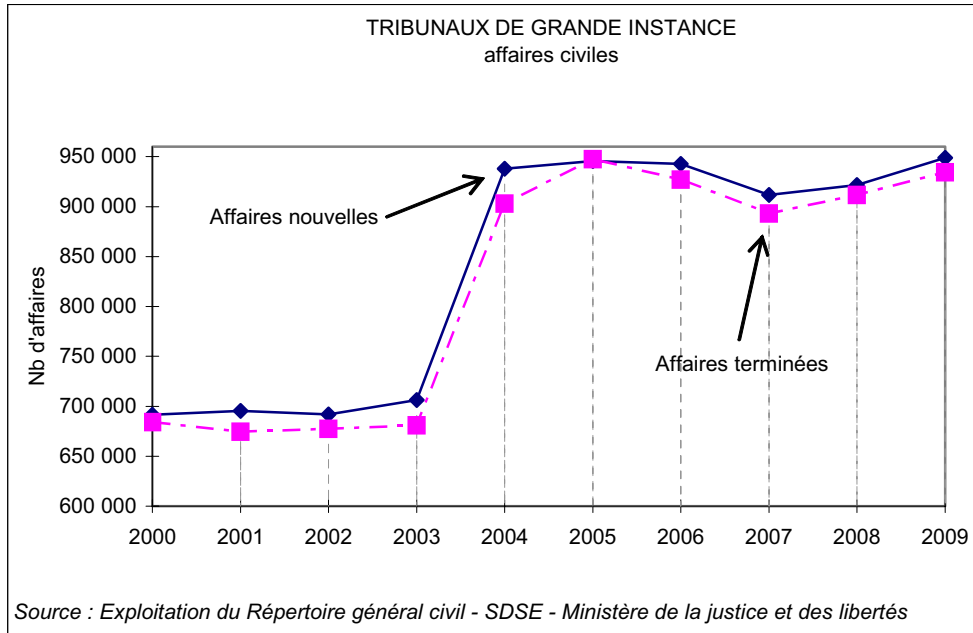
### ***C. LA PROGRESSION DE L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE ET LES RETARDS CAUSÉS PAR LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES APPLICATIONS INFORMATIQUES***

#### **1. La progression de l'activité juridictionnelle**

L'activité des juridictions judiciaires est, selon les degrés et les matières, stable ou en progression.

Ainsi, s'agissant des affaires civiles devant les tribunaux de grande instance, l'année 2006 avait amorcé une baisse qui s'est amplifiée en 2007 (-3,3 %) avant d'être arrêtée en 2008 (+1,1 %). L'année 2009 confirme cette

inversion de tendance avec une hausse de 2,9 %. Aussi le stock des affaires en cours en fin d'année et la durée moyenne des affaires terminées augmentent-ils continument depuis 2006.



NB. : À partir de 2004 les données d'activité des tribunaux de grande instance (TGI) comprennent des procédures qui ne faisaient pas auparavant l'objet d'un enregistrement au répertoire général civil (RGC). Avec la mise en place du nouveau RGC ces procédures peuvent être identifiées en tant que telles puisqu'elles constituent l'activité de la juridiction au même titre que les affaires traditionnellement prises en compte. Ce changement provoque inévitablement une importante rupture de série en 2004, tant au niveau des flux d'affaires nouvelles et terminées que des durées d'affaires.

L'activité des tribunaux d'instance et des juridictions de proximité connaît également une augmentation. Ainsi, en 2009, ils ont été saisis de 675 347 affaires nouvelles, soit 4,7 % de plus qu'en 2008. Parmi celles-ci se trouvent 77 782 référés, soit une hausse de 2,6 %.

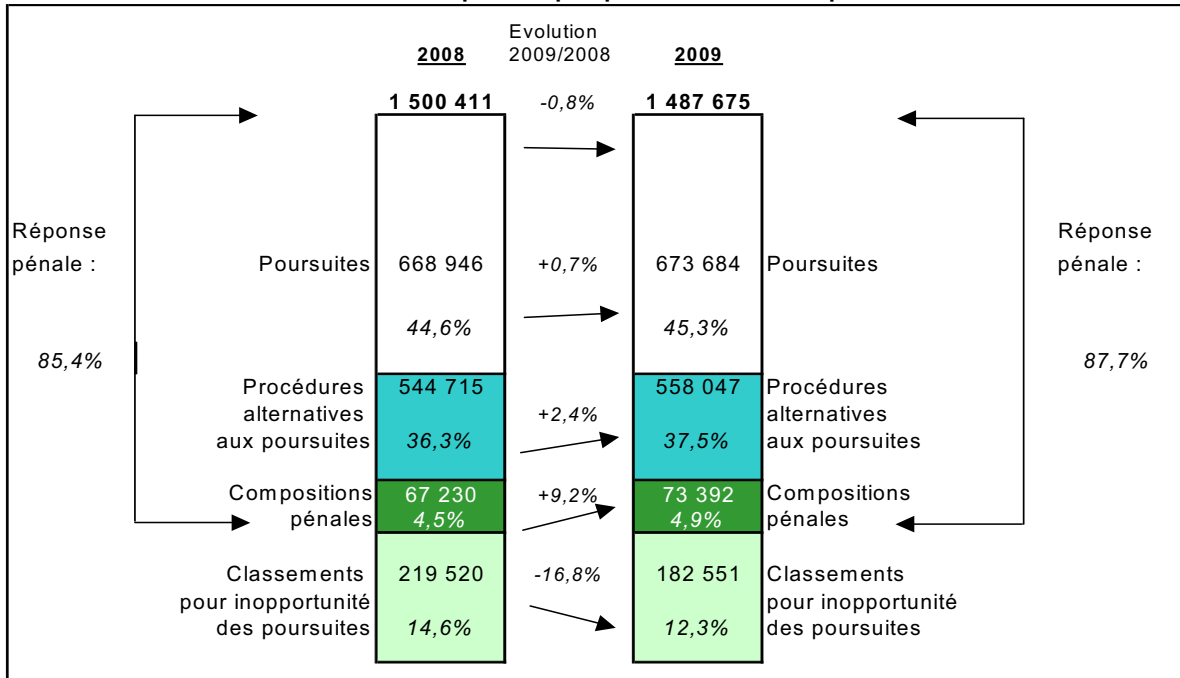
Le nombre d'affaires civiles portées devant les cours d'appel est lui aussi, toutes procédures confondues, en hausse (+ 1,5 %) par rapport à 2008.

En matière pénale, l'année 2009 se caractérise par une très légère augmentation des poursuites judiciaires (+0,7 %), par une progression des procédures alternatives réussies (+2,4 %) et des compositions pénales (+9,2 %), par une importante diminution des classements sans suite pour inopportunité des poursuites (-16,8 %), l'ensemble s'appliquant à un volume d'affaires poursuivables en très légère baisse (-0,8 %). Il en résulte une confirmation de la hausse du taux de réponse pénale : 87,7 % en 2009 contre 85,4 % en 2008.

Ces évolutions s'inscrivent dans le prolongement des grandes tendances à l'œuvre depuis 2000 en ce qui concerne la hausse du taux de réponse pénale, qui a progressé de 20 points de 2000 à 2009, et du

développement des mesures alternatives aux poursuites dont la part dans les affaires poursuivables sera passé de 19,3 % à 37,5 % sur la même période.

**Schéma II.1 : Orientations données par les parquets aux affaires poursuivables**



Source : Cadres du parquet

En définitive, l'activité des parquets connaît depuis une dizaine d'années une progression continue. Votre rapporteur relève d'ailleurs que les magistrats du parquet rencontrés dans les juridictions de Caen et de Metz ont unanimement souligné qu'ils devaient faire face à une charge de travail croissante.

A cet égard, l'étude de pays comparables publiée le 25 octobre 2010 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), conduite par M. Jean-Paul Jean, avocat général près la cour d'appel de Paris, expert de cette commission, fait apparaître que la France ne compte que 3 procureurs pour 100 000 habitants, soit le ratio le plus faible des 16 pays étudiés. En comparaison, l'Espagne compte 4,8 procureurs pour 100 000 habitants, l'Allemagne 6,2, le Royaume-Uni (incluant l'Ecosse, sans le Pays de Galle) 8,5 et la Suède 9<sup>1</sup>.

## 2. Le difficile apprentissage de CASSIOPEE

Au cours de ses déplacements dans les juridictions, votre rapporteur a pu constater, depuis 2008, que le déploiement de l'application CASSIOPEE mobilisait beaucoup d'énergie. Votre rapporteur suit en effet l'aventure CASSIOPEE depuis ses débuts, puisqu'il s'est rendu dans deux juridictions

<sup>1</sup> Etude fondée sur les données de 2008 pour l'ensemble des pays, à l'exception de l'Allemagne, pour laquelle il s'agit des données de l'année 2006.

pilotes, les tribunaux de grande instance de Rouen et de Caen, et dans une juridiction qui a connu une phase de pré-généralisation (Bordeaux).

L'application centralisée CASSIOPEE (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Opérationnel pour le Pénal et les Enfants) couvre l'ensemble des services de la chaîne pénale, y compris les services de l'instruction et des mineurs. Elle 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

Après les graves difficultés que le déploiement de CASSIOPEE a entraînées en 2009, le ministère de la justice a changé des prestataires et a constitué un observatoire du déploiement, comprenant des magistrats et des greffiers, praticiens de la procédure pénale.

#### Dépenses prévisionnelles liées à l'application CASSIOPEE

| <i>En millions d'euros</i>                  | 2010  | 2011 |
|---|-------|------|
| Déploiement application et infocentre       | 4,11  | -    |
| Maintenance standard                        | 1,48  | 1,48 |
| Maintenance évolutive                       | 2,03  | 2,00 |
| Assistance à maîtrise d'ouvrage, expertises | 2,70  | 1,00 |
| Equipements matériels et logiciels          | 0,97  | 2,05 |
| Total                                       | 11,29 | 6,53 |

*Source : ministère de la justice et des libertés*

Au tribunal de grande instance de Caen, où CASSIOPEE a été installée en septembre 2008, les difficultés initiales ont gravement perturbé le fonctionnement de la chaîne pénale jusqu'au début de l'année 2009, les problèmes signalés trouvant peu de réponses efficaces.

La prise en compte des difficultés pratiques semble s'être améliorée depuis le changement de prestataire et la constitution d'une équipe nationale comprenant des professionnels de la justice. Les chefs du tribunal de grande instance de Caen et les fonctionnaires du bureau d'ordre et du parquet de ce tribunal ont expliqué que la mise en place de CASSIOPEE le 20 septembre 2010 avait été suivie d'une période de formation et d'un accompagnement efficaces, même si les utilisateurs sont ensuite confrontés à des difficultés d'utilisation. Les fonctionnaires ont la possibilité d'obtenir de l'aide à distance en appelant un numéro dédié.

Deux mois après l'arrivée de CASSIOPEE à Metz, le temps d'enregistrement des affaires demeure trois à cinq fois plus long qu'auparavant.

Dans l'ensemble des juridictions visitées, les fonctionnaires soulignent que la saisie des nombreux champs d'enregistrement obligatoires

génère des retards, qui peuvent difficilement être comblés à effectifs constants.

Les magistrats observent cependant que la précision des informations enregistrées dans CASSIOPEE permet ensuite de disposer de données statistiques beaucoup plus complètes, par exemple sur le nombre de délits commis sur le territoire d'une commune.

Les retards dus à l'utilisation de CASSIOPEE sont d'autant plus grands que la juridiction est importante, si bien que le déploiement de l'application dans les juridictions de la région parisienne devrait être organisé très progressivement.

Répondant à une question de votre rapporteur, M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a précisé que « *la dématérialisation des actes et des pièces de procédure doit faire gagner du temps aux magistrats et aux auxiliaires de justice, qui, libérés d'une part du travail matériel, pourront se consacrer davantage à leur labeur intellectuel. Le budget consacré au programme Cassiopée s'élevait, au 1er novembre 2010, à 40,25 millions. Pour 2011, 3 millions de dépenses supplémentaires sont prévus, ainsi que 1,5 million pour la maintenance courte. Au 15 novembre 2010, 142 TGI avaient reçu l'application. Les TGI de province seront tous équipés avant mai 2011. Restent Aix-en-Provence, Nîmes, Strasbourg, Grenoble, Sens, Auxerre et Chartres. L'outre-mer sera équipé au plus tard en 2012. En région parisienne, la Seine-et-Marne sera équipée début 2011, Evry, fin 2011, Versailles, Créteil, Pontoise et Nanterre, au deuxième semestre 2011, Bobigny et Paris courant 2012.* »

Votre rapporteur estime que la Chancellerie a pris conscience, depuis la fin de l'année 2009, des difficultés anormales que le déploiement de CASSIOPEE provoquait dans les juridictions.

### **3. Les gains de productivité liés aux applications informatiques, illusion ou réalité ?**

De façon générale, l'approche de la Chancellerie depuis quelques années consiste à mettre en avant des gains de productivité grâce à la mise en place de nouveaux outils informatiques, ces gains permettant de limiter les recrutements.

Comme les syndicats de magistrats et de personnels de greffe, votre rapporteur n'est pas convaincu par l'effectivité, au moins à court terme, de ces gains.

Il souligne que si l'activité juridictionnelle peut prendre appui sur l'utilisation des technologies de l'information, elle comporte une irréductible dimension humaine.

En outre, l'exemple de CASSIOPEE montre que l'accroissement de la quantité d'informations traitées dans les applications informatiques peut

finale<sup>ment</sup> absorber les gains attendus. Aussi l'impact réel des applications informatiques sur l'activité des juridictions et, plus particulièrement, des greffes, devra-t-il être évalué à moyen et à long terme.

Votre rapporteur souligne enfin que les magistrats et les fonctionnaires appellent à une véritable pause dans les réformes ayant un impact direct sur l'activité juridictionnelle. En effet, ils doivent à la fois mettre en œuvre des réformes structurelles (carte judiciaire), les nombreux textes qui ont modifié la procédure pénale ces dernières années, et faire l'apprentissage de nouvelles applications informatiques. Beaucoup ont le sentiment d'être arrivés à un point de rupture en matière de capacité de travail et de productivité.

### **III. LE DÉFI D'UNE AIDE JURIDICTIONNELLE À LA HAUTEUR DES BESOINS**

Après avoir fortement baissé en 2010 (-27 millions d'euros), l'enveloppe destinée à l'aide juridictionnelle sera stable en 2011. Or, cette année, les crédits se sont révélés insuffisants dès le mois d'octobre, le ministère de la justice étant conduit à demander un décret d'avance.

De plus, en 2011, la réforme de la garde à vue devrait aboutir à une augmentation du nombre de missions des avocats rétribuées par l'aide juridictionnelle. Aussi le projet de loi de finances ne prend-il pas en compte la forte progression attendue des dépenses d'aide juridictionnelle.

#### ***A. L'ORGANISATION ET LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE***

##### **1. Le dispositif de l'aide juridictionnelle**

L'aide juridictionnelle assure la prise en charge par l'Etat de tout ou partie des frais du procès, pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes.

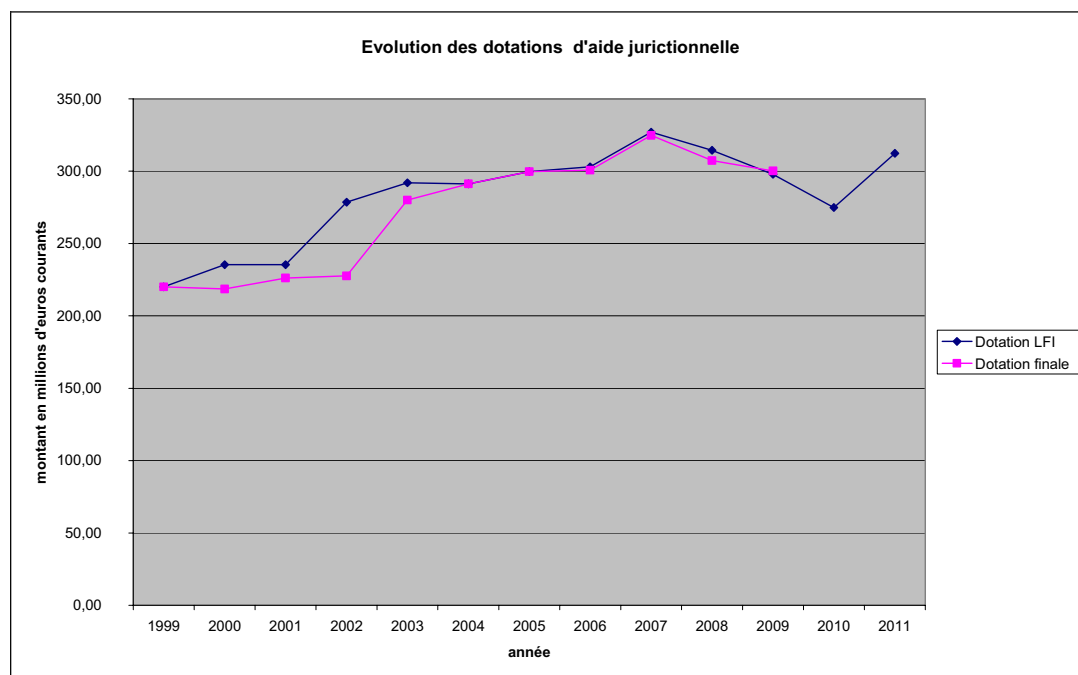
Cette dépense représente 94 % des crédits du programme « Accès au droit et à la justice ». Pour en assurer la maîtrise, l'article 41 du projet de loi de finances comporte des mesures visant, d'une part à responsabiliser le justiciable, qui ferait désormais l'avance du droit de plaidoirie de 8,84 euros et, d'autre part, à améliorer le recouvrement de l'aide.

Le délai moyen national de traitement des admissions (50 jours en 2009), paraît satisfaisant. Cependant, des progrès significatifs restent à accomplir pour 18 % des bureaux d'aide juridictionnelle, qui mettent plus de 60 jours pour traiter les demandes d'aide juridictionnelle.

## 2. Un outil essentiel de la politique d'accès au droit et à la justice

L'action « aide juridictionnelle », qui devrait s'élever en 2011 à 312,3 millions d'euros en CP et à 369 millions d'euros en AE, représente près de 94 % du programme « accès au droit et à la justice ». Les dotations aux caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) pour la rétribution des avocats et les droits de plaidoirie représentent 91 % de cette dépense, les paiements directs à destination des autres auxiliaires de justice 9 %.

L'essentiel de la progression de la dotation par rapport au précédent PLF, (36 millions d'euros sur les 37,3 millions d'euros) est liée au changement de taux de TVA. En effet, en 2011, les crédits d'aide juridictionnelle devront également couvrir l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 %, contre 5,5 % antérieurement. Cette disposition, dont le coût est évalué à 36 millions d'euros, résulte de la décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 17 juin 2010, qui a jugé non-conforme à la directive 2006/112 du 28 novembre 2006, dite « directive TVA », l'application du taux réduit aux prestations des avocats et avoués en matière d'aide juridictionnelle.



Source : ministère de la justice et des libertés.

La dépense d'aide juridictionnelle est passée en euros courants de 197,48 millions d'euros en 1999 à 299,93 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 52 %. En euros constants 2009, la hausse est de 28 %.



La hausse de la dépense entre 1999 et 2007 s'explique par :

- les revalorisations du barème de rétribution de l'avocat effectuant des missions d'aide juridictionnelle fixées par les décrets du 17 janvier 2001 et du 5 septembre 2003 ;

- l'augmentation de 2 % de l'unité de valeur par la loi de finances pour 2004 et de 8 % par la loi de finances pour 2007 ;

- l'amélioration du régime de l'accès à l'aide juridictionnelle pour les familles aux ressources modestes et les victimes (loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, décrets du 2 avril et du 5 septembre 2003) ;

- l'incidence en termes d'aide juridictionnelle des réformes législatives ou réglementaires intervenues, telles que la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui a institué une procédure de rétablissement personnel.

La baisse de la dépense en 2008 et 2009 est liée à deux particularités permettant d'assumer une dépense d'un montant supérieur aux crédits inscrits, le rétablissement de crédits, d'une part, et le paiement des avocats par les CARPA sur la base d'une avance qui leur est consentie, d'autre part. Toutefois, depuis deux ans en dépit d'une hausse du montant des crédits rétablis, **la dépense réelle d'aide juridictionnelle est supérieure aux dotations budgétaires**; le différentiel a été assuré par la diminution de la trésorerie des CARPA.

- la procédure de rétablissement de crédits, autorisée depuis 2008 en matière d'aide juridictionnelle, permet une dépense supérieure aux crédits inscrits. En effet, la dépense d'aide juridictionnelle est minorée des sommes recouvrées par les services du Trésor sur la partie perdante lorsque le jugement lui impute les dépens et qu'elle n'est pas elle-même bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ces sommes donnant lieu à un rétablissement de crédit. Ainsi, en 2009 la dépense budgétaire de 308,42 millions d'euros en CP, hors rétablissements de crédits, est ramenée à 299, 93 millions d'euros en CP après imputation des sommes rétablies.

- le mode de rémunération des avocats : les CARPA, pour faire face à aux dépenses d'aide juridictionnelle, disposent d'une dotation annuelle versée par le ministère de la justice et des libertés, qui s'ajoute au report de trésorerie constitué par la différence entre les dotations des années antérieures et les paiements effectués au profit des avocats. Cet excédent de trésorerie représentait un peu plus de deux mois de fonds de roulement en début d'année 2009, soit 49 millions d'euros. La dépense en direction des avocats ayant excédé de 8 millions d'euros la dotation budgétaire, le fonds de roulement a été réduit d'autant en fin d'année 2009.

Selon l'étude de pays comparables publiée le 25 octobre 2010 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), conduite par

M. Jean-Paul Jean, avocat général près la cour d'appel de Paris, **la France accorde en moyenne une aide de 353 euros par affaire, la proportion des aides atteignant 1 392 affaires pour 100 000 habitants.**

Ces résultats sont très proches de ceux obtenus par l'Espagne et la Belgique, mais ils sont très en deçà du régime d'aide juridictionnelle en vigueur aux Pays-Bas (1 029 euros par affaires et 2482,3 dossiers aidés pour 100 000 habitants) et du Royaume-Uni (en incluant l'Ecosse, sans le Pays de Galles) : 537 euros en moyenne par affaire et 5975,1 affaires aidées pour 100 000 habitants.

## ***B. LES CONDITIONS DE VERSEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE***

### **1. Les barèmes et les montants versés**

En 2010, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 915 euros pour l'aide totale et 1 372 euros pour l'aide juridictionnelle partielle.

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 (art. 4, al. 3 de la loi 10 juillet 1991), à l'exception de l'année 2001 où une revalorisation plus importante des seuils a été décidée (4,2%).

Ces plafonds sont majorés d'une somme équivalente à 18 % du plafond d'aide totale, soit 165 euros en 2010 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 2010 pour la troisième personne et les suivantes.

Le nombre des demandes recensées en 2009 est en légère hausse par rapport à 2008 (+1,8%). Depuis 2006 le nombre total des admissions est stable autour de 900 000 par an. En 2009, elles ont augmenté de 1,3 % (901 630).

Les rejets s'établissent en 2009 à 86 997, en baisse de 15,1 % par rapport à 2008, soit un taux de rejet de 8,2 %, pour 1 057 777 demandes examinées par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

En effet, le défaut de communication des pièces justificatives demandées par le BAJ ne constitue plus un motif de rejet, mais une cause de caducité de la demande, depuis le décret n° 2007-1142 du 26 juillet 2007, qui a introduit cette sanction spécifique du défaut de production par le justiciable des pièces demandées par le BAJ dans le délai imparti. Aussi, les BAJ ont-ils prononcé 22.194 décisions de caducité en 2009.

**Répartition des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle selon le type de contentieux**

| <b>Toutes admissions selon la nature du contentieux</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Civil</b>  | 357 362     | 388 020     | 430 118     | 448 623     | 457 436     | 440 563     | 423 022     | 433 258     |
| <b>Pénal</b>  | 290 385     | 320 439     | 353 407     | 383 498     | 389 541     | 389 420     | 400 773     | 398 636     |
| <b>Administratif</b>                                    | 12 220      | 13 720      | 14 402      | 14 614      | 17 691      | 20 224      | 21 489      | 29 955      |
| <b>Entrée et séjour des étrangers</b>                   | 28 670      | 33 672      | 33 950      | 39 798      | 40 293      | 39 820      | 44 619      | 39 519      |
| <b>Total</b>  | 688 637     | 755 851     | 831 877     | 886 533     | 904 961     | 890 138     | 890 020     | 901 630     |

Source : Répertoire de l'aide juridictionnelle

Les admissions 2009 se répartissent à raison de 48 % pour des procédures civiles, 44 % pour des procédures pénales et de 8 % pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers. En 2002 la répartition était de 52 % pour des procédures civiles, 42 % pour les procédures pénales et 6 % pour les autres. Les admissions à l'aide juridictionnelle pour des contentieux administratifs ont connu une forte progression (+ 39,4 % en 2009).

**2. L'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle au cours des dernières années**

**• L'instauration du principe de continuité de l'aide juridictionnelle en cas d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel**

La loi organique du 10 décembre 2009 instaure une procédure d'examen contradictoire, tant par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation chargés de se prononcer sur le renvoi de ces questions au Conseil constitutionnel, que par le Conseil constitutionnel s'il est finalement saisi.

Afin d'assurer l'effectivité du droit reconnu aux justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, l'article 23-12 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, issu de la loi organique du 10 décembre 2009, prévoit que la rétribution de l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle devant le Conseil constitutionnel est majorée selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Le décret n° 2010-149 du 16 février 2010 complète à cet effet les dispositions régissant l'aide juridictionnelle, en précisant que l'aide juridictionnelle initialement accordée demeure acquise à son bénéficiaire devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation chargés de se prononcer sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil

constitutionnel puis, devant le Conseil constitutionnel saisi le cas échéant de cette question.

• ***L'extension du domaine des aides à l'intervention de l'avocat aux missions d'assistance à une personne retenue dans un centre médico-judiciaire de sûreté***

L'article 8 de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale permet aux personnes retenues dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté d'être assistées par un avocat à l'occasion d'une décision prise à leur encontre pour assurer le bon ordre du centre.

A cet effet, il étend le domaine des aides à l'intervention de l'avocat définies par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

• ***L'adaptation du régime indemnitaire des personnes bénéficiant de l'honorariat et apportant leur collaboration aux bureaux d'aide juridictionnelle établis près le Conseil d'Etat et la Cour de cassation***

Le décret n° 2010-764 du 7 juillet 2010 modifie, à compter du 1<sup>er</sup> août 2010, le régime indemnitaire des membres des bureaux d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat et la Cour de cassation bénéficiant de l'honorariat.

Il prévoit que chaque demande d'aide juridictionnelle devant ces juridictions donne lieu à :

- la rédaction d'un rapport par le BAJ concluant à l'existence ou non d'un moyen de cassation sérieux ;
- la présentation et l'examen de ce rapport en séance du bureau.

Il modifie en outre le régime indemnitaire des membres des BAJ du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation bénéficiant de l'honorariat pour leur activité de rédaction et de présentation en séance du bureau du rapport sur l'existence d'un moyen de cassation sérieux. Les BAJ de ces deux juridictions sont en effet essentiellement composés de magistrats honoraires.

• ***Les mesures de protection des victimes de violences***

La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants rappelle la faculté pour le juge aux affaires familiales, à l'occasion de la délivrance d'une ordonnance de protection, de prononcer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle de la partie demanderesse, en application de l'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Par ailleurs, cette loi dispense les personnes étrangères bénéficiant d'une ordonnance de protection de la condition de résidence habituelle et régulière en France pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

### **3. Le recouvrement de l'aide juridictionnelle auprès de la partie condamnée aux dépens**

L'article 43 de la loi du 10 juillet 1991 permet à l'État de recouvrer les frais avancés au titre de l'aide juridictionnelle auprès de l'adversaire du bénéficiaire de l'aide condamné aux dépens, si ce dernier ne bénéficie pas lui-même de l'aide. En 2009, 8,9 millions d'euros ont été recouverts, au titre de cette disposition, pour un montant à recouvrer transmis par les cours d'appel et pris en charge par les services du Trésor de 17,8 millions d'euros.

Ce montant est à peu près constant depuis 2001, en dépit des efforts de formation et d'incitation à recouvrer, qui se sont traduits par la mise en ligne trimestrielle d'un tableau de bord affichant les performances de chacune des cours d'appel en la matière.

Pour améliorer cette situation, l'article 41 du projet de loi de finances modifie les modalités de recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle<sup>1</sup>.

### **4. La procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution par la voie de l'aide juridictionnelle**

Le dispositif de 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 la condamnation de la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, non bénéficiaire de cette aide, 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 par l'avocat.

Peu utilisé par les 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 contribue également, dans un contexte de maîtrise budgétaire, à diminuer la dépense d'aide juridictionnelle sans remettre en cause les droits des bénéficiaires.

Afin de favoriser l'application du dispositif de l'article 37, l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret d'application du 30 juillet 2007 en ont simplifié l'organisation. 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.

---

<sup>1</sup> Voir le III, C, 1, du présent rapport.

Par ailleurs, des actions de formation auprès des avocats, magistrats et greffiers ont été engagées par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes pour améliorer la connaissance du dispositif de l'article 37.

Selon la Chancellerie, les formations menées en 2008, auprès d'une douzaine de cours d'appel, ont montré 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 a donc été poursuivi en 2009 et 2010 dans les autres cours d'appel. Par ailleurs, les chefs de cours ont été invités par la circulaire du 28 août 2009 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.

A ce jour, 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 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 2009 indiquent que les CARPA ont reçu des données relatives à 293 missions concernées par l'application de l'article 37 :

- 174 avis de renonciation à la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle ont été notifiés par les avocats à leur CARPA, ceux-ci ayant recouvré la somme allouée sur le fondement de l'article 37,

- 119 demandes de règlement de la rétribution de l'Etat ont été présentées par les avocats à leur CARPA ceux-ci n'ayant pu recouvrer la somme allouée par le juge sur le fondement de l'article 37.

Enfin, les avocats à la Cour de cassation utilisent la possibilité offerte par l'article 37 de recouvrer leurs honoraires auprès de la partie condamnée aux dépens, ce qui a contribué à une baisse de la dépense relative au BOP de la Cour de Cassation de 124.000 euros en 2009. La Cour a mis en œuvre un suivi de l'application de l'article 37 depuis le mois de septembre 2009, qui a permis de dénombrer 95 condamnations aux dépens au cours du second semestre 2009 et 115 au premier trimestre 2010, ouvrant la faculté d'un recouvrement direct par l'auxiliaire de justice de ses honoraires.

### **C. LES PISTES DE RÉFORME**

La décision du Conseil constitutionnel n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010<sup>1</sup> rend indispensable l'adoption et l'entrée en vigueur, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011, d'une réforme de la garde à vue, qui renforcera la présence de l'avocat et entraînera donc une augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle.

Avant cette décision, l'impact du projet de réforme de la garde à vue était évalué entre 44,45 et 65,75 millions d'euros de dépenses d'aide juridictionnelle supplémentaires en année pleine. L'impact budgétaire sur la dépense d'aide juridique devra être revu pour tenir compte de la décision du 30 juillet 2010.

#### **1. La réforme prévue par le projet de loi de finances pour 2011**

Inspirées notamment par les propositions de réforme de notre collègue Roland du Luart<sup>2</sup> et par celles de la commission présidée par maître Darrois<sup>3</sup>, les mesures de maîtrise de la dépense d'aide juridictionnelle intégrées à l'article 41 du projet de loi de finances pour 2011, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, empruntent trois directions<sup>4</sup>.

##### **• La responsabilisation des justiciables par un « ticket modérateur »**

L'article 41 du projet de loi de finances exclut les droits de plaidoirie des frais d'instance pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle.

Le justiciable admis à l'aide devrait désormais faire l'avance du montant du droit de plaidoirie dû à son conseil, qui le reversera à la caisse nationale des barreaux français (CNBF), ce droit étant destiné au financement du système de retraite des avocats. Ce droit, égal à 8,84 euros, est dû pour chaque plaidoirie devant les juridictions administratives de droit commun et les juridictions de l'ordre judiciaire, à l'exception de certaines juridictions.

Toutefois, s'il gagne son procès, le bénéficiaire de l'aide pourra obtenir le remboursement des droits de plaidoirie contre la partie condamnée aux dépens. La suppression de la prise en charge du droit de plaidoirie par l'Etat est de nature à alléger la dépense d'aide juridictionnelle à hauteur de 5,2 millions d'euros par an.

---

<sup>1</sup> Cette décision juge contraires à la Constitution les articles 62, 63, 63-1 et 77 du code de procédure pénale et les alinéas 1er à 6 de son article 63-4.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 23 (2007-2008) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2007

<sup>3</sup> Voir la présentation de ces propositions dans le rapport pour avis relatif au projet de loi de finances pour 2010, n° 106, tome IV, p. 56.

<sup>4</sup> Cet article relève de la première partie du projet de loi de finances.

Les représentants de la profession d'avocat entendus par votre rapporteur ont estimé que si la mise en place d'une participation du justiciable était envisageable, dans une logique de responsabilisation, elle ne devait pas porter sur le droit de plaidoirie, associé à la retraite des avocats. Ils ont souligné que le montant réduit de la somme en jeu conduirait sans doute beaucoup de professionnels à assumer eux-mêmes le paiement de ce ticket modérateur, car les frais de recouvrement se révéleraient vite supérieurs au bénéfice attendu.

• *L'amélioration du recouvrement par l'Etat des dépenses d'aide juridictionnelle*

L'article 41 du projet de loi de finances étend le champ du recouvrement et adapte la procédure applicable en la matière.

En effet, la loi relative à l'aide juridique permet à l'Etat de recouvrer les sommes avancées contre la seule partie condamnée aux dépens, non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, alors que dans certaines hypothèses, la charge des dépens est déterminée par la loi, et non par le juge. Tel est le cas en matière de divorce par consentement mutuel (art. 1105 CPC). Le projet de réforme permettra donc d'accroître le montant des sommes recouvrées en matière de divorce par consentement mutuel où le nombre d'admission à l'aide juridictionnelle est élevé.

Par ailleurs, lorsque l'aide juridictionnelle est sollicitée pour garantir l'assistance d'un mineur en justice, les ressources des parents chez lesquels il vit habituellement sont prises en compte, sauf s'il existe entre eux une divergence d'intérêts, eu égard à l'objet du litige. Ainsi, en matière pénale, les BAJ doivent systématiquement prendre en compte l'éventuelle divergence d'intérêts entre le mineur et ses parents.

Cette mesure permet de satisfaire à l'obligation d'assistance définie par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Elle aboutit cependant à donner un avantage injustifié aux parents qui se désintéressent de leur enfant mineur en laissant l'Etat supporter les frais d'avocat. Aussi, le projet de réforme met-il à la charge des parents le remboursement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle pour assurer la défense de leur enfant. Toutefois, si les ressources du foyer étaient inférieures aux plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle, le juge pourrait les dispenser en tout ou partie de ce remboursement.

En outre, le projet de loi de finances met fin à l'application, aux sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle, de la procédure de recouvrement prévue matière d'amendes ou de condamnations pécuniaires. Il leur rend applicable une procédure plus simple, celle définie pour le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, sur la base des règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat.



Il modifie également le point de départ du délai de prescription de ces créances. Ce délai ne courrait donc plus à compter de la décision de justice statuant sur la charge des dépens ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle, mais à compter de la date d'émission du titre de recouvrement par les chefs de cour d'appel en leur qualité d'ordonnateur des recettes des juridictions de leur ressort.

Par ailleurs, il applique ces modalités nouvelles de recouvrement au remboursement des sommes dues par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en cas de retrait de cette aide.

Le projet de réforme abroge enfin le dispositif permettant au juge de laisser à la charge de l'Etat une fraction des dépens d'instance incombant au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsqu'il succombe.

• ***Les modalités de retrait de l'aide juridictionnelle***

L'article 41 du projet de loi de finances permet de retirer l'aide juridictionnelle en cas de procédure jugée abusive ou dilatoire

Il crée un cas de retrait de plein droit de l'aide juridictionnelle chaque fois que la procédure engagée par son bénéficiaire a été jugée abusive ou dilatoire. Ce dernier sera alors tenu de restituer les sommes avancées par l'État, sans que le BAJ ait à statuer sur le retrait de l'aide.

Enfin, le projet donne à la juridiction saisie du litige et au ministère public un rôle d'information du bureau d'aide juridictionnelle, chaque fois qu'ils constatent un retour à meilleure fortune du bénéficiaire de l'aide.

Afin de renforcer l'information préalable des justiciables sur les conséquences du retrait de l'aide, une convention d'honoraires, conclue entre le bénéficiaire de l'aide et son conseil, rappellerait l'obligation de restituer les sommes avancées par l'Etat. Cette mesure, qui clarifie également le montant et les conditions de paiement des honoraires, est de nature à faciliter la mise en œuvre du droit de l'avocat à demander des honoraires à son client.

## **2. Aide juridictionnelle et assurance de protection juridique**

L'assurance de protection juridique a été profondément rénovée par la loi n° 2007-210 du 19 février 2007<sup>1</sup>. Ainsi, l'article 5 de cette loi dispose que 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.

Les conditions de mise en œuvre de ce principe de subsidiarité sont définies par le décret du 30 décembre 2008 relatif à la prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle des frais non couverts par un dispositif de protection juridique, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport fait par votre rapporteur au nom de la commission des lois, n° 160 (2006-2007).

Aux termes de ce décret, lorsque le justiciable dispose d'une assurance de protection juridique, il doit, préalablement au dépôt de toute demande d'aide juridictionnelle, effectuer une déclaration de sinistre à son assureur, afin que ce dernier indique s'il prend en charge les frais de procès et, dans l'affirmative, qu'il précise le montant des plafonds de garantie.

Pour simplifier les formalités à accomplir par l'assuré, demandeur à l'aide juridictionnelle, tout en permettant au bureau d'aide juridictionnelle d'avoir une information précise sur les garanties offertes par l'assureur, un arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 27 février 2009 fixe le modèle de la déclaration de sinistre à remplir par le demandeur et de la décision de l'assureur de prise en charge ou de non-prise en charge des frais de procès.

Suivant les informations communiquées par l'assureur, le bureau d'aide juridictionnelle peut, selon le cas, rejeter la demande d'aide si l'assurance garantit l'ensemble des frais de procès, ou prononcer une admission partielle à l'aide, si l'assurance ne couvre qu'une partie des frais de ce procès.

Au cours de l'année 2010, plusieurs réunions entre la Chancellerie, le GEMA et la FFSA ont permis d'établir un premier bilan de la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Il ressort que très peu d'assurés éligibles à l'aide juridictionnelle déclarent leur sinistre auprès de leurs assureurs.

Votre rapporteur juge indispensable de renforcer l'information des demandeurs à l'aide juridictionnelle sur les contentieux couverts par une protection juridique incluse dans les assurances de responsabilité civile (assurance locative, assurance responsabilité civile chef de famille, assurance scolaire), généralement souscrites par les justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle, afin de développer le réflexe de déclaration.

Il souligne que l'ensemble des mesures prévues par le projet de loi de finances n'assure pas le financement du surcroît de dépenses d'aide juridictionnelle que générera la réforme de la garde à vue. Le dispositif actuel de l'aide, et son financement, devront donc être revus avant juillet 2011.

#### **IV. LES DOTATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET DE 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.

#### *A. L'ADAPTATION EFFICACE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À SES NOUVELLES MISSIONS*

##### **1. Une préparation efficace à la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité**

La dotation allouée en 2011 au Conseil constitutionnel s'élèverait à 11,07 millions d'euros, contre 11,633 millions d'euros en 2010, soit une baisse de 4,84 %.

L'exécution du budget 2009 fait apparaître un léger dépassement (+ 3 %) des crédits alloués à l'action « contrôle des normes », pour laquelle les dépenses ont atteint 3,699 millions d'euros, alors que le budget initial était de 3,589 millions d'euros. Ce dépassement est essentiellement dû au travail de préparation engagé par le Conseil constitutionnel pour mettre en œuvre la question prioritaire de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a en outre souhaité mettre à disposition en anglais, allemand et espagnol les décisions, leurs commentaires et les textes majeurs qui fondent son activité, ce qui a entraîné un surcoût des dépenses de traduction.

Un dépassement a également été observé pour l'action « relations extérieures – formation » (1,728 million d'euros de dépenses pour un budget initial de 1,4 millions d'euros, soit + 22,87 %). En effet, afin d'assurer le succès de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil a souhaité informer au mieux les professionnels du droit, avocats et magistrats, en assurant des séances de formation et en éditant des tables analytiques de l'intégralité de sa jurisprudence.

Le Conseil a en outre adopté, le 4 février 2010, une décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. L'ensemble de ces mesures souligne le caractère juridictionnel de la procédure suivie devant le Conseil pour l'examen de ces questions.

Votre rapporteur salue ces initiatives, qui ont permis **une entrée en vigueur rapide et efficace de la question prioritaire de constitutionnalité**, comme l'ont montré les premières décisions rendues à ce titre par le Conseil constitutionnel.

## 2. Une dotation permettant de poursuivre l'évolution de l'institution

La dotation sollicitée au titre de l'année 2011 peut être détaillée de la façon suivante :

- 7,12 millions d'euros pour les dépenses courantes, hors questions prioritaire de constitutionnalité, soit une diminution de 1,23 % par rapport à 2010 ;

- 1,3 million d'euros pour la poursuite de la restructuration des locaux du Conseil constitutionnel ;

- 2,60 millions d'euros pour les dépenses propres à la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

En matière d'investissements, le Conseil constitutionnel devrait poursuivre en 2011 les travaux de rénovation des bâtiments qui lui sont affectés, remettre à niveau les équipements et parachever l'évolution de son fonctionnement pour assurer la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

Ainsi, la dotation pour 2011 correspond à la programmation de travaux sur des locaux transférés au Conseil courant 2010, tels que l'ancien bureau de l'administrateur du Palais Royal au Centre des monuments nationaux, enclave dans les locaux du Conseil constitutionnel, qui lui a été rendue afin de lui permettre d'aménager une entrée secondaire, conformément aux prescriptions de la préfecture de police.

Par ailleurs, le Conseil devrait recevoir l'affectation des locaux du ministère de la culture situés dans l'emprise de son bâtiment, afin d'y aménager la salle d'audience nécessaire pour les questions prioritaires de constitutionnalité. L'aménagement global de ces locaux devrait coûter 1,65 million d'euros.

S'agissant des dépenses de fonctionnement relatives au personnel, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le Conseil constitutionnel comptera (hors membres) 55 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, auxquels se joignent à titre occasionnel dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (professeurs de langue, interprètes, personnels d'extra...).

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des effectifs du Conseil (au 1<sup>er</sup> janvier) :

|                    | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | prév.<br>2011 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| <b>Catégorie A</b> | 16   | 18   | 18   | 21   | 20   | 18   | 17   | 21            |
| <b>Catégorie B</b> | 20   | 19   | 18   | 15   | 15   | 16   | 14   | 15            |
| <b>Catégorie C</b> | 23   | 20   | 19   | 19   | 18   | 18   | 18   | 19            |
| <b>Total</b>       | 59   | 57   | 55   | 55   | 53   | 52   | 49   | 55            |

Source : Conseil constitutionnel.

Comme l'a relevé votre rapporteur lors des budgets précédents, le Conseil constitutionnel encadre très strictement ses emplois, par des non-remplacements de départs en retraite depuis 2003 et par une redistribution des tâches, que favorisent les gains de productivité dégagés grâce à l'informatique et à l'acquisition de logiciels appropriés.

La mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité a cependant conduit au recrutement de 6 collaborateurs supplémentaires, soit 4,5 ETPT. Ces postes sont affectés aux services juridique (3 mi-temps assurés par des maîtres de conférences, 1 greffier-adjoint) et de la documentation (2 documentalistes juridiques).

L'activité du Conseil a en effet fortement augmenté avec l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité. La réforme est appliquée depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010 et la première saisine est parvenue au Conseil le 14 avril. La première audience publique s'est tenue le 25 mai et la première décision a été rendue le 28 mai. Le Conseil avait reçu, le 27 octobre 2010, 90 saisines au titre de la question prioritaire de constitutionnalité, alors qu'il avait rendu au total 48 décisions en 2009.

Selon un premier bilan dressé par le Conseil constitutionnel en septembre 2010, les parties ont, à deux exceptions près, toujours eu recours à des avocats. Dans 62 % des cas, elles ont eu recours à des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et dans 38 % des cas à des avocats à la Cour.

Le Premier ministre a produit dans toutes les affaires. Le Président de l'Assemblée nationale a produit pour les cinq premières questions enregistrées au Conseil constitutionnel.

Le délai moyen de jugement des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel a été légèrement inférieur à deux mois. Ce délai moyen devrait néanmoins augmenter.

### **3. L'organisation des services du Conseil constitutionnel**

L'ensemble des services du Conseil constitutionnel sont placés sous l'autorité du secrétaire général.

Le service juridique est chargé d'apporter son concours aux membres du Conseil. Il comprend trois juristes de haut niveau, sous la responsabilité de l'un d'entre eux, actuellement magistrat de l'ordre administratif. Trois maîtres de conférences de l'Université apportent leur concours au service, auquel est en outre rattachée une greffière en chef, responsable de l'enregistrement des requêtes et des saisines, ainsi que des actes de procédure nécessaires à leur traitement. Le service compte en outre une greffière-adjointe, issue du Conseil d'État, et deux secrétaires, qui assurent chacune en outre le secrétariat d'un membre.

Le service administratif et financier, placé sous l'autorité du trésorier du Conseil constitutionnel, a en charge la gestion des membres et des

personnels, la préparation et l'exécution du budget, la maintenance du bâtiment, les travaux, la sécurité des personnes et des biens, l'intendance générale et le protocole. Le service informatique lui est également rattaché, ainsi que les personnels affectés aux diverses tâches d'intendance et d'accueil.

Le service de la documentation met à disposition des membres un fonds documentaire à jour, élabore les dossiers documentaires d'aide à l'instruction et gère le site Internet du Conseil constitutionnel.

Enfin, le service des relations extérieures a pour mission le développement et la coordination des relations internationales (accueil de délégations, échanges bilatéraux, relations avec les Cours européennes) ainsi que les rapports du Conseil constitutionnel avec le monde universitaire. Il a la responsabilité des publications du Conseil, et notamment des Cahiers du Conseil constitutionnel.

### ***B. LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE***

La dotation allouée à la Cour de justice de la République pour l'année 2011 s'élèverait à 817 450, contre 941 595 euros en 2010, soit une baisse de 13,18 %.

En effet, la Cour devrait réduire ses charges de loyer de 533 595 euros à 486 650 euros, grâce à une procédure de révision du loyer demandée au bailleur.

Les prévisions d'activité de la Cour pour l'année 2011 expliquent en outre la diminution générale des dépenses. En effet, aucun procès n'est programmé en 2011, alors que la Cour a tenu 11 jours de procès en 2010.

La Cour de justice de la République souhaiterait, à terme, quitter ses locaux pour ceux de l'actuel palais de justice de Paris, lorsque le tribunal de grande instance de Paris aura intégré la nouvelle cité judiciaire des Batignolles, en 2015.

Jugeant le montant du loyer de la Cour de justice de la République excessif pour un organe employant une vingtaine d'agents, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur spécial, notre collègue Jean-Paul Alduy, réduisant la dotation de la Cour de 200 000 euros. La commission des finances considère que cette réduction de crédits devrait inciter la Cour et France Domaine à traiter rapidement la question du loyer de cette juridiction.

## V. L'EFFICACITÉ AVÉRÉE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE FACE À LA PROGRESSION DU CONTENTIEUX

### *A. LA POURSUITE ET LES RÉSULTATS DES EFFORTS BUDGÉTAIRES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES*

#### **1. L'augmentation des crédits et des emplois alloués à la justice administrative**

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 2011 s'élèvent à 347,9 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et à 337,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit **une quasi stabilité des AE (+ 0,2%) et une progression de 4,8 % des CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.**

La maquette du projet de loi de finances pour 2011 n'a pas été modifiée par rapport à celle du projet de loi de finances pour 2010.

Le projet de budget triennal 2011–2013 du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » prévoit la création de 90 emplois sur la période :

- 40 ETP en 2011 (20 magistrats pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 10 magistrats et 10 personnels de catégorie A pour la Cour nationale du droit d'asile, CNDA) ;

- 30 ETP en 2012, dont 20 rapporteurs pour la CNDA et 5 magistrats et 5 agents de greffe pour les tribunaux administratifs et les cours administratives;

- 20 ETP en 2013, dont 10 rapporteurs pour la CNDA et 10 pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (5 magistrats et 5 agents de greffe).

Le plafond d'emplois est fixé pour 2011 à 3 578 ETPT. Il comprend :

- l'extension des emplois de 2010 sur 2011 à hauteur de 25 ETPT,
- les créations d'emplois en 2011 à hauteur de 20 ETPT,
- le transfert sortant de 3 ETPT au titre de la participation au service facturier des services du Premier ministre,
- l'ajustement technique du plafond à hauteur de 163 ETPT. Cet ajustement technique est la conséquence d'un nouveau mode de décompte des agents non indicés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Il convient de rappeler que les crédits de l'aide juridictionnelle devant les juridictions administratives sont rattachés au programme « Accès au droit et à la Justice » de la mission Justice.

En effet l'aide juridictionnelle est une action sociale transversale dans le domaine de l'accès au droit, qui ne peut être distinguée en fonction de l'ordre juridictionnel, administratif ou judiciaire, saisi par les justiciables. Les bureaux d'aide juridictionnelle sont d'ailleurs placés auprès des tribunaux de grande instance, à l'exception de celui du Conseil d'Etat.

Les crédits d'action sociale en faveur des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui appartiennent au corps des agents du ministère de l'Intérieur, restent inscrits au budget de leur ministère d'origine.

## **2. La consolidation des indicateurs de performance**

Dans le cadre de la nouvelle loi de programmation triennale des finances publiques, de nouveaux objectifs cibles pour la période 2011-2013 ont été fixés à la juridiction administrative. La préoccupation majeure de la juridiction administrative demeure la maîtrise des délais de jugement, le maintien de la qualité des décisions rendues, ainsi que, pour le Conseil d'État, l'efficacité de son action consultative.

Par ailleurs, un nouveau sous-indicateur a été créé, afin d'évaluer le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires devant la CNDA.

Cette juridiction spécialisée, rattachée au Conseil d'Etat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, dispose désormais, comme les autres juridictions administratives, de trois indicateurs permettant de mesurer la réduction des délais de jugement (délai prévisible moyen de jugement ; délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires ; part dans le stock des affaires les plus anciennes).

## **3. L'impact très positif des créations d'emplois de magistrat administratif depuis 2002**

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

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.



| <b>Création de postes de magistrats</b> | <b>Magistrats</b> |
|---|-------------------|
| 2003                                    | 42                |
| 2004                                    | 42                |
| 2005                                    | 21                |
| 2006                                    | 22                |
| 2007                                    | 21                |
| TOTAL                                   | 148               |
| exécution LOPJ                          | 70,48%            |

| <b>Création de postes de magistrats</b> | <b>Magistrats</b> |
|---|-------------------|
| 2008                                    | 29                |
| 2009                                    | 30                |
| 2010                                    | 20                |
| 2011                                    | 20                |

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 de 77 %, on constate en Île-de-France une augmentation des entrées de près de 131 % sur la période 2003-2008.

Une partie des emplois alloués à partir de 2003 a également permis la création du tribunal administratif de Nîmes en 2006 (15 emplois) conformément à 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 1<sup>er</sup> novembre 2008, conformément aux objectifs de la LOPJ, pour soulager le tribunal de Nice.

**Un nombre important d'emplois a également été affecté, 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, 2 au tribunal administratif de Paris et 2 au tribunal administratif de Versailles.**

Cette effort prioritaire est justifié au regard de la croissance du contentieux observée en Île-de-France, nettement plus élevée qu'en moyenne nationale.

Les difficultés se concentraient notamment sur le tribunal administratif de Cergy (en 2007 : taux de couverture de 84 %, stock des

affaires en instance de 22 900, délai prévisible moyen de jugement de 1 an et 11 mois), et celui de Versailles (en 2007 : taux de couverture de 83 %, stock des affaires en instance de 15 200, délai prévisible moyen de jugement de 1 an et 4 mois).

Cette situation a rendu nécessaire **la création en 2009, à Montreuil-sous-Bois**, d'un nouveau tribunal administratif, ayant pour ressort la seule Seine-Saint-Denis, qui a permis par ricochet un rééquilibrage des ressorts des TA de Cergy et de Versailles. Les autres emplois permettront le renforcement des juridictions, tant cours que tribunaux administratifs, les plus sollicitées.

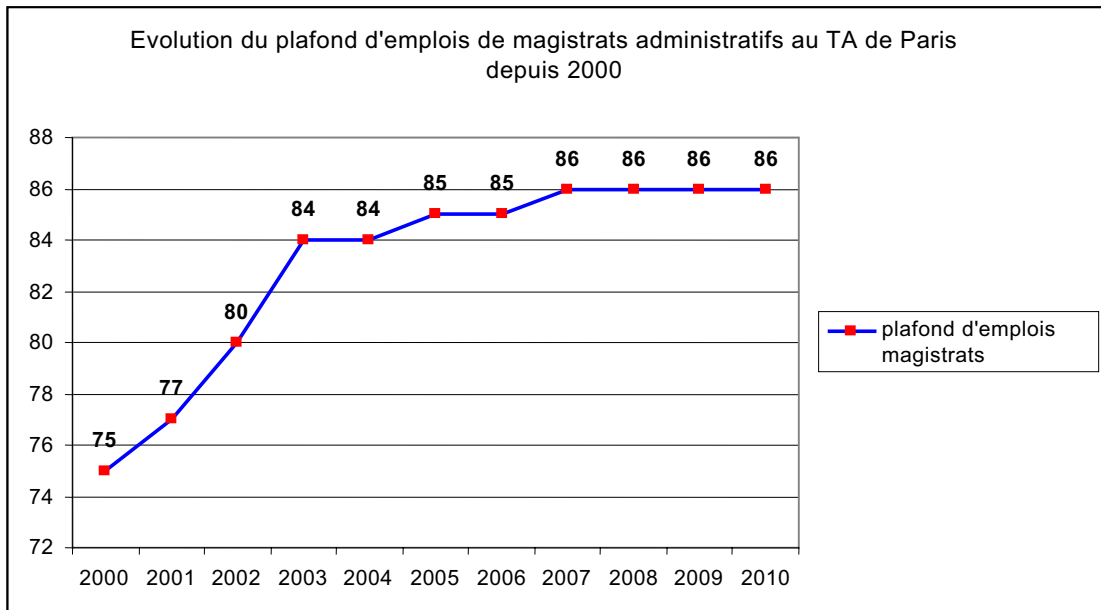
**Les moyens ainsi obtenus dans le cadre de la LOPJ ont permis d'améliorer globalement la situation des tribunaux administratifs** sur les deux dernières années notamment les tribunaux franciliens.

En ce qui concerne le tribunal administratif de Paris, dont votre rapporteur avait souligné la situation critique lors du précédent projet de loi de finances, des effectifs supplémentaires lui sont alloués.

En effet, M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État, a indiqué à votre rapporteur que ce tribunal se caractérisait par l'affectation de nombreux magistrats en début de carrière, dont une proportion importante quitte après quelques années la juridiction, pour rejoindre, par exemple, des cabinets d'avocats parisiens.

Dès lors, ce tribunal devait faire face à un contentieux en augmentation en perdant au cours de l'année une partie de ses effectifs, si bien que l'effectif réel de la juridiction était toujours inférieur à son effectif théorique, fixé à 86 emplois de magistrats depuis 2007. Ainsi, en 2008, l'effectif réel de la juridiction était, selon les indications du Conseil d'État, largement inférieur à 80 magistrats. Ce phénomène est désormais pris en compte et la nouvelle programmation des effectifs devrait permettre au tribunal administratif de Paris de ne plus être confronté en cours d'année à un déficit de personnel.

Votre rapporteur encourage le secrétariat général du Conseil d'État à poursuivre une gestion prévisionnelle des effectifs particulièrement attentive pour ce tribunal, afin d'éviter une dégradation des délais de jugement.



Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

#### **4. Le rééquilibrage des juridictions du sud-est et de la région parisienne grâce aux dernières créations de tribunaux**

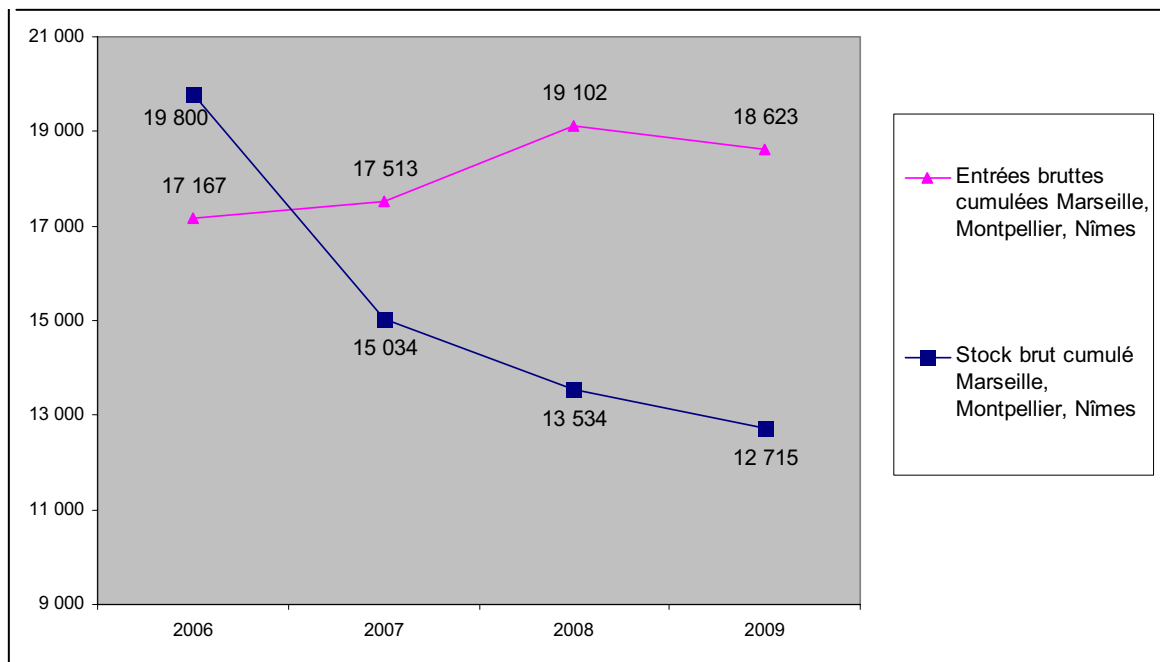
##### **• Le rééquilibrage des tribunaux de Montpellier et de Marseille après la création du tribunal de Nîmes**

Le tribunal administratif de Nîmes a été créé le 1<sup>er</sup> novembre 2006, afin de répondre aux difficultés rencontrées par les juridictions de Marseille et Montpellier. L'impact de la création de ce tribunal administratif sur le fonctionnement de ces deux tribunaux paraît positif, en particulier en matière de réduction des stocks et d'amélioration des délais de jugement, malgré une hausse régulière des entrées.

En effet, entre 2006 et 2009, les affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs de Marseille, Montpellier et Nîmes ont augmenté de 8,50 %, tandis que le stock global de ces trois tribunaux a diminué de 36 %, avec une baisse très sensible des dossiers de plus de 2 ans.

Pour ces juridictions, le stock global des affaires enregistrées depuis plus de 2 ans est passé de 6 375 dossiers au 31 décembre 2010 à seulement 1 078 au 31 décembre 2009.

### Comparaison entrées cumulées / stock cumulé des tribunaux administratifs de Marseille, Montpellier et Nîmes depuis 2006



Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

Par ailleurs, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock s'est considérablement amélioré :

- au tribunal administratif de Marseille, il est passé de 1 an 4 mois et 5 jours en 2005 à 10 mois et 23 jours en 2009 ;

- au tribunal administratif de Montpellier, cet indicateur est passé de 1 an 5 mois et 9 jours en 2005, à 8 mois et 12 jours en 2009 ;

Au tribunal administratif de Nîmes, cet indicateur s'établissait en 2009 à 6 mois et 19 jours.

Le délai de ces trois juridictions est désormais largement inférieur à la moyenne nationale (11 mois et 25 jours).

#### • *Le rééquilibrage des tribunaux de la région parisienne après la création du tribunal de Montreuil-sous-Bois*

La création d'un 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.

Ce tribunal administratif a ouvert ses portes le 1er septembre 2009 et a commencé à tenir des audiences le 1<sup>er</sup> novembre 2009. Constitué au départ de 7 chambres, soit 30 emplois de magistrats, 35 emplois d'agents de greffe et 7 assistants de justice, la juridiction a vu sa capacité de jugement augmentée en 2010.

En effet, compte tenu du flux contentieux constaté en Seine-Saint-Denis, il a été décidé d'affecter 9 magistrats, 15 agents de greffe et 7 assistants

de justice supplémentaires au tribunal de Montreuil, afin d'ouvrir 3 chambres supplémentaires au 1<sup>er</sup> septembre. En 2011, 2 nouveaux emplois de magistrats seront également créés.

Cette création était justifiée à la fois pour 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 pour permettre le rééquilibrage de l'activité du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, ainsi que celle du tribunal administratif de Versailles, par redéfinition du ressort de ces deux juridictions.

Au 31 décembre 2009 le tribunal administratif de Montreuil avait enregistré 1 613 dossiers et en avait jugé 1 079. Son stock, qui a été alimenté par le transfert d'affaires en instance provenant du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, s'élevait à 6 767 dossiers.

Au cours des 6 premiers mois de l'année 2010, ce tribunal administratif a enregistré, 6 997 entrées en données nettes. Son ressort départemental étant exclusivement celui de la Seine-Saint-Denis, la hausse des entrées dans ce département, (+ 42% sur les 6 premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2009), a eu un impact déterminant sur l'activité de cette nouvelle juridiction, et plus particulièrement dans les domaines suivants : contentieux du logement (+ 250 %), contentieux fiscal (+ 140 %) et contentieux des étrangers (+ 22 %).

Les sorties s'élèvent à 3 893 dossiers pour le premier semestre 2010, période au cours de laquelle la juridiction était encore en phase de démarrage, avec 7 chambres seulement et un nombre important de magistrats débutants.

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 a permis un redécoupage géographique du ressort des autres juridictions d'Île-de-France, améliorant ainsi la répartition de leur charge de travail.

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

|                               | <b>2008</b>                           | <b>2009</b>                           | <b>2010</b>                  |
|-------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|
| <b>T.A. de Cergy-Pontoise</b> | Seine-Saint-Denis<br>Val-d'Oise       | Val-d'Oise                            | Hauts-de-Seine<br>Val-d'Oise |
| <b>T.A. de Versailles</b>     | Essonne<br>Hauts-de-Seine<br>Yvelines | Essonne<br>Hauts-de-Seine<br>Yvelines | Essonne<br>Yvelines          |
| <b>T.A. de Montreuil</b>      |                                       | Seine-Saint-Denis                     | Seine-Saint-Denis            |

La création du tribunal administratif de Montreuil a eu un impact positif sur le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, dont le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock qui était de 1 an 4 mois 7 jours au 30 juin 2009, a été ramené à 9 mois et 4 jours au 30 juin 2010.

Le Tribunal administratif de Versailles connaît également une amélioration de son délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui de 1 an 1 mois 2 jours au 30 juin 2009 a été ramené à 1 an et 7 jours au 30 juin 2010.

La superficie de l'immeuble qui accueille le tribunal administratif de Montreuil, supérieure aux besoins propres du tribunal, a également permis d'héberger deux services du secrétariat général, le centre de formation de la juridiction administrative et la direction des systèmes d'information, qui occupaient des locaux trop exigus et inadaptés à leur activité.

Cette opération immobilière permet ainsi de répondre à moindre frais, aux besoins, en termes de superficie, du Conseil d'Etat.

En 2009, les dépenses liées à l'aménagement immobilier de la nouvelle structure se sont élevées à 1,5 million d'euros, celles liées aux premiers investissements, achats de véhicules, de mobiliers, et dépenses d'informatique à 0,77 million d'euros et les moyens nécessaires à son fonctionnement jusqu'à la fin de l'année, se sont élevés à près de 0,84 million d'euros.

## ***B. LES CONDITIONS D'UNE CONSOLIDATION DES AMÉLIORATIONS OBTENUES***

Si les statistiques font apparaître une amélioration générale des délais de jugement au sein de la juridiction administrative, il convient de revenir sur certaines réformes récentes et sur les modifications attendues du droit des étrangers pour mesurer la fragilité des progrès obtenus et apprécier les conditions de leur consolidation.

### **1. Une situation satisfaisante en matière de délais de jugement**

#### **● *Devant le Conseil d'Etat***

Depuis 2006, le nombre d'affaires enregistrées, en données brutes, se stabilise autour de 11 000 affaires. L'année 2009 a connu une légère diminution des entrées en raison, d'une part, de la baisse du nombre des appels contre les jugements des tribunaux administratifs (l'année 2008 avait été marquée par le contentieux des élections municipales et cantonales), et d'autre part, d'une diminution des affaires relevant de la compétence du président de la section du contentieux (règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle).

Par ailleurs, les affaires relevant de la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort ont progressé. A cet égard, le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 a transféré certaines compétences de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat aux tribunaux administratifs, en particulier au tribunal

administratif de Nantes, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2010, le contentieux des affaires de refus de visa d'entrée en France.

L'année 2010 a également été marquée par l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars du décret n° 2010-148 du 16 février 2010 relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Ce nouveau droit ouvert aux justiciables induit l'enregistrement de mémoires transmis par les juridictions inférieures, dont il est encore difficile de prévoir précisément le nombre pour les mois à venir.

| Conseil d'Etat  | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004                    | 2005            | 2006               | 2007    | 2008                | 2009               |
|---|---------|---------|---------|---------|-------------------------|-----------------|--------------------|---------|---------------------|--------------------|
| Affaires enregistrées (données brutes)                            | 12 800  | 12 793  | 11 471  | 10 213  | 12 868                  | 12 572          | 11 578             | 11 745  | 11 840              | 11361              |
| Affaires enregistrées (données nettes)                            | 12 274  | 12 642  | 11 281  | 9 905   | 12 074                  | 11 196          | 10 271             | 9 627   | 10 250              | 9744               |
| Affaires jugées (données nettes)                                  | 12 236  | 12 553  | 11 402  | 11 135  | 11 001                  | 11 270          | 11 242             | 9 973   | 10 304              | 10059              |
| Affaires en stock (données nettes)                                | 10 159  | 10 227  | 10 190  | 8 993   | 10 122                  | 10 089          | 8 567              | 8 201   | 8 149               | 7916               |
| Affaires par magistrat (données nettes)                           | ND      | ND      | ND      | 69      | 69                      | 70              | 80                 | 85      | 86                  | 83                 |
| Délai prévisible moyen des affaires en stock                      |         |         |         |         | 1 an 1 mois et 16 jours | 1 an et 5 jours | 9 mois et 19 jours | 10 mois | 9 mois et 15 jours  | 9 mois et 15 jours |
| Délai prévisible moyen de jugement (y compris RAF)                | 10 mois | 10 mois | 11 mois | 10 mois | 11 mois                 | 11 mois         | 9 mois             | 10 mois | 9 mois et 15 jours  | 9 mois et 15 jours |
| Délai moyen de jugement constaté pour les affaires « ordinaires » | 18 mois | 17 mois | 18 mois | 19 mois | 17 mois                 | 17 mois         | 18 mois            | 17 mois | 18 mois et 18 jours | 18 mois et 9 jours |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a précisé à votre rapporteur que la forte baisse, en 2007, du nombre d'affaires jugées était due à d'importants mouvements de sortie de ses membres après les élections présidentielles et législatives. Depuis, le chiffre des sorties, en données nettes, se stabilise autour de 10 000 affaires par an.

#### ● *Devant les cours administratives d'appel*

Les entrées, en données nettes, devant les cours administratives d'appel, ont augmenté de 65,92 % entre 2000 et 2009, 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. Le nombre d'affaires enregistrées n'a pas cessé d'augmenter depuis 2005, pour s'établir à 28 059 en 2009.

De 2008 à 2009, la hausse de l'ensemble des entrées reste modérée (+ 0,92%). Elle s'explique principalement par la progression de tous les contentieux, sauf celui des étrangers.

| Entrées des CAA par domaine depuis 2000 (données nettes) | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | Evolution 2008-2009 | Evolution 2000 - 2009 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|-----------------------|
| Contentieux fiscal                                       | 4 786  | 4 744  | 4 777  | 5 095  | 4 339  | 4 256  | 4 584  | 4 194  | 4 234  | 4 393  | 3,76%               | -8,21%                |
| Etrangers  | 1 431  | 1 314  | 1 609  | 1 690  | 2 113  | 7 498  | 7 760  | 11 414 | 13 599 | 12 451 | -8,44%              | 770,09%               |
| Fonction Publique  | 2 585  | 2 177  | 1 933  | 1 970  | 1 600  | 1 617  | 1 681  | 1 490  | 1 392  | 1 632  | 17,24%              | -36,87%               |
| Logement   | 163    | 150    | 153    | 195    | 40     | 42     | 41     | 57     | 45     | 105    | 133,33%             | -35,58%               |
| Marchés et contrats                                      | 718    | 709    | 738    | 709    | 800    | 846    | 838    | 914    | 786    | 836    | 6,36%               | 16,43%                |
| Police   | 570    | 555    | 452    | 378    | 327    | 423    | 524    | 626    | 977    | 1 214  | 24,26%              | 112,98%               |
| Santé publique   | 498    | 468    | 514    | 620    | 641    | 553    | 592    | 649    | 611    | 632    | 3,44%               | 26,91%                |
| Urbanisme et aménagement                                 | 1 620  | 1 369  | 1 256  | 1 264  | 1 292  | 1 456  | 1 389  | 1 734  | 1 653  | 1 879  | 13,67%              | 15,99%                |
| Autres   | 4 703  | 3 889  | 3 835  | 3 719  | 3 195  | 3 517  | 3 674  | 5 476  | 4 505  | 4 917  | 9,15%               | 4,55%                 |
| Total  | 17 074 | 15 375 | 15 267 | 15 640 | 14 347 | 20 208 | 21 083 | 26 554 | 27 802 | 28 059 | 0,92%               | 64,34%                |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

**Le nombre d'affaires traitées dans les cours administratives d'appel a progressé significativement.** Alors qu'il s'élevait, en 2000, à 13 110 affaires en données nettes, il s'est établi à 28 202 en 2009, soit **une progression de +115 % en 9 ans**. Pour la seule année 2009, le nombre d'affaires traitées a progressé en données nettes de près de 3,55 % par rapport à 2008.

Cette progression constante des affaires traitées résulte, pour partie, du renforcement des effectifs des cours administratives d'appel et de **l'amélioration de la productivité des magistrats administratifs, qui est passée de 91 dossiers par an en 2000 à 115 dossiers en 2009.**

Le nombre d'affaires réglées étant supérieur à celui des affaires enregistrées, le stock des affaires en instance a diminué de 0,04 % en données nettes sur les deux dernières années. Il s'établit ainsi à 28 814 affaires en 2009, contre 28 825 en 2008. Le mouvement d'assainissement de ce stock s'est poursuivi : **le nombre d'affaires en instance dont l'ancienneté est supérieure à deux années a diminué de 18,7% en 2009.** Elles représentent désormais 5,1 % des affaires en stock, contre 6,3 % en 2008.

Le délai prévisible moyen de jugement a diminué de 13 jours en 2009, pour s'établir à 12 mois et 8 jours.

Le délai de jugement constaté, quant à lui, continue de décroître pour s'établir à 1 an 1 mois 24 jours en 2009. Si l'on retire les affaires de référé, ce délai atteint 1 an 1 mois 27 jours. Et si l'on retire aussi les affaires réglées par ordonnance (soit « le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires »), il s'élève à 1 an 3 mois et 22 jours.



Votre rapporteur salue les progrès remarquables des cours administratives d'appel en matière de productivité, qui ont largement contribué à réduire le nombre de dossiers en attente de jugement depuis plus de deux ans.

• **Devant les tribunaux administratifs**

Entre 2000 et 2009, le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs a progressé de 51,8 %. En 2009, 172 195 affaires nouvelles, en données nettes des séries, ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs, soit une diminution de -2,34 % par rapport à l'année 2008.

Cette augmentation du contentieux depuis 2000 recouvre des évolutions contrastées selon les matières. De 2000 à 2009, les contentieux qui ont connu la plus forte hausse sont la police avec une évolution de 225,93%, les étrangers en augmentation de 119,43% ainsi que le contentieux du logement, qui a progressé de 267 % depuis 2000.

|  | 2000      | 2001     | 2002      | 2003      | 2004      | 2005     | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      |
|--|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Entrées                                      | 113 059   | 123 354  | 112 703   | 128 422   | 149 008   | 156 994  | 166 785   | 170 014   | 176 313   | 172 195   |
| Sorties                                      | 118 991   | 120 773  | 118 915   | 127 035   | 137 189   | 155 562  | 164 342   | 175 011   | 183 811   | 187 236   |
| Stocks                                       | 201 534   | 203 303  | 196 068   | 197 913   | 209 439   | 210 043  | 211 990   | 206 676   | 198 791   | 184 623   |
| % affaires en instance de + de 2 ans         | 71 982    | 70 015   | 66 896    | 64 872    | 60 861    | 44 088   | 50 314    | 48 397    | 49 176    | 40 865    |
| DPM de jugement                              | 1a 8m 10j | 1a 8m 9j | 1a 7m 27j | 1a 6m 21j | 1a 6m 10j | 1a 4m 6j | 1a 3m 14j | 1a 2m 5j  | 1a 0m 29j | 11m 25j   |
| Délai moyen constaté                         |           |          |           |           |           |          |           | 1a 3m 9j  | 1a 2m 22j | 1a 3m 2j  |
| Délai moyen constaté des affaires ordinaires |           |          |           |           |           |          |           | 2a 2m 16j | 2a 3m 15j | 2a 2m 27j |
| Effectif réel moyen                          | 539,18    | 544,63   | 566,87    | 571,04    | 572,11    | 596,15   | 637,15    | 667,59    | 666,86    | 677,57    |
| Nbre affaires / magistrat                    | 219,64    | 221,07   | 208,99    | 222,46    | 239,79    | 260,94   | 257,93    | 262,29    | 275,03    | 276,33    |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

Entre 2000 et 2009, le nombre d'affaires traitées a augmenté de 59%. Il est passé en volume de 117 736 à 187 236.

Les domaines de contentieux ayant connu, entre 2000 et 2009, la plus forte hausse d'affaires réglées sont aussi le contentieux de la police (+239,54%) et celui des étrangers (+ 118,79%).

Avec 187 236 affaires réglées en 2009, en données nettes, les tribunaux administratifs ont jugé 1,86% d'affaires de plus qu'en 2008.

Cette progression constante des affaires traitées résulte à la fois du renforcement des effectifs des tribunaux administratifs et de l'amélioration de la productivité des magistrats administratifs. En effet, le nombre d'affaires traitées par magistrat chaque année est passé de 219 en 2000 à 276 en 2009.

La croissance soutenue du nombre d'affaires jugées a permis de réduire le nombre d'affaires en instance de 7,1%. Ce stock compte, en données nettes, 184 623 affaires en 2009, contre 198 791 affaires en 2008. Cette réduction du nombre d'affaires en instance a permis d'entamer le stock d'affaires dont l'ancienneté est supérieure à deux ans et qui représente, en 2009, près de 22% du stock total, soit une diminution de 16,9% par rapport à 2008

Le délai prévisible moyen de jugement continue à diminuer : il s'établit, au 31 décembre 2009, à 11 mois et 25 jours, contre 12 mois et 29 jours en 2008. C'est la première fois que ce délai est inférieur à 1 an.

Le délai de jugement constaté est quasiment stable à 1 an 3 mois 2 jours en 2009. Si l'on retire les affaires de référé, ce délai atteint 1 an 4 mois 8 jours. Si l'on retire, en outre, les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, il atteint 1 an 7 mois 19 jours.

Enfin, si l'on retire aussi les affaires réglées par ordonnance soit, dans le tableau ci-dessus, « le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires », ce délai s'élève à 2 ans 2 mois 27 jours, soit une réduction de 18 jours par rapport à 2008.

Aussi apparaît-il que les procédures de référé et d'ordonnance ont un impact très important sur l'amélioration globale des délais de jugement.

| Entrées des TA par domaine depuis 2000 (données nettes) | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | Evolution 2008-2009 | Evolution 2000-2009 en % |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------|--------------------------|
| Contentieux fiscal                                      | 28 175  | 24 690  | 21 895  | 21 508  | 21 229  | 23 247  | 20 263  | 20 705  | 19 870  | 19 718  | -0,76%              | -30,02%                  |
| Etrangers   | 19 784  | 23 194  | 23 707  | 32 049  | 38 623  | 40 019  | 43 684  | 46 377  | 44 778  | 43 412  | -3,05%              | 119,43%                  |
| Fonction Publique                                       | 13 480  | 14 794  | 14 268  | 16 215  | 20 289  | 18 113  | 16 686  | 15 840  | 17 317  | 17 236  | -0,47%              | 27,86%                   |
| Logement  | 2 904   | 3 162   | 3 407   | 4 397   | 6 271   | 5 626   | 6 139   | 6 837   | 7 933   | 10 659  | 34,36%              | 267,05%                  |
| Marchés et contrats                                     | 4 793   | 4 280   | 4 611   | 4 602   | 4 722   | 4 955   | 4 982   | 5 144   | 5 515   | 5 876   | 6,55%               | 22,60%                   |
| Police  | 6 364   | 6 950   | 6 681   | 6 835   | 9 688   | 14 167  | 19 984  | 23 003  | 22 342  | 20 742  | -7,16%              | 225,93%                  |
| Santé publique  | 3 216   | 3 587   | 3 653   | 3 435   | 3 218   | 3 597   | 3 709   | 3 542   | 3 371   | 3 289   | -2,43%              | 2,27%                    |
| Urbanisme et aménagement                                | 9 058   | 9 512   | 8 894   | 8 851   | 10 708  | 11 437  | 12 798  | 13 081  | 13 349  | 10 856  | -18,68%             | 19,85%                   |
| Autres  | 25 659  | 33 185  | 25 587  | 30 530  | 34 260  | 35 833  | 38 540  | 35 485  | 41 838  | 40 407  | -3,42%              | 57,48%                   |
| Total   | 113 433 | 123 354 | 112 703 | 128 422 | 149 008 | 156 994 | 166 785 | 170 014 | 176 313 | 172 195 | -2,34%              | 51,80%                   |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

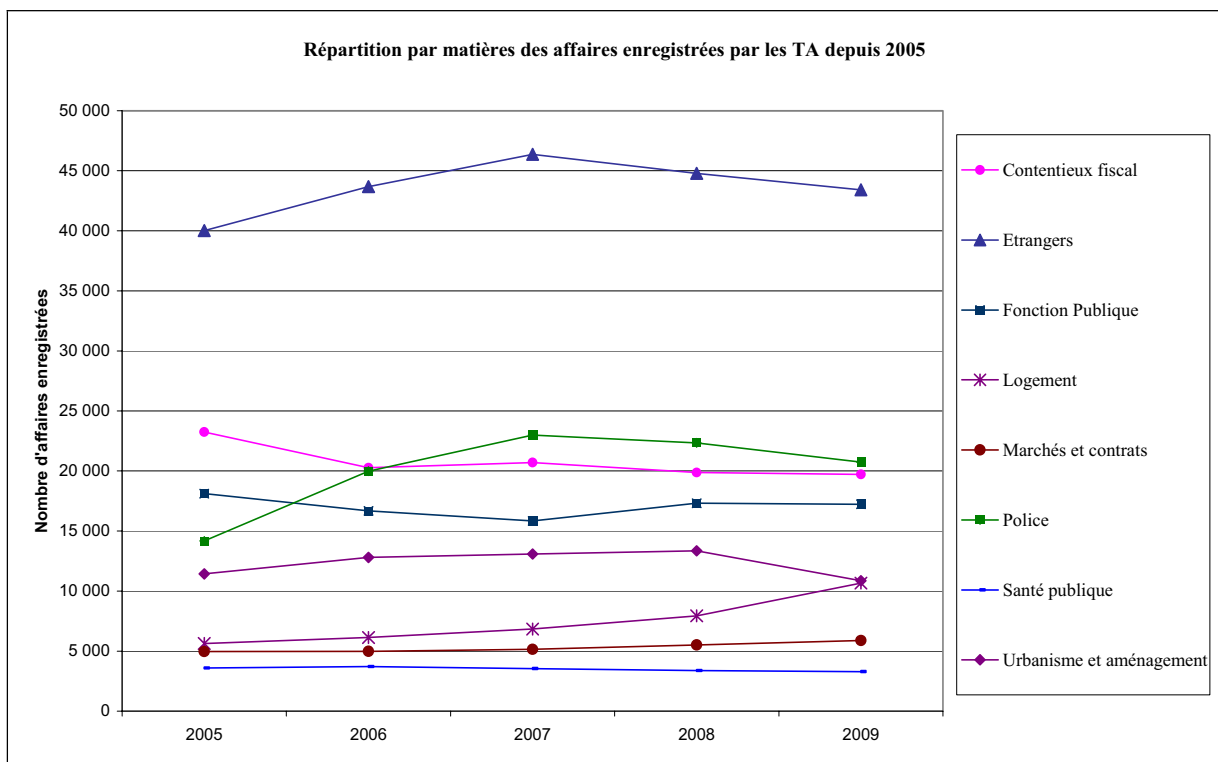
## 2. L'évolution par matières du contentieux devant les tribunaux administratifs

Devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours, les contentieux les plus inflationnistes sur les 5 dernières années (2005-2009), en

volume et en pourcentage de progression, sont le contentieux des étrangers et celui de la police.

Le nombre de requêtes concernant le contentieux des étrangers est passé de 40 012 en 2005 à 43 412 en 2009, soit une progression significative de 8,50%. Ce contentieux, qui a connu une légère baisse en 2008 et 2009, représente 25% du volume total des entrées.

Le nombre de requêtes concernant le contentieux de la police est passé de 14176 en 2005 à 20742 en 2009. Malgré une baisse de l'ordre de 10 % ces 2 dernières années, la progression de ce contentieux est de plus de 46% sur la période et représente 12% du volume total des entrées.



Source : secrétariat général du Conseil d'Etat.

Comme devant les cours administratives d'appel, l'importante progression du contentieux du permis à points explique, en grande partie, cette augmentation.

Il convient, par ailleurs, de noter la progression significative du contentieux du logement : + 35,8 %, soit plus de 10 650 affaires, qui constituent 6,2 % du contentieux total en 2009. C'est la traduction immédiate de la montée en puissance du contentieux du droit au logement opposable (DALO), qui a représenté près de 4 800 affaires nouvelles en 2009.

Au sein de ce contentieux le nombre des recours contre les décisions négatives des commissions<sup>1</sup> est resté relativement stable tout au long de

<sup>1</sup> Ce contentieux est constitué par les recours contre les décisions de rejet de la commission de médiation.

l'année (100 à 150 par mois), en revanche, celui des recours formés dans le cadre de la procédure spécifique de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup> a progressé régulièrement, passant de l'ordre de 300 par mois au 2ème trimestre 2009 à 400, puis 500, au cours du quatrième trimestre.

Selon les indications du secrétariat général du Conseil d'État, la légère baisse des entrées constatée en 2009 ne se confirme pas en 2010.

En effet, Les six premiers mois de l'année 2010 se caractérisent par une augmentation des affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs de l'ordre de 3 %, en données nettes, par rapport au premier semestre 2009..

### **3. L'impact des réformes récentes sur la progression du contentieux administratif**

#### **• *Le contentieux du droit au logement***

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a instauré une procédure de recours *ad hoc* permettant aux personnes qui n'ont pas reçu une offre de logement social correspondant à leurs besoins et à leurs capacités de saisir le juge administratif afin que celui-ci ordonne leur logement ou leur relogement, au besoin sous astreinte (article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation). Elle est également applicable aux personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement.

Cette procédure est, dans un premier temps, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2008, en faveur des personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation placées auprès des préfets, c'est-à-dire les personnes dépourvues de logement, hébergées temporairement, menacées d'expulsion ou logées dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux ou encore, en présence d'enfants mineurs ou de personnes présentant un handicap, logées dans des conditions inacceptables du fait de l'indécence du logement ou de sa sur-occupation. Elle est également entrée en vigueur, à cette date, en faveur des personnes qui sollicitent l'accueil dans une structure d'hébergement.

Cette procédure a provoqué un afflux de requêtes moindre que celui qui avait été anticipé : 3 539 au titre de l'année 2009, 4 823 si on y ajoute également l'ensemble des autres recours afférents au droit au logement opposable et, en particulier, les recours pour excès de pouvoir formés à l'encontre de décisions des commissions de médiation refusant de reconnaître

---

<sup>1</sup> Ce contentieux correspond aux demandes de logement déclarées urgentes par les commissions de médiation mais non satisfaites par les préfets. Il peut aboutir à la condamnation de l'État au paiement d'une astreinte, jusqu'à ce qu'il ait pu fournir un logement au demandeur. Le produit de ces astreintes alimente un fonds destiné à financer la construction de logements sociaux.

le caractère prioritaire de la demande, soit de l'ordre de 2 % de l'ensemble des requêtes dont sont saisis les tribunaux administratifs.

Cependant, **ces recours ont été extrêmement concentrés sur les juridictions franciliennes et, parmi elles, particulièrement sur le tribunal administratif de Paris, qui a enregistré, à lui seul, 2 641 requêtes, soit 54,8 % du total national.** A l'aune du tribunal administratif de Paris, ce contentieux représente donc près de 13 % de son activité totale.

Il convient, enfin, de noter que la loi a prévu que cette procédure de recours sera ouverte à toute personne qui, remplissant les conditions pour obtenir un logement social n'a pas obtenu satisfaction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette extension provoquera un nouvel alourdissement de la charge des tribunaux administratifs dans une proportion qu'il est, à ce stade, malaisé d'apprécier.

Devant le Conseil d'Etat, à la suite à l'entrée en vigueur du décret n° 2008-1227 du 27 novembre 2008 relatif au contentieux du droit au logement opposable, le nombre de pourvois en cassation est peu élevé mais le taux de progression pourrait être important. En effet, ont été enregistrés, à ce titre, 19 pourvois pour l'année 2009 et autant sur les six premiers mois de l'année 2010. Sur les 21 affaires jugées en 2009 et 2010, 19 ont fait l'objet d'une décision de rejet pour défaut de ministère d'avocat et 2 d'une ordonnance de désistement.

Votre rapporteur, conscient des efforts réalisés par les juridictions administratives pour améliorer les délais de jugement, se félicite des résultats obtenus. Il souligne cependant que si la situation est aujourd'hui satisfaisante, ces résultats doivent être consolidés.

A cet égard, il appartient au législateur de mesurer les conséquences des dispositifs par lesquels il entend rendre certains droits plus effectifs. En l'occurrence, la plus grande vigilance s'impose quant à l'évolution que connaîtra le contentieux lié à l'application de la loi DALO.

Il serait en effet regrettable que l'accroissement du contentieux conduise à un allongement des délais de jugement qui effacerait les résultats obtenus ces dernières années et ne ferait en rien progresser la cause du droit au logement.

#### ● *Le contentieux du revenu de solidarité active*

Le transfert de compétences opéré, à la faveur de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, en faveur des tribunaux administratifs ne peut encore donner lieu à un bilan pertinent.

Cette loi a prévu que le contentieux du RSA relèverait désormais de la compétence des tribunaux administratifs alors que, précédemment, le contentieux du revenu minimum d'insertion relevait de la compétence des

commissions d'aide sociale et celui de l'allocation de parent isolé (auquel le RSA se substitue également) des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

Au titre de l'année 2009, le nombre d'affaires enregistrées en la matière est resté très modeste (1 324 en données nettes). Cela s'explique par l'entrée en vigueur récente du dispositif, qui ne date que du 1<sup>er</sup> juin 2009, la montée en puissance très progressive du nombre des allocataires et le caractère différé des procédures contentieuses. En effet, d'une part, celles-ci se cristallisent fréquemment sur le recouvrement d'un indu, lequel n'est pas immédiatement généré ; d'autre part, la procédure de recours administratif préalable mise en place par la loi diffère, en tout état de cause, la saisine du juge.

#### ● *Le contentieux des contrats de la commande publique*

La réforme des procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique a été induite par la transposition de la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics.

Réalisée par l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 et par le décret n° 2009-1649 du 23 décembre 2009 pris pour son application, cette réforme a principalement eu pour objet d'instaurer une nouvelle procédure de référé permettant aux candidats évincés d'une commande publique, de contester les conditions de passation du contrat, après sa conclusion, alors que, jusqu'à présent, les conditions de passation d'un contrat ne pouvaient être utilement contestées qu'avant sa conclusion, dans le cadre de la procédure dite de référé précontractuel.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan quantitatif de cette réforme qui n'est applicable qu'aux contrats pour lesquels une consultation a été engagée à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2009. Mais les tribunaux administratifs ont déjà enregistré leurs premières saisines, dans ce cadre.

#### ● *La question prioritaire de constitutionnalité*

Au titre des réformes de portée générale, il convient d'évoquer enfin la question prioritaire de constitutionnalité.

Inscrit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République à l'article 61-1 de la Constitution, ce droit nouveau permet aux justiciables de faire saisir le Conseil constitutionnel de la conformité, aux droits et libertés constitutionnellement garantis, de dispositions législatives déjà promulguées. Cette procédure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010.

Il en a été immédiatement fait usage devant les juridictions administratives, comme devant les juridictions judiciaires.

Au 30 juin 2010, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont ainsi été saisis de 357 questions prioritaires de

constitutionnalité. Les principales matières sur lesquelles portent ces questions sont le contentieux fiscal (63 %), les collectivités territoriales (6 %), la santé publique (6 %) et les fonctionnaires et agents publics (4 %).

A cette date, 199 de ces questions ont été traitées et 54 ont été transmises au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009.

Outre ces 54 saisines, le Conseil d'Etat a, pour sa part, été saisi directement par les justiciables, dans le cadre de procédures pendantes devant lui, de 83 questions prioritaires de constitutionnalité. Parmi les 137 questions dont il a ainsi été saisi, 33 % concernent le contentieux fiscal, 12 % le contentieux des pensions et 9 % les collectivités territoriales.

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé sur 75 questions prioritaires de constitutionnalité dont 26 ont fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel.

#### **4. Les conséquences des modifications récentes et attendues en matière de contentieux des étrangers**

Il convient de dresser un bilan de l'application du nouveau régime contentieux des obligations de quitter le territoire.

En effet, la loi du 24 juillet 2006 a réformé les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, en distinguant la procédure de reconduite à la frontière, réservée aux étrangers qui n'ont pas saisi l'administration d'une demande de titre de séjour, de la procédure de l'obligation de quitter le territoire, qui accompagne désormais les décisions par lesquelles l'administration rejette une demande de titre de séjour.

L'étranger qui fait l'objet d'une telle mesure dispose d'un délai d'un mois pour quitter spontanément le territoire français. A l'issue de ce délai, l'autorité préfectorale peut mettre à exécution d'office la mesure d'éloignement.

Une procédure contentieuse particulière a été instituée pour permettre aux intéressés de contester la décision de refus de séjour assortie d'une obligation à quitter le territoire. Il s'agit, *a priori*, d'une procédure de semi-urgence, l'intéressé disposant d'un délai de recours d'un mois et le délai imparti au juge administratif, statuant en formation collégiale, étant de trois mois.

Toutefois, si, à l'issue du délai de retour volontaire, l'administration exécute d'office la mesure d'éloignement, la procédure contentieuse se transforme *ipso facto* en une procédure d'urgence identique à celle prévalant en matière de reconduite à la frontière. Il appartient alors à un juge unique de statuer sur la légalité de la mesure d'éloignement dans un délai de 72 heures.

L'impact de cette réforme sur l'activité des juridictions administratives doit être distingué selon qu'il s'agit des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel.

• *Devant les tribunaux administratifs*

En première instance, la réforme de l'obligation de quitter le territoire, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et qui n'a produit ses premiers effets sur les recours contentieux qu'au terme du premier trimestre 2007, a certes, provoqué un accroissement du nombre de dossiers intéressant le contentieux des étrangers.

Mais, en réalité, cet accroissement s'est inscrit dans une tendance lourde qui prévalait depuis plusieurs années. L'année 2007 a, à cet égard, constitué un pic, sans doute provoqué par la transition, cette année-là, entre l'ancien et le nouveau dispositif. En 2009, on retrouve, du reste, le niveau des entrées de 2006, antérieurement à la réforme.

Cette tendance lourde s'explique vraisemblablement par l'augmentation des décisions de refus de séjour et d'éloignement prises à l'encontre des étrangers et, dans une mesure qui reste à apprécier, par une progression régulière du taux de leur conflictualité.

Si l'effet quantitatif n'a pas été déterminant pour les tribunaux administratifs, il n'en reste pas moins que **la réforme a eu des effets déstabilisants, essentiellement en raison du délai de trois mois qui a été imparti au juge pour statuer**. Bien qu'il ne soit pas assorti d'une sanction, les tribunaux administratifs se sont efforcés de respecter ce délai que la loi a imposé (le délai moyen constaté de jugement a été ainsi de 171 jours). Cette discipline a eu un effet d'éviction sur les autres contentieux, la priorité conférée à l'une des matières conduisant nécessairement à allonger le délai de jugement des autres, en dépit des efforts de productivité qui peuvent être faits.

Cet effet déstabilisant n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. Si le contentieux des étrangers a représenté, en 2009, 24 % des entrées, en moyenne nationale, cette part s'est élevée à 57 % au tribunal administratif de Montreuil, 51 % au tribunal administratif de Cergy-Pontoise ou encore 41 % au tribunal administratif de Paris.

La priorité donnée au contentieux des étrangers dans ces tribunaux provoque un effet d'éviction encore plus sensible sur les autres types de contentieux et entraîne, selon les personnes entendues par votre rapporteur, un sentiment de saturation pour les magistrats de ces juridictions.

Enfin, plusieurs facteurs de complexité et la multiplicité des procédures ajoutent à cet effet déstabilisant.

Il en est ainsi de la transformation de la procédure contentieuse lorsque l'obligation de quitter le territoire est exécutée d'office, imposant parfois le transfert du dossier à un autre tribunal administratif que le tribunal



initialement saisi, lorsque l'étranger est placé en rétention dans un autre ressort.

Par ailleurs, la réitération de demandes successives de titre de séjour sur des fondements différents génère autant de procédures contentieuses.

Enfin, parallèlement aux recours formés contre les arrêtés de reconduite à la frontière ou les obligations de quitter le territoire français, le recours à des procédures de référé, en particulier au référé dit « liberté », tend à s'accroître (1 687 procédures de cette nature en 2009, soit une augmentation de 58 % par rapport à l'année précédente).

Le recours à ces procédures se développe dans l'objectif de :

- pallier l'inexistence d'un recours *ad hoc* utile à l'encontre de certaines types de mesures d'éloignement (expulsion, exécution d'une interdiction judiciaire du territoire, procédure dite de réadmission au sein de l'Union européenne qui permet de remettre un étranger aux autorités compétentes de l'Etat membre par lequel il est entré sur le territoire de l'Union, procédure d'éloignement d'un étranger qui fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans l'espace des Etats membres à la convention de Schengen) ;

- se substituer aux voies de recours propres au contentieux des reconduites à la frontière et des obligations de quitter le territoire, lorsque ces voies de recours ne sont plus opérationnelles (exécution tardive de ces mesures d'éloignement).

Elles peuvent également être utilisées en matière d'admission au séjour des demandeurs d'asile.

#### ● *Devant les cours administratives d'appel*

Les cours administratives d'appel ont, quant à elles, subi un impact quantitatif massif. La réforme de l'obligation de quitter le territoire français a ainsi eu pour effet d'accroître de manière exceptionnelle le taux d'appel global du contentieux des refus de séjour, qui est passé de 13 % en 2005, à 35 % en 2009, le taux d'appel du contentieux des refus de séjours assortis d'une obligation de quitter le territoire français jouant un rôle particulièrement important.

En effet, ce contentieux spécifique, qui connaissait en 2007, première année de sa mise en œuvre, un taux d'appel important de 31,7 %, connaît en 2009 un taux d'appel de 44,9 %.

En conséquence, le nombre global de requêtes relatives au contentieux des étrangers a connu devant les cours **un accroissement de 75 %, entre 2006 et 2008**, soit une progression plus de dix fois supérieure à celle des autres affaires enregistrées devant ce niveau de juridiction (+ 7 %) durant la même période.

**La progression du contentieux des étrangers  
devant les cours administratives d'appel**

| Entrées<br>(données brutes)                       | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   | 2008   | 2009   |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Etrangers<br>(tout type de<br>mesures confondues) | 1 314 | 2 526 | 1 691 | 2 114 | 7 502 | 7 762 | 11 414 | 13 621 | 12 452 |
| Refus de séjour                                   | 995   | 1 277 | 1 460 | 1 836 | 2 263 | 2 579 | 3 166  | 1 733  | 1 241  |
| Refus de séjour +<br>OQTF                         |       |       |       |       |       |       | 4 289  | 9 115  | 8 824  |
| RAF   | 17    | 59    | 36    | 103   | 5 002 | 5 011 | 3 113  | 2 108  | 1 963  |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

**• L'impact attendu des réformes en cours**

Les nouvelles dispositions envisagées dans le cadre du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité actuellement en discussion devant le Sénat, devraient avoir une incidence non négligeable sur l'activité de la juridiction administrative.

En effet, la novation majeure du projet de loi porte, en cas de placement de l'intéressé en rétention administrative, sur le différé de l'intervention obligatoire du juge des libertés et de la détention. Alors que, sous l'empire de la législation actuelle, elle intervient à la quarante-huitième heure de la rétention, le projet prévoit qu'elle sera reportée à un délai de cinq jours (article 37 du projet de loi).

Ainsi, **alors que, jusqu'à présent, l'étranger était, dans la plupart des cas, présenté au juge des libertés et de la détention avant que son recours ne soit, le cas échéant, examiné par le juge administratif, c'est l'inverse qui prévaudra désormais.** Cette inversion ne sera pas sans incidence pour la juridiction administrative. Elle constituera, en effet, une incitation supplémentaire à saisir le juge administratif, notamment dans le souci de contester la légalité de la mesure de rétention sans attendre l'échéance de l'intervention obligatoire du juge des libertés et de la détention.

A cet égard, on dénombre chaque année environ 30 000 placements en rétention, tandis que le juge administratif n'est, aujourd'hui, saisi que d'un peu plus de 10 000 recours dirigés contre des arrêtés de reconduite à la frontière, auxquels il faut ajouter un nombre marginal de recours dirigés contre des obligations de quitter le territoire exécutées d'office ou d'autres types de mesures d'éloignement.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'État, a souligné que, indépendamment de l'accroissement prévisible du nombre de recours, le projet de loi pourrait entraîner **un alourdissement de la charge de travail induite par chaque recours**, dès lors que, dans un nombre substantiel de dossiers, le litige portera, non seulement, comme aujourd'hui, sur la légalité de l'éloignement du territoire de l'étranger en situation irrégulière et sur le choix du pays de destination, mais aussi, d'une part, sur la légalité du placement en

rétenction et, d'autre part, sur la légalité de l'interdiction de retour qui accompagnerait, à l'avenir, la mesure d'éloignement.

Mme Elsa Costa, présidente du Syndicat de la juridiction administrative, a exprimé de vives préoccupations quant à ces évolutions procédurales, tout en rappelant la **complexification croissante du droit des étrangers** et, singulièrement, de leur éloignement. Elle a indiqué que le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité ferait ainsi coexister cinq procédures d'éloignement des étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, hors les cas de refus d'entrée sur le territoire français.

Elle a observé que le juge administratif pourrait être amené à statuer simultanément sur six décisions : la décision portant refus de titre de séjour, l'obligation de quitter le territoire français, la décision fixant le pays de renvoi, celle refusant l'octroi d'un délai pour quitter le territoire, celle portant interdiction de retour sur le territoire français et la décision de placement en rétention.

Aussi votre rapporteur considère-t-il que les conséquences de ces nouvelles dispositions devront être évaluées avec attention, afin de préserver l'équilibre général de la justice administrative.

Compte tenu des importants progrès réalisés ces dernières années, l'exigence de qualité des décisions rendues apportera rapidement des limites aux gains de productivité, si bien que les réformes ayant un impact direct sur le volume du contentieux doivent être conçues de façon à ne pas remettre en cause un équilibre fragile.

A cet égard, Mme Elsa Costa estime que les procédures à juge unique ne peuvent plus être étendues sans porter gravement atteinte à la qualité des décisions. Elle considère en outre que l'aide à la décision, promue par le Conseil d'État, trouve également ses limites, les magistrats consacrant de longues heures à la formation des assistants de justice, alors que ceux-ci ne restent souvent que quelques mois au sein de la juridiction.

### ***C. LA DIFFICILE MUTATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE***

Votre rapporteur a souhaité mettre à profit l'examen du projet de loi de finances pour 2011 afin de dresser un bilan d'étape des transformations en cours à la CNDA. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile est rattachée au Conseil d'État<sup>1</sup>.

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*

---

<sup>1</sup> 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.

*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 (OFPRA) 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.

## **1. De l'augmentation des recours à la baisse du nombre de décisions rendues**

### **• Une situation critique en 2010**

Après une baisse continue depuis 2005, le nombre de recours enregistrés devant la CNDA est reparti à la hausse, dès le milieu de l'année 2008. En 2009, l'effet de cette hausse se fait pleinement sentir, la cour ayant enregistré durant cette année 25 040 recours, soit une augmentation de près de 16 % du nombre d'entrées, représentant près de 4 000 demandes supplémentaires par rapport à l'année précédente.

La structure de cette augmentation montre une progression linéaire du nombre de recours au cours de l'année ce qui augure d'une poursuite de cette augmentation pour l'année 2010.

Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA, a indiqué à votre rapporteur que cette augmentation du nombre de recours, liée à une reprise des demandes d'asile, n'avait pas été suffisamment anticipée et s'était produite alors que la Cour était confrontée à une série de difficultés ralentissant le traitement des dossiers. Elle a observé que ce malaise expliquait le mouvement de grève qu'a connu la Cour le 19 octobre 2010. Un protocole d'accord a été être signé sur les perspectives de carrière et l'organisation du travail des personnels de la Cour nationale du droit d'asile, le 22 octobre 2010 par le secrétaire général du Conseil d'État, la présidente de la CNDA et les représentants du personnel.

Les statistiques relatives au nombre de recours jugés font apparaître les difficultés qui, ajoutées à la forte croissance des demandes, ont conduit à une dégradation générale du climat au sein de la juridiction. Ainsi, en 2009, la Cour a rendu 20 240 décisions, contre 25 027 en 2008. Cette baisse de 19 % affecte tant les décisions rendues en formations collégiales que les ordonnances dites classiques ou nouvelles. Celle-ci a plusieurs causes :

La baisse du nombre des décisions rendues en formations collégiales a pour cause principale **l'augmentation des renvois prononcés avant l'audience** (29,3 %). Les causes de ces renvois tiennent pour partie au droit désormais reconnu à tout demandeur d'asile de demander jusqu'à l'audience l'aide juridictionnelle.

D'autres incidents de procédures, tels que des productions tardives de pièces ou de fréquentes absences des requérants à l'audience pour motif médical, ou des irrégularités de procédure, conduisent souvent les formations de jugement à devoir renvoyer l'affaire. La Cour s'est engagée à réduire le taux moyen de renvois en 2010 à 25 %.

A cette fin la CNDA a déjà procédé à une réforme du déroulement des audiences, en supprimant notamment le nombre minimum d'affaires enrôlées par audience, afin de diminuer le taux élevé de renvois (36% constaté en 2009) qui est un facteur d'allongement du délai de traitement. En effet, la disposition de l'arrêté interministériel fixant un nombre minimum de 15 affaires inscrites par audience conduisait, du fait de la présence quasi systématique d'un avocat et de la complexité croissante des dossiers, au renvoi de nombreuses affaires à une audience ultérieure.

L'abrogation de cette disposition, par un arrêté du 18 juin 2009, permet dorénavant au président de la juridiction de fixer le nombre d'affaires qui peuvent être raisonnablement traitées au cours d'une audience en fonction de la complexité de celles-ci. En contrepartie, la juridiction organisera un plus grand nombre d'audiences. La présence de magistrats permanents devrait permettre de mettre au rôle plus rapidement les affaires qui ont fait l'objet d'un renvoi.

Cette réorganisation de la CNDA, qui est intervenue en cours d'année 2009, a d'ores et déjà permis de sécuriser les procédures d'instruction, et commence à porter ses fruits concernant le taux de renvoi.

#### • *Des délais de jugement trop longs*

Le taux global d'annulation des décisions de l'OFPRA par la CNDA est en légère hausse en 2009 (+ 1,3 point en 2009 par rapport à 2008), 80 % de ces annulations conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié, tandis que les 20 % restant emportent attribution de la protection subsidiaire, en augmentation constante depuis 2004<sup>1</sup>.

Les rejets prononcés par les formations collégiales en 2009 sont stables (57 % de l'ensemble des décisions et 81 % de l'ensemble des rejets).

---

<sup>1</sup> Lorsque la qualité de réfugié ne peut être reconnue, la situation du demandeur d'asile ne relevant pas de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, il peut, le cas échéant, se voir accorder le bénéfice de la protection subsidiaire depuis la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. Elle a été substituée à l'asile territorial.

La protection subsidiaire est accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mentionnées à l'article L. 711-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- La peine de mort ;

- La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

- S'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable.

Les rejets par ordonnances représentent 14,6 % du total des décisions, contre 15,4 % en 2008.

Les ordonnances, dites classiques (irrecevabilités manifestes non susceptibles d'être couvertes en cours d'instance, non-lieux et désistements), représentent 5,2 % des décisions (1 051 décisions en 2009, 1 461 en 2008). Les ordonnances dites « nouvelles » (recours ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'OFPRA), prises à l'issue d'une séance entre le président ou un des vice-présidents de la Cour et le rapporteur ayant examiné le dossier, sont au nombre de 1 898 en 2009. Elles représentent 9,4 % de l'ensemble des décisions contre 9,6 % l'année précédente.

La baisse des décisions rendues en matière d'ordonnances dites classiques (irrecevabilités, non-lieux, désistements) s'explique par un meilleur suivi des recours, grâce à l'assistance juridique apportée dans les CADA aux demandeurs d'asile.

La diminution des ordonnances dites nouvelles est la conséquence de la décision du Conseil d'État *M.I.* du 10 décembre 2008, qui a conduit la Cour à réviser les modalités d'instruction des recours susceptibles d'être rejetés par voie d'ordonnance, pour permettre aux requérants de consulter l'ensemble des pièces du dossier.

Comme le relèvent nos collègues Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon dans leur rapport sur les conséquences budgétaires des délais de traitement du contentieux de l'asile par la Cour nationale du droit d'asile<sup>1</sup>, la réduction des délais de jugement des recours devant la CNDA est d'abord un impératif humain : « *Il n'est pas acceptable que les demandeurs d'asile aient parfois à attendre deux voire trois ans pour que la France décide de leur sort. Par ailleurs, dans l'attente de cette décision, les demandeurs d'asile sont certes logés ou indemnisés, mais ils ne peuvent pas travailler et leur intégration dans la société française est donc particulièrement malaisée* ».

Le délai de jugement a par ailleurs un coût élevé pour les finances publiques, supporté par la mission « Immigration, asile et intégration », puisque les demandeurs d'asile sont hébergés dans une structure appropriée durant la période d'examen de leur demande (centres d'accueil des demandeurs d'asile ou hébergement d'urgence). Les demandeurs d'asile qui ont accepté l'offre d'aide sociale de l'Etat mais pour lesquels aucun hébergement adapté à leur situation n'est disponible sont admis à bénéficier de l'allocation temporaire d'attente (ATA), jusqu'à ce qu'une place se libère.

Si l'on considère le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année, divisé par le nombre de décisions rendues dans l'année, on observe une nette

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information de MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, fait au nom de la commission des finances, « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents », n° 9 (2010-2011)

dégradation, qu'explique largement l'augmentation de 16 % du nombre de recours en 2009. Ainsi, ce délai passe de 10 mois et 2 jours en 2008 à **15 mois et 9 jours en 2009**.

Si l'on considère le délai moyen constaté, le délai connaît en revanche une réduction, puisqu'il passe d'un an, 1 mois et 17 jours en 2008 à 1 an et 18 jours en 2009. Ce délai correspond à la somme des délais de jugement de toutes les affaires ordinaires réglées durant l'année, divisée par le nombre de dossiers réglés au cours de l'année.

#### Évolution des délais de jugement devant la CNDA depuis 2005

|   | 2005               | 2006                | 2007                | 2008                     | 2009                    |
|---|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock</b> |                    |                     |                     | 10 mois et 2 jours       | 1 an 3 mois et 9 jours  |
| <b>Délai moyen constaté</b>                                     | 9 mois et 8 jours  | 10 mois et 12 jours | 11 mois et 22 jours | 1 an, 1 mois et 17 jours | 1 an et 18 jours        |
| <b>Délai moyen constaté hors ordonnances dites nouvelles</b>    | 9 mois et 23 jours | 11 mois et 9 jours  | 1 an et 26 jours    | 1 an, 2 mois et 20 jours | 1 an, 1 mois et 8 jours |

Source : secrétariat général du Conseil d'Etat

Le projet annuel de performance pour 2011 intégrant la CNDA dans les indicateurs relatifs à l'activité des juridictions administratives, la cible pour le délai moyen de jugement des affaires en stock a été fixée à 6 mois en 2013, ce qui paraît très ambitieux. La cible est de 11 mois pour le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (contre 1 an et 18 jours en 2009).

La proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans a atteint 21,5 % en 2009, contre 24,8 % en 2008, la baisse des recours à cette période ayant permis de réduire le nombre d'affaires anciennes. Cependant, ce taux devrait remonter à 23 % en 2010. La valeur cible de l'indicateur de performance correspondant est fixée à 15 % en 2013.

## 2. Le renforcement indispensable des moyens de la CNDA

Au regard de la situation actuelle de la Cour, un renforcement de ses moyens paraît impératif. Telle est d'ailleurs l'analyse du Gouvernement, qui prévoit une augmentation continue des effectifs de la CNDA pour les trois prochaines années.

Mme Martine Denis-Linton, présidente de la Cour, a expliqué à votre rapporteur que le nombre de rapporteurs avait été porté de 70 à 95 en 2010. Au total 10 ETPT de magistrats et 20 ETPT d'agents de greffe et de rapporteurs à la CNDA seront créés en 2011.

Cet effort se poursuivra en 2012 et 2013 (effectifs supplémentaires, nouvelles salles d'audience).

Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA, a indiqué à votre rapporteur que la professionnalisation de la Cour, avec la nomination de magistrats permanents, avait considérablement amélioré son fonctionnement.

En effet, en 2009, 10 ETPT de magistrats, qui ont été transférés du ministère de la justice à 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).

Ces présidents permanents assurent la présidence de formations de jugement au rythme soutenu de deux audiences en moyenne par semaine. Au-delà de la présidence des formations de jugement, la présence de présidents permanents a pour but d'assurer, notamment, une harmonisation de la jurisprudence de la Cour, par les échanges qui s'organisent entre eux, au quotidien ou sous l'autorité de la présidente de la Cour, et par l'encadrement des rapporteurs affectés dans la division à laquelle ils sont rattachés et des chefs de ces divisions.

Selon Mme Denis-Linton, ces présidents permanents contribuent activement à l'émergence d'une vie de juridiction, tant en termes d'activité strictement juridictionnelle, qu'en ce qui concerne le fonctionnement administratif de la Cour.

La présence de présidents permanents est ainsi, incontestablement, un facteur d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction.

### **3. L'accès des demandeurs d'asile à l'aide juridictionnelle et le nombre insuffisant d'avocats intervenants devant la Cour**

L'extension aux demandeurs d'asile de l'accès à l'aide juridictionnelle a contribué à l'augmentation des délais de jugement de la CNDA.

En 2009, l'élargissement de l'aide juridictionnelle, par la suppression de la condition d'entrée régulière en France, en application de la loi n° 2006-711 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration<sup>1</sup>, a entraîné une très forte augmentation des demandes, qui ont été multipliées par trois : 9 927 demandes ont été enregistrées en 2009, contre 3 468 en 2008 ; 6 185 d'entre elles ont été admises contre 1 202 en 2008.

Les prévisions pour 2010 sont établies en tenant compte, d'une part, de l'évolution constatée au 1<sup>er</sup> semestre 2009 et des évaluations prévisionnelles en année pleine et, d'autre part, de l'augmentation prévisionnelle de 15% du nombre de recours qui seront enregistrés à la Cour.

---

<sup>1</sup> La directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 a en effet imposé l'abandon du critère relatif à l'entrée régulière sur le territoire.



Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'aide juridictionnelle depuis 2008.

|   | 2008    | 2009      | 2010<br>(prévisions) |
|---|---------|-----------|----------------------|
| <b>nombre d'admissions</b>                                  | 1202    | 6 185     | 8100                 |
| <b>coût d'une unité de valeur UV (en euros)</b>             | 22,84   | 22,84     | 22,84                |
| <b>coût annuel en euros pour la CNDA (8 UV par dossier)</b> | 219 629 | 1 130 123 | 1 480 032            |

*Source : secrétariat général du Conseil d'Etat*

Lorsque l'auteur d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile remplit les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle, le bureau d'aide juridictionnelle désigne un avocat sur les listes établies par les bâtonniers des barreaux de la Cour d'appel de Paris et de la Cour d'appel de Versailles (article 80 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

Sur la base du volontariat, 111 avocats susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle sont inscrits sur ces listes. Ils appartiennent aux barreaux de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre. A ceux-ci s'ajoutent les avocats qui, déjà constitués dans une affaire, acceptent d'être désignés par le bureau de l'aide juridictionnelle près la Cour, à la demande du requérant.

Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA, a souligné que le nombre d'avocats inscrits sur les listes demeurerait nettement insuffisant, ce qui conduisait à une désignation trop fréquente des mêmes avocats au titre de l'aide juridictionnelle, bien que la Cour s'efforce de regrouper les dossiers de ces avocats. Le faible niveau de la rétribution de l'aide juridictionnelle dans le contentieux de l'asile (8 unités de valeur, soit 182 euros par dossier) paraît constituer la cause principale de cette situation.

La présidente de la CNDA a indiqué que l'attention des bâtonniers avait été appelée à plusieurs reprises, encore en 2010, sur l'insuffisance du nombre d'avocats inscrits et sur la nécessité de sensibiliser les nouveaux avocats à l'intérêt de la défense des requérants demandeurs d'asile admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Votre rapporteur relève par ailleurs que, au-delà de la problématique de l'aide juridictionnelle, le faible nombre d'avocats intervenants devant la Cour est une source de difficultés de fonctionnement. Ainsi, il peut arriver qu'un avocat concentre à lui seul 1 600 dossiers de demandeurs d'asile ayant déposé un recours devant la CNDA, cette concentration conduisant à des difficultés d'organisation des audiences.

Par ailleurs, lors des missions foraines que la Cour tient en Guyane, en Guadeloupe ou à Mayotte, le bureau d'aide juridictionnelle rencontre de grandes difficultés pour la désignation d'avocats qui doivent nécessairement être inscrits dans les barreaux d'Île-de-France.

Votre rapporteur estime que la compétence nationale de la Cour nationale du droit d'asile devrait conduire à ouvrir l'inscription sur les listes à d'autres barreaux, ce qui supposerait une simple modification du décret du 19 décembre 1991 précité.

Au premier trimestre 2009, dans 77,4 % des dossiers, les demandeurs d'asile ont fait appel à un avocat, au lieu de 72,4 % en 2008. Si l'élévation du taux de constitution assure une meilleure défense des requérants, elle contribue à allonger le délai de traitement des dossiers compte tenu des délais nécessaires pour garantir le respect du principe du contradictoire.

Enfin, l'assouplissement des conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle conduit certains requérants à solliciter l'aide juridictionnelle le jour même de l'audience, obligeant la formation de jugement à renvoyer l'affaire à une audience ultérieure et contribuant à la hausse générale du taux des renvois.

Mme Martine Denis-Linton, présidente de la CNDA, a expliqué que les perspectives de réforme des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle pour les demandeurs d'asile étaient susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la Cour.

En effet, le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, transmis au Sénat le 12 octobre 2010, prévoit de modifier la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, afin de fermer la possibilité de présenter une demande d'aide juridictionnelle le jour de l'audience. Cette réforme devrait ainsi limiter le nombre de renvoi décidés le jour de l'audience et permettre une accélération des délais de jugement, ainsi que des économies budgétaires.

Par ailleurs, ce projet de loi enserme le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle dans un délai d'un mois suivant le dépôt du recours contre la décision de l'OFPRA.

La présidente de la CNDA a par ailleurs salué la disposition du même texte permettant l'utilisation de la visioconférence dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, ce qui permettra de réduire le nombre de missions foraines au coût important, puisqu'elles supposent le déplacement de formations de jugement.

\*

\* \*

**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 2011.**

## ANNEXE 1

### AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

#### Article 48

état B

I. Créer le programme :

Conseil supérieur de la magistrature

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

| Programmes                                      | Autorisations<br>d'engagement | Autorisations<br>d'engagement | Crédits<br>de paiement | Crédits<br>de paiement |
|---|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|------------------------|
|   | +                             | -                             | +                      | -                      |
| <b>Justice judiciaire</b>                       |                               | 2 929 394                     |                        | 2 929 394              |
| Dont Titre 2                                    |                               | 2 047 307                     |                        | 2 047 307              |
|   |                               |                               |                        |                        |
| <b>Conseil supérieur de<br/>la magistrature</b> | 2 929 394                     |                               | 2 929 394              |                        |
| Dont Titre 2                                    | 2 047 307                     |                               | 2 047 307              |                        |
| <b>TOTAL</b>                                    | 2 929 394                     | 2 929 394                     | 2 929 394              | 2 929 394              |
| <b>SOLDE</b>                                    |                               | 0                             |                        | 0                      |

#### OBJET

Cet amendement tend à créer un nouveau programme « Conseil supérieur de la magistrature », auquel sont transférés les crédits de l'action CSM qui figure actuellement au sein du programme « Justice judiciaire », soit 2 929 394 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Il s'agit de donner, enfin, au CSM, une place dans la maquette budgétaire qui soit conforme à son organisation et à ses missions.

Depuis la réorganisation de l'architecture budgétaire en application de la LOLF, les moyens qui sont alloués au CSM constituent une action inscrite dans le programme « justice judiciaire ». Depuis 2006 et l'entrée en vigueur de la LOLF, votre commission juge cette situation inadaptée aux exigences d'indépendance qui doivent marquer le fonctionnement du Conseil supérieur, compétent en matière de nomination et de discipline des magistrats.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a modifié la composition du CSM, qui n'est plus présidé par le Président de la République, mais par le premier président et le procureur général de la Cour de cassation. Les compétences du CSM ont été étendues à la nomination des procureurs généraux. Il peut être saisi par les justiciables aux fins de poursuites disciplinaires des magistrats.

Aussi la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution a-t-elle modifié la rédaction de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994, afin de prévoir que « *l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances* ».

Il convient donc de tirer les conséquences de cette disposition qui vise à conforter l'indépendance du CSM.

En effet, laisser le CSM figurer au sein du programme où se trouvent également les effectifs de magistrats, c'est l'exposer à l'application de la fongibilité, ce qui suffit à donner, ne serait-ce qu'en théorie, l'impression que son autonomie n'est pas garantie, la fongibilité des crédits au sein d'un même programme jouant à la hausse comme à la baisse.

Surtout, le responsable du programme « justice judiciaire » est le directeur des services judiciaires, par ailleurs chargé d'établir les propositions de nomination sur lesquelles le Conseil supérieur doit rendre un avis et qui représentaient en 2008 près de 96 % de son activité en matière de nomination.

La même autorité fixe ainsi les crédits du CSM et sollicite son avis sur les propositions de nomination qu'elle lui soumet. Cette situation paraît incompatible avec l'indépendance qui doit être reconnue au Conseil supérieur pour l'exercice de ses missions constitutionnelles.

C'est pourquoi votre commission vous soumet un amendement tendant à créer, au sein de la mission « Justice », un programme consacré au Conseil supérieur de la magistrature. Ce programme serait doté des AE et des CP que le projet de loi de finances attribue à l'action CSM du programme « justice judiciaire », soit 2 929 394 euros.

Ce programme comprendrait l'action « Conseil supérieur de la magistrature » et ne serait assorti d'aucun objectif de performance, les missions du CSM étant définies par l'article 65 de la Constitution.

Le programme « Conseil supérieur de la magistrature » donnerait au budget de cet organe constitutionnel une place conforme à l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 modifiée, en le soustrayant à la gestion de la direction des services judiciaires.

En outre, en demeurant au sein de la mission « Justice », le CSM bénéficierait toujours de l'appui du ministère de la justice lors de la préparation du budget.

## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR

---

#### Conseil d'Etat

- **M. Christophe Devys**, secrétaire général
- **M. Brice Bohuon**, secrétaire général adjoint
- **M. Jean-Noël Bruschini**, directeur de la prospective et des finances

#### Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

- **Mme Martine Denis-Linton**, présidente
- **M. Pascal Girault**, secrétaire général

#### Syndicat de la juridiction administrative

- **Mme Elsa Costa**, présidente
- Contribution écrite de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)



## ANNEXE 3

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR

---

#### Ministère de la justice

- **M. Mathieu Herondart**, secrétaire général adjoint
- **M. Frédéric Benet-Chambellan**, chef du service de l'organisation et du fonctionnement des juridictions, adjoint à la directrice des services judiciaires

#### Union syndicale des magistrats (USM)

- **M. Laurent Bedouet**, secrétaire général
- **Mme Virginie Duval**, secrétaire nationale

#### Syndicat de la magistrature

- **Mme Clarisse Taron**, présidente

#### FO Magistrats

- **M. Emmanuel Poinas**, membre du bureau

#### FO Services judiciaires

- **M. Jean-Christophe Dam**, secrétaire général

#### SDGF Paris

- **Mme Isabelle Besnier-Houben**

#### CFDT Interco

- **M. Michel Besseau**, président

GIE Avocats

*Conseil national des Barreaux*

- **M. Denis Lequai** et **Mme Brigitte Marsigny**, membres du Conseil national des barreaux

*Barreau de Paris*

- **M. Dominique Basdevant**, membre du conseil de l'ordre du barreau de Paris

*Conférence des Bâtonniers*

- **M. Alain Marter**, membre de la Conférence des bâtonniers

|   |
|---|
| <b>DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR</b> |
|---|

- Le 25 février 2010 : pôle économique et financier et de santé publique du tribunal de grande instance de Paris
- Le 17 mars 2010 : cour d'appel et tribunal de grande instance de Caen
- Le 18 novembre 2010 : cour d'appel et tribunal de grande instance de Metz