

N° 82

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

**INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET
CITOYENNETÉ :**

JUSTICE - SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, vice-présidents ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et TA. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°24) (1995-1s996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION CENTRALE	8
A. STABILISATION DES EFFECTIFS ET DELOCALISATIONS	8
B. POURSUITE DES RESTRUCTURATIONS	8
C. MISE EN OEUVRE DU PLAN NATIONAL DE L'INFORMATIQUE	8
II. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES	10
A. UNE ACTIVITE EN PROGRESSION	10
1. <i>L'activité judiciaire civile</i>	10
2. <i>L'activité judiciaire pénale</i>	14
B. LES MAGISTRATS ET LES FONCTIONNAIRES DES GREFFES	16
1. <i>Les magistrats</i>	16
2. <i>Les fonctionnaires des greffes</i>	18
3. <i>Les assistants de justice</i>	20
C. LE BILAN DE LA REFORME DE L'AIDE JURIDIQUE	20
1. <i>Les plus démunis accèdent plus aisément aux juridictions</i>	22
2. <i>L'effort de l'Etat et des professionnels du droit a été important</i>	22
3. <i>L'accès au droit a connu un développement limité</i>	23
4. <i>L'objectif d'une meilleure maîtrise des coûts et de l'évaluation n'est pas complètement atteint</i>	24
D. LA MODERNISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	25
III. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	25
A. L'ACCROISSEMENT PERSISTANT DU NOMBRE DES AFFAIRES RESTANT A JUGER	26
1. <i>Le Conseil d'Etat : réduction sensible des délais moyens de jugement</i>	26
2. <i>Les cours administratives d'appel : l'explosion des stocks d'affaires restant à juger</i>	26
3. <i>Les tribunaux administratifs : un certain ralentissement dans la progression du contentieux</i>	27
B. L'AUGMENTATION DES MOYENS	27
1. <i>Les moyens en personnel</i>	27
2. <i>Les moyens matériels</i>	30
C. LA MISE EN OEUVRE DES NOUVEAUX POUVOIRS PREVUS PAR LA LOI DU 8 FEVRIER 1995	30
ANNEXE LA REFORME DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE	32

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le Garde des Sceaux, M. Jacques Toubon, le 14 novembre, sur les crédits du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1996, la commission des Lois a examiné, dans sa séance du 15 novembre 1995, sur le rapport de M. Germain Authié, les crédits consacrés aux **services généraux du ministère de la Justice** (administration centrale - services judiciaires - juridictions administratives).

Après que le rapporteur eut souligné l'évolution favorable des crédits destinés aux services judiciaires (+ 4,51 %) et précisé que les engagements pris dans le cadre du plan pluriannuel pour la justice étaient globalement tenus dans le projet de loi de finances pour 1996, la commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits tout en formant le vœu très ferme qu'ils ne fassent pas l'objet de gels ou d'annulations en cours d'exercice et que les moyens nouveaux soient plus systématiquement affectés là où les besoins sont les plus criants, dans les tribunaux pour enfants, en faveur de l'application des peines et plus généralement dans les tribunaux de grande instance.

EVOLUTION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA JUSTICE POUR 1996

Tous agrégats	FI 1995 (en MF)	PLFI 1996 (en MF)	Evolution %
Dépenses ordinaires			
Titre III	20 613,035	21 758,075	+ 5,55
Titre IV	326,517	329,467	+ 0,99
Dépenses en capital			
Titre V	1 188,744	1 375,660	+ 15,71
Titre VI	3,000	4,000	+ 33,33
Total crédits de paiement	22 131,296	23 467,202	+ 6,04
Autorisations de programme	1 624,544	1 619,600	- 0,3
Créations d'emplois			
Brutes	812	1 444	
Nettes	654	1 414 ⁽¹⁾	

(1) 30 suppressions au titre des services votés

APPLICATION DU PLAN PLURIANNUEL POUR LA JUSTICE

Emplois (créations nettes)	Loi de programme	LFI 1995	LFI 1996	Moyens restant à ouvrir
I. Services judiciaires	1 400	284	244	872
dt : magistrats	300	60	60	180
fonctionnaires	835	23	168	644
magistrats exerçant à titre temporaire	80	16	16	48
II. Juridictions administratives	380	82	70	228
dt : magistrats	105	22	20	63
magistrats en surnombre	75	15	15	45
fonctionnaires	200	45	35	120
III. Administration pénitentiaire	3 920	550	494	2876
dt : encadrement des détenus	1 400	420	364	616
5200 places nouvelles	1 750	0	0	1750
milieu ouvert	770	130	130	510
IV. Protection judiciaire de la jeunesse	400	90	107	203
TOTAL	6 100	1 006	915	4 179
Equipement (MF)				
Autorisations de programme	8 100,00	1 624,544	1 619,660	4 855,796
Crédits de paiement	8 100,00	1 191,744	1 379,660	5 528,696

Mesdames, Messieurs,

Poursuivant sa pratique des années précédentes, votre commission des Lois vous présente un avis sur les crédits affectés par le projet de loi de finances pour 1996 aux trois principales actions conduites par le Ministère de la Justice.

Le présent avis traite des services généraux, -administration centrale, services judiciaires et juridictions administratives-, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire faisant l'objet d'un avis présenté par notre collègue M. Georges Othily, tandis que les crédits destinés à la protection judiciaire de la jeunesse sont examinés dans un troisième avis, présenté par notre collègue M. Michel Rufin.

D'un montant total de **23,47 milliards de francs**, le projet de budget de la Justice pour 1996 connaît une **progression globale de 6,04 %** de ses crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Cette évolution est significative de la **priorité** que le Gouvernement a accordée à la justice dans un contexte budgétaire particulièrement serré puisque les dépenses de l'Etat ne devraient augmenter que de 2,99 % par rapport à l'exercice précédent.

Le **solde net des créations d'emplois** s'établit à **1 414 agents** et l'enveloppe globale **d'autorisations de programme** atteint **1,62 milliard de francs**, en baisse toutefois de 0,3 % par rapport à 1995.

Même s'il s'agit du niveau relatif le plus élevé jamais atteint, **la part du budget de l'Etat consacrée à la Justice** reste modeste ; elle ne représente en effet que **1,51 %** des dépenses. Depuis dix ans, la progression de cette part relative est sensible mais elle ne marque pas pour autant un saut qualitatif : en 1986, l'Etat consacrait 1,18 % de ses dépenses à la Justice ; en 1988, cette part s'établissait à 1,37 %, puis à 1,44 % en 1992, 1,49 % en 1993 mais 1,46 % en 1994, enfin 1,49 % en 1995.

*

* *

Les crédits consacrés spécifiquement aux **services judiciaires** évoluent moins favorablement que le budget général de la Justice. Ils sont toutefois en **hausse de 4,51 %** (contre 9,02 % pour l'administration pénitentiaire et 5,48 % pour la protection judiciaire de la jeunesse), soit une **part relative légèrement inférieure à 43 %** (y compris l'aide juridique) et **qui continue donc à s'effriter** ; elle est en effet passée de 44,4 % en 1985 à 43,5 % en 1995. Cette évolution traduit en fait le poids croissant de l'administration pénitentiaire dont la part relative est passée de 23,9 % en 1991 à 29,4 % dans le projet de loi de finances pour 1996.

Ainsi que votre rapporteur le signalait déjà l'an dernier, cette évolution est préoccupante car elle montre que **l'essentiel de l'effort budgétaire supplémentaire a été affecté à l'administration pénitentiaire** alors même que les juridictions devaient faire face aux conséquences des transferts des compétences, c'est-à-dire à la prise en charge par le budget de l'Etat de quelque 18 000 agents des greffes et d'un parc immobilier souvent vétuste et dégradé dont il ne supportait jusqu'à cette date que moins du tiers des charges.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit la **création nette de 526 emplois** dans les services judiciaires : 60 emplois de magistrats, dont deux à l'administration centrale, et 468 emplois de fonctionnaires des greffes, dont 300 au titre de la conversion de contrats emploi-solidarité en emplois de catégorie C.

L'assistance apportée aux magistrats, - l'équipe évoquée par l'annexe de la loi de programme du 6 janvier 1995 -, est dotée à hauteur de **11,6 millions de francs** pour permettre le recrutement et la formation d'assistants de justice, de conciliateurs et de médiateurs judiciaires ainsi que le recrutement de l'équivalent en temps plein de 16 magistrats exerçant à titre temporaire.

En matière **d'investissement**, les services judiciaires sont attributaires de **1,134 milliard de francs en autorisations de programme**, soit 70 % de l'enveloppe globale destinée à la Justice (mais 3,9 % de moins que dans la loi de finances initiale pour 1995).

Pour leur part, les **juridictions administratives** bénéficient de **55 créations nettes d'emplois**, - 20 magistrats et 35 agents de greffe -, auxquels s'ajoutent 15 magistrats en surnombre. Leur budget **d'équipement**, qui avait été multiplié par six dans la loi de finances initiale pour 1995, est **reconduit** pour 1996 à hauteur de 40 millions de francs d'autorisations de programme.

*

* *

De manière générale, **le projet de budget pour 1996 permet au Gouvernement de tenir l'essentiel des engagements du plan pluriannuel pour la Justice** dont il finance la deuxième année d'application. Le tableau récapitulatif reproduit ci-contre fait apparaître certains retards dans les créations de postes mais ceux-ci tiennent principalement aux délais de mise en oeuvre du programme d'équipement pénitentiaire. On observera également un déficit de dix emplois dans les greffes des juridictions administratives, probablement dans l'attente de l'ouverture des nouvelles juridictions.

Pour ce qui concerne l'équipement, les autorisations de programme inscrites en 1995 et 1996 représentent très exactement les 2/5ème des 8,1 milliards de francs inscrits dans la loi de programme.

Le constat plutôt satisfaisant qui peut être ainsi dressé doit toutefois être nuancé. En effet, **faute d'avoir publié les décrets d'application** prévus par la loi organique du 19 janvier 1995 et la loi du 8 février 1995, **la Chancellerie n'a pu mettre en oeuvre certaines des innovations du programme pluriannuel : l'expérimentation des juges à titre temporaire, les conseillers de cours d'appel en service extraordinaire, la formation des conciliateurs et le recrutement de médiateurs judiciaires, enfin les assistants de justice** dont le Sénat avait souhaité doter les magistrats.

Par ailleurs, les gels successifs pratiqués depuis le mois de février ont retardé certains travaux et rendu difficile la programmation de certains recrutements.

I. L'ADMINISTRATION CENTRALE

A. STABILISATION DES EFFECTIFS ET DELOCALISATIONS

En 1996, deux emplois de magistrats seront créés à l'administration centrale au titre du programme pluriannuel pour la Justice : un emploi d'inspecteur des services judiciaires pour renforcer l'inspection générale, et un emploi de magistrat dans la nouvelle sous-direction des affaires économiques et financières et de lutte contre la criminalité organisée.

L'effectif budgétaire de l'administration centrale s'établira ainsi à 1 806 emplois, soit 3,02 % des emplois dépendant du budget de la Justice.

Les délocalisations décidées lors du CIAT de Troyes, le 20 septembre 1994, commencent à être mises en oeuvre : le 1er septembre 1995, 5 emplois de la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation ont ainsi été délocalisés à Nantes, 4 emplois de la sous-direction de l'informatique doivent être délocalisés l'an prochain, tandis que le centre des prestations régional de Versailles sera transféré dans l'Essonne avant la mi-1996.

B. POURSUITE DES RESTRUCTURATIONS

Depuis le 1er janvier 1995, la direction de l'administration générale et de l'équipement (30 % des effectifs en poste à l'administration centrale) a effectivement été réorganisée pour tenir compte du transfert à la direction des services judiciaires de la gestion des crédits de fonctionnement destinés aux juridictions.

Par ailleurs, le service des affaires européennes, créé en 1991, fait l'objet, semble-t-il, d'un projet de réorganisation, une partie de ses attributions devant revenir à la direction des affaires criminelles et des grâces, une autre à la direction des affaires civiles et du sceau.

C. MISE EN OEUVRE DU PLAN NATIONAL DE L'INFORMATIQUE

Après l'abandon du schéma directeur informatique pour 1990-1994 et la réorganisation, en 1993, de la sous-direction de l'informatique, la Chancellerie a suivi les conclusions du rapport de M. Leclercq et a concentré ses moyens sur le nouveau casier judiciaire national et la nouvelle chaîne pénale.

La nouvelle application du **casier judiciaire** est aujourd'hui pleinement **opérationnelle** (depuis avril 1995). Reste toutefois à assurer la prise en charge du casier judiciaire des départements d'outre-mer, à organiser l'extension aux personnes morales et à mettre en place les nouveaux modes de demandes de bulletins B2 (pour les administrations et les collectivités locales).

La **nouvelle chaîne pénale**, désormais **cantonée à la région parisienne**, est en service dans les TGI de Créteil, Evry, Nanterre, Paris (à 50 %) et Pontoise. D'ici à la fin de l'année, elle devrait être complètement en service à Paris et au TGI de Versailles, le TGI de Bobigny devant être équipé en 1996.

Dans les autres juridictions, l'informatique a été totalement déconcentrée auprès des cours d'appel auxquelles « la charte de l'informatique judiciaire » adoptée en septembre 1994 par le Garde des sceaux, a confié la responsabilité des choix informatiques locaux dans leur ressort. Ainsi que le précise une réponse adressée à votre rapporteur, la mise en application de cette charte « *repose sur l'établissement d'un nouveau schéma directeur national, partie intégrante du futur schéma directeur justice, dans lequel les cours d'appel inscriront leur politique informatique en ce qui concerne le domaine judiciaire* ».

Les choix des juridictions peuvent maintenant s'appuyer sur des produits ayant une large diffusion nationale et l'on constate aujourd'hui du progrès dans l'informatisation des services générant le plus de contentieux répétitifs (chaîne civile, conseil des prud'hommes...). L'effort a surtout porté sur les cours d'appel et les TGI. En 1996, les investissements devraient principalement se reporter sur les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes.

La direction des services judiciaires s'efforce de **rationaliser** l'informatique déconcentrée en s'appuyant sur quatre orientations fondamentales :

- l'encadrement des dépenses,
- un contrôle de gestion permanent,
- la normalisation des rapports contractuels avec les sociétés de services informatiques,
- la généralisation des clubs utilisateurs.

Les résultats sont encore insuffisants mais les orientations apparaissent plutôt encourageantes. C'est ainsi qu'à ce jour, 32 cours d'appels, 120 TGI et 93 conseils de prud'hommes sont informatisés.

II. LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES

La loi de programme a assigné aux juridictions judiciaires des objectifs chiffrés de réduction des délais de jugement civil. La croissance du contentieux et l'épuisement de certains gisements de productivité ont limité les résultats en 1994 mais les redéploiements qui devront être envisagés et l'accroissement des moyens pourraient permettre de redresser les évolutions au cours des prochaines années.

A. *UNE ACTIVITE EN PROGRESSION*

1. L'activité judiciaire civile

Les tableaux reproduits ci-contre montrent une certaine stabilisation dans les délais de traitement des affaires alors même que leur nombre a cru dans des proportions importantes. Cette évolution traduit donc des gains importants de productivité.

- La Cour de cassation

Les affaires nouvelles ont dépassé les 20 000 en 1993 mais en 1994 une légère décre s'est amorcée. Toutefois, le stock des affaires terminées ayant moins baissé qu'en 1993, la situation globale ne varie guère.

- Les cours d'appel

Après la forte croissance enregistrée en 1993 (+ 12,1 %), le rythme des affaires nouvelles s'est ralenti (+ 4,7 %) mais le nombre des affaires terminées ayant progressé moins vite (+ 3,8 %), la durée moyenne de traitement est remonté à **13,7 mois** alors que le rapport annexé à la loi de programme fixe un objectif de douze mois.

- Les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance

La réduction en-dessous de neuf mois de la durée moyenne de traitement des affaires au fond devant les tribunaux de grande instance et l'allongement de celle du traitement des affaires devant les tribunaux d'instance (5, 2 mois) masquent en fait des **évolutions contrastées**.

**ACTIVITE DES JURIDICTIONS CIVILES
(Instances au fond)**

I - Affaires nouvelles

	1992		1993		1994 ⁽¹⁾	
	Affaires nouvelles	Variations	Affaires nouvelles	Variations %	Affaires nouvelles	Variations %
Cour de cassation	18 947	- 2,3	20 076	+ 6,0	19 283	- 3,9
Cours d'appel	182 794	+ 3,4	204 935	+ 12,1	214 555	+ 4,7
Tribunal de Grande Instance	523 026	+ 5,9	566 723	+ 8,4	647 484	+ 14,3
Tribunal d'Instance	590 166	+ 6,8	567 078	- 3,9	506 699	- 10,6
Conseil de prud'hommes	172 733	+ 10,5	172 003	- 0,4	166 623	- 3,1
Tribunaux de commerce	307 910	+ 3,1	(2)	-	(2)	-

(1) Chiffres provisoires

(2) Données non disponibles

II. Durée moyenne de règlement des affaires (mois)

	1992	1993	1994 ⁽¹⁾
Cours d'appel	13,5	13,3	13,7
Tribunal de Grande Instance	9,5	9,3	8,9
Tribunal d'instance	4,5	4,8	5,1
Conseil de prud'hommes	9,8	9,4	9,5

(1) Chiffres provisoires

La charge des tribunaux de grande instance s'est en effet alourdie à la suite de la création du *juge aux affaires familiales* par la loi du 8 janvier 1993 ; celle-ci s'est traduite, à compter du 1er février 1994, par un transfert de l'activité du juge aux affaires matrimoniales vers le tribunal de grande instance.

Hors divorce, l'activité du juge aux affaires familiales dans les tribunaux de grande instance a cru de 61,2 % en 1994 (81 000 affaires pour le juge aux affaires matrimoniales en 1993, 130 000 affaires pour le juge aux affaires familiales en 1994). Globalement le contentieux traité par le juge aux affaires familiales a progressé de 8,8 % en 1994.

La réforme des voies d'exécution et la création du *juge de l'exécution* ont produit pleinement leurs effets en 1994. Hors surendettement, le contentieux des voies d'exécution s'est traduit par un volume d'affaires nouvelles de 80 000, soit 81,4 % de plus qu'en 1993. Cet accroissement porte à la fois sur les tribunaux de grande instance (+ 84,4 %) et sur les tribunaux d'instance (+ 67,6 %).

La Chancellerie estime qu'il est difficile d'apprécier l'évolution à venir car, précise-t-elle dans une réponse au questionnaire budgétaire que votre rapporteur lui a adressé, « *il n'est pas certain que cette réforme ait atteint son rythme de croisière* ».

Certaines dispositions nouvelles, prévues par la loi du 8 février 1995 devraient permettre une amélioration de la productivité. Les magistrats ont en effet vu leurs tâches allégées grâce au transfert de certaines compétences à la direction des greffes (la réception de certaines déclarations, la vérification des comptes de tutelle et l'établissement des certificats de nationalité) ou de commissions administratives (20 000 dossiers de traitement du surendettement des particuliers ont été transmis aux commissions de surendettement le 1er août 1995) ou de conciliateurs susceptibles de procéder aux conciliations prescrites par la loi, sauf en matière de divorce et de séparation de corps.

Les modifications des procédures civiles et commerciales annoncées par le Garde des Sceaux lors de son audition par la commission des Lois devraient également permettre d'accélérer le traitement des dossiers.

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS PÉNALES
I. Evolution des poursuites devant les tribunaux correctionnels

	1991	1992	1993	1994
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal correctionnel	462 025	433 052	415 724	424 274
variation annuelle (%)	- 5,5	- 6,2	4,0	2,1
dt: Comparution immédiate	39 948	41 472	40 742	43 490
%	8,6	9,6	9,8	10,2
Convocation sur PV du procureur	10 288	9 417	9 463	8 492
%	2,2	2,2	2,3	2,0
Convocation par OPJ	94 461	120 192	128 979	148 214
%	20,4	27,7	31,0	34,9
Citation directe	282 330	226 340	204 254	192 642
%	61,1	52,3	49,1	45,4
Ordonnance de renvoi	35 008	35 631	32 286	31 436
%	7,6	8,2	7,8	7,4
Affaires dont a été saisi le juge d'instruction	51 937	53 505	47 844	49 515
variation annuelle (%)	- 3,2	+ 3,0	- 10,6	+ 3,5
Affaires dont a été saisi le juge pour enfants	43 901	43 346	34 785	39 535
variation annuelle (%)	- 1,9	- 0,1	- 19,8	+ 13,7

II. Evolution des poursuites devant les tribunaux de police et les officiers du ministère public

	1991		1992		1993		1994	
		Variation annuelle		Variation annuelle		Variation annuelle		Variation annuelle
Officiers du ministère public PV ayant donné lieu à une amende majorée	9 922	- 2,4	11 437	+ 15,3	11 527	+ 0,8	13 225	- 14,7
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuites (contravention de 5ème classe)	1 568	- 6,0	1 468	- 6,4	1 208	- 17,3	1 082	- 10,5
dont: citation directe	365	- 5,4	349	- 4,2	297	- 14,9	286	- 3,7
ordonnance pénale	12 203	- 6,2	1 118	- 7,1	910	- 18,6	795	- 12,7
Parquet	145	- 8,4	138	- 4,5	131	- 4,2	130	- 0,2
Affaires ayant fait l'objet								
dont: convocation sur PV	2,6	+ 16,4	3,5	+ 36,5	3,9	+ 12,5	4,2	+ 6,8
citation directe	87	- 8,9	83	- 4,0	75	- 10,8	74	- 0,2
ordonnance pénale	55	- 8,4	51	- 7,4	52	+ 2,9	52	- 0,8

2. L'activité judiciaire pénale

- La Cour de cassation

Le nombre des affaires nouvelles (6 219) reçues par la chambre criminelle de la Cour de cassation a augmenté de 5,3 % par rapport à 1993. La tendance à la baisse observée ces dernières années (- 14,2 % en 1993) pourrait donc être inversée alors même que les affaires terminées enregistrent une nouvelle diminution de 5 % par rapport à 1992.

- Les cours d'appel

Après la forte augmentation relevée en 1992 (+ 8,5 %) , le volume des appels correctionnels est **en baisse (- 2,8 %) pour la deuxième année consécutive**, avec 43 344 affaires nouvelles. Quant au nombre des décisions rendues en 1994, il n'est pas encore connu ; en 1993, il avait progressé de 2,6 % (28 280 arrêts).

- Les tribunaux correctionnels

En 1992, le nombre d'affaires poursuivies a diminué en raison de la dépenalisation de l'émission de chèques sans provision. L'effet de cette modification législative se faisait encore sentir en 1993 mais en 1994 le contentieux correctionnel a **augmenté** à nouveau **de 2 %**.

L'évolution des modes de poursuite révèle une forte progression des recours à l'**OPJ** qui concernaient **35 %** des affaires en 1994 pour seulement 12,5 % en 1989 et 27,5 % en 1992. Les comparutions immédiates représentent quant à elles plus de 10 % des convocations (7 % en 1989).

La durée des procédures varie en fonction de la nature des contentieux. Pour les délits relatifs à la sécurité routière, qui constituent près du quart du contentieux traité par les juridictions correctionnelles, le délai moyen est de 4,9 mois (6 mois en 1990), alors que les infractions de vols et de recels, autres contentieux de masse, ont été traités en moyenne en 11 mois en 1993 (9,3 mois en 1990).

L'extension de la compétence du *juge unique en matière correctionnelle* par la loi du 8 février 1995 devrait permettre certains redéploiements susceptibles de favoriser une accélération des décisions. La perspective de l'institution de *tribunaux criminels départementaux*, annoncée par le Garde des sceaux, incite toutefois à une certaine prudence : malgré les créations de postes annoncées, elle pourrait bien absorber, et au-delà, les marges de productivité ainsi dégagées.

- Les tribunaux de police et les officiers du ministère public

En 1994, le nombre des procès-verbaux ayant donné lieu à une **amende majorée a progressé de 14,7 %** pour s'établir à plus de 13 millions. Cette évolution entraîne une diminution des procédures strictement judiciaires (- 10,5 %), notamment des ordonnances pénales (- 12,7 %, soit 795 000 pour 1,2 million en 1990).

- Les chambres d'accusation

Depuis 1990, le nombre d'arrêts rendus par les chambres d'accusation a **augmenté de 17 %** en raison, principalement, du nombre des arrêts statuant sur la détention provisoire ou le contrôle judiciaire qui représentent sept décisions sur dix en 1994.

- L'évolution du taux de classement sans suite

Le premier régulateur de l'activité des juridictions pénales est le volume des poursuites. Or en 1994, le taux global de classement sans suite a atteint **74 %**, poursuivant sa hausse ininterrompue depuis 1989. On observera en outre que si la part croissante des procédures avec auteur inconnu en 1993 (75 %) explique en partie ce taux ; le taux de classement sans suite pour les procédures **avec auteur connu**, qui diminuait régulièrement depuis 1989, passant de 52 % à 42 % (grâce en partie, il est vrai à la dépenalisation de l'émission de chèques sans provision), est remonté à **49 %** en 1994 ; ce taux recouvre toutefois pour partie les procédures alternatives aux poursuites (médiation pénale, injonction thérapeutique, classement sous condition).

- Les maisons de justice et du droit

Au début de l'année, un parlementaire en mission, le député Gérard Vignoble, remettait au Garde des sceaux un intéressant rapport sur les maisons de justice et du droit qui traitent la petite délinquance dans certains quartiers difficiles depuis qu'en 1990 un procureur de la République en a lancé l'initiative.

Le rapport dresse tout d'abord un bilan de la situation actuelle : 32 maisons dont l'existence est fort bien perçue par l'ensemble des acteurs et par la population et qui se révèlent opérationnelles et bien adaptées à la situation (80 % des affaires traitées seraient classées sans suite). Il propose en conséquence de les pérenniser et de les développer en les dotant d'un cadre précis : d'un statut, de règles de fonctionnement et de financement.

Ce cadre résulterait d'une convention établissant la direction du parquet et d'un contrat de ville pluriannuel conclu avec l'ensemble des partenaires et fixant le niveau de répartition des apports financiers.

Le rapport considère que la mission de ces maisons est double : d'une part par l'action publique, c'est-à-dire le traitement des petits contentieux pénaux, d'autre part par l'accès au droit, c'est-à-dire l'accueil du public avec la présence d'avocats. Chaque maison serait placée sous la responsabilité d'un coordinateur, magistrat en exercice du Parquet ; l'accueil serait assuré par un fonctionnaire de greffe de catégorie B (et non plus par un agent municipal) ; enfin seraient également présents un travailleur social recruté par le procureur de la République, des médiateurs, des avocats et des associations de conseil aux victimes.

Le rapport recommande que le financement soit partagé entre les collectivités locales (pour les bâtiments et les charges de fonctionnement quotidiennes, le mobilier et un véhicule) et le ministère de la justice (pour le magistrat coordinateur, le greffier chargé de l'accueil et le téléphone).

En conclusion, le rapport envisage un élargissement du rôle des maisons en direction du siège, en matière de médiation civile et de conciliation.

B. LES MAGISTRATS ET LES FONCTIONNAIRES DES GREFFES

Pour sa deuxième année d'exécution, le plan pluriannuel pour la Justice devrait permettre de renforcer les effectifs des juridictions. S'y ajoute par ailleurs la transformation en emplois de catégorie C, réclamée l'an dernier par votre rapporteur, de 300 postes occupés par des personnels vacataires ou employés, en marge de la loi, sur des contrats emploi-solidarité.

1. Les magistrats

- Des créations de postes

Les organisations professionnelles de magistrats reçues par votre rapporteur ont globalement apprécié l'effort consenti en faveur de la justice, notamment en matière de créations d'emplois : la loi de finances initiale pour 1995 avait créé 60 emplois de magistrats ; le projet de loi de finances pour 1996 en crée également 60, soit, en deux ans, les 2/5ème des créations prévues par la loi de programme. Le nombre des emplois budgétaires atteindrait ainsi **6 258**.

La perspective de la mise en place des tribunaux criminels départementaux annoncée par le Garde des sceaux imposera de toute évidence des créations d'emplois hors plan pluriannuel sur l'exercice 1997. Lors de leur audition par la commission des Lois, le Garde des Sceaux les a évaluées à 80 et les organisations professionnelles à une bonne centaine. Votre

commission des Lois sera vigilante sur ce point et souhaite d'ores et déjà faire valoir que les emplois exigés par la création de ces nouvelles juridictions ne devront en aucun cas être prélevés sur les emplois prévus par la loi de programme. Le Garde des sceaux a d'ailleurs indiqué que telle était son intention.

Reste qu'il sera difficile de pourvoir les postes nouveaux qui devront être créés si, comme le signalait notre collègue M. Robert Badinter, lors de l'examen en commission des crédits du ministère de la Justice, le nombre des postes mis au concours de L'école nationale de la magistrature continuait de diminuer : de 228 en 1990, ce nombre est en effet tombé à 169 en 1992, 155 en 1995 et, selon les prévisions fournies par la Chancellerie, il devrait s'établir à 115 en 1996 tandis que les recrutements latéraux ne dépasseraient pas 10 (contre 51 en 1991).

Par ailleurs, la répartition des 58 postes de magistrats créés dans les juridictions a surpris votre commission des Lois. D'après les informations fournies par la Chancellerie, ces emplois seraient ainsi distribués :

- 2 à la Cour de cassation,
- 24 dans les cours d'appel afin de résorber les stocks,
- 9 auprès des chefs de cours d'appel (magistrats « placés »),
- 9 au siège et 8 dans les parquets des TGI,
- 3 dans les tribunaux pour enfants,
- 3 pour l'application des peines pour, en particulier, accompagner l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

La loi de programme a certes fixé un objectif de réduction des délais de traitement des affaires mais votre commission des Lois s'inquiète de la **médiocrité des moyens nouveaux mis à la disposition de deux secteurs pourtant très sensibles : la délinquance juvénile et l'application des peines.**

- Une revalorisation protocolaire et indemnitaire

L'année 1995 a par ailleurs vu la situation protocolaire des magistrats améliorée par la modification de leur rang dans les cérémonies publiques à la suite de la publication du décret du 22 juin 1995.

Quant à la situation indemnitaire des magistrats judiciaires, elle rattrapera, en 1996, celle des membres du corps des magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs dont elle s'était

détachée en 1994, soit un **taux moyen** de prime de l'ordre de **37 %** (alors qu'il n'atteignait que 19 % en 1987).

- Une formation économique et financière à améliorer

Votre commission des Lois a par ailleurs pris connaissance avec intérêt des propositions publiées en avril dernier par la sous-direction des affaires économiques et financières pour améliorer la formation des magistrats en matière économique et financière. Ce rapport privilégie en effet une approche pragmatique qui s'articule autour de deux idées : professionnaliser plutôt que spécialiser, identifier des postes économiques et financiers au sein des juridictions destinés à être occupés par des magistrats professionnalisés plutôt que bouleverser la carte judiciaire.

La professionnalisation envisagée exigerait une formation théorique et pratique, initiale et continue. Elle permettrait de créer des sections spécialisées du parquet ainsi que des chambres de jugement économiques et financières dans les juridictions spécialisées, des fonctions de substitut délégué aux affaires économiques et financières, de juge d'instruction délégué aux affaires économiques et financières et de magistrat délégué aux affaires économiques et financières.

Reste à assurer la mise en oeuvre effective de ces orientations, ce qui suppose que des moyens budgétaires soient dégagés mais le projet de loi de finances pour 1996 n'ouvre malheureusement pas de perspectives en la matière.

2. Les fonctionnaires des greffes

- Des effectifs en augmentation

Au 31 juillet 1995, les effectifs des personnels des services judiciaires s'élevaient à 18 323 emplois réels, soit moins qu'en 1992 ; le taux de vacances qui avait beaucoup augmenté entre 1989 et 1994 était toutefois redescendu à 1,5 % à cette date et il pourrait se stabiliser à 0,6 % en fin d'année.

En 1995, la loi de finances initiale a créé 23 emplois auxquels se sont ajoutés 185 emplois « dégelés » de l'exercice 1994. En 1996, le projet de loi de finances prévoit la création de **490 emplois, - 190 au titre du plan pluriannuel et 300 pour convertir des vacations et des CES en emplois de catégorie C.**

L'exécution du plan pluriannuel a donc d'ores et déjà pris du retard, ce qui est regrettable, d'autant que les gels qui frappent régulièrement ces créations perturbent les recrutements.

Votre commission des Lois est préoccupée par cette situation. Les juridictions ont impérativement besoin du concours de greffes suffisamment dotés en effectifs et dont les agents soient recrutés à un niveau de compétence adapté aux tâches qui leur incombent.

Par ailleurs, les différents corps des greffes font l'objet depuis plusieurs années d'une restructuration visant notamment à augmenter la proportion des personnels de catégorie B et à valoriser les fonctions de chef de greffe. Ces opérations s'achèvent en 1995. Les organisations professionnelles représentatives ont indiqué à votre rapporteur que l'effort de repyramidage devait impérativement être poursuivi en raison notamment de l'accroissement des responsabilités des personnels par la loi du 8 février 1995 en matière de réception de certaines déclarations, de contrôle des comptes de tutelle, d'établissement des certificats de nationalité et d'aide juridictionnelle.

Enfin, la conversion de certains emplois de vacataire, souvent occupés, au mépris de la loi, par des contrats emploi-solidarité, constitue une avancée dont votre commission des Lois, qui avait dénoncé ces pratiques, ne peut que se réjouir. Elle observe toutefois que les évaluations communiquées font état de 600 à 1 000 emplois à convertir : il conviendra donc que la loi de finances pour 1997 poursuive et achève l'effort engagé cette année. Reste à déterminer les modalités d'intégration des personnels concernés : sans doute faudra-t-il organiser un recrutement spécifique assorti d'une condition d'ancienneté.

- L'absence de toute revalorisation indemnitaire

En 1995, les agents des greffes ont vu leur taux moyen indemnitaire progresser d'un point pour s'établir à **18 %**. Le projet de loi de finances pour 1996 ne prévoit aucune revalorisation. Cette situation a particulièrement ému les greffes qui ont réalisé des efforts de productivité importants au cours des années récentes et qui tenaient pour acquis les engagements pris à leur égard par le précédent Garde des sceaux, M. Pierre Méhaignerie. Le 10 octobre dernier le mouvement de grève lancé par les organisations professionnelles aurait été suivi par plus de 55 % des personnels et certains services ont même dû être fermés.

Lors de son audition par la commission des Lois, le Garde des Sceaux a regretté de ne pas avoir pu améliorer le régime indemnitaire des personnels des greffes en 1996 avant d'indiquer que la revalorisation de ce régime figurerait au premier rang de ses priorités pour 1997.

- La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur les missions des greffes

L'an dernier, votre commission des Lois avait appelé à une véritable réflexion sur les missions des greffes, les statuts des fonctionnaires et leurs responsabilités. Le nouveau Garde des sceaux, M. Jacques Toubon, s'est engagé en ce sens. Gageons que cette réflexion débouchera au cours de l'année 1996 et que ses effets tant indemnitaires que statutaires et fonctionnels pourront commencer à se faire sentir dès l'an prochain. Tel est en tout cas le souci de votre commission des Lois tant il est vrai que l'institution judiciaire ne peut poursuivre sa modernisation sans la collaboration active de ses fonctionnaires.

3. Les assistants de justice

Lors de l'examen du plan pluriannuel pour la justice, le Sénat avait souhaité que le juge puisse être assisté par des collaborateurs susceptibles d'effectuer, sous sa direction, des recherches juridiques et de jurisprudence et de faire une première analyse des dossiers.

Faute de décret d'application, l'institution des assistants n'a pas connu les développements escomptés en 1995, même si la Chancellerie indique que des crédits de vacation ont été spécialement délégués à cet effet auprès de 15 cours d'appel qui les avaient sollicités et que 36 assistants ont ainsi pu être recrutés.

Le projet de décret en cours de préparation avec les ministères de la Fonction publique et du Budget prévoit le cadre d'exercice de la fonction d'assistant : un contrat entre le chef de cour et l'intéressé, des règles afférentes aux congés, au droit de grève, etc., et une indemnisation sous forme de vacations horaires dans la limite de 80 par mois et de 720 par an dont le montant serait fixé à 50,02 francs en 1996.

D'après les indications fournies par la Chancellerie, **200 assistants** devraient être recrutés en **1996**, pour un coût budgétaire de **7,5 millions** de francs.

C. LE BILAN DE LA REFORME DE L'AIDE JURIDIQUE

Engagée à la suite du rapport Bouchet, la réforme de l'aide juridique s'est efforcée de répondre à *quatre préoccupations essentielles* :

- améliorer l'accès à la justice pour les justiciables les plus démunis en relevant les seuils de ressources ouvrant droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle ou totale,
- favoriser un meilleur accès du citoyen au droit en développant l'aide à la consultation et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles,
- améliorer les conditions de rémunération des auxiliaires de justice tout en les chargeant de la gestion des crédits,
- mieux maîtriser l'évolution du dispositif, notamment en termes de coûts.

A la suite de la promulgation de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, l'aide juridique comprend *deux volets* :

- **l'aide juridictionnelle**, mise en oeuvre par les bureaux d'aide juridictionnelle qui octroient cette aide, les greffes, qui attestent de l'exécution des missions effectuées par les avocats, les CARPA, qui gèrent la rétribution des avocats, le Trésor public, qui assure la rétribution des autres auxiliaires de justice ;
- **l'aide à l'accès au droit**, qui a vocation à intervenir en dehors de tout procès pour faciliter l'information juridique des plus démunis et organiser l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles, et qui relève de la compétence des conseils départementaux de l'aide juridique.

La loi n° 93-1013 du 24 août 1993 a ajouté un troisième volet : l'aide à **l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue**, dont la gestion incombe aux barreaux, sans aucune intervention du bureau d'aide juridictionnelle.

Le montant de la dotation inscrite au chapitre 37-12 a été fixé à **1 085,280 millions de francs** par la loi de finances pour 1995. Le projet de loi de finances pour 1996 propose de reconduire ces crédits, étant observé que leur taux de consommation devrait l'an prochain atteindre au minimum la totalité de la dotation (il s'agit de crédits évaluatifs).

Le Gouvernement a adressé au Parlement à la fin de l'été, un rapport dressant le bilan des trois premières années d'application du nouveau dispositif, qui fait valoir, dans sa conclusion, que « *si l'objectif d'un meilleur accès aux juridictions des plus démunis paraît réalisé et si les dispositions prises à l'égard des professionnels du droit permettent aujourd'hui d'assurer*

une meilleure défense, des progrès restent à accomplir dans le domaine de l'accès au droit et dans celui du contrôle du dispositif».

1. Les plus démunis accèdent plus aisément aux juridictions

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle a progressé de 66 % entre 1992, date d'entrée en application de la réforme, et 1994, une certaine décélération pouvant être observée en 1994, sauf en matière administrative (+ 50 %) et de conditions de séjour des étrangers (+ 100 %).

En 1994, **581 828 personnes** ont bénéficié de l'aide juridictionnelle devant les juridictions tant civiles (65 % dont 74,3 % pour des contentieux familiaux) que pénales (35 %). En matière civile, les bénéficiaires sont majoritairement sans emploi (61,5 %) et ce sont les époux en instance de divorce qui disposent des ressources les plus faibles. En matière pénale, les bénéficiaires sont à l'image de la population pénitentiaire : majoritairement des jeunes adultes masculins et à 20 % étrangers.

Le taux moyen de rejet des demandes est faible (9,8 % dont 15 % à raison du caractère manifestement irrecevable ou infondé de l'action, ce dernier taux atteignant 83 % devant le Conseil d'Etat).

Le rapport remis par le Gouvernement impute cette évolution au relèvement des plafonds de ressources, à une attitude plus active des professionnels du droit et à l'information faite en direction des personnes concernées. Il estime toutefois qu'aucun lien ne peut être établi entre le développement du contentieux et celui du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle, même si une enquête a montré que le tiers des demandeurs civils auraient probablement renoncé à tenter une action s'ils n'avaient pas pu bénéficier de l'aide.

Le rapport estime enfin que **dans deux domaines** au moins, l'aide juridictionnelle peut être considérée comme **insuffisante** : en matière **d'assistance éducative**, où le nombre de mineurs bénéficiant d'un avocat est faible, en matière de **garde à vue des mineurs**, les textes n'ayant pas expressément prévu la possibilité d'octroi de l'aide.

2. L'effort de l'Etat et des professionnels du droit a été important

Le rapport remis par le Gouvernement souligne l'effort fait par l'Etat pour mettre en oeuvre la réforme. L'enquête conduite par la Chancellerie montre en effet que, dans l'ensemble, les juridictions font face à

l'accroissement des demandes et que, grâce au regroupement des bureaux d'aide juridictionnelle et à certains redéploiements de personnels (70 créations d'emplois en 1993), les demandes sont traitées dans des délais inférieurs à deux mois (69 % en moins d'un mois pour la première instance).

La Chancellerie estime toutefois que la situation pourrait être améliorée par une meilleure répartition des demandes entre le président et le bureau, et une participation plus effective des représentants des usagers (qui n'ont pas toujours été désignés, des professions judiciaires (dont le taux moyen de présence s'établit à 75 % pour les avocats, sauf devant le bureau situé auprès de la Commission de recours des réfugiés dans lequel les avocats des ressorts des cours d'appel de Paris et Versailles refusent de siéger, et à 58 % pour les huissiers de justice) et des administrations (non représentées dans 40 à 50 % des cas).

Le rapport relève par ailleurs que la délivrance des attestations de mission par les greffes est parfois un peu longue : entre un et deux mois dans le tiers des juridictions.

Les barreaux, les CARPA et l'UNCA, de leur côté, ont réalisé des investissements sur le plan humain (l'équivalent de 140 emplois à plein temps) et technique (notamment informatique) pour assurer la gestion comptable des dotations de l'Etat. Les délais de paiement des rétributions ont ainsi pu être sensiblement réduits.

Si en 1995, le montant de l'unité de valeur de rémunération des avocats n'a pas été relevé (il ne le sera pas non plus en 1996), la réforme a toutefois accru la contribution de l'Etat, à volume d'activité constant, de plus de 60 % en matière civile et de plus de 180 % en matière pénale. Pour les huissiers, le montant de la revalorisation a été plus faible (de 22 à 44 %, selon les actes concernés).

Le rapport observe que les missions sont très inégalement réparties entre les avocats : hors Paris, 76 % d'entre eux y participent (20 % seulement à Paris) mais dans les barreaux petits et moyens (jusqu'à 100 avocats), les missions apparaissent très concentrées, surtout en matière pénale.

Une vingtaine de barreaux a conclu des protocoles qui garantissent notamment la présence effective d'avocats et sur lesquels les chefs de juridiction portent des appréciations largement positives.

3. L'accès au droit a connu un développement limité

L'objectif fixé en 1991 était ambitieux mais les instruments des politiques locales d'aide à l'accès au droit que devaient être les comités départementaux de l'aide juridique, chargés de coordonner et de soutenir les initiatives en place ainsi que de déterminer les mesures à prendre pour favoriser la réalisations d'actions nouvelles, n'ont été effectivement constitués que dans **14 départements**, 28 projets de conventions constitutives étant toutefois actuellement transmises pour examen à la Chancellerie.

D'après le rapport présenté par le Gouvernement, ce retard est imputable à la lourdeur de la formule juridique retenue, - le groupement d'intérêt public -, à l'insuffisance des moyens matériels, à des motifs purement administratifs comme l'absence de modèle de convention constitutive type, enfin aux réticences des membres de droit, collectivités locales et professionnels du droit, qui préfèrent s'en tenir à l'existant ou renvoyer à l'Etat le soin de favoriser l'accès au droit.

Le rapport estime toutefois que l'accès au droit pourrait connaître un nouvel essor dans le cadre de la politique de la ville.

Au total, pour les exercices 1993 et 1994, les subventions de l'Etat se sont élevées à 3,43 millions de francs, soit 40 % des financements, le reste étant assuré par les collectivités locales (24 %) et les professions, principalement les avocats (36 %).

4. L'objectif d'une meilleure maîtrise des coûts et de l'évaluation n'est pas complètement atteint

Le rapport remis par le Gouvernement relève que certaines dispositions destinées à contenir la dépense jouent faiblement, ainsi en matière de retrait de l'aide juridictionnelle en cas de retour à meilleure fortune.

Il observe également que le contrôle des ressources reste déficient, surtout en matière pénale « *où, il est vrai, la majorité des demandeurs à l'aide juridictionnelle est dépourvue de ressources* ».

Il signale en outre que la moitié des greffes n'ont pas encore mis en place la procédure de recouvrement.

Il recommande enfin un renforcement du contrôle de la Chancellerie sur la gestion des dotations de l'Etat, étant observé que les contrôles internes des ordres et des CARPA ainsi que les vérifications opérées par les

commissaires aux comptes ont permis de redresser nombre des anomalies constatées initialement.

Si quelques ajustements pourraient être envisagés, les travaux d'évaluation conduits tant par la Chancellerie que par le Conseil national de l'aide juridique montrent que la réforme de l'aide juridictionnelle est globalement satisfaisante. Reste donc principalement à améliorer l'accès au droit et certains des dispositifs de maîtrise des coûts.

D. LA MODERNISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit l'inscription d'une enveloppe de 1,133 milliard de francs en autorisations de programme réparties en deux masses principales :

- les constructions neuves et les opérations lourdes de restructuration et de rénovation prévues par le programme pluriannuel d'équipement judiciaire (880 millions de francs) ;
- les opérations déconcentrées de construction, de rénovation et de restructuration (244 millions de francs dont 80 millions de francs directement gérés par les chefs de cours pour des opérations de remise à niveau et de gros entretien).

Les crédits de paiement inscrits pour 1995 et 1996 devraient permettre la poursuite ou l'engagement des opérations immobilières prévues notamment à Nice, Grenoble, Nantes, Besançon, Pontoise, Thonon, Versailles et Narbonne.

Enfin comme en 1995, la mise en sécurité des bâtiments judiciaires reste une priorité au sein du programme de remise à niveau et de gros entretien ; 30 à 40 millions de francs devraient en effet être affectés à de telles opérations en 1996. En outre, 14 millions de francs de crédits de fonctionnement devraient être consacrés à la sécurité et à l'entretien des bâtiments.

III. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Depuis quelques années, la justice administrative a fait l'objet de traitements successifs contrastés. En 1996, les recrutements devraient continuer de progresser mais les crédits de paiement diminuent de 32,5 %. Par ailleurs, en application de la loi pluriannuelle, un nouveau tribunal devrait entrer en activité à Melun.

A. L'ACCROISSEMENT PERSISTANT DU NOMBRE DES AFFAIRES RESTANT A JUGER

1. Le Conseil d'Etat : réduction sensible des délais moyens de jugement

La création en 1988 des cours administratives d'appel et le transfert progressif du contentieux en appel vers ces cours ainsi que l'augmentation de la productivité ont enfin permis au Conseil d'Etat de réduire son stock d'affaires en instance.

Les effets furent progressifs : après la baisse du nombre des entrées en 1989 (9 255 affaires, soit moins qu'en 1985), l'accroissement des affaires nouvelles en 1990 a compensé les effets du transfert du plein contentieux ; en 1992, le nombre des entrées retrouvait son niveau d'avant la réforme mais celui-ci devait recommencer de baisser en 1993 puis en 1994 grâce à la poursuite des transferts en matière d'excès de pouvoir et de fonction publique.

En 1994, le nombre d'affaires nouvelles s'est établi à 9 200 tandis que la **capacité de jugement** poursuivait la progression amorcée en 1989 (8 237 affaires jugées) pour atteindre 12 800 affaires, soit une **augmentation de 56 % en 6 ans**.

Grâce à l'effort ainsi réalisé, le niveau du **stock** des affaires restant à juger a pu être **ramené à 20 000 dossiers**, soit un niveau inférieur à celui de 1984. Le délai moyen de jugement a été réduit à **18 mois** mais la proportion de dossiers anciens (plus de 4 ans) dans l'ensemble du stock reste importante.

Le Conseil d'Etat a ainsi été le bénéficiaire principal de la réforme de 1987. Sa situation est en voie de normalisation mais les efforts doivent être poursuivis pour réduire le nombre des dossiers anciens.

2. Les cours administratives d'appel : l'explosion des stocks d'affaires restant à juger

Les **entrées** continuent de progresser à un rythme très soutenu (+ 15 % en 1993 et + 25 % en 1994 avec le transfert du contentieux en appel de la fonction publique). En quatre ans, le volume des affaires nouvelles aura donc plus que doublé.

Dans le même temps, le nombre des affaires traitées a également progressé mais dans une moindre mesure, le rapport affaires traitées/affaires

enregistrées s'établissant à 71 % en 1994 alors qu'il était de 112 % en 1991. Dès lors, le volume des **affaires en instance** a augmenté de **23 % en 1994** portant ainsi le **délai moyen de jugement à un an, 7 mois et 15 jours** au lieu de 14 mois en 1993.

3. Les tribunaux administratifs : un certain ralentissement dans la progression du contentieux

En 1994, le nombre d'affaires portées devant les tribunaux administratifs s'est établi à 88 949 (après correction des séries), soit 1,5 % de plus qu'en 1993. Cette stabilisation, qui fait suite à une augmentation de plus de 25 % entre 1990 et 1993, n'a pas permis de réduire le stock des affaires en instance qui croît encore de 3,3 % (171 311 en données corrigées) en 1994, l'accroissement des effectifs tant en magistrats qu'en agents des greffes ayant toutefois permis d'accroître de 6 % le nombre d'affaires jugées en 1994.

Le **délai moyen de jugement** est d'un **an 10 mois et 20 jours**, soit un gain de près d'un mois par rapport à 1993.

Les perspectives pour 1995 semblent toutefois préoccupantes et les premières estimations indiquent une reprise assez sensible de la progression du contentieux.

B. L'AUGMENTATION DES MOYENS

1. Les moyens en personnel

- Le Conseil d'Etat

Avec l'entrée en vigueur de la loi de programme relative à la justice, le Conseil d'Etat a bénéficié de neuf créations d'emplois de greffe en 1995 alors que les emplois créés en 1994 étaient dégelés et commençaient à faire sentir leurs effets.

En 1996, il est prévu de créer sept emplois nouveaux.

- Les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

Entre 1990 et 1994, 115 emplois de magistrats ont été créés pour permettre la mise en place des cours administratives d'appel et le renforcement des moyens des tribunaux administratifs.

En application de la loi de programme pour la justice, **22** emplois de magistrats ont été créés **en 1995** et **20** devraient l'être **en 1996**, soit les 2/5ème des créations prévues. Des crédits ont par ailleurs été inscrits, tant en 1995 qu'en 1996, pour rémunérer **15 magistrats recrutés temporairement** afin de hâter la résorption des stocks d'affaires en instance devant les tribunaux administratifs.

Les deux organisations professionnelles de magistrats administratifs font valoir que les postes créés au cours des dernières années ne permettent pas de **restructurer le corps** dans des conditions satisfaisantes pour assurer un encadrement suffisant dans les juridictions et ouvrir des perspectives de carrière comparables à celles des autres corps recrutés par la voie de l'ENA. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le rapport remis par M. Henri Rosan au vice-président du Conseil d'Etat à la fin de l'année 1993 insistait précisément sur la nécessité de restructurer le corps par la création d'emplois budgétaires de responsabilité et sur les besoins d'encadrement des juridictions.

Un **projet de réforme du statut** est toutefois annoncé par le Garde des sceaux, pour le printemps prochain, qui devrait permettre de repyramider le corps et de supprimer les goulots d'étranglement dans l'avancement.

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Jacques Toubon a précisé que ce statut était également destiné à conforter les conseillers des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel dans leur nature de juge administratif.

Votre rapporteur souhaiterait enfin signaler qu'une partie des primes versées aux magistrats administratifs reste rattachée au ministère du budget. La rigueur budgétaire commanderait que ces primes soient inscrites au budget du ministère de la Justice.

- Les personnels des greffes

La loi de programme pour la justice prévoit la création de 200 emplois budgétaires de fonctionnaires, soit une moyenne annuelle de 40 emplois par an. 45 emplois ont été créés par la loi de finances initiale pour 1995, 25 devraient l'être en 1996, dont 7 au Conseil d'Etat, soit un **retard potentiel de 10 postes**.

Les effectifs budgétaires globaux atteindront ainsi 871 agents dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, pour 625 magistrats, soit un **ratio de 1,24 agent par magistrat**, qui continue donc à s'éloigner du ratio de 1,7 souhaité par le Conseil d'Etat.

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

I. EVOLUTION DES CREDITS

(en millions de francs)

	LFI 1995	LFI 1996	1995/1996 %
Dépenses ordinaires			
Titre III	559,123	594,553	+ 6,3
Titre IV	7,801	7,801	0,0
TOTAL DO	566,924	602,354	+ 6,3
Dépenses en capital			
Titre V			
AP	40,000	40,000	0,0
CP	37,000	25,000	- 32,4
TOTAL CP	37,000	25,000	-32,4
TOTAL GENERAL (DO + CP)	603,924	627,353	+ 3,8 %

II. ACTIVITE, CREATIONS DE POSTES, CREDITS DE FONCTIONNEMENT

	Affaires enregistrées TA	Evolution %	Affaires régées TA	Evolution %	Création de postes CAA + TA		Crédits de fonctionnement	
					Conseillers	Fonction- naires	Millions de francs	%
1990	69 853	- 2,10	60 195		53 ^{x2}	38	83,361	+ 2,3
1991	73 922	+ 5,82	70 819	+ 17,65	28	30	88,275	+ 5,8
1992	^{x1} 74 364	+ 13,74	^{x1} 72 176	+ 1,92	12	0	89,820	+ 1,7
1993	^{x1} 87 632	ns	^{x1} 78 218	+ 8,3	10	20	83,546	- 6,9
1994	^{x1} 88 700	+ 1,2	^{x1} 81 304	+ 3,9	22	36	80,039	- 4,3
1995	nc	-	nc	-	22	45	79,839	- 0,2

^{x1} corrigé des séries

^{x2} mise en place des cours administratives d'appel

ns non significatif

nc non connu

2. Les moyens matériels

L'installation des cours administratives d'appel s'est traduite par un accroissement des crédits de fonctionnement alloués aux juridictions administratives mais l'effort initial s'est progressivement réduit alors que, les charges locatives continuent de progresser et absorbent aujourd'hui 24 % des crédits de fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et 56 % de ceux du Conseil d'Etat.

Les crédits de fonctionnement pour 1996 augmentent d'un million de francs, ce qui ne leur permettra que de retrouver leur niveau de 1994 alors que, pendant la même période, les effectifs se sont sensiblement accrus.

Le programme pluriannuel pour la justice prévoyait la création de deux nouveaux tribunaux administratifs et deux nouvelles cours administratives d'appel (à Marseille et à Douai). Le Conseil d'Etat envisage de consacrer une part des crédits immobiliers prévus par le projet de loi de finances pour 1996 à l'installation d'un **tribunal administratif à Melun**.

C. LA MISE EN OEUVRE DES NOUVEAUX POUVOIRS PREVUS PAR LA LOI DU 8 FEVRIER 1995

La loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, a donné au juge administratif des compétences nouvelles en matière d'exécution des jugements et d'injonction à l'administration. Elle lui a également offert de nouveaux instruments plus diversifiés et mieux adaptés à la nature et à la difficulté des affaires traitées.

Le décret d'application nécessaire à l'entrée en vigueur des dispositions relatives au juge unique et à l'exécution des jugements a été publié le 6 juillet 1995. Ces nouvelles dispositions ne sont donc entrées en vigueur que le 1er septembre, alors que les autres volets de la réforme de la procédure administrative étaient applicables immédiatement.

Il est difficile de tirer des enseignements significatifs d'une pratique aussi brève ; quelques observations semblent toutefois être formulées.

L'extension des *ordonnances* aux incompétences, aux frais irrépétibles et aux séries a été accueillie favorablement par les présidents de juridiction qui en attendent de réels gains de productivité ainsi que la possibilité pour les requérants d'obtenir une solution rapide à leurs litiges.

Les formations à *juge unique* semblent utilisées avec une certaine prudence. Selon les estimations fournies par la Chancellerie, le contentieux ainsi traité représenterait actuellement 20 % du contentieux de première instance.

Enfin, les pouvoirs d'*injonction* n'ont pas encore été assimilés par les requérants qui jusqu'à présent n'en ont guère fait usage.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et après que son rapporteur s'en fut remis à son appréciation, la commission des Lois a approuvé les crédits des services généraux du ministère de la Justice inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.

ANNEXE

LA REFORME DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

En juin 1995, le Conseil supérieur de la magistrature a publié son premier rapport annuel depuis la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 qui avait conforté son rôle auprès du Président de la République afin de conforter l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La lecture de certains passages de ce rapport a fait naître quelques préoccupations chez un certain nombre des membres de la commission des Lois.

1. L'économie de la réforme constitutionnelle

Placé sous la présidence du Président de la République et la vice-présidence de droit du ministre de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature comprend de deux formations distinctes : l'une composée de trois personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, un conseiller d'Etat et six magistrats, -cinq du siège et un du parquet-, élus par leurs pairs, l'autre des mêmes personnalités et du même conseiller d'Etat, de cinq magistrats du parquet et d'un magistrat du siège également élus par leurs pairs.

La formation du siège propose au Président de la République la nomination des magistrats du siège de la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appel et des présidents de TGI, les autres magistrats du siège étant nommés sur son avis conforme.

La formation du parquet donne son avis sur la nomination des magistrats du ministère public, à l'exception des emplois de procureur général auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

La formation du parquet exerce en outre les attributions disciplinaires de la commission consultative du parquet supprimée par la révision constitutionnelle. La formation du siège exerce la discipline des magistrats du siège.

Enfin, aux termes de l'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994, chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature peut charger un ou plusieurs de ses membres de missions d'information auprès des cours, des juridictions et de l'ENM.

A la date de publication du rapport, toutes les propositions du Conseil supérieur de la magistrature et tous ses avis avaient été suivis. Depuis lors, la nomination d'un procureur de la République a été faite contre l'avis négatif du Conseil.

2. Les enseignements du rapport 1995

a) Une réunion plénière inattendue

Le rapport fait apparaître que le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature est assez éloigné des intentions du constituant. C'est ainsi qu'a été instituée, sans aucune base légale, une « *réunion plénière des deux formations* » qui élit son président en son sein.

Cette réunion plénière, précise le rapport, « assure la cohérence des procédures et l'harmonisation permanente de la pratique et des orientations du Conseil. Elle décide et organise les missions d'information, lesquelles sont effectuées par des délégations mixtes de membres du siège et du parquet, elle procède au compte-rendu et élabore les avis et recommandations ».

b) *Des revendications en contradiction avec des décisions exprès du constituant*

Le rapport estime qu'il serait opportun d'engager « une réflexion sur les conditions dans lesquelles le concept de l'unité de la magistrature pourrait être appliqué dans ses ultimes conséquences », alors que le constituant a clairement souhaité affirmer l'unicité de la magistrature tout en conservant fermement l'organisation hiérarchisée du parquet à la tête duquel se trouve placé le garde des sceaux.

Le Conseil supérieur de la magistrature « déplore » par ailleurs de ne pas pouvoir « donner son avis sur le choix des collaborateurs immédiats que sont pour lui son secrétaire administratif et son (ou ses) secrétaire administratif adjoint ». Cette situation « paradoxale » résulte, on le sait, de la volonté très tranchée du constituant de faire du secrétaire administratif la courroie de transmission entre le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature.

Le rapport considère par ailleurs que le fait que les procureurs généraux soient nommés sans l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature constitue un obstacle regrettable « sur la voie de l'unification complète du corps judiciaire » ... que le constituant n'a pas souhaitée.

Le rapport propose en outre que le budget du Conseil supérieur de la magistrature soit individualisé et voté en tant que budget autonome.

Enfin, il suggère que les présidents des Assemblées puissent saisir le Conseil supérieur de la magistrature en cas d'atteinte à l'indépendance de la magistrature, ce qui n'est pas parfaitement en cohérence avec une organisation constitutionnelle qui confie au Président de la République, auprès duquel est placé le CSM, le rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

*

Lors de son audition par la commission des Lois le 14 novembre, le Garde des Sceaux, répondant à une question de votre rapporteur, a indiqué qu'il souhaitait une stricte application de la révision constitutionnelle.

Lors de l'examen en commission des crédits du budget du ministère de la justice le 15 novembre, plusieurs commissaires se sont déclarés préoccupés par certaines des conclusions du rapport du CSM et M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité l'audition des représentants de ce dernier.