



N° 256 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 33

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PIERRE ALBERTINI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2001 ET 2002	17
I.- L'EXERCICE 2001	17
II.- L'EXERCICE 2002	19
CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET L'INFORMATIQUE	23
I.- L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	23
A.- LA PROGRESSION DES MOYENS	23
B.- ORGANISATION DU MINISTÈRE	24
II.- L'INFORMATIQUE	26
A.- DES MOYENS EN PROGRESSION	26
1.- Moyens humains	26
2.- Moyens budgétaires	27
B.- LES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DE LA JUSTICE	28
1.- La mise en oeuvre du schéma directeur	28
2.- Administration centrale et casier judiciaire national	29
3.- Services judiciaires	30
a) <i>L'informatique pénale</i>	30
b) <i>L'informatique civile</i>	30
4.- Services pénitentiaires	31
5.- Protection judiciaire de la jeunesse	31
CHAPITRE III : LES SERVICES JUDICIAIRES	33
I.- DES DELAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS	33
A.- LES JURIDICTIONS CIVILES	33
B.- LES JURIDICTIONS PÉNALES	37

II.– LES RESSOURCES HUMAINES	38
A.– LES MAGISTRATS	38
1.– La réforme du statut.....	38
2.– La refonte du régime indemnitaire	40
3.– Les effectifs	40
4.– Le recrutement	41
a) <i>L'École Nationale de la Magistrature (ENM)</i>	41
b) <i>L'intégration directe</i>	42
c) <i>Les concours exceptionnels</i>	43
d) <i>Les concours complémentaires</i>	43
B.– LE PERSONNEL DES GREFFES JUDICIAIRES	43
1.– Les effectifs de fonctionnaires et d'agents de justice	43
2.– Les rémunérations	45
3.– Perspectives statutaires	45
a) <i>Situation des agents de catégorie C</i>	45
b) <i>Projets de réforme statutaire des greffiers en chef et des greffiers</i>	45
c) <i>Perspectives de création d'un corps de secrétaires administratifs</i>	46
C.– LES ASSISTANTS DE JUSTICE	47
III.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	48
A.– LE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES SERVICES JUDICIAIRES.....	48
1.– La réforme de la gestion administrative et financière des juridictions	48
a) <i>L'organisation de la déconcentration par l'administration centrale</i>	49
b) <i>L'échelon régional de la cour d'appel</i>	50
c) <i>L'échelon local de l'arrondissement judiciaire</i>	52
2.– Une progression des moyens.....	54
B.– LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES	54
1.– Les frais de justice	54
a) <i>Évolution des frais de justice jusqu'en 2001</i>	54
b) <i>Une volonté de maîtrise des dépenses</i>	56
d) <i>Évolution prévue en 2002 et 2003</i>	57
2.– Les réparations civiles	58
C.– L'AIDE JURIDIQUE	58
1. – L'aide juridictionnelle : un dispositif en attente de réformes	59
a) <i>Évolution des demandes, admissions et rejets</i>	59
b) <i>Application du protocole d'accord du 18 décembre 2000</i>	60

c) <i>Évolution des seuils d'admission et des correctifs pour charges de famille</i> 61	
d) <i>Évolution des dépenses de l'État</i>	62
e) <i>Présentation des mesures prévues pour 2003</i>	63
2.– L'accès au droit	64
a) <i>Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)</i>	64
b) <i>Les maisons de justice et du droit</i>	66
3.– L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue	68

IV.– L'ÉQUIPEMENT JUDICIAIRE

- A.– LA CONSTRUCTION D'UN PALAIS DE JUSTICE : UN PROCESSUS LONG ET COMPLEXE
- B.– LES EXERCICES 2001 ET 2002
- C.– LES OPERATIONS DECONCENTREES
- D.– LES OPERATIONS LOURDES GERÉES PAR L'AGENCE DE MAITRISE D'OUVRAGE
- E.– LE PALAIS DE JUSTICE DE PARIS

CHAPITRE IV : LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

I.– LA PRISE EN CHARGE DE LA POPULATION PENALE

- A.– UN REBOND DE L'INFLATION CARCERALE TRES INQUIETANT
 - 1.– Les facteurs d'évolution de la population carcérale
 - a) *évolution des flux d'entrées en détention*
 - b) *L'évolution de la durée moyenne de détention*
 - 2.– Les problèmes nés de la surpopulation carcérale
 - 3.– Les mineurs en détention
- B.– LE « MILIEU OUVERT »
 - 1.– Évolution des personnes et des mesures en milieu ouvert
 - a) *La semi-liberté*
 - b) *La libération conditionnelle*
 - c) *Le placement sous surveillance électronique*
 - 2.– Les structures
 - a) *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)*
 - b) *Les centres pour peines aménagées*
- C.– LE TRAVAIL DES DETENUS : COMPTE N°904-11 « REGIE INDUSTRIELLE DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES »

II.- LES PERSONNELS PENITENTIAIRES

A.- UNE AUGMENTATION DES MOYENS

- 1.- La progression des effectifs
- 2.- L'amélioration des situations statutaires et indemnitaires
 - a) *La filière des personnels de direction*
 - b) *La filière des personnels de surveillance*
 - c) *La filière des personnels d'insertion et de probation*
 - d) *La filière des personnels administratifs*

3.- Présentation des demandes budgétaires pour 2003

B.- DE PROBABLES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT

- 1.- Perspectives démographiques et impact de la bonification du cinquième
- 2.- L'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

III.- LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT

A.- LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION EN COURS

- 1.- Le programme de construction de 4.000 places
- 2.- Le programme de construction de 1.800 places
- 3.- La rénovation des cinq grands établissements

B.- LE NOUVEAU PROGRAMME 11.000 PLACES INSCRITS DANS LA LOPJU

C.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT

CHAPITRE V : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

I.- LES JEUNES PRIS EN CHARGE

- A.- IMPORTANCE DES DEUX SECTEURS
- B.- LES PUBLICS PRIS EN CHARGE

II.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

- A.- LA REFORME EN COURS DOIT ETRE ACCELEREE
- B.- LES MOYENS MATERIELS DE FONCTIONNEMENT
- C.- LES MOYENS HUMAINS
 - 1.- Les effectifs
 - 2.- Le recrutement
 - 3.- Les mesures statutaires et indemnitaire inscrites au projet de loi de finances pour 2003

III.– LES STRUCTURES D’ACCUEIL ET LA POLITIQUE D’ÉQUIPEMENT

- A.– LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE LA PJJ
- B.– LES CENTRES DE PLACEMENT IMMEDIAT (CPI)
- C.– LES CENTRES EDUCATIFS RENFORCES (CER)
- D.– LES CENTRES EDUCATIFS FERMES (CEF)

CHAPITRE VI : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

I.– UNE ACTIVITÉ EN AUGMENTATION CONSTANTE

- A.– LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
- B.– LES COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL
- C.– LE CONSEIL D’ÉTAT

II.– DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RENFORCÉS

- A.– LES RESSOURCES HUMAINES : UNE PROGRESSION SENSIBLE DES EFFECTIFS CONFIRMÉE EN 2003

1.– Les effectifs

- a) Les magistrats*
- b) Le personnel des greffes*

2.– Statut et rémunérations

- a) La réforme du statut des magistrats*
- b) Le statut des greffes*
- c) Les rémunérations*

- B.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL

III.– LES INVESTISSEMENTS

- A.– LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LES COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL
- B.– LE CONSEIL D’ÉTAT

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

La justice est un secteur clé de la société, dont elle traduit la diversité, dont elle assure la cohésion, dont elle répercute les chocs. Comment cette mission, régaliennne au premier sens du terme, se traduit-elle en termes budgétaires ?

Après le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice, le projet de loi de finances pour 2003 était très attendu par votre Rapporteur spécial. En effet, l'on sait qu'une loi de programmation n'a aucune valeur normative en matière de finances publiques et que seules les lois de finances successives montreront la volonté réelle du Gouvernement de traduire en actes les intentions affichées dans la loi de programmation.

Rappelons que celle-ci prévoit en dépenses cumulées de 2003 à 2007 :

- 3 milliards 650 millions d'euros de dépenses supplémentaires, dont 2,775 milliards de dépenses ordinaires et 875 millions d'euros de crédits de paiement ;

- 1 milliard 750 millions d'euros d'autorisations de programme affectées aux équipements de justice ;

- 10.100 postes supplémentaires.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que le projet de loi de finances s'inscrive parfaitement dans le calendrier fixé par la loi de programmation : les crédits de paiement augmentent de 7,43 % et dépassent les 5 milliards d'euros pour atteindre 1,84 % du budget de l'État après 1,74 % en 2002 ; 2.042 créations d'emplois nettes sont affichées, ce qui porte l'effectif budgétaire du Ministère à 69.215. Par ailleurs 706 millions d'autorisations de programme sont ouvertes (soit une progression de près de 95 % par rapport à 2002) dont 385,8 millions au titre de la loi de programmation (soit un peu plus de 20 % des autorisations programmées). Cette progression des moyens, tant humains que matériels, se décline dans tous les secteurs de la justice mais avant de les détailler, votre Rapporteur spécial souhaiterait formuler quelques observations de portée générale.

Concernant la consommation des crédits d'équipement, on connaît la difficulté de la Chancellerie à utiliser les crédits ouverts par la loi de finances. En 1999 et en 2000, le taux de consommation a ainsi été inférieur à 50 %, provoquant des reports très importants, signes de mauvaise gestion budgétaire et qui dénaturaient le sens de l'autorisation parlementaire. En 2001, ce taux de consommation est remonté à 61 % et les reports sur l'année 2002 ont baissé de 30 % par rapport à l'exercice précédent. 2001 a été une année record, puisque le ministère a consommé près de 250 millions d'euros de crédits de paiement contre 170 les trois années précédentes. Ceci s'explique essentiellement par l'achèvement d'une partie du programme 4.000. 2002 semble confirmer cette tendance positive puisqu'au 11 octobre, la consommation des crédits de paiement était de 72,2 % (à comparer à 35,5 % à la même époque en 2001).

Un des enjeux de la programmation des cinq prochaines années est que le ministère puisse mener à bien son ambitieux programme d'équipement, surtout en matière pénitentiaire. La création d'un secrétariat aux programmes immobiliers de la justice peut être utile. Surtout votre Rapporteur spécial souhaite que la montée en

charge de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice se poursuive et se félicite que 13 emplois nouveaux soient inscrits dans le projet de loi de finances à cet usage. Pour autant, il ne faut pas s'attendre à des constructions très rapides : le processus est long et complexe et il sera difficile de descendre en dessous d'un délai de cinq ans.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial souhaite reprendre les conclusions d'un de nos anciens collègues, aujourd'hui membre du Gouvernement, qui soulignait dans le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle consacrée aux moyens des services judiciaires, qu'une augmentation des moyens sans réforme de structures serait vaine. Le Gouvernement ne doit pas se contenter d'une augmentation des effectifs, des moyens matériels ou du nombre de places de prison. Il doit accompagner cette progression de réformes de fond. Votre Rapporteur spécial souhaiterait tracer quelques orientations :

- inscription des services administratifs régionaux dans le code de l'organisation judiciaire ;
- réforme de l'aide juridictionnelle ;
- présentation d'une loi pénitentiaire afin de ne pas faire de l'augmentation du nombre de places de prison l'alpha et l'oméga de notre politique pénitentiaire ;
- réorganisation du secteur de la prise en charge des jeunes délinquants, secteur qui va bien au-delà de la seule protection judiciaire de la jeunesse ;
- redéfinition des différents métiers de la justice, comme le préconisent nos collègues sénateurs.

La liste pourrait s'allonger encore, tant la tâche est vaste. Le Gouvernement semble décidé à donner à la justice les moyens nécessaires, malgré un contexte budgétaire difficile ; à la justice de prouver qu'elle saura en faire bon usage, dans le cadre d'objectifs clairement définis.

LOI DE PROGRAMMATION ET PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

(en millions d'euros ou en postes)

		Administration centrale		Services judiciaires		Services pénitentiaires		Protection judiciaire de la jeunesse		Juridictions administratives	
Créations d'emplois	Loi de programmation	180		4.450		3.740		1.250		480	
	Projet de loi de finances pour 2003	40	22,22 %	700	15,73 %	870	23,24 %	314	25,12 %	100	20,83 %
Dépenses ordinaires	Loi de programmation	360		1.207		801		293		114	
	Projet de loi de finances pour 2003 (1)	65	18,05 %	328	27,17 %	258	32,20 %	94	32,08 %	49	42,98 %
Autorisations de programmes	Loi de programmation	45		277		1.313		55		60	
	Projet de loi de finances pour 2003	37	82,22 %	55	19,85 %	271	20,64 %	11	20,00 %	12	20,00 %

(1) effet cumulé sur cinq ans des DO affectés à la LOPJU dans le projet de loi de finances 2003

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE 1992 À 2003

	Effectifs 1992	Effectifs 1993	Effectifs 1994	Effectifs 1995	Effectifs 1996	Effectifs 1997	Effectifs 1998	Effectifs 1999	Effectifs 2000	Effectifs 2001	Effectifs 2002	Effectifs 2003
Total des effectifs	56.628	57.207	57.707	58.361	59.775	60.102	60.864	61.794	63.031	64.409	67.156	69.215
dont CNIL et Recherche	48	52	54	55	55	56	57	57	58	70	74	76
Administration centrale et services extérieurs communs	2.726	1.798	1.814	1.800	1.806	1.763	1.763	1.770	1.780	1.802	1.846	2.028
1. Administration centrale	1.527	1.575	1.605	1.590	1.592	1.554	1.553	1.560	1.574	1.596	1.645	1.827
2. Services extérieurs communs	1.199	223	209	210	214	209	210	210	206	206	201	201
Services judiciaires	24.560	24.558	24.590	24.668	25.194	25.290	25.590	25.916	26.290	26.803	27.601	28.227
1. Magistrats	5.909	5.934	5.974	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294
2. Fonctionnaires+ contractuels	18.651	18.624	18.616	18.639	19.107	19.173	19.403	19.589	19.751	19.957	20.457	20.933
Administration pénitentiaire	21.927	23.071	23.476	23.899	24.619	24.786	25.086	25.474	25.868	26.233	27.755	28.590
1. Personnel de surveillance	18.135	18.470	18.795	19.146	19.622	19.727	19.771	19.987	20.256	20.529	21.749	22.358
2. Autres	3.792	4.601	4.681	4.753	4.997	5.059	5.315	5.487	5.612	5.704	6.006	6.232
Protection judiciaire de la jeunesse	5.606	5.894	5.889	5.978	6.085	6.145	6.245	6.393	6.768	7.144	7.439	7.753
1. Directeurs et personnels éducatifs	3.113	3.203	3.213	3.265	3.327	3.394	3.452	3.572	3.865	4.105	4.287	4.491
2. Autres	2.493	2.691	2.676	2.713	2.758	2.751	2.793	2.821	2.903	3.039	3.152	3.262
Juridictions administratives	1.761	1.834	1.884	1.961	2.016	2.062	2.123	2.184	2.267	2.357	2.441	2.541
1. Magistrats	779	789	800	822	842	858	879	900	940	981	1.020	1.062
2. Fonctionnaires	982	1.045	1.084	1.139	1.174	1.204	1.244	1.284	1.327	1.376	1.421	1.479

ÉVOLUTION ET PART RELATIVE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR SERVICES DEPUIS 2000

(en millions d'euros)

	Crédits de Paiement LFI 2000	Part relative (en %)	Variation 2000/1999 (en %)	Crédits de Paiement LFI 2001	Part relative (en %)	Variation 2001/2000 (en %)	Crédits de Paiement LFI 2002	Part relative (en %)	Variation 2002/2001 (en %)	Crédits de Paiement PLF 2003	Part relative (en %)	Variation 2003/2002 (en %)
Services judiciaires	1.790,2	43,02	0,64	1.921,3	43,32	7,32	2.002,6	42,72	4,23	2.122,4	42,14	5,98
Services pénitentiaires	1.198	28,78	5,88	1.262,4	28,46	5,38	1.384,9	29,55	9,70	1.492,5	29,63	7,77
Administration centrale et services communs	535,77	12,87	2,17	554,84	12,51	3,56	590,62	12,60	6,45	675,51	13,41	14,28
Protection judiciaire de la jeunesse	484,7	11,65	14,73	534,37	12,05	10,25	539,67	11,51	0,99	565,61	11,23	4,81
Conseil d'État et juridictions administratives	128,9	3,10	4,44	135,76	3,06	5,32	142,82	3,05	5,20	152,99	3,04	6,80
Autres (1)	24,14	0,58	2,13	26,57	0,60	10,07	26,74	0,57	0,63	27,43	0,54	2,56
Total	4.161,7	100	3,94	4.435,3	100	6,57	4.687,4	100	5,68	5.036,5	100	7,43

(1) Ordre de la Libération, Ordre de la Légion d'honneur, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Budget civil de recherche et développement.

Source : ministère de la justice.

**MODIFICATION DE NOMENCLATURE
AU PROJET DE LOI DE FINANCES 2003**

Le projet de loi de finances pour 2003 propose :

– de supprimer l'article de prévision 31 intitulé « Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs » du chapitre 34-05 « Dépenses d'informatique et de télématique » et de créer un article de prévision 30 intitulé « Fonctionnement du système d'information du Conseil d'État des Cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs » sur la chapitre 34-51 « Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Dépenses de fonctionnement » ;

– de modifier, sur le chapitre 57-60 « Équipement » les libellés des articles 71 « services judiciaires : opérations sous convention de mandat », 72 « services judiciaires : nouveau TGI de Paris : opérations sous convention de mandat » et 73 « services pénitentiaires : opérations sous conventions de mandats » du chapitre 57-60, afin de permettre à l'AMOTJ de prendre en charge les acquisitions et études préalables. Ces libellés seront ainsi complétés : « opérations sous convention de mandat *et acquisitions et études préalables liées à ces opérations* » ;

– la création d'une nomenclature de prévision au chapitre 66-20 pour le versement de subventions aux collectivités locales, suite à la loi d'orientation et de programmation ;

– la suppression et la modification respectivement des articles 10 « Établissements d'hébergement », 30 « Établissements de santé » et 40 « Établissements pénitentiaires de Mayotte et de Wallis et Futuna » du chapitre 66-20 « Subventions d'équipement » qui seraient regroupés en un seul article de prévision 40 « Administration pénitentiaire ».

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES PAR AGRÉGAT

Les crédits de paiement de l'**administration centrale** atteindront 667,913 millions d'euros en 2003 (hors les Ordres et l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice), soit une hausse de 14,13 %. Cela représente 13,26 % des crédits. L'administration centrale bénéficiera de 40 créations brutes d'emplois.

Les crédits des **services judiciaires** atteindront 2.122,444 millions d'euros en 2003 soit une hausse de 5,98 % ; ceci représente 42,14 % des crédits du ministère. L'effectif des services judiciaires atteindra 28.227 agents en 2003, 180 emplois de magistrats, 397 emplois de greffiers et 123 autres emplois étant prévus.

Les crédits des **services pénitentiaires** atteindront 1.492,9 millions d'euros en 2003 soit une hausse de 7,77 %. Cela représente 29,63 % des crédits. 28.590 agents seront affectés aux services pénitentiaires en 2003. 870 créations d'emplois sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 dont 613 emplois de surveillance.

Les crédits de la **protection judiciaire de la jeunesse** atteindront 565,611 millions d'euros en crédits de paiement soit une hausse de 4,81 % pour le secteur public. Cela représente 11,23 % des crédits justice. L'effectif s'élèvera à 7.753 agents en 2003.

Les crédits des **juridictions administratives** atteindront 152,991 millions d'euros en 2003 soit une hausse de 6,8 % et représentent 3,04 % des crédits justice du projet de loi de finances 2003. Le personnel sera de 2.541 agents en 2003. En effet 100 emplois sont créés, dont 42 emplois de magistrats.

PAGE BLANCHE

CHAPITRE PREMIER

L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2001 ET 2002

Au titre de la gestion 2001, le ministère de la Justice a bénéficié d'une ressource globale de 4,396 milliards d'euros, en baisse de 39 millions d'euros par rapport à la dotation initiale. Les dépenses effectives du ministère s'établissent à 3,93 milliards d'euros en augmentation de 6,3 %, ce qui permet une légère augmentation du taux de consommation qui est de 89,8 % en 2001.

I.- L'EXERCICE 2001

Les moyens disponibles ont été sensiblement augmentés par le jeu des reports (plus de 0,38 milliard d'euros) des moyens de paiement et des autorisations de programme ouvertes sur les années antérieures et non engagées, soit 0,32 milliard d'euros. Les principales modifications intervenues en cours de gestion concernent :

En dépenses ordinaires :

- le transfert de crédits de pensions civiles au budget des charges communes pour 415,67 millions d'euros ;
- l'annulation dans le cadre du contrat de gestion de 5,34 millions d'euros ;
- l'annulation en loi de finances rectificative de 18,9 millions d'euros ;
- les autres annulations pour 3,8 millions d'euros ;
- l'ouverture de 1,59 million d'euros de fonds de concours ;
- l'ouverture par arrêté de répartition de 25 millions d'euros ;
- l'ouverture en loi de finances rectificative de 3,7 millions d'euros (dont 3,5 au chapitre 37-91 « Réparations civiles ») ;
- les reports de 2000 sur 2001 de 165,08 millions d'euros (dont 79,27 au titre de la réforme du statut des commissaires-priseurs).

En dépenses en capital :

- l'ouverture de 0,2 million d'euros en crédits de paiement et de 115,92 millions d'euros d'autorisations de programme en loi de finances rectificative ;
- les reports de crédits d'équipement de 2000 sur 2001 pour 223,13 millions d'euros ;
- l'ouverture de fonds de concours de 2,98 millions d'euros en AP et CP ;
- l'annulation dans le cadre du contrat de gestion de 11,43 millions d'euros de crédits de paiement ;
- l'annulation en loi de finances rectificative de 2,4 millions d'euros ;
- les autres annulations pour 3,8 millions d'euros.

L'écart entre les crédits disponibles (4.396 millions d'euros) et la dépense constatée (3.935 millions d'euros), soit 487,53 millions d'euros représente près de 10,5 % des crédits. Il s'agit d'une très légère baisse par rapport à 2000 (11 % des crédits n'avaient pas été consommés) mais ce chiffre reste trois fois supérieur à celui de 1999, année où les reports avaient déjà doublé par rapport à 1998.

En dépenses ordinaires, le taux de consommation des crédits disponibles est de 92,45 % (contre 93 % en 2000 et 94,3 % en 1999). Cet écart provient des crédits de rémunérations principales et indemnitaires et de cotisations et prestations sociales. En effet, environ 74 millions d'euros sont restés inutilisés, en raison de glissement dans le calendrier des concours, d'une surestimation GVT et, enfin, de mesures catégorielles ou indemnitaires qui n'ont pu être mises en œuvre en 2001 et ont été reportées en 2002. Par ailleurs, la réforme des commissaires priseurs a été, une nouvelle fois, reportée en 2002, soit un report de 79,27 millions d'euros ; les autres reports en crédits de fonctionnement sont de 113,924 millions d'euros; il est enfin apparu un reliquat de crédits disponibles sur les chapitres évaluatifs (37,46 millions d'euros).

S'agissant des crédits d'équipement, les reports sur l'année 2002 sont de 160,778 millions d'euros en baisse de 28 % par rapport aux reports de 2000 sur 2001. Le taux de consommation remonte sensiblement à 61,26 % après plusieurs années consécutives de baisse. En effet, tous secteurs confondus, les dépenses en crédits de paiement ont été de 254 millions d'euros en 2001 au lieu de 187 millions d'euros en 2000 et 170 en 1999.

	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de consommation des crédits d'équipement	79,5 %	62,2 %	48,8 %	45,7 %	61,26 %
Dépenses en CP (en millions d'euros)	210	170	170	187	254

Ce chiffre global lisse des taux très différents selon les directions du ministère. Les services judiciaires engagés dans un programme de construction de palais de justice neufs et de rénovation des anciens consomment près de 70 % de leurs crédits de paiement. L'administration pénitentiaire a un taux de consommation de 65,3 % sous l'effet de la poursuite des opérations de rénovation de certaines prisons et du passage en phase actif de deux chantiers du programme 4.000. La Protection judiciaire de la jeunesse n'utilise que 24 % des crédits disponibles, correspondant aux retards pris dans ses programmes d'ouverture de centres ; le niveau d'engagement de ses autorisations de programme en 2001 devrait permettre une amélioration du taux de consommation en 2002.

On constate donc que, face à l'augmentation des besoins d'investissement, le ministère de la justice, avec l'accord de la direction du budget, a accumulé plus de moyens qu'il n'est capable d'en dépenser annuellement. Cette pratique est régulièrement critiquée par la Cour des comptes qui y voit un détournement de l'autorisation parlementaire. Pour autant, les explications de ces reports sont connues : sur un programme de construction de 6 ans, qui est la moyenne au ministère de la justice, les premières années sont consacrées aux études, à la

recherche de terrains, à l'organisation de concours, toutes opérations qui consomment très peu de crédits même si elles sont bien sur indispensables. Ce n'est qu'au bout de la quatrième, voire de la cinquième année que les crédits commencent à être effectivement consommés. Au vu de cette réalité, quelle politique d'ouverture des crédits de paiement doit-on adopter ?

Soit on pratique une ouverture faible au début de la période pour financer la première phase d'études et de recherche de terrains, puis un abondement massif de crédits de paiement en fin de législature afin de couvrir les dépenses de construction proprement dites. Ceci a l'avantage d'éviter de bloquer des crédits qui ne seront de toute façon pas consommés et qui sont destinés à être reportés jusqu'à ce que la dernière phase des travaux commence. En revanche, cela implique un budget évoluant en dents de scie, dont la présentation est brouillée. En outre, dans le cadre des négociations annuelles entre la direction du budget et le ministère dépensier, ici le ministère de la justice, le budget de référence pour la préparation de l'année n+ 1 est celui de l'année n, ce qui n'aurait plus grand sens dans cette hypothèse.

La deuxième solution est celle retenue par la chancellerie jusque là et approuvée par la direction du budget, ce malgré les critiques de la Cour des comptes. Il s'agit de prévoir une ouverture linéaire des crédits de paiement, sachant que cela implique une dégradation du taux de consommation, mais garantit la bonne conduite des opérations à terme. Elle permet en outre un lissage de l'évolution du budget, ce qui donne un sens aux évolutions d'une année sur l'autre. Pour autant, reproduire cette méthode ne semble pas pertinent. Il serait plus sage de procéder à une ouverture progressive et géométrique des crédits de paiement ce qui permettrait d'éviter les inconvénients de la première solution, sans trop dégrader le taux de consommation. On peut ainsi envisager une ouverture de 10 % des crédits la première année, de 15 % les deuxième et troisième années et de 30 % les deux dernières. Votre Rapporteur spécial constate avec satisfaction que c'est la solution qui a été retenue dans le projet de loi de finances puisque le taux de couverture des nouvelles autorisations de programme choisi est de 8 %.

II.- L'EXERCICE 2002

Au 11 octobre, les crédits ouverts sur le budget de la justice atteignaient 4,59 milliards d'euros, au lieu de 4,68 milliards d'euros inscrits en crédits initiaux. À cette date, les crédits consommés représentaient 69 % des crédits disponibles. Mais ce taux global masque des situations contrastées.

Ainsi, le taux de consommation des dépenses ordinaires, qui s'élève à 68,82 %, apparaît satisfaisant. Le taux de consommation des crédits du chapitre 34-05 – *Dépenses d'informatique et de télématique*, qui représente 40,3 % des 58,97 millions d'euros de crédits ouverts semble également particulièrement peu élevé, mais cette situation est inhérente au mode décaissement de ces dépenses et le taux d'engagement est proche des 95 %. Il appert que la consommation des crédits du chapitre 37-61 – *Commission nationale des comptes de campagne et des*

financements politiques. Dépenses relatives aux élections, avec un taux de 24,6 %, reste aussi très faible.

Comme prévu, les dépenses en capital ont connu une hausse importante sur les neuf premiers mois de l'année puisque le taux de consommation global est de 72,25 %. Mais ce chiffre traduit également des situations diverses : les constructions pénitentiaires ont, certes, fait un bond cette année et le taux de consommation de l'article 73 « services pénitentiaires– opérations sous convention de mandat » est de 98 %. Mais les taux de consommation des services judiciaires (article 20) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (article 60) restent très faibles, respectivement 53 % et 39 %. Quant aux juridictions administratives, le taux de consommation du chapitre 57-51 n'est que de 40 %.

Reste une inquiétude concernant la régulation budgétaire que subit la Chancellerie. Près de 38 millions d'euros sont actuellement gelés, dont 5 millions pour les moyens de fonctionnement des services judiciaires et 3 millions pour ceux de la protection judiciaire de la jeunesse. C'est autant le caractère tardif de cette régulation que son montant qui inquiète votre Rapporteur spécial, en particulier dans la perspective d'un exercice 2003 qui s'annonce délicat.

ÉTAT DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE AU 11 OCTOBRE 2002

(en millions d'euros)

Chapitre	Intitulé	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation (en %)
31-51	Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Rémunérations principales	75,38	74,68	54,95	73,58 %
31-52	Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Indemnités et allocations diverses	27,26	27,75	17,88	64,45 %
31-90	Rémunérations des personnels	1.481,67	1.480,94	1.134,03	76,58 %
31-92	Indemnités et allocations diverses	440,46	440,36	309,54	70,29 %
31-96	Autres rémunérations principales et dépenses de personnel des agents de justice	57,35	78,01	58,97	75,59 %
32-97	Participation aux charges de pensions	435,15	0	0	0,00 %
33-90	Cotisations sociales. Part de l'État	188,22	188,16	131,92	70,11 %
33-91	Prestations sociales versées par l'État	52,8	52,77	36,37	68,91 %
33-92	Prestations et versements facultatifs	18,28	18,97	10,09	53,19 %
34-05	Dépenses d'informatiques et de télématique	51,32	58.966,901	23,78	40,32 %
34-34	Services de la protection judiciaire de la jeunesse. Moyens de fonctionnement et de formation	62,27	61,79	39,91	64,58 %
34-51	Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Dépenses de fonctionnement	14,18	14,70	9,33	63,43 %
34-98	Administration générale. Moyens de fonctionnement et de formation	29,58	33,03	19,41	58,77 %
36-10	Subvention de fonctionnement aux établissements publics et aux budgets annexes	81,06	81,060	66,29	81,79 %
37-11	Frais de justice	297,46	297,46	218,52	73,46 %
37-23	Services pénitentiaires. Dépenses de santé des détenus	72,38	77,69	45,33	58,35 %
37-33	Service de la protection judiciaire de la jeunesse. Remboursement des prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné	238,2	285,94	171,4	59,94 %
37-61	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dépenses relatives aux élections	0,88	1,08	0,27	24,57 %
37-91	Réparations civiles	3,84	3,84	3,5	91,19 %
37-92	Services judiciaires. Moyens de fonctionnement et de formation	216,39	229,41	129,09	56,27 %
37-94	Commission nationale de l'informatique et des libertés. Dépenses de personnel	4,12	4,12	2,75	66,78 %
37-96	Commission nationale de l'informatique et des libertés. Dépenses de fonctionnement	1,99	2,29	1,76	76,56 %
37-98	Services pénitentiaires. Moyens de fonctionnement et de formation	338,74	353,58	242,86	68,69 %
41-11	Subventions en faveur des collectivités	6,67	5,58	2,28	40,76 %
46-01	Subventions et interventions diverses	22,97	22,46	13,45	59,91 %
46-12	Aide juridique	278,63	278,63	159,12	57,11 %
Dépenses ordinaires		4.497,27	4.248,58	2.923,8	68,82 %
57-51	Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Travaux de modernisation	4,69	8,62	3,55	41,13 %
57-60	Équipement	185,93	328,36	240,89	73,69 %
66-20	Subventions d'équipement pour établissements post-pénaux et sanitaires	0,48	2,86	0,12	0,43 %
Dépenses en capital		186,41	338,36	244,45	72,25 %
Total		4.683,68	4.586,94	3.168,25	69,07 %

PAGE BLANCHE

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET L'INFORMATIQUE

Entre 2002 et 2003, les crédits de l'administration générale (y compris l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice –AMOTMJ–) regroupés dans l'agrégat 31 passeront de 617,4 millions d'euros à 702,94 millions d'euros, soit une progression de 13,8 %. Ces crédits représentent 13,95 % des crédits de la justice soit quasiment autant que l'an dernier.

I.- L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

A.- LA PROGRESSION DES MOYENS

L'administration générale intègre les moyens de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dont le budget devrait s'élever à 6,48 millions d'euros pour 2002 (+ 5,91 % par rapport à 2002) et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dont le budget devrait atteindre 2,04 millions d'euros.

Le nombre d'emplois budgétaires de l'administration centrale est, en 2002, de 1863 agents, magistrats, fonctionnaires ou contractuels. 4 magistrats et 458 contractuels ou fonctionnaires, (dont plus de la moitié sont des agents de catégorie C), sont mis à disposition de l'administration centrale par les services déconcentrés. Inversement, 9 agents de l'administration centrale sont mis à disposition dans les services déconcentrés. Pour la chancellerie, la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) a un rôle transversal et gère l'ensemble des agents de l'administration centrale des directions ou services. Comme l'a souligné à juste titre la Cour des comptes, la DAGE n'a pourtant la maîtrise complète que d'environ 50 % des effectifs réels en poste à l'administration centrale, des personnels des services déconcentrés venant renforcer les directions opérationnelles têtes de réseau que sont la DSJ, la DAP et la DPJJ. Par ailleurs, 20 % des recrutements environ lui échappent.

En effet, le partage des activités gestionnaires entre directions s'effectue suivant le principe de spécialité, en fonction des missions et des métiers exercés par les agents qui y travaillent, dans les trois grandes directions opérationnelles du ministère (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse).

Aussi, tandis que les effectifs budgétaires de l'administration centrale se renforcent, la politique entreprise tend à faire diminuer la part prise par les agents des services déconcentrés dans les effectifs de la chancellerie, en augmentant progressivement les effectifs gérés par la DAGE, sans affecter le potentiel des directions "à réseaux" et comme le souhaite la Cour, lui donner un rôle croissant dans la définition des catégories et des effectifs nécessaires à la chancellerie pour exercer ses missions.

Pour résorber le nombre de mises à disposition, au titre du projet de loi de finances pour 2003, il est demandé de créer 40 postes (un sous-directeur, un directeur de projet, deux administrateurs civils, onze attachés d'administration centrale, cinq secrétaires administratifs et vingt contractuels) et de transférer 99 emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale.

Votre Rapporteur spécial regrette l'absence, cette année encore, de nouveaux postes à l'Inspection générale des services judiciaires dans le projet de loi de finances pour 2003, malgré les recommandations faites en ce sens dans le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle. Ceci interrompt une heureuse évolution amorcée depuis 1997 et intervient au moment où la multiplication des missions confiées à l'inspection se traduit par une baisse du nombre d'enquêtes administratives en 2001 et au premier semestre 2002, alors que ce sont précisément ces enquêtes qui doivent être développées. Par contre, des transformations d'emplois au sein de l'IGSJ auront lieu en 2003 afin de renforcer son attractivité quelque peu mise à mal par la réforme du statut de la magistrature. Enfin, La LOLF du 1er août 2001 entraîne l'implication des inspections générales dans le contrôle de la gestion budgétaire. Le ministère de la justice ne fera pas exception et l'IGSJ connaîtra donc rapidement une extension de ses missions qui la conduira notamment à accueillir des inspecteurs non magistrats.

B.- ORGANISATION DU MINISTERE

L'année 2001 a été celle de plusieurs modifications majeures : la modification de l'organisation de la direction des services judiciaires et de la direction des affaires criminelles et des grâces ; la réorganisation du service de l'information et de la communication du ministère de la justice ; la transformation de l'École nationale des greffes en service à compétence nationale ; et surtout, la création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

En 2002, le mouvement de réorganisation des services de l'administration centrale s'est poursuivi :

1°) la réorganisation du **service des affaires européennes et internationales** a été menée à bien et les textes publiés au journal officiel du 13 mars 2002. Il s'est agi de créer deux sous-directions au sein de ce service, l'une en charge du suivi de toutes les négociations communautaires et internationales, l'autre du pilotage des actions de coopération juridique et judiciaire. Ceci permet une intervention plus efficace et plus pertinente du ministère de la justice au sein des instances communautaires et dans le cadre des relations internationales.

2°) Un **service de l'accès au droit et à la justice, et de la politique de la ville** a été créé (textes publiés au J.O. du 21 février 2002) pour coordonner les actions du ministère dans ces différents domaines qui se trouvaient auparavant répartis entre 4 directions ou services différents.

Des réflexions sur la réorganisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de la direction de l'administration générale et de

l'équipement sont également en cours et devraient aboutir à de nouvelles modifications d'organigramme avant la fin de l'année 2003.

Enfin, un établissement public administratif dénommé Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (A.M.O.T.M.J.) a succédé depuis le 1^{er} janvier 2002 à la Délégation Générale au Programme Pluriannuel d'Équipement (D.G.P.P.E.). Ce nouvel opérateur créé par le décret n° 2001-798 du 31 août 2001 a, conformément à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, reçu mission de conduire, sous conventions de mandat conclues avec le ministère, les procédures relatives aux plus grandes opérations d'équipement judiciaires et pénitentiaires et de gérer les crédits d'investissement afférents. Sont essentiellement concernées les opérations de constructions. Peuvent l'être aussi l'aménagement, la maintenance et la réhabilitation des immeubles. L'Agence a en charge le programme de travaux de toutes les grandes opérations. La Chancellerie a d'ores et déjà donné mandat à l'E.P.A. par 4 conventions, passées le 12 février 2002 de :

- poursuivre et achever 27 opérations de constructions de palais de justice qui n'étaient pas terminées au 31 décembre 2001 ;
- réaliser le programme 4.000 pour le compte de l'administration pénitentiaire ;
- réhabiliter les cinq grands établissements pénitentiaires (Fleury-Mérogis, Fresnes, Marseille-Baumettes, Paris-La-Santé et Loos-lès-Lille) ;
- terminer l'E.N.A.P. et construire la maison d'arrêt de La Réunion.

En outre, les études préalables à la réalisation des investissements judiciaires et pénitentiaires lui ont été confiées. C'est à ce titre notamment que l'A.M.O.T.M.J. a été chargée de réaliser les recherches de terrain, les études de faisabilité et les programmes des établissements pénitentiaires pour mineurs, des centres de détention et des maisons centrales figurant dans la loi d'orientation et de programmation pour la Justice qui vient d'être votée.

En sus de ces programmes et au terme des études de faisabilité actuellement en cours, l'A.M.O.T.M.J. devrait être chargée de réaliser plusieurs opérations nouvelles pour les services judiciaires.

Créée depuis six mois l'établissement n'a pas encore achevé sa montée en charge. Les délais inhérents à la mise en place de ses moyens, prolongés au plan financier par le report de l'ouverture de gestion induit par le basculement à l'euro, ont légèrement perturbé son fonctionnement au début de cette année.

Néanmoins, l'effectif des personnels de l'Agence devrait être porté avant la fin de 2002 à 49 (dont 27 ingénieurs), eu égard aux recrutements actuellement en cours, pour tendre à l'avenir vers 80 agents ; treize postes nouveaux sont prévus. Le budget annuel de fonctionnement de l'Agence est pour 2002 de 5,9 millions d'euros, le projet de loi de finances initiale pour 2003 réservant une enveloppe de 7,6 millions d'euros pour ces dépenses.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la mise en place de cet instrument original et souhaite que ses moyens soient renforcés le plus rapidement possible sans quoi les ambitieux objectifs en matière d'équipement inscrits dans la loi de programme ne pourront être respectés.

II.- L'INFORMATIQUE

Le tableau ci-dessous illustre bien les progrès réalisés ces dernières années en matière informatique au Ministère de la Justice (hors juridictions administratives).

Taux d'équipement : Agent/Poste	Juridictions judiciaires	Établissements pénitentiaires	Services déconcentrés de la PJJ ⁽¹⁾	Administration centrale
1996	1,61	5,38	4,49	1,53
2002	0,96	1,90	2,31	0,71

(1) hors postes destinés à l'informatique pédagogique

Ces chiffres traduisent une très forte progression de l'informatique depuis 1996 avec un quasi doublement du nombre de postes par agent, surtout dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. Cependant, une progression de l'équipement reste encore nécessaire dans les services de la PJJ et dans certaines activités des juridictions ou des établissements pénitentiaires.

A.- DES MOYENS EN PROGRESSION

1.- Moyens humains

Les moyens humains informatiques (1,0 % des effectifs) du Ministère de la justice sont quantitativement parmi les plus faibles de l'administration française selon les données établies par la direction du budget. Cet état de fait se traduit dans une exigence forte de sélection dans les projets, un rythme de mise en place plus lent que souhaité malgré une forte sous-traitance des réalisations et des installations.

La majeure partie des moyens humains de **l'administration centrale** du Ministère de la justice affectés à l'informatique nationale est rassemblée au sein de la sous-direction de l'informatique de la direction de l'administration générale et de l'équipement. Les effectifs de cette sous-direction sont actuellement de 218 agents. Leur répartition traduit le poids important des moyens délocalisés dans les centres de prestations régionaux (42 %) pour assurer un meilleur service aux juridictions et aux sites déconcentrés.

La **direction des services judiciaires** disposait depuis le début de 1997 de deux bureaux en charge de l'informatique judiciaire : d'une part le bureau de l'informatisation des juridictions, d'autre part le bureau de l'organisation informatique des greffes. En novembre 2001, et dans le cadre plus général de la réorganisation de la direction des services judiciaires, il a été procédé à la fusion de ces deux structures pour donner plus de dynamisme et de cohérence aux actions

entreprises et pour dégager les moyens humains nécessaires au projet de modernisation des chaînes pénales Cassiopée.

D'autre part, chaque cour d'appel a été dotée depuis la mi 1996 d'un responsable de la gestion informatique, d'un adjoint chargé de la formation et de techniciens informatiques dont le rôle d'assistance de 1^{er} niveau, complémentaire à celui des centres de prestations régionaux, s'est avéré particulièrement utile. Les moyens des cours d'appel les plus importantes ont depuis lors été progressivement renforcés : mi 2002, 54 techniciens sont en fonction, soit 1 technicien pour 530 postes de travail. 14 nouveaux emplois de technicien informatique sont prévus.

La **direction de l'administration pénitentiaire** dispose d'un bureau de l'informatique situé à l'échelon central et de neuf unités informatiques régionales relevant des neuf directions régionales des services pénitentiaires. En tout, près de 120 agents sont répartis entre les 9 directions régionales, la Mission outre-mer et l'ENAP.

La **direction de la protection judiciaire de la jeunesse** dispose d'un bureau de la programmation, de l'informatique et de la communication qui exerce des fonctions comparables à son homologue de l'administration pénitentiaire. Elle met en place une politique de formation et de renforcement de correspondants informatiques au sein des entités locales de la direction.

Au total, la fonction informatique au ministère de la justice représente en juin 2002 l'équivalent de 625 agents soit 1% agents du ministère. Le niveau actuel de ces effectifs freine encore fortement la mise en place des nouvelles technologies.

2.- Moyens budgétaires

Les moyens budgétaires consacrés à l'informatique ont relevé jusqu'en 1997 de deux chapitres distincts: 34-05 et 37-92. Le chapitre 34-05, géré par la sous direction de l'informatique (DAGE), était consacré d'une part à l'informatique nationale pilotée au niveau de la Chancellerie, d'autre part aux actions d'initiative locale conduites par les services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les cours d'appel prélevaient sur le chapitre 37-92 les moyens nécessaires à leurs actions locales.

Depuis la loi de finances de 1998, les actions informatiques déconcentrées des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse ont été transférées sur leurs chapitres de fonctionnement (respectivement les chapitres 37-98 et 34-34) assurant ainsi une homogénéisation de traitement. A partir de 1998, le chapitre 34-05 ne supporte plus que l'informatique nationale.

ÉVOLUTION DES BUDGETS INFORMATIQUES DEPUIS 1996
(hors Conseil d'État et Commission nationale des comptes de campagne)

(en millions d'euros)

Chapitre	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 (après gel)	2003 (1)
34-05 (2)	42,244	35,907	35,981	38,172	40,033	43,600	46,04	43,24	52,10
37-92 (3)	14,984	11,815	10,748	10,640	10,933	9,568	8,848	8,848	nd
37-98 (4)	–	–	3,446	2,954	3,049	4,299	3,506	3,506	nd
37-98 (5)	–	–	nd	1,548	4,047	2,717	4,642	4,642	nd
34-34 (6)	–	–	1,277	1,416	2,409	2,501	2,20	2,20	nd
Total	57,228	47,722	51,452	54,730	60,471	62,685	65,236	62.768	

(1) projet de loi de finances.

(2) dotation gérée par la sous-direction de l'informatique hors Conseil d'État et Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

(3) dotation déconcentrée des services judiciaires.

(4) dotation déconcentrée des services pénitentiaires déléguée aux services déconcentrés, hors article 93.

(5) dotation déconcentrée des services pénitentiaires à mise en œuvre centralisée, hors article 93.

(6) dotation déconcentrée de la protection judiciaire de la jeunesse, hors article 93.

Source : ministère de la justice.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le chapitre 34-05, après avoir connu une progression nominale de presque 5,6 % en 2002, ce chapitre prévoit pour 2003 une nouvelle augmentation de 13,2 %, soit 52,1 millions d'euros. Rappelons néanmoins que la hausse enregistrée en loi de finances initiale 2002 a été neutralisée par un gel de crédit de 2,5 millions d'euros. Espérons que la hausse inscrite au projet de loi de finances pour 2003 ne subira pas le même sort.

Les dépenses prévues pour 2003 pour l'informatique déconcentrée des juridictions (37-92) et de la protection judiciaire de la jeunesse (chapitre 34-34) devraient rester quasiment stables respectivement pour la deuxième et la troisième année consécutive. En revanche, les crédits inscrits dans le chapitre 37-98 pour l'informatique déconcentrée des services pénitentiaires devraient s'inscrire en hausse.

B.– LES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DE LA JUSTICE

1.– La mise en oeuvre du schéma directeur

La poursuite d'une informatique simple et adaptée, encadrée et maîtrisée pour ce qui concerne les applications judiciaires dites d'initiative locale, et ouverte à la communication figure dans le schéma directeur du ministère qui a été approuvé par la ministre en juillet 1998, puis par le comité technique interministériel chargé de l'examen des schémas directeurs des administrations en mars 1999. Ce schéma directeur a décidé de la mise en place de logiciels nationaux développés et/ou maintenus par l'administration centrale pour l'ensemble des activités civiles des juridictions. Cette uniformisation facilite la gestion et permet l'obtention de statistiques homogènes.

Élaboré en très large concertation entre les directions du ministère et avec les représentants des juridictions et des services déconcentrés, ce schéma directeur définit trois axes majeurs de progrès :

- La justice au quotidien
- La recherche d'une efficacité administrative supplémentaire
- Le décloisonnement des services pour accélérer la modernisation

Le schéma directeur 1998/2002, qui s'est voulu réaliste, a permis à la justice d'entrer dans une nouvelle période d'informatisation. Il se poursuit en intégrant les réajustements rendus utiles par l'évolution de l'environnement, les évolutions constatées lors des bilans de ces 3 dernières années menés par la commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE), instance de pilotage stratégique de l'informatique au ministère. Cette dernière a d'ores et déjà ouvert le chantier du nouveau schéma directeur (2003-2007).

2.- Administration centrale et casier judiciaire national

Le principal enjeu informatique de l'administration centrale concerne l'application de gestion des personnels. Le ministère doit en effet disposer d'un nouveau système adapté à la mise en œuvre de la politique de déconcentration. Le projet, qui a pour objectif de remplacer l'actuel système vétuste utilisé par les cinq services gestionnaires de personnels (GEREHMI), puis de permettre la prise en charge des procédures déconcentrées par les cours d'appel et les directions régionales, a été effectivement lancé fin 1998 avec la mise en place de l'équipe de projet. Les appels d'offres pour le choix d'un progiciel et de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la conduite du changement sont en cours et aboutiront fin 2002, soit avec plus d'un an de retard. Est ici encore illustrée la difficulté qu'ont les services informatiques de la Chancellerie à tenir leurs délais faute de moyens suffisants.

Hormis ce chantier dont le déploiement dans les services est prévu à partir de 2003, les travaux en cours portent sur trois autres principaux secteurs.

Le premier secteur concerne le déploiement d'une infrastructure de réseau desservant toutes les entités, le réseau privé virtuel justice (RPVJ), et supportant des services d'information ou de messagerie.

Le deuxième secteur porte sur la réforme de la comptabilité avec la préparation de la mise en place du système de comptabilité interministériel Accord développé par la direction générale de la comptabilité publique, en vue de son utilisation pour l'exercice 2003.

Le troisième secteur concerne la gestion du parc informatique du ministère. Un outil de gestion commun à l'ensemble des directions et des cours d'appel et des directions régionales des services pénitentiaires est désormais opérationnel.

3.– Services judiciaires.

a) L'informatique pénale

Les systèmes pénaux relèvent traditionnellement de l'informatique nationale. Les trois systèmes informatiques en service dans les juridictions (nouvelle chaîne pénale en région parisienne, micro ou mini-pénale en province selon la dimension des tribunaux de grande instance) ont fait l'objet d'adaptation applicative pour prendre en compte les impacts de l'Euro 2002 et de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Les difficultés rencontrées dans l'évolution de l'application micro-pénale ont démontré que celle-ci devait être remplacée rapidement. Les travaux d'étude de la nouvelle application Cassiopée destinée à remplacer les applications mini-pénale et micro-pénale ont démarré en septembre 2001. Ses principales fonctions, outre le traitement des procédures pénales, couvriront la gestion des cabinets du juge d'instruction, du juge de la liberté et de la détention, et du juge des enfants, ainsi que la fourniture d'infocentres judiciaires semblables à celui qui a été développé depuis 1999 sur les 7 tribunaux de grande instance de la région parisienne. Ce nouveau logiciel, développé dès l'automne 2003 à partir des spécifications et du cahier des charges qui seront produits cette année, pourrait être installé sur site pilote fin 2004.

Un groupe de travail informel piloté par la direction des affaires criminelles et des grâces œuvre sur les échanges de données informatisés avec le ministère de l'intérieur et de la sécurité intérieure et celui de la défense. Le but poursuivi est de permettre la transmission des informations par voie télématique, notamment l'insertion dans Cassiopée des données relatives aux procédures transmises par les services enquêteurs, ainsi que le transfert des données concernant l'exécution des décisions prises par les juridictions.

Parallèlement, ce logiciel d'instruction assistée par ordinateur, qui repose sur des techniques de numérisation des documents papier, a été expérimenté avec succès par des magistrats du TGI de Paris en charge de dossiers sensibles ou volumineux : il a été déployé dans les pôles financiers de province (Marseille, Bastia et Lyon) et aussi dans certaines autres juridictions (Bordeaux, Bonneville, Gap, Nanterre, Nantes, Pontoise, Toulouse) où sont traités des dossiers complexes. A ce jour, 70 magistrats en sont dotés.

b) L'informatique civile

Le secteur civil des tribunaux d'instance relève d'applications développées et maintenues par la chancellerie, qui sont en phase de généralisation sur l'ensemble des tribunaux d'instance et des greffes détachés. Le programme de déploiement s'est poursuivi au cours de l'année 2001 et début 2002.

Le secteur civil des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des conseils de prud'homme arrive en fin de déploiement actif des logiciels acquis en 1998, le rythme de déploiement dépendant largement des financements et des capacités de formation locaux. Mi 2002, ces logiciels sont implantés dans 34 cours

d'appel, 183 tribunaux de grande instance et 241 conseils de prud'hommes. Le programme de déploiement sera achevé fin 2003.

Enfin, la mise en place de liaisons informatiques avec les auxiliaires de justice (avocats et avoués) par extranet a débuté. Une convention-cadre a été signée le 6 décembre 2000 entre le ministère et la chambre nationale des avoués, les tests techniques entre le réseau des avoués et le RPVJ ont été réalisés avec la cour d'appel de Versailles. Ces tests seront étendus aux quatre autres cours d'appel pilotes (Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux et Pau) fin 2002. Il est prévu de déployer cette liaison informatique à compter de 2003

Enfin, signalons qu'une étude de faisabilité dite du « Tribunal du Futur » a été menée par la Comirce au cours du premier semestre 2002. Celle-ci tendait à identifier les technologies permettant de faciliter l'accès aux informations à favoriser la collaboration, analyser l'impact de ces technologies et de leurs applications et à évaluer les difficultés de mise en œuvre.

Le recours à la visioconférence a été présenté comme une alternative valable à des déplacements physiques, réduisant ainsi les besoins d'escorte, ou améliorant la disponibilité des intervenants occasionnels au procès et l'exercice des droits des victimes. Des impacts négatifs ont cependant été identifiés dans l'exercice des droits de la défense. Il en a été tenu compte dans l'élaboration d'un projet d'expérimentation entre le TGI de Lisieux, la Cour d'appel de Caen et un établissement pénitentiaire de cette ville.

4.- Services pénitentiaires

Le projet prioritaire des services pénitentiaires est l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) dont la généralisation a débuté en 1999 à la suite des résultats d'un audit technique réalisé avec la direction du budget. GIDE améliore l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires, jusque là peu informatisés. Fin 2001, cent dix sites utilisaient GIDE. À la fin du premier semestre 2002, 30 nouveaux sites avaient « basculé » et 17 sites supplémentaires devraient le faire d'ici la fin de l'année. Ainsi, 82 % de la population pénitentiaire est gérée à l'aide de cet outil. Le terme de la généralisation de GIDE est prévu en 2003 avec la mise en place de nouveaux centres pénitentiaires.

5.- Protection judiciaire de la jeunesse

Au niveau national, le déploiement du logiciel de régie d'avances (COBRA), en service dans les directions départementales et régionales, est étendu aux structures d'accueil des jeunes équipés de sous-régies, et depuis peu, à des structures sans sous-régie. 251 sites, dont 139 structures, 97 directions départementales et 15 directions régionales, en sont équipés à la mi-2002.

Une attention particulière est portée à l'informatique pédagogique. Il serait particulièrement dommageable que les jeunes confiés aux services de la protection

judiciaire de la jeunesse, très majoritairement issus de milieux défavorisés, n'entrent pas de plain pied comme les autres jeunes dans le monde des nouvelles technologies. 240 structures sont équipées de postes de travail d'informatique pédagogique à mi 2002.

Les actions concernant l'informatique pédagogique portent d'une part sur l'équipement des structures en bureautique permettant un soutien scolaire, un apprentissage de règles usuelles et une formation bureautique de base, et, d'autre part, sur la mise en place de projets spécifiques où l'informatique vient en accompagnement d'une démarche pédagogique élaborée et d'ateliers de réinsertion. 50 projets financés en 2002 sont actuellement gelés, ce que regrette votre Rapporteur spécial.

CHAPITRE III

LES SERVICES JUDICIAIRES

I.- DES DELAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS

Malgré les efforts entrepris en termes de moyens budgétaires et humains, les délais ne se sont que trop peu améliorés en 2001, tant devant les juridictions civiles que pénales.

A.- LES JURIDICTIONS CIVILES

Le mot-clé caractérisant l'évolution de l'activité judiciaire civile en 2001 est « nouvelle diminution ». Pour toutes les juridictions, sauf les conseils des prud'hommes, on constate en 2001 une baisse, modeste ou ample, du flux des affaires nouvelles. Malheureusement, la baisse des affaires terminées est plus accentuée que celle des affaires nouvelles, ce qui est négatif pour l'évolution des stocks et la durée moyenne de traitement des affaires.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES ⁽¹⁾
(1994-2001)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽²⁾
Cour de Cassation	Affaires nouvelles	19.115	19.969	20.275	19.987	21.928	20.090	21.331	23.439
	Affaires terminées	18.456	21.499	20.420	20.103	19.815	19.758	21.394	21.488
	Affaires en cours	33.279	31.949	31.804	34.620	36.733	37.065	37.002	
Cours d'appel	Affaires nouvelles	218.880	220.066	219.271	214.197	210.610	201.521	194.392	186.386
	Affaires terminées	187.246	198.754	203.740	202.724	209.839	211.050	221.492	205.843
	Affaires en cours	270.328	291.640	307.171	318.644	319.415	309.886	289.079	269.622
	Délai moyen ⁽³⁾	13,9	14,7	15,8	16,6	17,4	18,1	18,4	17,8
Tribunaux de grande instance	Affaires nouvelles	658.042	660.189	676.282	644.939	634.319	605.816	600.999	599.551
	Affaires terminées	610.234	645.319	659.153	642.319	635.340	608.991	593.462	577.747
	Affaires en cours	543.880	558.750	575.879	578.499	577.855	575.680	582.217	604.021
	Délai moyen ⁽³⁾	8,9	8,9	8,9	9,1	9,3	9,1	8,9	9,3
Tribunaux d'instance	Affaires nouvelles	517.154	487.523	483.593	472.963	470.996	476.283	495.258	491.762
	Affaires terminées	509.410	494.828	460.146	453.259	456.326	459.704	483.061	466.090
	Affaires en cours	303.933	296.628	320.075	339.779	354.449	371.028	383.225	408.897
	Délai moyen ⁽³⁾	5,2	5,1	5,0	5,0	5,1	5,2	5,1	5,3
Conseils de prud'hommes	Affaires nouvelles	167.809	157.542	167.894	171.799	191.892	165.977	164.039	171.430
	Affaires terminées	168.250	166.593	160.536	167.820	165.947	172.369	160.747	162.179
	Affaires en cours	143.949	123.898	142.256	146.235	172.180	165.788	169.080	178.331
	Délai moyen ⁽³⁾	9,7	10,1	9,4	9,6	9,7	10,3	10,2	11,2

(1) Ces statistiques ne tiennent pas compte des ordonnances de référés, sur requêtes, des injonctions de payer, des saisies sur rémunérations, du contentieux électoral, des procédures de conciliation, des certificats et déclarations de nationalité, des manifestations de volonté.

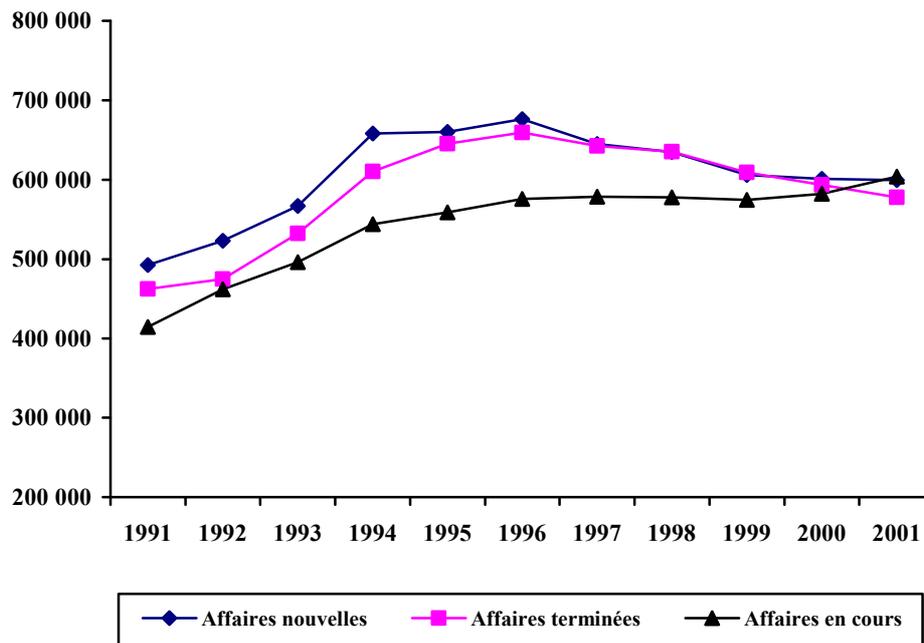
(2) données provisoires.

(3) en mois.

Source : ministère de la justice.

Devant les **tribunaux de grande instance**, la quasi-stabilité des affaires nouvelles en 2001 constitue un infléchissement par rapport à la diminution régulière observée depuis 1997. La légère baisse observée en 2001 ($-0,2\%$ après -3% en moyenne depuis 1997) recouvre une hausse de l'activité des juges aux affaires familiales qui compense la poursuite de la baisse du contentieux de la responsabilité de l'impayé, du droit des contrats et de l'exécution. Les affaires terminées ont à nouveau baissé ($-2,6\%$) à un niveau inférieur aux affaires nouvelles ce qui a provoqué une nouvelle augmentation du stock. La durée moyenne de traitement s'est allongée de près d'un demi-mois, pour atteindre 9,3 mois.

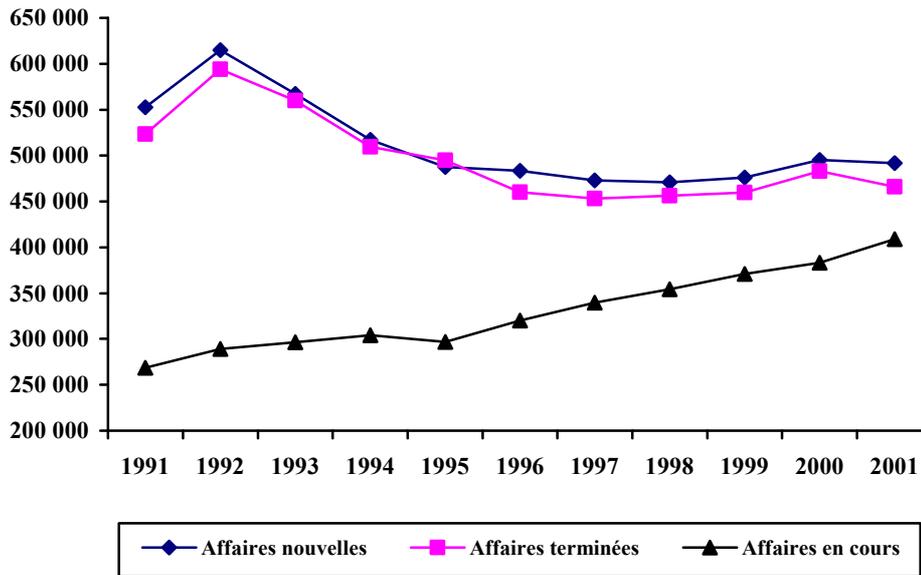
ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE



Source : ministère de la justice.

Les **tribunaux d'instance** ont connu une baisse modérée de leurs affaires nouvelles au fond, baisse qui recouvre une poursuite de la progression des affaires de tutelle et des procédures liées au surendettement des particuliers, inférieure toutefois à la diminution de la plupart des autres contentieux civils parallèle à celle observée auprès des TGI. Les affaires terminées ont baissé ($-3,5\%$) pour la première fois depuis 1997. Comme elles se sont à nouveau situées à un niveau inférieur à celui des affaires nouvelles, le stock d'affaires en cours a encore significativement progressé. La durée moyenne de traitement s'est légèrement allongée en 2001 pour atteindre 5,3 mois.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TRIBUNAUX D'INSTANCE

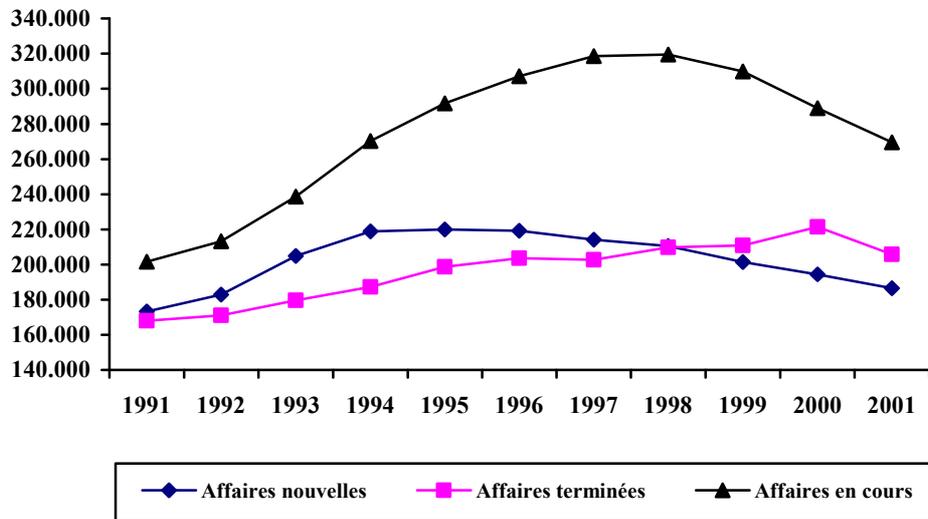


Source : ministère de la justice.

Les affaires nouvelles devant les **conseils de prud'hommes** étaient orientées à la baisse depuis 1998. En 2001, sans doute en lien avec le ralentissement économique, ces affaires nouvelles ont progressé de 4,5 %. De son côté, le nombre des affaires terminées a peu augmenté, ce qui a provoqué une augmentation du stock d'affaires en cours. La durée moyenne de traitement s'est allongée d'un mois à 11,2 mois.

En ce qui concerne les **cours d'appel**, une nouvelle et forte diminution du nombre d'affaires nouvelles en 2001 (- 4,1 %) confère une physionomie durable à la tendance installée depuis 1997. Il faut y voir la conséquence de la baisse d'activité des juridictions de première instance, à laquelle s'ajoute depuis 1999 une interruption de la progression antérieure des taux d'appel. Les affaires terminées par les cours d'appel ont pour la première fois baissé en 2001 (- 7 %). Comme elles s'établissent encore au dessus des affaires nouvelles, il en est résulté une nouvelle diminution du stock. De même, la durée moyenne de traitement a été réduite à 17,8 mois (- 0,6 mois) pour la première fois depuis 1993. Dix-huit cours d'appel ont vu leur durée moyenne de traitement baisser en 2001.

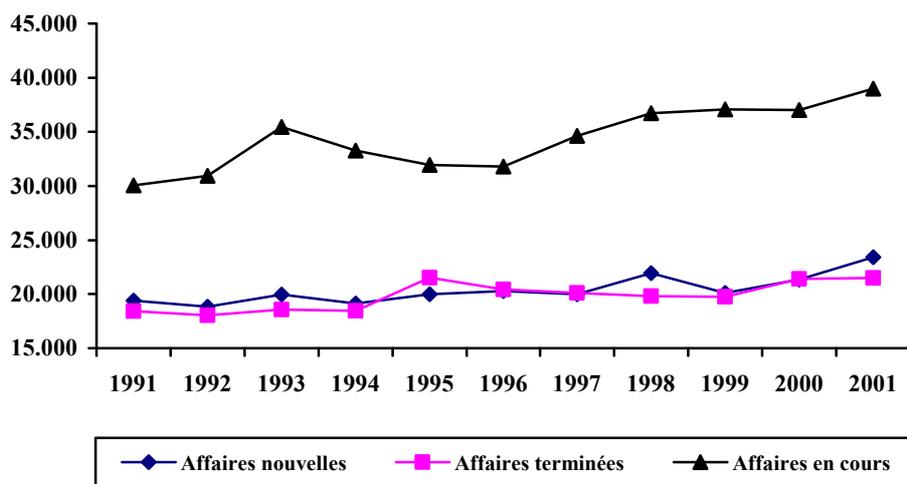
ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX CIVIL DEVANT LES COURS D'APPEL



Source : ministère de la justice.

Le volume d'affaires nouvelles soumises à la **Cour de cassation** a progressé à nouveau fortement en 2001 : + 9,9 %, après la hausse de 6,2 % constatée en 2000. Pour faire face à cet afflux d'affaires nouvelles, la Cour a rendu 21.488 décisions, nombre le plus élevé depuis 1990, mais seulement en légère progression par rapport à 2000 (+ 0,4 %). Aussi le stock a-t-il augmenté jusqu'à 39.000 affaires soit près de 1 an et 9 mois de jugement.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX CIVIL DEVANT LA COUR DE CASSATION



Source : ministère de la justice.

B.- LES JURIDICTIONS PENALES

Le nombre d'affaires pénales transmises au parquet (5.380.094) a augmenté de 7,4 % en 2001. Cette forte progression est bien en ligne avec la hausse de 7,7 % des crimes et délits constatés par le ministère de l'intérieur.

Sur ce nombre d'affaires reçues, les parquets en ont traité 4.939.000, soit 7 % de plus qu'en 2000. 3.611.000 affaires n'ont pu faire l'objet de poursuites, soit que l'infraction n'ait pas été caractérisée ou qu'un motif juridique s'y soit opposé, soit surtout que l'auteur n'ait pas été identifié par les services de police et de gendarmerie. Au total, seules 27 % des affaires traitées ont été susceptibles de recevoir une réponse pénale de l'institution. Ces 1.328.000 affaires ont été en progression d'un peu plus de 2,7 % par rapport aux affaires correspondantes traitées en 2000.

Parmi ces affaires, 622.000 ont donné lieu à des poursuites judiciaires ; 270.000 ont été classées après réussite d'une procédure alternative aux poursuites : ces mesures sont en progression de 8 %, principalement grâce au succès des rappels à la loi ; enfin 434.500 ont fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites. La composition pénale instaurée par la loi du 15 juin 2000 a fourni une réponse pour environ 1.500 affaires en 2001. Au total, la réponse judiciaire apportée par les parquets peut se résumer ainsi : un peu moins de la moitié des affaires susceptibles de recevoir une réponse pénale (46,8 %) ont fait l'objet de poursuites ; 20,3 % ont fait l'objet d'une troisième voie réussie et 32,7 % ont été classées pour inopportunité des poursuites.

Prolongeant une baisse régulière sur une longue période, amplifiée par les nouvelles dispositions relatives à l'instruction figurant dans la loi du 15 juin 2000, le nombre de personnes mises en examen dans le cadre d'une instruction a été en retrait par rapport à son niveau de 2000 : il s'est établi à 43.441 en 2001 ; chiffre auquel on peut ajouter 5.852 personnes entendues comme témoins assistés. 19.167 personnes ont été placées en détention provisoire dans le cadre d'une instruction, chiffre en forte baisse par rapport à 2000 (- 16 %). Cette baisse est l'un des effets les plus marquants de la loi du 15 juin 2000, même s'il s'est surtout matérialisé au 1^{er} semestre 2001 pour disparaître presque entièrement en fin d'année et se retourner au cours du 1^{er} semestre 2002.

Après deux années d'activité stable, les **tribunaux de police** ont vu leur activité baisser de près de 10 % en 2001. Pour les **chambres des appels correctionnels**, le nombre d'affaires nouvelles a baissé pour la troisième année consécutive (- 1 %) ce qui a permis de réduire encore le stock. De leur côté, les nouvelles « **chambres de l'instruction** » ont rendu un peu plus de 32.200 arrêts, soit 1,9 % de moins que les chambres d'accusation en 2000.

En 2001, les **cours d'assises** ont rendu en premier ressort 2.563 arrêts, évolution assez cohérente avec la tendance régulière à la hausse observée depuis 1990, seulement interrompue en 1994 et 2000. Le taux d'acquiescement est de 4,2 %, stable par rapport à 2000. L'appel institué par la loi du 15 juin 2000 a trouvé 618

applications en 2001 soit un taux de 24 %. Ce taux peut être rapproché du taux de recours en cassation des années antérieures, qui n'avait jamais dépassé 17 %. En 2001, les cours d'assises jugeant en appel ont prononcé 300 arrêts à l'encontre de 338 personnes. 329 ont été condamnées, 9 ont été acquittées. Suite à l'arrivée nouvelles des affaires en appel, le stock d'affaires en attente d'audiencement devant les cours d'assises a atteint 2.203 au 31 décembre 2001, soit 9 mois d'activité des cours et une progression de 15 % par rapport à 2000. Dans certaines cours d'assises, ce délai peut dépasser une année.

La **Cour de cassation**, qui avait connu en 2000 une forte hausse de ses affaires nouvelles, a vu celles-ci se stabiliser un peu au dessus de 9.000 affaires en 2001. Elle a rendu un nombre d'arrêts (9.725) supérieur de plus de 12 % à celui de 2000.

La durée moyenne de traitement des affaires pénales ayant atteint le stade du jugement s'est stabilisée à 10,8 mois en 2000, après sa tendance à l'allongement observée depuis 1997.

II.- LES RESSOURCES HUMAINES

La demande de créations d'emplois pour 2003 s'inscrit dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui prévoit la création de 4.450 emplois, dont 950 de magistrats, sur les cinq prochaines années. Pour 2003, il est prévu la création de 700 emplois dont 180 magistrats, 35 greffiers en chef, 362 greffiers et 123 autres emplois. Par ailleurs, une provision de 2,6 millions d'euros est inscrite sur les crédits de vacation pour financer les premiers juges de proximité dont le recrutement doit commencer en juillet 2003. Pour importantes qu'elles soient, ces créations ne représentent que 16 % des créations prévues au titre de la programmation et il conviendra d'accélérer le rythme de créations dans les quatre prochaines années si l'on veut respecter cette programmation.

A.- LES MAGISTRATS

Le corps des magistrats a connu deux évolutions majeures ces dernières années : d'une part la réforme de leur carrière par la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 qui a profondément remanié la structure du corps des magistrats et le déroulement de leur carrière ; d'autre part, une augmentation importante des recrutements afin de renforcer les juridictions. S'inscrivant dans la direction tracée par la loi de programmation, le projet de loi de finances pour 2003 prolonge ces deux évolutions en inscrivant une revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de 2 % à compter du 1^{er} juillet 2003 et la création de 180 emplois de magistrats.

1.- La réforme du statut

La réforme adoptée a eu pour objectif de débloquer les carrières, de favoriser la mobilité et d'aligner la situation des magistrats de l'ordre judiciaire sur

celle des magistrats de l'ordre administratif. En ce sens, la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 apporte de profondes modifications à la structure du corps des magistrats et au déroulement de leur carrière.

Elle s'articule autour des principes suivants :

- **le repyramidage du corps**, permettant une augmentation significative du nombre d'emplois d'avancement au premier grade et en hors hiérarchie ;
- **l'unification du grade d'avancement**, par la suppression des deux groupes au sein du premier grade, permettant une accélération de la progression de la carrière, désormais identique, qu'elle se déroule à Paris ou en Province et une simplification des règles de l'avancement ;
- **la possibilité d'avancement dès 7 ans d'ancienneté** au lieu de 10 jusque là.

Dans le cadre de cette réforme du statut sont portés :

- à près de 10 % les emplois hors hiérarchie (694 emplois) contre 5 % jusqu'alors ;
- à plus de 60 % les emplois du 1er grade contre 36,9 % jusque là. Désormais, ces emplois débiteront à l'indice brut 801 et culmineront tous en échelle-lettre B, à l'exception de 263 emplois fonctionnels qui culmineront au 7ème échelon en B Bis (3,75 % du corps contre 0,83 % avant).

Le volume des emplois du second grade est ainsi ramené de 57,91 % à 28,28 % des effectifs du corps (1987 emplois).

Pour renforcer les garanties d'impartialité des magistrats, la réforme instaure, d'une part, de nouvelles conditions de mobilité pour l'accès au premier grade et à la hors hiérarchie, à travers les deux exigences statutaires suivantes :

- nul ne peut être promu au premier grade dans une juridiction où il est affecté depuis plus de 5 ans ;
- nul ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a été nommé à deux emplois du premier grade dans deux juridictions différentes.

Elle prévoit, d'autre part une limitation de la durée d'exercice au sein d'une même juridiction de certaines fonctions. Ainsi, la durée maximale d'exercice des fonctions de chefs de cour d'appel et de juridiction est limitée à 7 ans. En outre, la durée maximale d'exercice de certaines fonctions spécialisées du siège est limitée à 10 ans : juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge d'instance et juge aux affaires familiales.

La réforme de la carrière des magistrats a représenté un coût budgétaire global de 28 millions d'euros. La loi de finances pour 2002 a prévu le financement du solde du coût de cette réforme (16,125 millions d'euros) qui est venu s'ajouter aux provisions déjà votées au titre des trois lois de finances antérieures.

2.- La refonte du régime indemnitaire

Pour répondre aux observations de la Cour des comptes, une refonte du régime indemnitaire des magistrats, jusqu'alors fixé par le décret n° 88-142 du 10 février 1988 est intervenue le 9 janvier 2002. Le décret du 10 février 1988 posait en principe que les magistrats percevaient une indemnité forfaitaire spéciale destinée à rémunérer l'importance des services rendus et à tenir compte des sujétions liées à l'exercice de leurs fonctions.

Ce texte prévoyait deux taux : un taux garantissant au ministère de la justice l'allocation d'une masse budgétaire (taux moyen de 24 % du traitement budgétaire moyen de chaque niveau hiérarchique) et un taux limitant le montant des indemnités que pouvait percevoir un magistrat (taux maximum d'attribution individuelle : 35 % du traitement le plus élevé du grade du magistrat).

Il était nécessaire d'une part, de donner un fondement réglementaire aux modalités d'attribution de cette indemnité fixée par une circulaire de 1996 et, d'autre part, de permettre une meilleure adaptabilité du régime indemnitaire des magistrats. S'ajoutait, à ces éléments, une forte attente du corps judiciaire pour voir garantir par des dispositions réglementaires le versement mensuel des indemnités, jusqu'alors servies en principe trimestriellement, et voir ainsi généralisée l'expérience développée avec succès dans certaines cours d'appel.

Ces textes n'ont pas eu pour effet de revaloriser le régime indemnitaire des magistrats (à l'exception des membres de la Cour de cassation). Or, il convient de rappeler qu'après avoir été fortement réévalués depuis 1988, les taux indemnitaires des magistrats sont restés inchangés depuis 1996, alors que dans le même temps les régimes indemnitaires des magistrats de l'ordre administratif ont bénéficié de revalorisations successives. Le taux indemnitaire moyen de ces magistrats, qui était de 37 % en 2001 a été porté à 41 % en 2002. Une nouvelle revalorisation est prévue à compter du 1^{er} juillet 2003 portant le taux indemnitaire moyen à 45 % du traitement brut à effet du 1^{er} juillet. Ces mesures ont cependant provoqué un nouveau décrochage entre les régimes indemnitaires des deux ordres de juridiction, alors que la parité de traitement avait été atteinte en 1991, grâce à un effort pluriannuel de revalorisation de l'indemnité de fonction des magistrats de l'ordre judiciaire depuis 1987.

3.- Les effectifs

Le tableau ci-après dresse l'état des effectifs de magistrats au 1^{er} septembre 2002.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A – Ensemble des magistrats gérés	6383	6414	6423	6441	6510	6790	6925	7134	7290
B – Magistrats en détachement	224	231	223	240	232	266	254	253	226
C – Magistrats en congé de longue durée	7	18	9	4	7	9	6	23	17
D – Magistrats en congé parental	24	19	23	25	22	17	15	23	19
E – Magistrats en disponibilité	70	71	73	80	70	77	81	81	76

F – Magistrats en activité	6058	6075	6095	6092	6179	6421	6569	6754	6952
G – Magistrats maintenus en activité en surnombre	139	110	91	110	92	82	62	58	53
H – Effectifs réels des magistrats en activité (F+ G)	6197	6185	6186	6202	6271	6503	6631	6812	7005
I - Effectifs budgétaires (SJ+ AC)	6138	6198	6258	6287	6357	6502	6721	7027	7344
J – Postes vacants (I-F)	80	123	163	195	178	81	152	273	392

Le chiffre de 392 vacances résulte de la différence entre les effectifs budgétaires (services judiciaires + administration centrale) - qui incluent les emplois créés au titre de la loi de finances 2002 – et l’effectif réel de magistrats en activité. Cette dernière donnée tient compte des 200 magistrats nommés en juridiction en septembre 2002 à l’issue de leur scolarité à l’ENM et des 71 magistrats recrutés par concours complémentaire, qui ont débuté leur stage en septembre dernier.

La majeure partie des emplois vacants est constituée par les derniers postes créés, qui n’ont pu être pourvus, notamment en raison du temps nécessaire au recrutement et à la formation des magistrats (entre 12 et 31 mois suivant le type de recrutement).

4.– Le recrutement

Les concours d’entrée à l’École Nationale de la Magistrature constituent la voie principale de recrutement des magistrats. Toutefois, plusieurs modes de sélection sur titres, modulés en fonction de l’âge et de l’expérience professionnelle des candidats, permettent l’accès direct à la magistrature.

MAGISTRATS RECRUTES DE 1991 A 2000 ET PERSPECTIVES POUR 2002 ET 2003

	Nomination de magistrats issus de l’ENM	Concours exceptionnels	Conseillers de cour d’appel en service extraordinaire	Détachement judiciaire	Recrutement latéral intégration directe	Total
1991	196				51	247
1992	169	90			57	316
1993	179				26	205
1994	167				15	182
1995	155				10	165
1996	114				14	128
1997	106		3		14	123
1998	147		2	3	24	176
1999	154	99	14	4	26	97
2000	161	90	0	3	25	79
2001	196			2	30	28
2002	200	71	2	2	30	05
Prévisions 2003	236	125		5	30	96

a) L’École Nationale de la Magistrature (ENM)

Le recrutement à l’ENM s’effectue principalement par voie de concours. Le premier est ouvert aux étudiants titulaires d’une maîtrise et âgés de moins de 27 ans. Le deuxième est réservé aux fonctionnaires remplissant les conditions fixées par le décret n° 90-709 du 1^{er} août 1990 portant suppression des limites d’âge applicables

aux recrutements par concours internes dans les corps de la fonction publique de l'État et justifiant de 4 ans de services. Le troisième est ouvert aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et justifiant de 8 années d'exercice professionnel. En outre, un recrutement sur titre est ouvert, principalement, aux titulaires d'une maîtrise en droit, âgés de 27 à 40 ans, que quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique ou social, qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Les recrutements par la voie des concours d'entrée à l'École Nationale de la Magistrature ont été nettement accélérés depuis 1998. Le nombre de postes offerts a en effet été augmenté de façon très significative, puisque d'un nombre qui s'était stabilisé à 145 de 1995 à 1997, on est passé à 185 en 1998 et 1999, 190 en 2000 puis 250 postes offerts en 2001, 2002 et en 2003.

Par ailleurs, le nombre d'intégrations directes en qualité d'auditeur de justice, longtemps inférieur à la dizaine, augmente de manière importante depuis trois ans. Ont ainsi été rattachés aux promotions 1999, 2000, 2001 et 2002 respectivement 20, 30, 36 puis 31 auditeurs recrutés sur titres.

Les mesures inscrites pour 2003 prévoient un abondement de 3,27 millions d'euros de la subvention allouée à l'École soit une progression de 9,17 % de son budget par rapport à l'an passé. La progression depuis 1997 est de 79 %. En comparaison, le budget des services judiciaires n'a progressé sur la même période que de 37,3 % en dépenses ordinaires.

Le projet de loi de finances prévoit le financement des mesures suivantes :

– 1,351 million d'euros de mesures nouvelles d'ajustement correspondant au financement des 32 postes d'auditeurs nécessaires pour maintenir le niveau des postes offerts au concours 2002 à 250, à la prise en compte de la revalorisation du point d'indice, à diverses transformations et créations d'emplois ;

– 1,42 million d'euros de mesures nouvelles en crédits de personnels (création de 2 emplois pédagogiques, crédits de vacation, et mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire des auditeurs de justice) ;

b) L'intégration directe

Les articles 22, 23, 24 et 40 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ouvrent la possibilité d'une intégration directe dans les fonctions des différents niveaux hiérarchiques du corps judiciaire aux personnes titulaires d'un diplôme du niveau de la maîtrise et justifiant d'une certaine durée d'exercice professionnel les qualifiant pour exercer ces fonctions. Ces nominations interviennent après avis conforme de la commission d'avancement, et si celle-ci le décide, après accomplissement d'un stage probatoire. L'article 25 de l'ordonnance fixait, pour chacune des catégories de personnes pouvant être intégrées directement au second grade, des proportions différentes de recrutement. Désormais, en application de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, il fixe une proportion globale pour l'ensemble des intégrations directes au second grade de la hiérarchie judiciaire, fixée à 20 % de l'ensemble des recrutements au second grade au cours de l'année précédente.

c) Les concours exceptionnels

La loi n° 98-105 du 24 février 1998 a autorisé, pour chacune des années 1998 et 1999, le recrutement par voie de concours exceptionnels de 100 magistrats. Les concours organisés dans ce cadre ont permis le recrutement de 187 magistrats : 98 magistrats du second grade des tribunaux de grande instance, 71 conseillers de cour d'appel du second grade et 18 conseillers du premier groupe du premier grade. Pour chacun de ces concours ont été enregistrées 3583 et 2875 candidatures.

A l'issue d'une formation de six mois, les candidats admis ont été installés dans leurs fonctions en juillet 1999 et 2000.

d) Les concours complémentaires

L'article 23 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 ajoute à l'ordonnance organique un article 21-1 instituant, à titre permanent, deux nouvelles voies de recrutement de magistrats par concours, aux premier et second grades de la hiérarchie judiciaire, ouverts à des personnes justifiant d'une expérience professionnelle antérieure importante les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Les conditions d'accès sont les suivantes :

- pour le concours de recrutement au second grade : être âgé de 35 ans au moins et justifier de 10 ans d'expérience professionnelle ;
- pour le concours de recrutement au premier grade : être âgé de 50 ans au moins et justifier de 15 ans d'expérience professionnelle.

Les exigences de diplôme sont identiques à celles prévues pour les candidats au premier concours de l'École nationale de la magistrature. Les candidats admis suivent, préalablement à leur entrée en fonctions, une formation de 6 mois. La loi organique fixe des plafonds annuels de recrutement par la voie de ces concours complémentaires :

- pour le recrutement au premier grade, au dixième du nombre total de nominations en avancement au premier grade prononcées au cours de l'année précédente ;
- pour le recrutement au second grade, au cinquième du nombre total des recrutements intervenus au second grade au cours de l'année civile précédente. Toutefois, pour chacune des années 2002 et 2003, le plafond de recrutement au second grade est porté à 125 postes.

B.- LE PERSONNEL DES GREFFES JUDICIAIRES

1.- Les effectifs de fonctionnaires et d'agents de justice

Au 1^{er} juillet 2002, l'effectif budgétaire du personnel des greffes judiciaires s'élevait à 20.457. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs réels des fonctionnaires depuis 1992. Il permet de constater une augmentation des effectifs des

greffiers en chef et des greffiers tandis que le nombre de catégorie C est relativement stable.

Catégorie de fonctionnaires	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Greffiers en chef	1.419	1.507	1.530	1.586	1.620	1.591	1.572	1.613	1.668	1.751	1.680
Greffiers	4.689	4.850	5.113	5.586	6.002	6.072	6.060	6.581	6.918	7.699	7.696
Personnel de Catégorie C	11.670	11.547	11.345	11.153	10.972	11.037	11.250	11.526	11.855	12.066	11.899
Total	17.778	17.904	17.988	18.325	18.594	18.700	18.882	19.720	20.441	21.516	21.275

Le nombre de fonctionnaires de greffe par magistrat, hors personnel technique de catégorie C, s'est donc très sensiblement amélioré ces dernières années après une longue période de stabilité cette décennie : il était de 2,81 fonctionnaires pour 1 magistrat en 1989, de 2,82 en 1999 et il sera de 2,60 en 2002.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Magistrats	5.850	5.901	5.903	5.928	5.974	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144
Fonctionnaires	16.467	16.839	16.928	16.916	16.903	16.926	17.392	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.598
Ratio	2,81	2,85	2,87	2,85	2,83	2,81	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,60

On constate chez les greffiers un taux de vacances important. Au 1^{er} juillet 2002, les vacances s'établissent comme suit :

Catégorie	Effectifs budgétaires	Effectifs réels Équivalent temps plein	Vacances	Taux de vacance
Catégorie A	1.690,00	1.637,60	52,40	3,10 %
Catégorie B	7.480,00	6.955,89	524,11	7,01 %
Catégorie CB	9.495,00	9.402,54	92,46	0,97 %
Catégorie CY	1714,00	1.673,64	40,36	2,35 %
Autres administrations	10,00	10,20	- 0,20	- 1,96 %
Agents contractuels	68,00	66,00	2,00	2,94 %
Total	20.457,00	19.745,87	711,13	3,47 %

Cette situation fait apparaître un taux de vacance de 3,47 % et correspond à l'effectif des fonctionnaires en activité affectés dans les juridictions de métropole, des départements et territoires d'outre-mer, à l'école nationale des greffes et à l'école nationale de la magistrature ainsi que les élèves stagiaires en formation à l'ENG : 196 greffiers en chef à compter du 17 juin 2002 et 299 greffiers à compter du 30 septembre 2002, plus 186 greffiers qui seront affectés en juridiction le 17 septembre 2002.

Le projet de loi de finances 2003 prévoit la création de 520 emplois de fonctionnaires: 35 greffiers en chef, 362 greffiers, 100 agents de catégorie C, 1 emploi de conservateur et 3 emplois d'assistants de bibliothèques, et 19 emplois de contractuels, dont 14 techniciens informatiques et 5 techniciens en équipement. Les créations d'emplois inscrites dans le projet de loi de finances sont ambitieuses mais le rythme devra être accéléré dans les prochaines années afin de respecter les objectifs fixés par la loi de programmation.

2.- Les rémunérations

Depuis 1997, la direction des services judiciaires a engagé un plan de revalorisation indemnitaire en faveur des fonctionnaires des greffes. Diverses mesures nouvelles ont à cet effet été inscrites dans les dernières lois de finances pour un montant total de 11,07 millions d'euros auquel s'ajoute la mesure de 1,85 million d'euros prévue au projet de loi de finances pour 2003 en faveur des personnels de catégorie C.

Les taux indemnitaires moyens de ces personnels ont ainsi évolué comme suit depuis 1995 :

	1995	2002
Greffiers en chef	18 %	21 %
Greffiers	17,5 %	21 %
Adjoints administratifs	14,47 %	20 %
Agents administratifs	15,96 %	20 %

3.- Perspectives statutaires

a) Situation des agents de catégorie C

Les *transformations d'emplois dans le corps d'adjoints administratifs* des services judiciaires sont prévues sur une période de quatre ans. Ce dispositif a pour objet de permettre des recrutements exceptionnels en sus des recrutements statutaires normaux et concerne 3.946 emplois sur 4 ans à compter de 2001. 933 emplois d'agents administratifs ont été transformés en 2001 en emplois d'adjoints administratifs, dont 700 par la voie du concours exceptionnel. La loi de finances pour 2002, comme le projet de loi de finances pour 2003, prévoient, pour chacune des années considérées, la transformation de 950 emplois d'agents administratifs en emplois d'adjoints administratifs, dont 712 par la voie du concours exceptionnel.

Un plan de *transformations d'emplois de catégorie C en emplois de greffiers* des services judiciaires C et B (augmentation du pourcentage de promotion interne et repyramidage des corps des adjoints administratifs) est prévu sur 4 ans à compter du 12 février 2002. Les transformations d'emplois obtenues en 2001 et 2002 ont permis l'ouverture du concours exceptionnel respectivement à hauteur de 233 et 50 emplois. Les 283 nouveaux lauréats entreront en formation à l'École nationale des greffes en décembre 2002 pour une arrivée en juridiction en décembre 2003.

b) Projets de réforme statutaire des greffiers en chef et des greffiers

A la suite d'un mouvement social dans les juridictions en novembre 2000, un protocole d'accord a été signé entre la précédente Garde des Sceaux le 1^{er} décembre 2000 et quatre organisations syndicales de fonctionnaires des services judiciaires. Dès le début de l'année 2001, un groupe de travail sur les questions statutaires a été mis en place et un rapport d'étape a été élaboré en avril 2001 pour une mise en œuvre des nouvelles dispositions statutaires des greffiers en chef et des

greffiers des services judiciaires dès 2002. Une provision de 1,22 millions d'euros a été inscrite à cet effet dans la loi de finances pour 2002.

1°) La réforme du statut des *greffiers en chef* se traduit par un déroulement de carrière plus favorable. La durée de la formation initiale à l'école nationale des greffes sera portée à 18 mois au lieu de 12 ; une formation continue obligatoire de 10 jours par an pendant 5 ans à compter de la titularisation sera instaurée. Les greffiers en chef bénéficieront d'une grille indiciaire en deux grades et des emplois fonctionnels. Une nouvelle bonification indiciaire sera attribuée aux greffiers en chef titulaires d'un emploi fonctionnel. Le coût budgétaire de cette réforme s'élève à 3,075 millions d'euros. Le projet de décret portant modification du statut particulier des greffiers en chef a reçu l'approbation des ministères de la fonction publique et du budget. Il a été soumis au comité technique paritaire du 2 mai 2002. Ce projet de décret doit être prochainement soumis, pour avis, au conseil d'État.

2°) La réforme du statut des greffiers devrait se traduire par une carrière revalorisée les reconnaissant comme des techniciens de la procédure. Le rapport d'étape prévoyait pour le corps des *greffiers* une nouvelle grille indiciaire. Les arbitrages interministériels ont abouti à une grille indiciaire certes revalorisée en trois grades mais sans échelons fonctionnels. Les avancées statutaires proposées à l'issue de ces premières réunions d'arbitrage, sur lesquelles les organisations syndicales ont exprimé leur désaccord profond et persistant, apparaissent désormais insuffisantes au regard des orientations portées dans la loi de programmation.

C'est pourquoi, un nouvel arbitrage a été demandé par le Garde des Sceaux. Les cabinets du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué au budget ont été saisis en juillet 2002 d'un nouveau projet sur la base du rapport d'étape d'avril 2001. Le coût global de cette réforme est évalué à 18,9 millions d'euros.

c) Perspectives de création d'un corps de secrétaires administratifs

La direction des services judiciaires ne dispose que d'un seul corps de catégorie B, le corps des greffiers, dont la fonction dominante est l'assistance du juge. Des greffiers exercent également des fonctions exclusivement administratives : ce sont les fonctions de responsables de gestion adjoints dans les services administratifs régionaux et de secrétariat dans les juridictions importantes. Les services judiciaires comprennent environ 10.000 fonctionnaires de catégorie C qui, bien que naturellement amenés à exercer des fonctions supérieures à celles de leur corps, ont des possibilités d'avancement très limitées.

Dans ce contexte, la proposition de création d'un second corps de catégorie B de secrétaire administratif, existant déjà dans d'autres directions du ministère permettra aux agents de catégorie C exerçant des fonctions administratives une promotion de corps plus adaptée à leur fonction.

Une première étude sur les effectifs des services judiciaires susceptibles de constituer un corps de secrétaires administratifs permet d'estimer le besoin à hauteur

de 979 agents, ciblés dans les structures administratives de gestion des juridictions. Des transformations d'emplois de catégorie C en secrétaires administratifs seront sollicitées à partir de 2004.

C.- LES ASSISTANTS DE JUSTICE

Les assistants de justice ont été créés par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au conseil supérieur de la magistrature a complété le dispositif législatif initial en incluant, aux termes des dispositions de son article 29, la possibilité de recruter des assistants de justice à la Cour de cassation.

Ils sont ainsi chargés, sous réserve de certaines incompatibilités, d'apporter leur concours aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats : recherches documentaires, analyses juridiques, notes de jurisprudence et projets de décisions, sur les instructions et indications des magistrats. Les assistants de justice sont recrutés par contrat pour une durée de 2 ans, renouvelable une fois. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel et sont rémunérés à la vacation.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSISTANTS DE JUSTICE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Autorisations de recrutement	230	330	550	910	1.050	1.250	1.250
Effectifs dans les cours d'appel	230	330	550	910	1.050	1.220	1.234

Sur les 1.250 autorisations de recrutement d'assistants de justice ouverts en 2002, 1.234 ont été affectés dans les juridictions. Le projet de loi de finances ne prévoit pas l'ouverture de nouvelles autorisations de recrutement d'assistants de justice.

En 1999, il a été demandé aux chefs de Cour de renseigner les services centraux du ministère sur les assistants de justice. Il ressort de la synthèse effectuée que cette mesure a reçu l'adhésion totale des cours d'appel. Les magistrats expriment leur satisfaction quant à cette aide. En revanche ils déplorent le fort taux de rotation des assistants qui mettent rapidement un terme à leur contrat, soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi durable dans le secteur privé. Ils jugent regrettable de devoir sans cesse consacrer du temps et des efforts à la formation d'assistants éphémères.

III.— LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

A.— LE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES SERVICES JUDICIAIRES

1.— La réforme de la gestion administrative et financière des juridictions

Il n'existe pas à proprement parler d'administration de la justice, les magistrats refusant, au nom de leur indépendance, que les juridictions soient gérées par des « administrateurs » spécialisés et formés en ce but. Aussi, les services judiciaires ont longtemps souffert d'un déficit de gestion, les magistrats n'étant que très peu formés aux pratiques modernes de gestion. Cette situation est devenue d'autant plus préoccupante avec la déconcentration des crédits de fonctionnement réalisée ces dernières années. Des efforts importants ont été récemment réalisés, en particulier avec la création des services administratifs régionaux qui sont appelés à remédier à cette carence d'expertise gestionnaire. La poursuite de cette modernisation des circuits de gestion est essentielle au moment où les crédits augmentent.

En effet, les circuits d'exécution des dépenses des juridictions étaient, jusqu'à une époque récente, fortement marqués par l'organisation atomisée des juridictions judiciaires (1200 juridictions implantées sur 900 sites distincts) et par la tradition d'autonomie des juridictions dans la gestion de leurs moyens de fonctionnement, héritée de la situation antérieure au transfert à l'État des charges relatives aux juridictions judiciaires du premier degré. Cette atomisation n'était guère favorable à la recherche d'économies d'échelle, et ne permettait pas aux chefs de cours d'appel de jouer leur rôle d'impulsion et de contrôle de la gestion budgétaire des juridictions de leur ressort.

C'est pour améliorer cette situation et permettre aux chefs de cours de bénéficier d'une information en temps réel qu'une réforme de l'organisation de l'administration des moyens des juridictions a été initiée par la chancellerie courant 1997. Sa mise en œuvre s'est échelonnée sur deux ans. Applicable à l'ensemble des juridictions de métropole et des départements d'outre-mer depuis le 1er janvier 2000, cette réforme permet un meilleur suivi de l'utilisation de la ressource et la mise en œuvre d'un réel contrôle de gestion par les chefs de cour. Elle favorise en outre l'émergence d'un échelon local de gestion articulé autour de l'arrondissement judiciaire.

Cette réforme, qui emporte une modification des circuits de la dépense, permet de centraliser, au niveau de la cour d'appel, les informations concernant les dépenses de l'ensemble des juridictions du ressort, dont jusque-là, seuls étaient destinataires les préfets, ordonnateurs secondaires, pour les juridictions de leur département. Elle s'inscrit dans un schéma d'organisation administrative et de gestion déconcentrée des moyens, mis en place par l'administration centrale autour de deux niveaux : l'échelon régional de la cour d'appel et l'échelon local de l'arrondissement judiciaire.

a) L'organisation de la déconcentration par l'administration centrale

– Les structures de gestion

La direction des services judiciaires assure la répartition entre les cours d'appel des crédits de fonctionnement et contrôle l'exécution des budgets des juridictions. Est notifiée depuis 1998 aux cours d'appel une dotation de fonctionnement unique et globale, destinée à couvrir :

- les dépenses de fonctionnement courant de la cour d'appel ;
- les dépenses de fonctionnement courant des juridictions du premier degré du ressort ;
- les dépenses d'informatique déconcentrée ;
- les frais de déplacement des personnels des services judiciaires, des conseillers prud'hommes et des conciliateurs ;
- les dépenses d'entretien immobilier de l'ensemble des juridictions du ressort.

La détermination des dotations globales de fonctionnement notifiées à chaque cour d'appel procède de l'analyse des demandes budgétaires des juridictions, par nature de dépenses (fonctionnement courant, informatique déconcentrée, frais de déplacement et entretien immobilier). A cet égard et afin de permettre une meilleure appréciation des besoins des juridictions, il leur est demandé de présenter leurs demandes budgétaires dans une optique de budget zéro en identifiant pour les dépenses de fonctionnement courant, d'une part, les moyens strictement nécessaires à leur fonctionnement (budget de base) et, d'autre part, les dépenses relevant du budget de programme dans ses deux composantes : renouvellement (rénovation de locaux, renouvellement de véhicules et des matériels techniques...) et opérations nouvelles.

A moyen terme, il semble légitime de s'interroger sur la prise en charge par les services judiciaires de l'ordonnancement de leurs dépenses actuellement assuré par les préfetures. En effet, dès lors que le préfet est actuellement personnellement responsable des marchés pour les services judiciaires, les services administratifs régionaux se sont peu impliqués en la matière, ce qui est peu compatible avec les contraintes imposées par le nouveau code des marchés publics et nécessite d'être réformé.

– Nature des crédits déconcentrés

A l'heure actuelle, à l'exception des crédits de rémunération, la totalité des crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions est déconcentrée principalement au niveau des cours d'appel :

- plus de 97% des crédits du chapitre 37-92 « fonctionnement des juridictions et moyens de formation »;
- une dotation globale chapitre 31-96 « autres rémunérations principales » a été mise en œuvre, à titre expérimental en 2000, pour 5 cours d'appel (Amiens, Bordeaux, Caen, Metz, Rouen), puis pour 10 en 2001 (les précédentes auxquelles s'ajoutent les cours de Dijon, Montpellier, Colmar, Nancy et Chambéry), à charge pour les chefs de cour de décider de la répartition de ces crédits par nature de dépense. Cette mesure a été étendue à l'ensemble des cours d'appel en 2002 au vu du bilan globalement positif de l'expérience.

b) L'échelon régional de la cour d'appel

Responsables du fonctionnement des juridictions de leur ressort, les chefs de cour d'appel assurent la programmation et la répartition des crédits délégués dans les domaines de l'équipement immobilier, du fonctionnement courant, de l'informatique déconcentrée, des frais de déplacement, de l'entretien immobilier, de la formation des personnels. Ils sont en outre chargés du contrôle de gestion des juridictions de leur ressort.

– *Les structures de gestion*

Pour permettre aux chefs de cours de pouvoir exercer efficacement leurs missions dans le domaine budgétaire, la réforme de la procédure d'exécution des dépenses des juridictions a été accompagnée de la mise en place d'un nouvel outil informatique de gestion budgétaire. Par ailleurs, l'échelon d'administration implanté dans les cours d'appel a été renforcé par la création des services administratifs régionaux (SAR), lesquels se sont vus confier des responsabilités nouvelles dans le domaine de l'exécution des dépenses des juridictions, dont les circuits ont été modifiés par cette réforme.

Le logiciel de gestion budgétaire dont dispose désormais chaque niveau de gestion des services judiciaires (arrondissement judiciaire, cour d'appel, administration centrale) est l'application GIBUS développé par le ministère de l'intérieur pour la gestion des crédits de fonctionnement de la police nationale.

Les services administratifs régionaux placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour, sont dirigés par un coordonnateur et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration du ressort. Outre leurs missions traditionnelles dans le domaine de l'administration des moyens (gestion des crédits informatiques déconcentrés, des frais de déplacement, arbitrage des crédits de fonctionnement, gestion financière des personnels) et dans le domaine de la gestion des personnels, ils sont désormais investis de la gestion du parc informatique et du parc immobilier.

Il est absolument indispensable de doter ces services d'un véritable statut en inscrivant leur existence dans le code de l'organisation judiciaire et en définissant précisément leur rôle et leurs compétences par rapport au greffe des juridictions.

S'agissant de l'informatique déconcentrée, le recrutement de techniciens informatiques, (14 nouveaux emplois sont prévus au projet de loi pour 2003), a permis la constitution au sein des cours d'appel d'un relais des centres de prestations régionaux en matière de maintenance de premier niveau des matériels et des applications.

Dans le domaine immobilier, les SAR prennent progressivement en charge la gestion déconcentrée de l'équipement immobilier des juridictions, en remplacement des magistrats délégués à l'équipement. Ils disposent pour ce faire d'ingénieurs en équipement, au nombre de 7 en loi de finances pour 2002 et de 12 dans le projet de loi de finances pour 2003. Ces ingénieurs constituent une interface entre les SAR et les antennes de l'équipement, gérées par la DAGE.

Par ailleurs, depuis 1998, les SAR se sont vus confier de nouvelles missions en matière de frais de justice et de gestion des subventions aux associations d'aide aux victimes. Depuis 1998, les chefs de cour arbitrent en effet les montants des subventions allouées à chacune des associations de leur ressort intervenant dans ces

secteurs. Enfin, depuis 2001, les SAR gèrent directement une partie des crédits d'action sociale.

D'importants moyens budgétaires ont été mobilisés pour financer l'installation des SAR et pour assurer les dépenses d'équipement, de fonctionnement et de formation inhérentes à cette installation. L'augmentation des effectifs des SAR génère à cet égard chaque année des besoins nouveaux financés, dans la mesure du possible, par redéploiement de la ressource. 20 emplois de greffiers en chef sont prévus pour 2003. 704 emplois sont aujourd'hui consacrés aux SAR, dont 176 greffiers en chef, 175 greffiers, 54 contractuels de 3ème catégorie et 291 agents de catégorie C.

Afin de permettre une ouverture et un choix plus large de professionnels de la gestion, un statut d'emploi de secrétaire général de SAR est en préparation. Il est calqué sur celui des directeurs régionaux et départementaux d'administration pénitentiaire et de protection judiciaire de la jeunesse. Votre Rapporteur spécial souhaite que ce statut d'emploi de secrétaire général soit défini le plus rapidement possible.

– Les crédits gérés au niveau de la cour d'appel

Certaines dépenses, dépenses de rémunération principale et indemnitaire des personnels des services judiciaires (magistrats et fonctionnaires des greffes), dépenses d'intérêt régional, sont gérées par les cours d'appel pour l'ensemble des juridictions de leur ressort.

Les dépenses de rémunération des personnels des services judiciaires (magistrats et fonctionnaires des greffes) sont depuis le 1er janvier 2000, dans toutes les cours d'appel de métropole, gérées exclusivement par le SAR pour l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel. Elles ont un ordonnateur unique (ministre de la justice pour le ressort de la cour d'appel de Paris, préfet du département siège de la cour d'appel pour les autres cours) et relèvent de la compétence d'un seul comptable du Trésor

Pour les dépenses d'intérêt régional sur les chapitres 37-92 et 31-96, les chefs de cour établissent, dès notification des dotations, des programmes d'emploi de crédits, identifiant par action les dépenses programmées pour la gestion. Ces documents, qui servent de base à leur propre contrôle de gestion, sont adressés à l'administration centrale. Il s'agit des dépenses de fonctionnement présentant un caractère stratégique (dépenses d'informatique déconcentrée, frais de déplacement, entretien immobilier, indemnisation des conciliateurs) et de celles se rattachant à la fonction de gestion de personnel incombant aux chefs des cours d'appel (indemnisation des agents non titulaires, des assistants de justice, des magistrats exerçant à titre temporaire, des agents de justice).

c) L'échelon local de l'arrondissement judiciaire

Les juridictions d'un même arrondissement judiciaire (ressort d'un tribunal de grande instance) sont coordonnées au sein d'une cellule de gestion qui, tout en

respectant l'autonomie budgétaire de chacune des juridictions, apporte la compétence et le soutien de véritables professionnels de la gestion.

– *Les structures de gestion*

L'ensemble des juridictions du premier degré du ressort d'un tribunal de grande instance (arrondissement judiciaire) est constitué en centre dépensier disposant d'une cellule de gestion budgétaire, laquelle est chargée de tenir la comptabilité de ces juridictions et constitue l'unique interlocuteur du service administratif régional. Les juridictions conservent l'initiative de leurs dépenses de fonctionnement, sous réserve de la politique d'achat commune déterminée, après concertation, par les chefs de la cour d'appel. Le SAR constitue l'unique interlocuteur des Préfets, ordonnateurs secondaires, en matière d'engagement comptable et de mandatement des dépenses des juridictions des départements composant le ressort de la cour d'appel.

– *La gestion des crédits des juridictions*

Au niveau de chaque juridiction du premier degré, les demandes budgétaires et le projet de budget font l'objet d'une large consultation et sont soumis à l'avis des assemblées générales de la juridiction dans les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire. Une conférence budgétaire d'arrondissement judiciaire, instituée dans le ressort de chaque tribunal de grande instance est chargée d'harmoniser les demandes budgétaires des juridictions du premier degré du ressort. Au niveau de la cour d'appel, une conférence budgétaire régionale, présidée par les chefs de cours est chargée d'analyser les projets de budgets d'arrondissements judiciaires, ainsi que les demandes budgétaires initiales recensées. Les chefs de cour arrêtent ensuite la demande budgétaire régionale qui est transmise à l'administration centrale accompagnée d'un rapport d'analyse pour l'ensemble du ressort.

S'agissant de l'exécution des budgets, les chefs de cours d'appel notifient, dès qu'ils ont connaissance de la dotation globale de fonctionnement qui leur est allouée pour l'ensemble de leur ressort, à chacun de leurs arrondissements judiciaires une dotation globale de fonctionnement, qui est répartie entre les juridictions de l'arrondissement par les chefs du tribunal de grande instance, dans le cadre de la conférence budgétaire d'arrondissement.

Chaque juridiction doit établir, dès notification de sa dotation, un budget prévisionnel correspondant aux crédits notifiés et, dès la mise à disposition du premier acompte provisionnel de gestion, un budget prévisionnel de gestion, distinguant les impayés s'attachant à l'exercice antérieur, les dépenses incontournables de structure et de fonctionnement (budget de base) et celles relevant du budget de programme dans ses deux composantes : renouvellement et opérations nouvelles. Ces documents, supports du contrôle de gestion, sont adressés à la cour d'appel puis à la Chancellerie.

2.- Une progression des moyens

Cette déconcentration raisonnée s'est accompagnée d'un mouvement constant de globalisation se traduisant par des modifications substantielles de la nomenclature budgétaire, et en particulier par le regroupement progressif des crédits de fonctionnement au sein du chapitre 37-92.

MOYENS MATERIELS DES JURIDICTIONS

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2000	Variation 2000/1999 (en %)	Loi de finances initiale 2001	Variation 2001/2000 (en %)	Loi de finances initiale 2002	Variation 2002/2001 (en %)	Projet de loi de finances pour 2003	Variation 2003/2002
Chapitre 37-92 – Fonctionnement des juridictions	203,4	2 %	209,5	2,95 %	216,4	3,3 %	233,67	7,98 %

Source : documents budgétaires

Les moyens des juridictions sont en constante augmentation, particulièrement cette année puisque les crédits du chapitre 37-92 augmentent de presque 8 %.

B.- LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES

Les chapitres 37-11 – Frais de justice et 37-91 – Réparations civiles sont évaluatifs au sens de l'article 9 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

1.- Les frais de justice

a) *Évolution des frais de justice jusqu'en 2001*

Après une période de progression rapide, le taux de croissance des dotations inscrites en loi de finances initiale se ralentit depuis 1998 ; en 2001 la dotation baisse pour prendre en compte la baisse de la dépense constatée en 1999. Pour 2002 et 2003, la dotation augmente de 5,8 % par an compte tenu de l'évolution tendancielle à la hausse liée à la mise en application de réformes.

La dépense s'est accrue de 24,059 millions d'euros, soit + 10,3 % entre 1997 et 2000. Le rythme de progression de la dépense, qui s'était accéléré en 1997 (+ 8,2 %), se ralentit nettement en 1998 (+ 5,4 %) et la dépense a baissé en 1999. En 2000 et 2002, la dépense s'inscrit à nouveau dans une tendance à la hausse, compte tenu des nombreuses réformes ayant un impact sur les frais de justice.

Jusqu'en 1998, les dotations inscrites en lois de finances n'ont pas suffi à couvrir les dépenses de frais de justice et le chapitre a dû être régulièrement abondé. Depuis 1998, la dépense s'inscrit dans la dotation ouverte en loi de finances et des excédents sont constatés chaque année : 1,04 million d'euros en 1998, 23,4 en 1999. En 2000, l'excédent de 24,85 millions d'euros a été partiellement annulé au titre du

contrat de gestion. Il en a été de même, à hauteur de 6,1 millions d'euros, pour l'excédent de 15,16 millions dégagé en gestion 2001. Pour 2002, un excédent de 9,22 millions est attendu.

ÉVOLUTION DU CHAPITRE 37-11

(en millions d'euros)

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Dotation initiale	228,437	248,103	266,565	283,215	277,16	293,19
Évolution en %	6,7 %	8,6 %	7,4 %	6,2 %	- 2,1 %	5,8 %
Dotation finale	228,437	248,103	266,565	258,823	271,07	293,19
Dépense	234,302	247,059	243,140	258,361	262,01	283,97
Évolution en %	8,2 %	5,4 %	- 1,6 %	6,3 %	1,4 %	8,4 %
Solde	- 5,865	1,044	23,424	0,462	9,06	9,22

(1) prévision au 30 juin

Les frais de justice pénale, civile et commerciale représentent respectivement 69 %, 17 % et 11 % de la dépense et évoluent de façon très différente.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE FRAIS DE JUSTICE ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 1996 ET 2001.

(en millions d'euros)

	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00
Frais de justice criminelle (69 %)	11,59 %	7,22 %	- 1,69 %	5,98 %	2,39 %
Frais de justice civile (17 %)	5,00 %	- 1,11 %	- 3,02 %	7,47 %	2,20 %
Frais en matière commerciale (11 %)	- 5,50 %	5,81 %	- 0,47 %	- 3,03 %	- 3,62 %
Total des frais	8,20 %	5,44 %	- 1,59 %	6,25 %	1,42 %

Les **frais pénaux** sont passés de 160,15 millions d'euros en 1997 à 183,19 millions d'euros en 2001 soit une hausse de 14,4 % sur la période 1997-2001. Au premier semestre 2002, la dépense progresse de 8,76 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Les **frais civils** augmentent de 5,34 % entre 1997 et 2001. La dépense s'élève à 45,6 millions d'euros en 2001 contre 43,3 millions en 1997.

Les **frais commerciaux** sont les frais de procédures avancées par l'État dans les procédures de redressement et de liquidation judiciaire en cas d'impécuniosité du débiteur. Ils s'élèvent à 26,9 millions d'euros en 2001 et ont connu une évolution très contrastée au cours des dernières années : ils ont augmenté très rapidement en 1996 (+ 28 %), diminué en 1997 (- 5 %) ; en 1998, ils ont connu une hausse assez modérée (+ 5,8 %) et sont en baisse depuis 1999 (- 0,47 % en 1999, - 3 % en 2000, - 3,6 % en 2001). Globalement, depuis 1997, ils ont diminué de 1,6 %.

b) Une volonté de maîtrise des dépenses

La Chancellerie a mis en place depuis 1996 un suivi de la dépense de frais de justice tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau déconcentré. Ce dispositif de suivi, initialement limité aux frais de justice pénale, est appliqué depuis 1998 à l'intégralité des dépenses de frais de justice (pénale, civile et commerciale). Ce suivi repose sur la transmission par chaque cour d'appel, à périodicité semestrielle, des informations relatives aux dépenses correspondant à la

consolidation semestrielle des paiements effectuées par les régies des juridictions de son ressort.

La mise en place de ce dispositif de suivi au sein de chaque cour d'appel prend appui sur le service administratif régional et un réseau de fonctionnaires de greffe correspondants de ce service et référents en matière de frais de justice dans chaque arrondissement judiciaire. Parallèlement, la chancellerie suit l'évolution de la dépense au niveau national, par nature de frais, sur la base des données communiquées mensuellement par l'agence comptable centrale du Trésor. Ce suivi permet une connaissance fine de l'évolution de la dépense de frais de justice au sein de chaque ressort de cour d'appel et au niveau national et permet d'analyser, au niveau global, les facteurs d'évolution de la dépense.

Ce suivi de la dépense à chacun des niveaux concernés facilitera l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, supprimant le caractère évaluatif du chapitre des frais de justice. Dans la perspective de l'entrée en vigueur de cette loi, les travaux engagés pour disposer d'une comptabilité analytique des frais de justice par affaire vont être relancés. La mise en place d'une comptabilité analytique suppose toutefois que l'ensemble des régies soit préalablement informatisé. Le logiciel REGINA progressivement diffusé dans les juridictions permettra notamment de connaître l'ensemble des dépenses payées par les régies des juridictions et se rapportant à une procédure ou à un prescripteur donné. Il reste que ce premier outil devra être complété par une approche organisationnelle qui permette de prendre en compte, dans un suivi analytique, l'ensemble des mémoires en attente de paiement ainsi que les dépenses payées (au niveau central) après ordonnancement.

d) Évolution prévue en 2002 et 2003

Le montant de l'ajustement de la dotation au projet de loi de finances 2003 est de 16,91 millions d'euros, soit une augmentation de 5,8 %. Il ne finance que des mesures acquises, à savoir :

– une mesure d'ajustement de la dotation de l'article 10 à l'évolution prévisible de la dépense de 14,76 millions d'euros, tenant compte d'un taux d'évolution tendancielle des frais de justice pénale de 2 % en 2002 et 2003 et des conséquences des réformes législatives et réglementaires intervenues : loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, décret du 27 août 2001 relatif aux épreuves de dépistage systématique des stupéfiants pour les conducteurs impliqués dans un accident mortel de la circulation, loi du 15 juin 2000 – investigations sur les conséquences de l'infraction pour les victimes, arrêtés revalorisant le tarif de la consultation médicale ... ;

– une mesure d'ajustement de la dotation de l'article 20 à l'évolution prévisible de la dépense de 3,69 millions d'euros, tenant compte d'un taux d'évolution tendancielle des frais de justice civile de 0,5 % en 2002 et 2003 et des conséquences de l'application de divers textes ;

– une mesure d’ajustement de 0,01 millions d’euros de la dotation de l’article 30, tenant compte d’un taux d’évolution tendancielle de – 3 % en 2002 et 0 % en 2003 ;

– une mesure d’ajustement de 1,53 millions d’euros au titre des autres frais, au regard de l’évolution de la dépense prévue pour 2003.

2.– Les réparations civiles

Depuis 1999, le chapitre 37-91 connaît systématiquement des dépassements par rapport aux dotations inscrites en lois de finances initiales. En 2000, il a été nécessaire d’ouvrir 1,07 millions d’euros (soit près de 25 % de la dotation initiale) en loi de finances rectificative pour maintenir la consommation en dessous de la dotation. De nouveaux dépassements ont néanmoins eu lieu en 2001 à hauteur de 150.000 euros et au 30 septembre 2002, la consommation du chapitre était déjà de 82,5 % ce qui laisse présager un nouveau dépassement sur l’exercice 2002. Malgré cela, la dotation initiale pour 2002 est reconduite en 2003, entachant ainsi la sincérité budgétaire de ce chapitre.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 37-91 – RÉPARATIONS CIVILES

(en millions d’euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽²⁾
A.– Dotation en loi de finances initiale	3,16	3,16	3,16	4,22 ⁽³⁾	3,84	3,84	3,84
B.– Consommation	3,19	2,32	3,84	3,78	3,99	3,17	

(1) au 30 septembre 2002.

(2) projet de loi de finances.

(3) dont 1,07 millions d’euros en en loi de finances rectificative n°2000-1353 du 30 décembre 2000

Source : ministère de la justice.

C.– L’AIDE JURIDIQUE

Le dispositif de l’aide juridique comprend trois volets :

- l’aide juridictionnelle est mise en œuvre par les bureaux d’aide juridictionnelle qui octroient cette aide aux personnes qui la demandent, par les greffes qui attestent de l’exécution des missions effectuées par les avocats, par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui gèrent la rétribution des avocats et par le Trésor public qui assure directement, sans ordonnancement, la rétribution des autres auxiliaires de justice (avoués, huissiers) ;
- l’aide à l’accès au droit peut intervenir en dehors de tout procès pour faciliter l’information juridique des plus démunis et organiser l’assistance au cours de procédures non juridictionnelles. Cette aide relève de la compétence des conseils départementaux de l’aide juridique (CDAJ) qui ont été transformés par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l’accès au droit et à la résolution amiable des conflits en conseils départementaux de l’accès au droit ;

- l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, prévue pour la première fois par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale et modifiée par le projet de loi relatif à la présomption d'innocence et aux droits des victimes, distincte de l'aide juridictionnelle, est cependant imputée sur le chapitre 46-12 – Aide juridique.

1. – L'aide juridictionnelle : un dispositif en attente de réformes

L'aide juridictionnelle a connu une grave crise à la fin de l'année 2000 quand les barreaux (dont, après quelques hésitations, le barreau de Paris) se sont mis en grève afin de protester contre la faiblesse de l'indemnisation versée aux avocats. Les avocats entendaient stigmatiser les insuffisances d'un système qui les oblige parfois à travailler à perte. Cette crise a débouché sur la conclusion d'un protocole d'accord qui, outre des mesures de revalorisation des indemnités, prévoyait la mise en place d'une commission présidée par le conseiller d'État honoraire et ancien bâtonnier Paul Bouchet. Cette commission a présenté ses conclusions au mois de mai 2001 et des discussions ont été engagées avec les avocats afin d'élaborer un texte de réforme globale de l'aide juridictionnelle. Malheureusement, les négociations n'ont pas abouti et le texte déposé au Sénat en février de cette année par le précédent gouvernement n'a pas rencontré l'approbation des avocats.

Face aux dysfonctionnements actuels du régime de l'aide juridictionnelle, le nouveau gouvernement préfère apporter des améliorations notables dès 2003 grâce à des mesures ciblées. Votre Rapporteur spécial convient que ces mesures vont toutes dans le bon sens mais souhaite qu'elles ne fassent pas oublier l'absolue nécessité d'un texte réformant l'ensemble du système.

a) Évolution des demandes, admissions et rejets

Les statistiques relatives aux demandes, admissions et rejets font apparaître pour 2001 par rapport à l'année précédente, les tendances suivantes :

– le nombre total des admissions à l'aide juridictionnelle a nettement baissé en 2001 pour atteindre le niveau de 657.816 admissions (– 5,9 %). La tendance globale à une légère diminution, entamée en 1998, semble s'être accélérée en 2001. Les admissions ont diminué à la fois au civil (– 5,9 %) et au pénal (– 7 %), ce qui tranche avec les années précédentes où seules les admissions civiles étaient en baisse. Les admissions à l'aide totale et admissions à l'aide partielle ont baissé à peu près parallèlement (respectivement – 5,8 % et – 6,1 %). La baisse des admissions en 2001 est due au moins en partie aux mouvements sociaux des avocats intervenus entre la fin 2000 et le printemps 2001 : les retards pris dans les admissions du 1^{er} semestre n'ont été que partiellement rattrapés par les bureaux d'aide juridictionnelle au 2^{ème} trimestre 2001 ;

– la baisse de près de 41.000 admissions observée entre 2000 et 2001 est la résultante des principaux éléments suivants : On a constaté environ 24.300 admissions en moins au titre des contentieux civils stricto sensu, tendance qui peut être mise en relation avec la baisse des affaires civiles nouvelles en 2001 ; les

contentieux pénaux concernant des personnes majeures ont entraîné environ 15.200 aides en moins ; une diminution nette de près de 4.400 admissions a été observée au titre des affaires de mineurs (+ 800 en assistance éducative ; - 5.200 au titre des mineurs délinquants) ; enfin une augmentation d'environ 2.900 admissions a été enregistrée au titre des contentieux administratifs ;

– pour chacune des procédures civile et pénale, le taux de diffusion de l'aide juridictionnelle (nombre moyen d'admissions à l'aide juridictionnelle par affaire), après avoir progressé assez régulièrement jusqu'en 1997 et s'être stabilisé jusqu'en 1999, est depuis cette date orienté à la baisse. Le déficit d'activité des bureaux d'aide juridictionnelle au 1^{er} semestre 2001, suite aux mouvements des avocats de la fin de l'année 2000, a donné une accélération à cette évolution.

AIDE JURIDICTIONNELLE
ÉVOLUTION DES DEMANDES ET DES ADMISSIONS

	1996	Évolution	1997	Évolution	1998	Évolution	1999	Évolution	2000	Évolution	2001
Demandes	729.791	+ 7	780.634	- 0,3	778.413	+ 0,6	783.130	+ 0,2	784.371	- 6,7	732.000
Rejets	64.072	+ 10,9	71.028	+ 5,1	74.667	+ 5,1	78.480	+ 9,1	85.592	- 13,3	74.184
Taux de rejet	8,8		9,1		9,6		10		10,9		10,1
Admissions	665.719	+ 6,6	709.606	- 0,8	703.746	+ 0,1	704.650	- 0,8	698.779	- 5,9	657.816
Aide totale	582.598	+ 6,5	620.235	- 1,3	612.439	- 0,1	612.012	- 1	605.929	- 5,8	570.603
Aide partielle	83.121	+ 7,5	89.371	+ 2,2	91.307	+ 1,5	92.638	+ 0,2	92.850	- 6,1	87.213
Admissions au civil ⁽¹⁾	416.098	+ 4,9	436.583	- 2,8	424.414	- 0,4	422.707	- 2,6	411.855	- 5,0	397.276
Admissions au pénal	249.621	+ 9,4	273.023	+ 2,3	279.332	+ 0,9	281.943	+ 1,8	286.924	- 7,1	266.540

(1) y compris procédures administratives et conditions de séjour des étrangers.

Source : Répertoire de l'aide juridictionnelle.

b) Application du protocole d'accord du 18 décembre 2000

Les revendications des avocats sur la nécessité d'une réforme substantielle du régime de rétribution des missions d'aide juridictionnelle, exprimées lors des mouvements de grève de novembre et décembre 2000, ont amené la Chancellerie à engager, avec les représentants de cette profession, des négociations qui se sont traduites par la signature d'un protocole d'accord le 18 décembre 2000.

Les principales dispositions du protocole portent sur la nécessité du dépôt d'un projet de loi, posant le principe d'une rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle, des mesures immédiates de revalorisation du barème de certaines procédures, la remise gratuite de la copie du dossier pénal à l'avocat et l'indemnisation de l'assistance des détenus devant la commission de discipline.

Les revalorisations contenues dans le protocole ont été effectives : le décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001 procède aux ajustements rendus nécessaires par l'évolution et la complexification de sept contentieux principaux. De même, pour tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2001, de la loi du 15 juin 2000

renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, le montant de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat intervenant au cours de la garde à vue, a été relevé. Le coût total de ces mesures a été de 56,3 millions d'euros. La gratuité des pièces du dossier pénal est entrée en vigueur au cours de l'été 2001. L'assistance des détenus devant la commission de discipline a été instituée par l'article 151 de la loi de finances pour 2002, les modalités de rétribution de l'avocat étant prévues par le décret du 18 mars 2002.

c) Évolution des seuils d'admission et des correctifs pour charges de famille

Si l'indexation des seuils d'admission sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu a permis une augmentation des seuils d'admission supérieure à celle de la hausse des prix, l'insuffisance des correctifs familiaux entraîne une inégalité d'accès à la justice pour les familles aux ressources modestes, à laquelle il convient de remédier.

Les plafonds de ressources fixés à 670,78 euros et 1006,16 euros en 1992 ont progressé chaque année, en fonction de l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, comme le prévoit l'article 4 troisième alinéa de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, à l'exception de l'année 2001 où une revalorisation plus importante des seuils a été décidée.

L'observation d'un tassement des admissions depuis 1997 conjuguée avec une hausse significative des rejets des demandes d'aide juridictionnelle, motivés principalement par des dépassements des seuils d'admission, a conduit le Gouvernement en 2001 à relever de 4,2 % les plafonds de ressources.

Au total, les plafonds de l'aide totale (802 euros en 2002) et de l'aide partielle (1.203 euros en 2002) ont progressé de 19,6 % entre 1992 et 2002, soit un taux supérieur à l'évolution de l'indice des prix (15,3 %) sur la même période. En 2003 la revalorisation des plafonds sera similaire à l'évolution de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Les correctifs pour charges de famille sont actuellement fixés par l'article 3 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 à 11,37 % du plafond de l'aide totale par personne à charge, soit 91 euros, quelle que soit la composition du foyer. Ils sont irréalistes d'un point de vue économique et défavorisent particulièrement, pour l'accès à la justice, les couples avec ou sans enfants. Ainsi en 2002, pour une personne seule, le montant du plafond d'aide totale est de 802 euros, et pour un couple avec un enfant, le montant de ce plafond majoré des correctifs est de 984 euros. Ce montant est à rapprocher de celui du SMIC mensuel sur la base de 35H, fixé au 1^{er} juillet 2002 à 1.035,91 euros. Il importe de relever le montant des correctifs pour permettre un égal accès à la justice, quelle que soit la composition de la famille. Il est donc envisagé par le gouvernement de modifier le décret du 19 décembre 1991 et de porter le montant des correctifs à 18 % du plafond de l'aide totale pour les deux premières personnes à charge, les correctifs restant inchangés pour la troisième personne et les suivantes.

Ainsi, la hausse du plafond serait plus forte pour les couples avec un enfant qui sont les plus défavorisés pour l'accès à la justice. En effet, pour les couples avec deux enfants et plus, la faiblesse des majorations du plafond par personne à charge est compensée au moins partiellement par l'exclusion des allocations familiales des ressources prises en compte pour l'attribution de l'aide. Le montant du plafond d'aide totale majoré des correctifs passerait à 1.090 euros pour un couple avec un enfant, soit une hausse de 106 euros (10,8 %).

Cette réforme fait l'objet d'une mesure nouvelle inscrite au projet de loi de finances pour 2003 pour un montant de 6,6 millions d'euros.

d) Évolution des dépenses de l'État

Entre 1997 et 2001, la dépense d'aide juridictionnelle est passée de 184 à 202 millions d'euros soit une hausse de 9,8 %.

Le rythme de croissance de la dépense est modéré en 1998 (+ 2,7 %) et 1999 (+ 4,4 %) en raison de la stabilisation des admissions. En 2000, la dépense a baissé de 4,8 %. La baisse concerne un seul poste : le montant des dotations versées aux CARPA (- 10 %). Elle s'explique par la baisse des admissions et une modification de la durée de l'exercice comptable qui est dorénavant alignée sur l'année civile : la période complémentaire qui permettait de payer en janvier N+ 1 des missions achevées avant le 31 décembre de l'année N et de rattacher ces paiements à l'exercice N a été supprimée au 1^{er} janvier 2001. La période sur laquelle ont été effectués les paiements relevant de l'exercice 2000 a donc été réduite d'un mois.

En 2001, la dépense s'est accrue de 7,5 %, malgré une forte baisse des admissions, en raison de l'augmentation de la contribution de l'État à la rétribution des avocats prévue par le décret du 17 janvier 2001 en deux étapes, la première se situant dès l'entrée en vigueur du décret, la seconde au 1^{er} janvier 2002.

L'augmentation cumulée sur les deux années résultant de l'application du protocole d'accord, évalué à 56,3 millions d'euros correspondait à une augmentation de plus de 25 % de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle. A titre d'exemple, l'augmentation totale de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat en matière de divorce (le quart des procédures couvertes par l'aide juridictionnelle) est de l'ordre de 50 % :

– divorce pour faute : le montant moyen de la contribution de l'État est passé de 526,8 euros à 790,20 euros ;

– divorce par requête conjointe : la progression moyenne est de 439 euros à 658,5 euros.

Le montant de la dépense pour 2002 dépend de l'évolution des admissions 2001, d'un rattrapage éventuel des retards constatés en 2001 dans l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle et des greffes, et du rythme de montée en charge des réformes intervenues en 2001 et 2002. En toute hypothèse, la dotation pour 2002 devrait couvrir la dépense dont le montant pourrait être inférieur à l'enveloppe prévue.

e) Présentation des mesures prévues pour 2003

La dotation budgétaire, qui est de 279 millions d'euros en 2002, est portée à 292 millions d'euros en 2003. L'ajustement total de 13,36 millions d'euros se décompose de la manière suivante :

- un ajustement négatif de – 5,19 millions d'euros en mesures acquises pour tenir compte de la baisse des admissions constatée au cours des dernières années et de la montée en charge, plus progressive que prévu, des réformes intervenues en 2000 et 2001 ;
- des moyens nouveaux pour 18,55 millions d'euros.

– Une mesure de 3,3 millions d'euros destinée à financer l'incidence sur les admissions à l'aide juridictionnelle de la possibilité donnée à chaque victime d'être assistée immédiatement par un avocat dès le début de la procédure judiciaire. Toute personne en garde à vue peut, à défaut du choix d'un avocat, demander qu'il lui en soit commis un par le bâtonnier, alors que la victime doit multiplier les démarches pour être assistée. Il s'agit donc de permettre à la victime de bénéficier des mêmes droits que la personne mise en cause et qu'elle soit avisée par l'OPJ, lors de l'avis à poursuite, de la possibilité d'être assistée d'un avocat. Les articles 53-1 et 75 3^{ème} alinéa du CPP ont été modifiés par l'article 63 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Les officiers et agents de police judiciaire doivent informer les victimes du droit d'être assistées par un avocat qu'elles pourront choisir ou qui, à leur demande, sera désigné d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats près la juridiction compétente, les frais étant à la charge des victimes, sauf si elles entrent dans les critères de l'aide juridictionnelle ou si elles bénéficient d'une assurance de protection juridique. Le nombre d'admissions supplémentaires a été estimé à environ 13.000 victimes et le coût correspondant à la rétribution de l'avocat à 3,3 millions d'euros.

– Une mesure de 4,2 millions d'euros destinée à accorder le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans plafond de ressources aux victimes des atteintes les plus graves à la personne. L'article 65 de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice prévoit d'accorder l'aide juridictionnelle sans condition de ressources aux victimes (et à leurs ayants droit) des atteintes criminelles à la personne les plus graves (atteintes volontaires à la vie, atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne, violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sur une personne vulnérable..., violences habituelles sur personnes vulnérables, viols), et aux victimes du terrorisme. Le coût correspondant à la rétribution de l'avocat pour ces admissions supplémentaires (évaluées à 3.600 environ pour 2003) est de 4,2 millions d'euros.

– Une mesure de 1,1 millions d'euros destinée à simplifier l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle (suppression de l'évaluation de l'hébergement gratuit comme avantage en nature). Afin d'harmoniser les appréciations par les bureaux d'aide juridictionnelle des ressources dont le demandeur a la jouissance et de simplifier le traitement des demandes il est prévu de rappeler par voie de

circulaire que l'hébergement gratuit ne doit pas être compris dans les ressources retenues pour l'attribution de l'aide juridictionnelle.

– Une mesure de 3,3 millions d'euros destinée à harmoniser les pratiques en matière de rétribution des avocats commis d'office pour les mineurs. Il est prévu d'harmoniser par voie de circulaire les conditions d'admission à l'aide juridictionnelle par les bureaux d'aide juridictionnelle des mineurs faisant l'objet d'une procédure pénale ainsi que les conditions de rémunération des avocats.

– Une mesure de 6,6 millions d'euros destinée à augmenter le montant des correctifs familiaux (pour la première et deuxième personne à charge).

2.– L'accès au droit

« Nul n'est censé ignorer la loi » dit la maxime bien connue. Et pourtant, on sait les inégalités considérables qui existent entre les citoyens quant à la connaissance de la règle de droit, les droits dont ils disposent et les possibilités de recours qui s'offrent à eux. C'est pourquoi, dans le cadre d'une « justice de proximité », c'est-à-dire d'une justice accessible au citoyen, à tous les citoyens sans exception, l'accès à l'information juridique est une étape absolument indispensable, antérieure, et peut-être plus importante, que l'accès à un « juge de proximité ». Il s'agit donc d'une mission essentielle de la Justice que de faciliter cet accès au droit sans lequel la notion même d'État de droit n'aurait aucun sens.

Cette aide à l'accès au droit est définie par la loi du 10 juillet 1991, complétée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. Elle consiste à offrir, dans des lieux accessibles à tous, des services :

- d'information sur les droits et devoirs des personnes ;
- d'orientation adéquate vers les organismes, services ou professionnels chargés d'assurer ou de faciliter l'exercice des droits ;
- d'aide pour accomplir les démarches nécessaires à l'exercice d'un droit ou l'exécution d'une obligation ;
- d'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ou pour la rédaction ou la conclusion d'actes juridiques ;
- de consultations juridiques par des professionnels du droit.

a) Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)

La loi du 10 juillet 1991, modifiée par la loi du 18 décembre 1998, prévoit l'institution, dans chaque département, d'un conseil départemental d'accès au droit, sous forme d'un groupement d'intérêt public. Il a pour mission de définir une politique d'accès au droit dans le département, de piloter et de coordonner les actions en matière d'accès au droit. A ce titre, il est chargé de recenser les dispositifs existants, d'identifier les besoins non satisfaits, de définir une politique locale adaptée, de participer au financement des actions d'accès au droit et de donner un

avis sur tout projet d'action donnant lieu à une demande de concours financier de l'État.

Le CDAD est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale, créé à l'initiative du président du tribunal de grande instance du chef lieu du département qui en assure la présidence. Sont membres de droit le préfet, le Conseil général, les représentants des professions judiciaires, l'association départementale des maires ainsi qu'une association oeuvrant en matière d'accès au droit. Les présidents des TGI, chargés de présider les CDAD, peuvent bénéficier dans l'exercice de leur mission de l'appui d'un greffier en chef dans les départements de plus d'un million deux cent cinquante mille habitants (au 31 juillet 2002, 18 CDAD avaient comme secrétaire général un greffier en chef), d'un assistant de justice dans les autres départements et d'agents de justice ayant pour mission d'accueillir et de renseigner le public.

Groupement d'intérêt public, le conseil départemental d'accès au droit est une structure qui permet de mobiliser des financements publics et privés. Il dispose ainsi d'un budget d'intervention alimenté par des contributions diversifiées : subventions du ministère de la Justice sur des crédits du chapitre 46-01 ; participations des autres membres sous forme d'apports en numéraire, en nature ou en industrie ; contribution du département, membre de droit ; participations des organismes de professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires, avoués...) ; subventions accordées par les régions, les municipalités, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale...

L'exploitation des rapports d'activité des CDAD pour l'année 2000 fait apparaître que les ressources annuelles totales des CDAD provenaient pour 53 % du Ministère de la Justice, et pour le reste, des collectivités territoriales, des professions juridiques et de financeurs extérieurs. Cette proportion peut cependant varier de manière importante selon les CDAD.

Le programme d'emploi des crédits du chapitre 46-01 pour 2002 a prévu une enveloppe globale de 3.289.465 euros pour le financement des CDAD existants et la création des nouveaux CDAD. La gestion de ces crédits est déconcentrée. L'administration centrale du Ministère de la Justice délègue dans chaque cour d'appel des enveloppes qui tiennent compte du nombre d'habitants des départements du ressort de la cour, de l'activité des conseils existants et des projets d'actions envisagés.

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 1998, il existait 27 CDAD. Au 31 juillet 2002, 69 CDAD sont implantés sur le territoire national dont 3 dans les départements d'outre-mer. Une dizaine sont en cours de création, 6 CDAD ayant vu leur convention constitutive publiée depuis le début de l'année 2002.

Pour les CDAD les plus anciens, le cadre innovant de la structure a permis de réaliser des actions dont les résultats ont démontré la pertinence d'un partenariat durable avec l'ensemble des acteurs sur la durée. Ils ont pour la plupart profité de l'expérience acquise pour amplifier leur champ d'intervention, dans le domaine des

conflits familiaux, des actions conduites auprès des personnes âgées et vulnérables, ou en matière de prévention des expulsions locatives par exemple.

Les autres CDAD, de création plus récente (42 ont vu le jour depuis la loi du 18 décembre 1998) sont à présent en plein développement pour répondre aux besoins d'information juridique des publics les plus en difficultés sur la totalité de leur territoire départemental. Les attentes sont à cet égard très fortes de la part des acteurs locaux qui en assurent le co-financement.

Quelles perspectives pour cette structure ? Il semble indispensable d'achever la couverture du territoire national. Près d'une trentaine de départements ne sont pas encore dotés de CDAD, si bien que leurs habitants (14 millions de personnes concernées) ne peuvent accéder à un système organisé de permanences ou de consultations juridiques. La création de ces derniers groupements d'intérêt public s'impose également pour des raisons d'efficacité. En effet, les CDAD sont devenus au fil du temps un organisme de référence pour animer un partenariat avec les acteurs de terrain, assurer la cohérence des dispositifs existants, l'identification des besoins non satisfaits et l'évaluation des actions menées notamment au sein des maisons de justice et du droit, des antennes de justice, ou encore des points d'accès au droit.

Afin de soutenir l'action des CDAD existants et permettre la création de nouveaux CDAD, le projet de loi de finances pour 2003 a prévu une enveloppe de mesures nouvelles d'un montant de 400.000 euros sur le chapitre 46-01 ce dont se félicite votre Rapporteur.

b) Les maisons de justice et du droit

Afin d'assurer une présence judiciaire de proximité, les juridictions ont été amenées à mettre en place des Maisons de justice et du droit et des antennes de justice dans les quartiers les plus en difficulté ou au centre-ville de communes éloignées du siège du tribunal. Leurs missions sont les suivantes :

- assurer un accueil permanent pour l'information et l'orientation du public ;
- faciliter l'exécution de certaines mesures judiciaires ;
- permettre une écoute privilégiée des victimes, un accompagnement dans leurs démarches et si nécessaire, un soutien psychologique ;
- favoriser l'accès au droit par des permanences d'information et de conseil juridiques (avocats, notaires, huissier...) ;
- permettre aux personnes en conflit de résoudre de petits litiges civils (voisinage, consommation...) par la mise en œuvre de solutions amiables, rapides et de qualité (médiation, conciliation) ;
- offrir un lieu de rencontre avec le délégué du Médiateur de la République.

Les MJD sont des établissements judiciaires inscrits au code de l'organisation judiciaire par la loi du 18 décembre 1998. Conformément au décret du 29 octobre 2001, leur création implique des conventions partenariales qui sont soumises à la validation du Garde des Sceaux. Un comité de validation interdirectionnel au Ministère de la Justice étudie les projets de création. La convention constitutive est signée par le préfet du département concerné, les chefs de juridiction dans le ressort duquel est située la MJD, le maire de la commune, le bâtonnier de l'ordre des avocats et les associations œuvrant dans le domaine judiciaire.

Le conseil de la MJD, formé par les signataires de la convention constitutive et présidé par le président du Tribunal de Grande Instance et le procureur de la République du ressort, définit les actions à entreprendre, met en place une procédure d'évaluation de ces dernières, examine les conditions financières du fonctionnement de la MJD et en établit le règlement intérieur. Se réunissant au moins une fois par an, il élabore un rapport annuel d'activité adressé aux chefs de cour.

Un magistrat coordonnateur est désigné par les chefs de juridiction après avis de l'assemblée générale des magistrats pour veiller à la cohérence des actions conduites et à la bonne utilisation des moyens, ainsi que pour informer les membres du Conseil et les partenaires de l'institution judiciaire des activités engagées au sein de la MJD. Le greffier en chef du tribunal de grande instance, sous l'autorité des chefs de juridiction, supervise la gestion administrative. Un greffier ainsi qu'un ou deux assistants ou agents de justice, peuvent être chargés d'assurer l'accueil, l'information du public, les convocations et la préparation des affaires traitées. Au 31 juillet 2002, 49 greffiers étaient affectés au sein de MJD.

Quant aux moyens financiers, le Ministère de la Justice alloue, au titre d'une aide à l'installation, une enveloppe de 11.433,68 euros (chapitre 37-92) pour la création de chaque MJD. La collectivité locale où est implantée la MJD fournit les locaux et prend en charge les dépenses y afférentes. Les frais courants de fonctionnement sont intégrés dans la dotation globale de la juridiction qui a créé la MJD.

Le nombre annuel de créations de MJD a connu une forte progression depuis la loi du 18 décembre 1998 (25 créations en 1999, 28 en 2000, 20 en 2001 : (cf graphique en annexe 6). Chaque MJD reçoit plusieurs milliers de personnes par an. Le réseau de justice de proximité comprend (au 31 juillet 2002) :

- **85 Maisons de Justice et du Droit** implantées dans 46 départements (elles relèvent de 54 tribunaux de grande instance et 26 cours d'appel) ;
- **66 antennes de justice** rattachées à 14 tribunaux de grande instance : certaines d'entre elles ont des missions pratiquement équivalentes à celles d'une MJD ou ont été créées en vue de délocaliser certaines activités de la MJD du ressort ; d'autres ont développé essentiellement des actions d'accès au droit ;
- enfin, **16 antennes juridiques et de médiation**, dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Marseille et de Béthune : elles ont vocation à répondre aux

difficultés juridiques et sociales des personnes vivant dans les quartiers les plus paupérisés, grâce à une intervention pluri-disciplinaire faisant appel à la compétence d'avocats, de médiateurs et de travailleurs sociaux.

Une enquête de satisfaction réalisée en mars 2001 a montré d'une part que les personnes qui vivent à proximité d'une MJD ont un intérêt plus élevé que l'ensemble de la population pour les questions liées à la justice, et d'autre part que les personnes qui ont eu un contact avec une MJD connaissent mieux les possibilités d'information dans le domaine du droit et sont moins sévères sur le fonctionnement de la justice ; la qualité de l'accueil et le professionnalisme des intervenants sont systématiquement soulignés.

Au vu de ces résultats, il semble indispensable de poursuivre la mise en place des MJD sur tout le territoire, ainsi qu'il est prévu dans la loi de programmation. En effet, si le nombre de MJD a progressé à un rythme régulier, l'ensemble des besoins en ce domaine n'est pas couvert : au 31 juillet 2002, plus de trente projets sont en cours d'aboutissement. Par ailleurs, les antennes de justice actuellement ouvertes assurent pour un grand nombre d'entre elles les missions assignées aux MJD par la loi du 18 décembre 1998 : l'objectif consiste à réaliser progressivement la transformation de ces antennes en MJD, avec régularisation d'une convention constitutive et affectation des moyens indispensables au fonctionnement de telles structures. Par ailleurs, il semble que le gouvernement entende faire des MJD le lieu privilégié d'activité des juges de proximité, ce qui rend d'autant plus indispensable leur présence sur tout le territoire.

Ainsi une dotation de 183.000 euros est inscrite au chapitre 37-92 pour l'installation de nouvelles maisons de justice et du droit, soit de quoi financer seulement 16 nouvelles MJD alors que la loi de programmation en prévoit la création de vingt par an. Un effort supplémentaire serait le bienvenu.

3.- L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue

Le décret du 4 février 1994, dont les dispositions sont intégrées dans le décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi modifiée du 10 juillet relative à l'aide juridique, fixe les modalités de la rétribution des avocats désignés d'office afin d'intervenir au cours de la garde à vue ainsi que celles du versement, de la gestion et de la liquidation des dotations représentant la part contributive de l'État et versées aux barreaux.

Bien qu'autonome par rapport au dispositif relatif à l'aide juridictionnelle, le dispositif mis en place lui emprunte une part importante de ses règles, notamment celles relatives à la gestion des dotations versées aux barreaux sur le compte spécial prévu par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991. Le montant de base de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat a été revalorisé par le décret du 17 janvier 2001 précité ; il est passé de 50,31 euros à 54,88 euros hors taxe par intervention en janvier 2001 et a été porté à 61 euros au 1^{er} janvier 2002 soit une augmentation totale de 21 % ; il peut être majoré lorsque l'intervention est effectuée

de nuit ou dans un lieu situé hors des limites de la commune du siège du tribunal de grande instance.

La rétribution est versée à l'avocat par la CARPA (sans aucune intervention du bureau d'aide juridictionnelle) sur production de l'acte de sa désignation par le bâtonnier et sur présentation d'un document visé par un officier ou agent de police judiciaire attestant de l'accomplissement de la mission.

Le montant des règlements effectués par les CARPA aux avocats au titre des missions achevées d'aide à l'intervention au cours de la garde à vue est de 9,667 millions d'euros en 2001. En 2000, sur 364.535 gardes à vue (dont 306.604 de moins de 24 heures et 56.864 de plus de 24 heures), 38.150 ont donné lieu à l'intervention d'un avocat.

Afin de financer la mise en œuvre de la réforme en 2001 une enveloppe de 14 millions d'euros a été réservée sur la dotation aide juridique. Cette enveloppe a été portée à 17 millions d'euros en 2002 pour achever la revalorisation de la rétribution des avocats au 1^{er} janvier 2002 résultant du décret du 17 janvier 2001.