

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès verbal de la séance du 17 novembre 1986

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD

[1] Cette commission est composée de MM Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents*, Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrain, Robert Vizet, *secrétaires*, Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gerard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moïnet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, Andre-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 31), 399 (tomes V et VI) et T.A. 43

Sénat : 66 (1986-1987)

Lois de Finances - Administration pénitentiaire - Aide judiciaire - Education surveillée - Justice - Magistrature - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
I. Principales observations de la Commission	3
II. Examen en commission	5
III. Avant-propos	7
CHAPITRE I	
UN CONTEXTE JUDICIAIRE PARTICULIEREMENT PREOCCUPANT	9
<i>I. Des causes déjà anciennes mais toujours actives.</i>	9
<i>II. Des conséquences inquiétantes</i>	10
CHAPITRE II	
PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE BUDGET POUR 1987	13
<i>I. Un budget prioritaire.</i>	13
<i>II. Une clarification attendue : le transfert des charges de justice à l'Etat</i>	14
<i>III. Un renforcement très sensible des moyens du ministère</i>	17
<i>IV. La progression d'ensemble recouvre d'importantes disparités sectorielles</i>	18
CHAPITRE III	
LES CHOIX ET LEUR PRIX	21
<i>I. Des choix nécessaires dictés par l'urgence.</i>	21
<i>A. L'Administration judiciaire : une priorité absolue</i>	21
<i>B. Les services judiciaires : une progression sensible des crédits</i>	24
<i>II. L'Administration centrale : informatique, lutte contre la toxicomanie et transfert des charges de justice à l'Etat.</i>	26
<i>III. L'éducation surveillée : des sacrifices imposés par la rigueur budgétaire</i>	28
Conclusion	31

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Depuis de nombreuses années, la justice connaît deux problèmes majeurs :

– **une intolérable surpopulation carcérale.** Ainsi, le 1er septembre 1986, les prisons françaises abritaient 46.100 détenus (dont 21.600 prévenus), soit une augmentation de 17,83 % en un an. Le nombre de places n'excédant pas 32.500, le taux d'occupation atteint donc 169,9 % dans les maisons d'arrêt, 100,9 % dans les maisons centrales et 96,4 % dans les centres de détention.

– **Un engorgement des juridictions.** Le 31 décembre 1985, il restait 27.742 affaires à juger à la Cour de cassation (+ 11,3 % en un an). 246.100 dans les Cours d'appel (+ 4,3 %) et 775.543 dans les Tribunaux de grande instance (+ 1,7 %).

Le nombre des affaires nouvelles augmentant davantage que celui des affaires jugées, le stock des affaires en instance ne cesse de s'accroître, et ceci malgré une légère réduction des délais. Au demeurant, ces derniers restent particulièrement importants puisqu'ils atteignent douze mois devant un Tribunal de grande instance et près de 19 mois devant une Cour d'appel.

2. Pour remédier à cette situation, le projet de budget prévoit une forte progression des crédits destinés à la Justice. Intervenant dans un contexte de rigueur budgétaire, cet effort financier traduit bien la place prioritaire réservée à ce type d'intervention de l'Etat.

3. L'Administration pénitentiaire bénéficie d'importants moyens supplémentaires. Toutefois, les 2.491 nouvelles places de détention qui seront créées demeurent insuffisantes pour régler le problème de surpopulation carcérale. En conséquence, se pose la question du financement privé des prisons dont le Parlement aura à débattre avant la fin de cette année.

4. Le transfert des charges de justice à l'Etat sera enfin réalisé en 1987. Il est cependant souhaitable que pour l'avenir l'Etat sache poursuivre l'effort d'entretien jusqu'à présent consenti par les collectivités locales et que confirme le projet de budget pour 1987.

5. Il convient également de souligner l'importance des moyens réservés à l'informatisation (136 millions de francs, soit + 33 %). Cette modernisation est indispensable pour résoudre les difficultés que connaît aujourd'hui la justice française. Mais il sera également indispensable qu'elle puisse être accompagnée d'une véritable formation des personnels concernés.

6. On ne peut que se féliciter de l'effort particulièrement sensible proposé en matière de lutte contre les toxicomanies, à l'heure où près de 2,5 millions de personnes – essentiellement des jeunes – consomment de la drogue.

7. Il est en revanche regrettable que l'Education surveillée soit de nouveau oubliée dans le projet de budget pour 1987. La diminution simultanée des effectifs et des crédits d'investissement risque de poser, à terme, des problèmes délicats à un secteur qui, par ailleurs, doit faire face à une sensible progression du nombre des prises en charge.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 novembre 1986 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, Président**, la Commission des finances a examiné les crédits du ministère de la Justice pour 1987, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial.

M. Georges Lombard a rappelé les grandes lignes du budget pour 1987 qui s'élève globalement à 13,3 milliards de francs et a considéré que la progression enregistrée de 10% par rapport à 1986 était remarquable dans le cadre d'un projet de loi de finances marqué globalement par une grande rigueur. Il a souligné successivement le très net recentrage des moyens sur les actions directement gérées par l'Etat, un accroissement sensible des dépenses ordinaires qui marque la priorité accordée à la modernisation et au renforcement des services et un effort particulièrement net en matière d'investissements.

Mais le rapporteur spécial a insisté également sur les fortes disparités existant entre les différentes actions au sein desquelles sont privilégiés les services pénitentiaires, les services judiciaires et l'administration centrale.

Puis **M. Georges Lombard** a présenté ses principales observations en soulignant tout d'abord le caractère intolérable de la surpopulation carcérale mais également l'engorgement néfaste des juridictions. Il a regretté par ailleurs la faiblesse des moyens consacrés à l'éducation surveillée mais s'est félicité tant de l'effort consacré à l'informatisation que de l'effort consenti dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, **M. André Fosset** a estimé, s'agissant des contentieux civils, qu'il ne serait pas anormal que soit révisée la perception des frais de justice pour dissuader les excès procéduriers.

M. Robert Vizet s'est inquiété du fort accroissement du nombre de détenus dû pour partie à l'aggravation de la crise économique et a souligné l'importance du nombre des prévenus parmi ces détenus

dont les condamnations ne font bien souvent que ratifier le temps d'incarcération. Il a déploré l'insuffisance des moyens de l'éducation surveillée et, s'agissant de la lutte contre la toxicomanie, que soit privilégiée la répression aux dépens de la prévention.

M. Pierre Croze a souhaité connaître la proportion de gardiens par détenu à la suite des créations de postes envisagées.

M. Emmanuel Hamel a abordé la question des aumôniers dans les prisons et des visiteurs bénévoles.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est déclaré intéressé par l'état d'avancement des projets de prisons privées.

M. Christian Poncelet, président, a estimé qu'un projet de loi abordant la question des prisons privées viendrait le moment venu devant le Sénat et qu'il souhaitait que la commission s'en saisisse pour avis. Il s'est en outre interrogé sur les frais supportés par les collectivités locales dans le domaine de la justice et sur l'évolution des crédits consacrés à la formation des détenus.

A la suite des réponses du rapporteur spécial, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption** des crédits de la Justice pour 1987.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget qui nous est soumis échappe à la rigueur puisqu'avec ses 13,35 milliards il progresse de plus de 10 % sur 1986, alors que les dépenses civiles augmentent seulement de 0,9 %.

De ce fait, et comme les années précédentes, le budget de la Justice apparaît prioritaire.

La situation que connaît l'institution judiciaire le justifie.

Cependant, et malgré l'effort consenti en sa faveur, la part qui lui est attribuée dans le budget général s'élève seulement à 1,26 % contre 1,17 % en 1986. Ces chiffres donnent la limite de ses possibilités et pose une nouvelle fois le problème de la place que la justice devrait occuper dans l'esprit des Français.

Vouloir une justice rapide et efficace au niveau des jugements civils, une politique pénale cohérente, une politique de prévention de la délinquance juvénile, la mise en place d'une informatique de gestion et d'aide à la décision dans les services dépendant du Ministère supposent – comme la Commission des Finances n'a cessé de l'affirmer au fil des ans, et de le réclamer – une montée en puissance régulière des moyens mis à la disposition de la Justice.

A défaut, comme un passé récent l'a démontré, les événements dictent les choix budgétaires de ce grand Service de souveraineté.

Comment parler, par exemple, de politique pénale, si les moyens au niveau de l'exécution des peines ne permettent pas de la conduire pleinement ?

Comment parler de prévention de la délinquance juvénile, si les moyens de cette politique ne peuvent être dégagés au motif que d'autres priorités sont plus urgentes ?

Comment réduire les délais des décisions de justice si les crédits ne permettent pas d'élaborer, et surtout de poursuivre avec ténacité la nécessaire politique de renforcement des juridictions sur le plan humain et matériel ?

L'engorgement des Tribunaux de grande instance, des Cours d'appel, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, illustre l'indispensable effort à accomplir.

Manifestement la Chancellerie, qui a une claire conscience de la situation préoccupante de certains de ses services, tente de répondre à ces problèmes.

Le projet de budget, malgré quelques faiblesses, en porte témoignage. De même, la réflexion engagée sur les mesures à prendre pour moderniser, renforcer l'appareil judiciaire en atteste de son côté, qu'il s'agisse des services judiciaires, pénitentiaires (appel au financement privé pour accélérer la construction de nouvelles places de détention) ou de l'Education surveillée.

C'est dans ce contexte, et en ayant présent à l'esprit la nécessité de permettre à la justice de disposer des moyens de sa politique, que votre Rapporteur vous propose maintenant d'examiner les crédits qui nous sont soumis.

CHAPITRE I

UN CONTEXTE JUDICIAIRE PARTICULIEREMENT PREOCCUPANT

Depuis de nombreuses années, la justice française connaît une situation critique qui affecte très sensiblement son efficacité et sa rapidité. Résultant de phénomènes déjà anciens, cette tendance n'a fait que s'aggraver. Elle pourrait ébranler la confiance que les citoyens ont dans leur organisation judiciaire et créer un climat favorable au développement de réactions extrêmes.

I. DES CAUSES DEJA ANCIENNES MAIS TOUJOURS ACTIVES

1. Une multiplication des affaires nouvelles.

Ce phénomène trouve une double origine :

- **d'une part, une montée en puissance de la délinquance.** Entre 1982 et 1984, le nombre de crimes et délits - hors circulation routière - a progressé de 7,8 % pour atteindre 3.681.500. Au cours des dix dernières années, leur nombre a doublé. En conséquence, le nombre d'affaires pénales portées devant les Tribunaux de grande instance s'est accru de 22 % entre 1981 et 1985, tandis que l'activité pénale des Tribunaux d'instance progressait de 40 %. Or, à l'évidence, ce phénomène se répercute tôt ou tard au niveau de l'Administration pénitentiaire;

- **d'autre part, un fort accroissement du contentieux civil,** qui se double d'un recours plus fréquent aux juridictions d'appel. Ainsi, les **affaires nouvelles relevant du domaine civil** sont passées, entre 1981 et 1985, de 494.770 à 517.300 en ce qui concerne les Tribunaux de grande instance (+ 4,5 %), de 423.200 à 551.500 pour les Tribunaux d'instance (+ 22 %) et de 124.700 à 149.400 pour les Cours d'appel (+ 19,7 %).

2. Une stabilisation du nombre des magistrats

Un tel accroissement de l'activité des juridictions aurait normalement dû conduire à une politique active de recrutement de magistrats. Tel n'a pas été le cas. Au nombre de 5.424 en 1981, ils sont passés à 5.679 en 1985, soit une modeste progression de 4,7 %.

L'évolution des effectifs de fonctionnaires des Services judiciaires est encore plus significative. Avec 16.493 emplois budgétaires en 1985, le nombre de postes n'a progressé que de 0,4 % en cinq ans.

Il importe d'ailleurs de souligner que ces phénomènes ne se limitent pas à la période récente. Ainsi, aujourd'hui, un magistrat traite deux fois plus de dossiers qu'il y a dix ans.

3. L'absence d'une véritable politique d'équipement pénitentiaire

Entre 1974 et 1980, 1.387 places de prison ont été créées, soit une moyenne de 200 places par an, alors que la population pénale passait de 27.100 détenus au début de 1974 à 40.129 à la fin de 1980.

Si les opérations de construction se sont légèrement accrues durant la période 1980-1986, avec la création de 3.545 places supplémentaires dont 2.132 dans de nouveaux établissements, dans le même temps, la croissance du nombre des personnes incarcérées s'est poursuivie à un rythme soutenu. Ainsi, au 1er janvier 1986, les établissements pénitentiaires français abritaient 44.029 détenus. Depuis cette date, leur nombre est passé à 46.100.

II. DES CONSÉQUENCES INQUIÉTANTES

La combinaison de ces trois mouvements se traduit par l'existence de deux difficultés majeures auxquelles doit faire face la justice française : une intolérable surpopulation carcérale et un engorgement des juridictions.

a) Une surpopulation carcérale.

Alors que les 179 établissements pénitentiaires disposent d'une capacité théorique globale de 32.500 places, ils devaient abriter 46.100 personnes au 1er septembre 1986.

En conséquence, le taux d'occupation des établissements est en moyenne supérieur à 140 %. Cette situation globale recouvre toutefois de fortes disparités, comme en témoigne le tableau suivant :

Type d'établissement	Taux d'occupation (%)
Maison d'arrêt	169,96
Centre de détention	96,41
Maison centrale	100,89
Centre de semi-liberté	99,28

Une telle présentation permet en outre de mettre en évidence la situation particulièrement dramatique des maisons d'arrêt. Il est en effet à noter que le nombre de prévenus a progressé dans une proportion pratiquement identique à celle des condamnés. Près de la moitié des personnes incarcérées dans les prisons françaises sont donc en attente de jugement.

Une telle explosion de la population carcérale emporte, à l'évidence, des conséquences sur les conditions de détention : celles-ci deviennent inacceptables dans de nombreux établissements. En outre, l'Administration pénitentiaire se trouve dans l'impossibilité de donner suite à toutes les demandes de travail ou de formation émanant des détenus. A cet égard, on remarquera qu'en 1985, ces formes d'emploi concernaient 39 % des détenus. Si l'on retranche de la population totale les scolaires, les inaptes et ceux qui ne souhaitent pas travailler, on dénombrait alors 22,3 % de demandeurs d'emploi, soit 3,7 % de plus qu'en 1984 et près de 14 % de plus qu'en 1983. Or, il est à craindre qu'un tel phénomène ne limite fortement les possibilités de réinsertion sociale et professionnelle des condamnés ayant purgé leur peine.

b) Un engorgement des juridictions.

Parallèlement, les juridictions n'arrivent pas à faire face à l'ensemble des nouvelles affaires, ce qui explique d'ailleurs, pour partie, l'augmentation sensible du nombre des prévenus dans les prisons françaises.

Ainsi, en dépit d'une accélération très nette du nombre des dossiers jugés par les juridictions, le stock des affaires en instance ne cesse de s'accroître, comme en témoigne le tableau suivant :

	Affaires jugées		Affaires restant à juger	
	en 1985	Variation par rapport à 1981 %	au 31.12.85	Variation depuis le 31.12.81
Cour de cassation	20.724	+ 21,4	27.742	+ 62,8
Cour d'appel	207.505	+ 27,6	246.100	+ 34,4
Tribunaux de grande instance	1.148.757	+ 14,5	777.543	+ 20,1
Tribunaux d'instance	2.576.521	+ 40,1	Nd	Nd

Tout à fait logiquement, une telle situation entraîne un allongement continu de la durée moyenne des instances devant les différentes juridictions. Après avoir atteint des records en 1984, celle-ci s'est cependant légèrement infléchie grâce aux efforts réalisés, en particulier, en matière d'informatisation. Cette légère amélioration ne doit pas faire oublier que les délais devant les juridictions françaises sont particulièrement longs et, dans certains cas, pourraient être considérés comme un «deni de justice».

**Durée moyenne des instances civiles et pénales
et des instructions pénales
Comparaison 1983-1984-1985**

	Durée moyenne (*) en mois		
	1983	1984	1985
COUR DE CASSATION			
matière civile	13,2	17,4	17,9
matière pénale	6,8	6,3	6,5
COUR D'APPEL			
matière civile	19,8	19,1	18,7
matière pénale	4,1	3,6	3,1
TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE			
matière civile	12,7	12,4	12,3
matière pénale	4,0	4,2	4,4
INSTRUCTION PENALE	9,2 r	10,6 r	10,9

r : chiffre rectifié.

CHAPITRE II

PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE BUDGET POUR 1987

I. UN BUDGET PRIORITAIRE

Dans le cadre du projet de budget pour 1987, les crédits du Ministère de la Justice s'élèvent à 13.351 millions de francs contre 12.136 millions en 1986. Ils enregistrent donc une progression de 10 % en un an, accentuant ainsi l'effort engagé au cours de ces dernières années. Encore faut-il souligner que cette évolution particulièrement remarquable intervient dans le cadre d'une loi de finances qui ne propose qu'une augmentation de 0,9 % de l'ensemble des dépenses civiles. En conséquence, les moyens destinés à la justice représentent désormais 1,27 % du Budget général contre 1,17 % l'an dernier, ce qui indique très clairement le caractère prioritaire accordé à ce secteur.

Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des principales catégories de dépenses et de mettre en évidence les trois faits marquants du projet de budget.

(en millions de francs).

	1986	1987	Variation en %
I. Dépenses ordinaires	11.531,33	12.456,2	+ 8,0
.moyens des services	10.481,0	12.171,95	+ 16,1
.interventions	1.050,33	284,25	- 72,9
II. Dépenses en capital	605,26	894,82	+ 47,8
.investissements exécutés par l'Etat	543,06	849,82	+ 56,5
.subventions d'investissement	62,14	45,0	- 27,6
Total général	12.136,53	13.351,0	+ 10,0

En effet, on relève :

– d'une part, un très net recentrage des moyens sur les actions directement gérées par l'Etat. Un tel glissement est, en fait, la traduction financière d'une opération marquante du projet de budget pour 1987 : le transfert des charges de justice à l'Etat;

– d'autre part, un accroissement sensible (+ 8 %) des dépenses ordinaires, qui marque la priorité accordée à la modernisation et au renforcement des services;

– enfin, un effort particulièrement important en matière d'investissement : les crédits de paiement augmentent de 47,8 % alors que les autorisations de programme se trouvent majorées de 54,7 %. Au-delà de l'effet multiplicateur dû à la transformation de subventions en investissements directs, cette évolution traduit la volonté de l'Etat d'adapter l'appareil judiciaire français.

II. UNE CLARIFICATION ATTENDUE : LE TRANSFERT DES CHARGES DE JUSTICE A L'ETAT

Prévue par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, cette opération avait été différée à deux reprises en raison de l'ampleur de la réorganisation administrative qu'elle rendait nécessaire.

Les conditions sont à présent réunies pour permettre ce transfert à la date fixée, en dernier lieu, par la loi du 9 janvier 1986. En conséquence, le projet de budget pour 1987 prévoit donc une série de mesures d'ordre permettant d'assurer cette prise en charge financière à compter du 1^{er} janvier prochain.

a) Une redistribution des crédits

Jusqu'à présent, l'Etat remboursait aux collectivités locales les dépenses que celles-ci avaient engagées pour assurer le fonctionnement des juridictions situées dans leur ressort.

De même, il devait compenser les dépenses d'équipement et la charge de remboursement des emprunts contractés par ces mêmes collectivités locales pour la construction et la rénovation des bâtiments judiciaires lorsque ces opérations étaient entreprises dans le cadre de programmes définis en accord avec l'Etat.

A cet effet, le budget de la Justice comportait deux lignes budgétaires spécifiques :

– le **chapitre 41-11**, intitulé « Subventions en faveur des collectivités locales » et doté de 1.004,27 millions de francs en 1986 ;

– le **chapitre 67-10**, dénommé « Subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires » et crédité en 1986 de 60,7 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

La prise en charge directe par l'Etat des frais de fonctionnement et d'équipement des juridictions implique, au plan budgétaire, la disparition de ces deux subventions et une redistribution des crédits sur les chapitres assurant le fonctionnement des services de l'Etat.

Le tableau suivant permet de résumer ces différents mouvements :

(en millions de francs)

Titre IV - Interventions publiques	Titre III - Moyens des Services
Chapitre 41-11 - 770,28	. Personnel : + 180,71 . Fonctionnement : + 589,56
Sous-total - 770,28	+ 770,28
Titre VI - Subventions d'investissement	Titre V - Investissements exécutés par l'Etat
Chapitre 67-10 (A.P.) - 60,7	. Services judiciaires + 202

En ce qui concerne **les dépenses ordinaires**, cette opération se traduit par deux grands mouvements de crédits :

– d'une part, une diminution de 770 millions de francs de la subvention versée aux collectivités locales pour l'entretien des juridictions. Seuls, 234 millions restent inscrits à ce titre afin d'assurer le remboursement des emprunts contractés par les collectivités locales.

En contrepartie, les crédits ainsi dégagés se trouvent répartis en :

- 180,67 millions de francs assurant la création de 1.810 emplois pour l'intégration des agents des collectivités locales;

- 589,56 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement des juridictions.

Pour ce qui est des **dépenses en capital**, les autorisations de programme inscrites au titre des subventions d'équipement aux collectivités locales sont supprimées (60,7 millions) et se trouvent transformées en investissements directs de l'Etat, étant précisé que ce changement de régime nécessite l'application d'un coefficient multiplicateur de 3,33. En revanche, les crédits de paiement sont maintenus à hauteur de 43,5 millions de francs sur le chapitre 67-10 afin de permettre le financement des opérations déjà engagées.

b) Le nouveau schéma de gestion des juridictions.

Désormais, le schéma de gestion par l'Etat des juridictions de l'ordre judiciaire reposera sur le principe de la déconcentration. La tâche d'assurer le recensement des prévisions de dépenses et la programmation des besoins incombera aux chefs de cour. Ceux-ci, après notification par la Chancellerie des enveloppes «Cours d'appel», en assureront la répartition entre les différents tribunaux de leur ressort.

Les crédits seront mis en place auprès des commissaires de la République qui procéderont à leur engagement et au mandatement des dépenses liquidées par les juridictions.

Le schéma d'organisation retenu par la Chancellerie repose donc sur deux niveaux d'administration :

- la Cour d'appel (Chefs de Cour) pour la gestion budgétaire des moyens de fonctionnement des juridictions;

- le département (Commissaires de la République) pour la gestion comptable.

Il convient toutefois de préciser que, dans un premier temps, pour faciliter la mise en oeuvre du transfert, la Chancellerie procédera

directement à la répartition des crédits entre les juridictions, sur la la base des différentes enquêtes qu'elle a diligentées depuis 1982. Cette étape transitoire doit permettre aux gestionnaires désignés dans les Cours d'appel de compléter leur formation et de se doter des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences.

III. UN RENFORCEMENT TRES SENSIBLE DES MOYENS DU MINISTERE

Au-delà des mesures d'ordre générées par la prise en charge de la justice par l'Etat, le projet de budget prévoit une majoration d'environ 8 % des moyens de fonctionnement des services, traduisant ainsi une réelle volonté de modernisation et d'adaptation de la justice française.

1. En ce qui concerne les moyens de fonctionnement des services, on relève :

- la création nette de 882 emplois, qui viennent s'ajouter aux 1.810 postes supplémentaires rendus nécessaires par l'intégration des personnels des collectivités locales. Au total, le Ministère de la Justice bénéficiera donc de 2.692 emplois nouveaux en 1987, ce qui devrait porter ses effectifs budgétaires à 50.119. Une telle mesure est d'autant plus remarquable qu'elle intervient au moment où le Gouvernement souhaite réduire les effectifs de l'Administration de 1,5 %.

- l'inscription d'une provision interministérielle de 250 millions de francs destinée à financer des actions de prévention et de répression à l'égard des toxicomanes. Ce crédit se trouve rattaché au budget de la Justice à la suite du transfert sous l'autorité du Garde des Sceaux de la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie;

- un renforcement particulièrement significatif (+ 201 millions de francs, soit + 23 %) des sommes engagées par l'Etat au titre des frais de justice. Une telle évolution s'explique pour l'essentiel par un recours accru à l'aide judiciaire, dont le nombre de bénéficiaires a atteint 236.800 en 1985;

- hors transfert, une progression globale de 5 % des crédits de matériel et de fonctionnement des services ou d'entretien des immeubles. On remarquera plus précisément un renforcement à hauteur de 34 millions de francs des dépenses de matériel informatique, ce qui permettra d'accentuer le recours aux moyens modernes de traitement de l'information.

2. S'agissant du budget d'équipement, il progresse de 54,7 % en autorisations de programme et de 47,8 % en crédits de paiement.

Pour l'essentiel, cette évolution résulte de la priorité accordée aux services pénitentiaires: + 40,6 % en autorisations de programme (966 millions de francs contre 686 millions) et + 41,7 % en crédits de paiement (650 millions de francs contre 458,6 millions).

En revanche, l'évolution des dotations affectées aux Services judiciaires doit être interprétée avec prudence. Apparemment, elles sont multipliées par 5 en ce qui concerne les autorisations de programme et atteignent 311,7 millions de francs.

Un tel phénomène s'explique par la transformation des subventions d'équipement accordées aux collectivités locales en investissements directs de l'Etat, ce qui nécessite l'application d'un coefficient multiplicateur de 3,33. En réalité, pour ces services, la dotation des dépenses en capital augmente de 55 millions de francs, soit + 22 %.

IV. LA PROGRESSION D'ENSEMBLE RECOUVRE D'IMPORTANTES DISPARITES SECTORIELLES

La présentation d'ensemble, si elle traduit bien le caractère prioritaire du budget de la Justice, dissimule cependant les fortes disparités qui existent entre les différents secteurs d'intervention. Une analyse par action s'avère donc nécessaire.

	Budget de 1986	Budget de 1987	Variation en %	Part du total en 1987
				(%)
- Administration centrale et services communs	1.887,4	2.233,6	+ 18,3	16,7
- Services judiciaires	5.375,2	5.863,2	+ 7,9	43,5
- Services pénitentiaires	3.288,4	3.738,9	+ 13,6	28,0
- Services de l'éducation surveillée	1.319,4	1.313,3	- 0,4	9,8
- Conseil d'Etat	125,1	125,8	+ 0,5	0,9
- Divers (CNIL, Ordre de la libération et Légion d'honneur, Formation professionnelle)	141,0	136,2	- 3,4	1,0
Total	12.136,5	13.351,0	+ 10,-	100

Sous cet angle, il apparaît que deux secteurs sont particulièrement privilégiés : l'Administration pénitentiaire et les Services judiciaires, l'évolution des crédits de ce dernier poste étant toutefois altérée par le transfert des charges de justice à l'Etat.

En ce qui concerne l'Administration centrale, le rattachement de la provision interministérielle de lutte contre la toxicomanie enlève une partie de sa signification à l'évolution apparente des crédits entre 1986 et 1987.

En revanche, il apparaît très clairement que les autres domaines d'intervention, et particulièrement l'Education surveillée, supportent une partie des efforts consentis au bénéfice des secteurs prioritaires.

CHAPITRE III

LES CHOIX ET LEUR PRIX

Le projet de budget comporte donc trois priorités évidentes : les services judiciaires, les services pénitentiaires et la lutte contre la toxicomanie. Si les deux premières sont plus ou moins imposées par les événements, la troisième résulte de la ferme volonté des pouvoirs publics de lutter contre un fléau qui ronge notre société.

Toutefois, dans un contexte budgétaire général particulièrement rigoureux, ces choix ont un prix. Or, il est regrettable qu'une fois encore, celui-ci soit partiellement acquitté par l'éducation surveillée et dans une moindre mesure, par le Conseil d'Etat.

I. DES CHOIX NECESSAIRES DICTES PAR L'URGENCE

A. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UNE PRIORITE ABSOLUE

Dans le cadre d'une politique de sécurité publique, il s'agit d'adapter, dans les meilleurs délais, les moyens de l'administration pénitentiaire à l'évolution de la population pénale, tout en assurant des conditions de détention convenables.

Le projet de budget tente donc de répondre à ces impératifs. Les moyens mobilisés à cet effet pour 1987, soit 3,87 milliards en dépenses ordinaires (+ 9,2 %) et 967,4 millions de francs en crédits de paiement (+ 40,5 %) sont là pour en témoigner. Ils permettront en effet de poursuivre quatre objectifs majeurs :

1. Adapter les moyens aux besoins

A cet effet, **1.061 emplois** seront créés à compter du 1er juillet 1987, ce qui permettra la mise en service de 2.491 nouvelles places de détention, soit un accroissement de près de 8 % du nombre de places disponibles.

L'entretien des immeubles bénéficie de 10 millions de francs supplémentaires (+ 28,2 %) tandis que les **crédits d'achat et d'entretien du parc automobile** sont majorés de 4,9 millions de francs (+ 52,6 %). Cette dernière mesure permettra enfin à l'Administration pénitentiaire de renouveler un parc automobile souvent vétuste, et en tout état de cause, insuffisant. De même, les frais de déplacement sont renforcés à hauteur de 3,5 millions de francs (+ 18,6 %).

Les crédits de matériel progressent de 26 millions de francs, mais cette évolution globale recouvre deux mouvements de sens contraire : une économie de 12,9 millions sur les dépenses d'énergie, qui se justifie par une baisse des prix; une mesure nouvelle de + 38,9 millions de francs au titre des autres interventions et répartie entre le matériel (+ 24,2 millions de francs), le renforcement de la sécurité (+ 2 millions de francs), l'achat de mobilier de détention (+ 12,1 millions de francs) et les loyers (+ 0,6 million de francs).

Parallèlement, **les crédits d'entretien des détenus** augmentent de 50 millions de francs (+ 11 %) pour atteindre 502 millions de francs.

2. Améliorer les conditions de détention

Cet objectif passe essentiellement par une amélioration du dispositif de santé. En conséquence, les crédits de vacations aux médecins, pharmaciens et psychologues sont abondés à hauteur de 3,9 millions de francs (+ 20,8 %). De même, la transformation de l'hôpital de Fresnes en établissement public s'accompagne d'un vaste mouvement de personnel : 20 postes supplémentaires sont créés, tandis que 144 emplois sont ouverts soit par transfert de postes budgétaires, soit par transformation de crédits de vacations.

De même, un effort sera réalisé dans le domaine du travail et de la formation professionnelle des détenus. Ainsi, 3,7 millions de francs doivent permettre l'augmentation du nombre des postes de travail, tandis que 32 emplois – parmi les 1.061 – seront plus particulièrement destinés à l'encadrement du travail pénal et au développement de la formation professionnelle des détenus. Enfin, 300.000 francs supplémentaires permettront d'accroître le nombre des Ministres du culte, ainsi que leur rémunération.

3. Améliorer la situation des personnels

On relèvera en particulier l'augmentation des crédits destinés au paiement des heures supplémentaires (+ 3,8 millions de francs, soit + 27,6 %) et l'actualisation au taux de 4 % des indemnités suivantes : prime de surveillance de nuit, indemnités de sujétions particulières, indemnités de responsabilité des surveillants chefs et des chefs de maison d'arrêt.

Votre Commission des finances approuve pleinement ces diverses mesures prises en faveur de personnels exerçant un métier dangereux. En outre, il lui paraîtrait souhaitable qu'elles puissent s'accompagner de la recherche d'une parité réelle entre la rémunération des gardiens et celle des personnels de police, ainsi que d'une revalorisation sensible de la situation des personnels en fin de carrière.

4. Développer la politique d'équipement

En ce qui concerne les maisons centrales, les autorisations de programme se trouvent majorées de 15,5 % et atteignent 324 millions de francs. Ces crédits permettront de poursuivre la construction ou la restructuration des maisons centrales de Poissy et de la Plaine des Galets et des centres de détention d'Eysses et de Liancourt.

Les dotations réservées aux maisons d'arrêt et aux centres de semi-liberté connaissent une évolution beaucoup plus forte : les autorisations de programme augmentent de 50 % à 642 millions de francs, afin de poursuivre la construction des maisons d'arrêt de Brest, Borgo et Montpellier ainsi que les restructurations engagées à Nîmes, Bonneville et Chambéry.

Toutefois, comme l'indiquait le Garde des Sceaux devant l'Assemblée Nationale, cet effort pourtant non négligeable demeure largement

insuffisant pour assainir rapidement la situation dans le domaine pénitentiaire. Ainsi, au rythme proposé pour 1987, il faudrait près de vingt ans pour rattraper le retard accumulé au cours des dernières années en matière d'équipement.

A l'évidence, une telle perspective est intolérable. En conséquence, la Chancellerie se propose de faire appel à de nouvelles formules et envisage de recourir au financement privé pour accroître les capacités de détention d'environ 15.000 places.

B. LES SERVICES JUDICIAIRES : UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CREDITS

Dotés de 5.606,3 millions de francs en dépenses ordinaires et 303 millions de francs en autorisations de programme, les Services judiciaires constituent la seconde grande priorité du budget de 1987. En effet, si l'on élimine l'impact du transfert des charges de justice à l'Etat, ces crédits marquent respectivement une progression de 6,2 % et 22 %.

1. Un renforcement des moyens des juridictions

Il passe par la création de 75 postes de magistrats et de 24 emplois de fonctionnaires d'accompagnement (+ 3,5 millions de francs). On peut seulement regretter que ces créations ne soient effectives qu'à compter du 1er novembre 1987 et se justifient avant tout par la mise en place de diverses réformes pénales.

On relèvera en outre la suppression de 5 emplois d'interprète qui permet de gager les ouvertures de postes proposées au titre des antennes régionales d'équipement (Administration centrale).

Parallèlement, les moyens généraux des services sont renforcés à hauteur de 99,5 millions, dont 12,8 millions de francs au bénéfice des juridictions à la charge de l'Etat en 1986 et 86,7 millions de francs pour celles qui lui sont transférées en 1987.

Les crédits afférents aux frais de justice progressent de 201 millions de francs (22,9 %) pour atteindre 1.073 millions de francs. On remarquera en particulier une mesure nouvelle de 100 millions de francs au titre de l'aide judiciaire (+ 50,7 %) et de 80 millions de francs en ce qui concerne les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police. Enfin, l'indemnité allouée aux avocats au titre de l'aide judiciaire et des commissions d'office est relevée de 5 %, ce qui entraîne une dépense supplémentaire de 1,3 million de francs.

Par ailleurs, 9,19 millions de francs supplémentaires (+ 17,6 %) seront consacrés à **l'informatisation des juridictions**, l'essentiel de ce nouvel effort étant concentré sur les tribunaux dans le cadre du schéma directeur.

De même, 2 millions de francs viendront compléter les crédits destinés au développement des banques de données juridiques.

Enfin, les opérations d'indemnisation des anciens avoués étant pratiquement achevées, il est possible de réduire de 52,5 millions de francs (- 93 %) la dotation du Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat.

2. Un budget d'équipement en nette progression

Si l'on élimine les conséquences du transfert à l'Etat des charges de justice, les autorisations de programme progressent de 22 % et atteignent 303 millions de francs, dont 230 millions de francs au titre des tribunaux.

Parmi les opérations susceptibles d'être engagées en 1987, les investissements prioritaires concerneront notamment :

– **au titre des opérations nouvelles** : la seconde tranche de la Cité judiciaire de Dijon, l'ameublement et l'achèvement de la Cité judiciaire de Saint-Denis-de-la-Réunion et l'extension du Palais de Justice de Versailles, la poursuite des études relatives à la Cité judiciaire de Clermont-Ferrand et à l'annexe du Palais de Justice de Nanterre.

– **au titre des opérations de rénovation** : les travaux d'aménagement des Cours d'appel d'Agen, Aix-en-Provence, Douai, Paris, Rennes, Toulouse, Versailles ainsi que la restructuration des Palais de Justice d'Angoulême, Chambéry, Marseille, Nevers, Pau et Caen.

Si les nouveaux moyens ainsi mis à la disposition des services judiciaires devaient permettre de stabiliser la situation dans les juridictions, il n'en reste pas moins qu'ils demeurent également insuffisants pour apurer le volume d'affaires restant à juger et amorcer une véritable décroissance des délais d'instance. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, ce sont en effet 1.000 postes supplémentaires de magistrats

qui seraient alors nécessaires pour atteindre un tel objectif, c'est-à-dire pour revenir à un délai d'attente moyen de 6 mois devant un Tribunal de grande instance et d'un an devant une Cour d'appel ou la Cour de cassation.

Or, un accroissement aussi sensible du nombre des magistrats poserait sans nul doute des problèmes budgétaires, mais également de recrutement.

Pour pallier ces inconvénients, la Chancellerie étudie donc actuellement un plan pluriannuel qui permettrait de limiter le nombre des créations d'emploi à 350 en cinq ans grâce à trois grandes mesures d'accompagnement, à savoir :

- le maintien en fonction au-delà de l'âge de la retraite des magistrats qui le souhaiteraient;
- la création d'emploi de magistrats placés auprès des chefs de Cours et plus particulièrement destinés à remplacer leurs collègues absents;
- enfin, la création d'une fonction d'aide à la décision, celle-ci étant assurée par certains greffiers qui, parallèlement, se trouveraient déchargés de toute ou partie de leurs tâches traditionnelles.

Une telle initiative doit être encouragée. Il est en effet impératif d'éviter que la situation actuelle ne conduise à une véritable démobilitation des magistrats qui, jusqu'à présent, ont toujours réussi à assumer leurs tâches malgré le formidable accroissement du nombre des affaires.

II. L'ADMINISTRATION CENTRALE : INFORMATIQUE, LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE ET TRANSFERT DES CHARGES DE JUSTICE A L'ETAT

Le sensible accroissement des compétences financières directes de l'Etat en matière de fonctionnement de la Justice nécessite un renforcement des moyens des services centraux. Ce mouvement se trouve accentué par le rattachement au Ministère de la justice de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie qui s'accompagne de l'inscription d'une provision de 250 millions de francs destinée à financer des actions de prévention et de répression à l'égard des toxicomanes.

En conséquence, les dotations destinées à l'Administration centrale et aux services communs atteignent 2,22 milliards de francs en dépenses ordinaires (+ 18,4 %). Toutefois, les crédits d'investissement évoluent de façon beaucoup moins favorable.

a) La lutte contre la toxicomanie.

En 1983, l'INSERM estimait à 800.000 le nombre de Français qui avaient, à un titre ou à un autre, touché à la drogue. Ce chiffre a été repris par le Comité national de prévention de la délinquance. Le nombre des héroïnomanes se situait, d'après les mêmes sources, entre 80.000 et 120.000. Selon un sondage réalisé au début d'octobre, à l'heure actuelle 2.500.000 personnes touchent à la drogue, essentiellement des jeunes.

Une réponse particulièrement énergique des pouvoirs publics était nécessaire. Le projet de budget pour 1987 prévoit donc d'inscrire une provision de 250 millions de francs au Ministère de la Justice, et qui vient compléter les 294 millions de francs déjà mobilisés à cet effet au titre du budget des Affaires sociales.

b) La poursuite de l'informatisation

Dans ce domaine, 23,3 millions de francs supplémentaires seront consacrés aux dépenses d'informatique, bureautique et télématique dans le cadre du schéma directeur 1984-1988.

En outre, 1987 verra le début des travaux d'élaboration du futur schéma directeur de l'informatique judiciaire qui couvrira les années 1989 - 1993. Ses travaux débiteront au cours du second trimestre 1987 et dureront un an.

La réalisation d'un schéma directeur étant l'occasion de faire le point sur la pertinence des politiques menées jusqu'alors, sur la qualité des applications développées, sur les évolutions technologiques, le Garde des Sceaux a estimé utile de faire réaliser avant le début de ces travaux un audit complet des services informatiques du Ministère de la Justice. Cet audit, confié à la société Télésystèmes, est en cours de réalisation.

c) Un renforcement des moyens essentiellement dû au transfert des charges de justice à l'Etat.

En ce qui concerne les effectifs, le transfert des charges de justice à l'Etat nécessite l'ouverture de 14 emplois sociaux en vue d'assurer l'intégration des agents des collectivités locales (1,87 million de francs).

De même, il est nécessaire de créer 31 emplois nouveaux, dont 21 dans les antennes régionales d'équipement, deux dans le Service central de l'équipement et huit dans les Services centraux chargés de la gestion des juridictions afin que le Ministère puisse adapter ses effectifs à ses nouvelles compétences.

En revanche, la transformation de l'hôpital de Fresnes en établissement public, qui s'accompagne du transfert des postes budgétaires correspondants, se traduit par une suppression de 54 emplois d'infirmiers (- 7,3 millions de francs) tandis que 22 autres emplois (- 2,5 millions de francs) se trouvent supprimés dans le cadre de la mesure générale de ré déploiement des effectifs.

Les moyens généraux des services bénéficient d'une mesure nouvelle de 14,78 millions de francs, plus particulièrement destinés aux frais de loyer, P.T.T. et matériel.

En apparence, **les dépenses en capital** diminuent de manière sensible : - 40 % en autorisations de programme et - 7,4 % en crédits de paiement.

Cette régression provient exclusivement de l'achèvement des programmes informatiques antérieurs à 1985, qui entraîne la disparition des autorisations de programme inscrites à ce titre (10 millions de francs) et une réduction de 6,9 millions de francs (- 87 %) des crédits de paiement correspondants.

En revanche, les moyens destinés aux équipements sociaux et aux services s'accroissent de 3,5 millions de francs en autorisations de programme (+ 53 %) et de 6,1 millions de francs en crédits de paiement (+ 174 %), permettant ainsi la réalisation de divers travaux d'amélioration dans les locaux de l'administration centrale (sécurité de l'accès Saint-Honoré en particulier).

III. L'EDUCATION SURVEILLEE : DES SACRIFICES IMPOSES PAR LA RIGUEUR BUDGETAIRE

Les choix précédemment mis en évidence comportent cependant des contreparties au sein même du budget de la Justice. En effet, une fois encore, le secteur de l'Education surveillée supporte l'essentiel des économies imposées par les impératifs budgétaires. Si les crédits qui lui sont consacrés restent pratiquement stables en matière de dépenses ordinaires (- 0,1 %), il apparaît que le budget d'investissement accuse une nouvelle baisse de 11,7 % en crédits de paiement (30,34 millions de francs) et de 10 % en autorisations de programme (31,62 millions de francs), ce qui interdit toute implantation nouvelle en 1987.

A côté d'un léger accroissement des crédits de matériel (+ 1,7 million de francs) et d'un renforcement massif des dépenses d'informatique (+ 1 million de francs), le projet de budget reste essentiellement marqué par la suppression de 197 emplois (- 23,3 millions de francs) dont 133 éducateurs et 10 professeurs techniques.

Votre Commission des Finances est particulièrement préoccupée par cette évolution.

En effet, le budget de la Justice consacrait encore 11,6 % de ses moyens à l'éducation surveillée en 1985. Désormais, pour l'exercice 1987, cette part n'atteindra plus que 9,8 %. Or parallèlement, le nombre de jeunes pris en charge durant l'année par le secteur public connaissait une évolution diamétralement opposée, en passant de 58.700 en 1983 à 68.800 en 1985. On peut donc craindre que les suppressions d'emploi proposées pour 1987 ne conduisent à une nouvelle dégradation des taux d'encadrement dans les structures d'hébergement et dans les services de milieu ouvert.

Il est en outre regrettable qu'actuellement, 24 tribunaux pour enfants ne disposent toujours pas d'un équipement de base leur permettant d'assurer en ce domaine les fonctions de consultation d'hébergement de formation professionnelle ou générale absolument indispensables pour une véritable politique de prévention à l'égard des mineurs.

De telles carences comportent de graves conséquences, car les mineurs aujourd'hui exclus du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse risquent de devenir les délinquants de demain. D'ailleurs, la forte progression (+ 10,6 % entre 1981 et 1985) du nombre de mineurs condamnés à des peines de prison ferme constitue déjà un indice particulièrement inquiétant.

Certes, le domaine de l'éducation surveillée forme un ensemble complexe aux réalités multiples et aux besoins très divers. A cet égard, l'audit commandé par le Garde des Sceaux devrait rapidement permettre de mieux appréhender cette situation.

Votre rapporteur souhaite donc vivement qu'à l'issue de cette opération de clarification, les services de l'éducation surveillée puissent disposer des moyens indispensables pour répondre aux priorités qui auront pu être mises en évidence.

CONCLUSION

Malgré les ombres que votre rapporteur se devait de souligner, non dans un esprit de critique stérile, mais comme un appel à un plus grand effort de la Nation pour sa justice, il apparaît clairement que le budget qui nous est soumis marque la volonté de l'Etat de poursuivre et d'accélérer la modernisation de notre appareil judiciaire.

Votre Commission des Finances s'en réjouit, comme elle note avec intérêt la courageuse réflexion entreprise par le Garde des Sceaux pour doter son Ministère de moyens nouveaux en matière d'investissements pénitentiaires par l'appel au financement privé.

Elle propose au Sénat l'**approbation** de ce budget.

Réunie le 5 novembre 1986 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial, les crédits du ministère de la Justice pour 1987.

A l'issue de cet examen, la Commission a décidé, de proposer au Sénat l'**adoption des crédits pour 1987 du Ministère de la Justice.**