

PROJET DE LOI  
DE PROGRAMME

adopté

le 22 décembre 1994

N° 66  
**S É N A T**

---

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

# PROJET DE LOI DE PROGRAMME

*relatif à la justice.*

**(Texte définitif.)**

*Le Sénat a adopté, dans les conditions prévues à l'article 45 (alinéas 2 et 3) de la Constitution, le projet de loi de programme dont la teneur suit :*

---

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) :** 1<sup>re</sup> lecture : 1334, 1427, 1439 et T.A. 260.  
2<sup>e</sup> lecture : 1604, 1681 et T.A. 288.  
1792 et C.M.P. : 1831 et T.A. 338.

**Sénat :** 1<sup>re</sup> lecture : 586 (1993-1994), 30, 25 et T.A. 16 (1994-1995).  
2<sup>e</sup> lecture : 87, 116 et T.A. 39 (1994-1995).  
C.M.P. : 179 (1994-1995).

Article premier.

Sont approuvées les orientations du rapport annexé à la présente loi.

Art. 2.

La présente loi programme les équipements et les emplois des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice, afin de contribuer à la mise en œuvre du rapport annexé, pour les années 1995 à 1999.

Art. 3.

Le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de cette programmation est fixé à 8,1 milliards de francs, ainsi répartis :

- services judiciaires : 4,5 milliards ;
- administration pénitentiaire : 3 milliards ;
- protection judiciaire de la jeunesse : 0,4 milliard ;
- juridictions administratives : 0,2 milliard.

Art. 4.

Il est prévu de créer 5 760 emplois budgétaires pendant la période 1995-1999. Ces créations d'emplois, complétées par les mesures prévues par le rapport annexé, permettront d'augmenter de 6 100 les effectifs disponibles de la façon suivante :

<b>Services judiciaires .....</b>	<b>1 400</b>
<i>dont :</i>	
- magistrats .....	300
- fonctionnaires .....	1 020
- magistrats exerçant à titre temporaire (en équivalent temps plein) .....	80

<b>Conseil d'Etat et juridictions administratives .....</b>	<b>380</b>
<i>dont :</i>	
– magistrats, emplois de conseiller de deuxième classe, conseiller de première classe, conseiller hors classe, président, président hors classe de tribunal administratif .....	180
– fonctionnaires .....	200
<b>Administration pénitentiaire .....</b>	<b>3 920</b>
<b>Protection judiciaire de la jeunesse .....</b>	<b>400</b>

Art. 5.

Avant le 31 décembre 1995, le Gouvernement présentera au Parlement ses orientations relatives à la révision de la carte judiciaire.

Art. 6.

Pour chacune des années 1995 à 1999 et avant l'ouverture de la première session ordinaire, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'exécution de la présente loi, comportant notamment le détail des opérations de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, le budget de la justice au cours de l'exercice en cours.

*Délibéré, en séance publique, à Paris, le 22 décembre 1994.*

*Le Président,*

*Signé : René MONORY.*

## **RAPPORT ANNEXÉ**

La loi de programme a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice par l'attribution de moyens supplémentaires de 1995 à 1999 : ouverture de 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme et augmentation des effectifs autorisés de 6 100.

Les objectifs de la loi de programme relative à la justice sont fixés pour chacune des missions principales du ministère de la justice par le présent rapport.

### **I. – LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

La rapidité de la justice étant une exigence primordiale des justiciables, il convient d'accroître les moyens des juridictions pour réduire les délais de jugement, actuellement de cinq mois devant les tribunaux d'instance, neuf mois devant les tribunaux de grande instance et quatorze mois devant les cours d'appel, à trois, six et douze mois.

#### **1. Modifier les structures.**

L'évolution souhaitable de l'organisation judiciaire doit concilier trois exigences : le maintien d'une justice de proximité, un meilleur emploi des magistrats et fonctionnaires de justice, ainsi qu'une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes. L'adaptation de la carte judiciaire doit s'insérer dans le dispositif d'aménagement du territoire afin que les équilibres locaux soient sauvegardés. Le recours au télétravail pourrait permettre aux greffes des tribunaux d'instance ou de grande instance de se répartir équitablement la charge de travail, par exemple en se spécialisant par type de contentieux. L'adaptation de la carte judiciaire sera conduite progressivement à l'intérieur de chaque cour d'appel, en concertation avec les diverses parties intéressées, et assortie de formules incitatives.

## **2. Réformer la procédure et l'organisation judiciaire.**

L'activité du juge sera recentrée sur sa mission essentielle qui est de dire le droit. Il doit être déchargé des tâches qui ne lui incombent pas nécessairement et entouré d'équipes composées de fonctionnaires, de conciliateurs, de médiateurs et d'assistants qui préparent son travail et traitent à leur niveau les dossiers qu'il leur confie.

Enfin, sans mettre en cause le principe de l'inamovibilité, il convient d'assouplir les règles de fonctionnement des juridictions pour éliminer les points de blocage temporaires.

Ces réformes s'accompagneront d'une augmentation du nombre de magistrats professionnels, de l'ordre de 300, dont 30 conseillers en service extraordinaire dans les cours d'appel. Ils seront affectés dans les secteurs les plus sensibles : parquets, cours d'appel, tribunaux pour enfants, application des peines.

En outre, pour réduire les délais, il sera fait appel à des magistrats exerçant à titre temporaire dans les juridictions de premier degré – dans un premier temps, une expérience sera menée dans deux ou trois cours d'appel – sur la base de l'équivalent de 80 juges à temps plein et les greffes seront renforcés par la création de 835 emplois et la levée de mise en réserve de 185 emplois de fonctionnaires.

## **3. Améliorer le patrimoine immobilier.**

Un crédit de 4,5 milliards de francs sera affecté aux besoins prioritaires pour assurer la sécurité des personnes, la pérennité des ouvrages et l'adaptation fonctionnelle des locaux ainsi qu'à la réduction du déficit de 250 000 m<sup>2</sup> de surfaces utiles judiciaires hors Paris, dont 100 000 dans les départements prioritaires.

## **4. Mieux administrer.**

En contrepartie des efforts de la Nation, la justice doit mieux s'administrer. L'inspection générale du ministère sera renforcée et, dans chaque cour d'appel, sera créée une structure de gestion, animée par des personnels qualifiés placés sous l'autorité des chefs de cour ; elle

assurera une véritable gestion déconcentrée en préparant les arbitrages budgétaires entre les juridictions du ressort, en suivant l'utilisation des crédits, l'entretien des bâtiments et en gérant les fonctionnaires.

\*

\* \*

La dignité de la justice exige que la situation matérielle des magistrats soit améliorée et que les chefs de juridiction soient placés dans une position comparable à celle des représentants territoriaux de l'Etat.

## **II. – L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Le deuxième objectif de la loi de programme est de contribuer à résoudre les problèmes de l'administration pénitentiaire en créant 3 920 emplois supplémentaires et en consacrant 3 milliards de francs à l'investissement.

Afin de mieux faire face aux problèmes posés par la surpopulation carcérale, le sous-encadrement des détenus et la vétusté du parc immobilier, un effort sera mené dans trois directions.

### **1. Renforcer l'encadrement des détenus et restaurer le parc immobilier.**

Environ 1 400 emplois seront créés pour renforcer l'encadrement des détenus, notamment des criminels sexuels et des prévenus dangereux, qui seront incarcérés dans des maisons d'arrêt régionales afin d'améliorer la sécurité des personnels et de permettre un meilleur suivi des détenus, gage de leur réinsertion ultérieure.

Des travaux d'aménagement, d'un montant de 900 millions de francs, seront effectués, en particulier sur le plan sanitaire, tandis que les places les plus vétustes seront abandonnées, de manière à faciliter le travail des surveillants et à mettre fin aux conditions de détention dégradantes qui peuvent subsister.

## **2. Lutter contre la surpopulation carcérale.**

Les capacités de détention seront accrues de plus de 4 000 places qui s'ajouteront aux 800 places nouvelles en cours de construction outre-mer.

Ces réalisations sont diversifiées pour répondre aux besoins nouveaux. Deux maisons centrales à petits effectifs seront construites pour accueillir les condamnés qu'il convient d'isoler de la masse des détenus. De plus, un programme de 1 200 places en centres de semi-liberté sera lancé, car il est inutile de prévoir pour certains condamnés des détentions sévères et une rupture totale avec le monde extérieur quand une surveillance légère suffit.

En conséquence, compte tenu des places des prisons fermées qui devront être remplacées, devront être recrutés environ 1 750 agents, dont 300 pour les centres de semi-liberté, et engagés des investissements d'un montant de 2,1 milliards.

## **3. Mettre en œuvre une nouvelle politique pénale.**

Pour prévenir la récidive, la politique pénale ne peut pas être uniquement fondée sur la mise en détention.

La détention provisoire doit être l'exception.

Les peines inférieures à six mois doivent pouvoir être converties en travaux d'intérêt général.

Cette politique exige la mise en place de moyens nouveaux : actuellement, 100 000 condamnés en milieu ouvert sont suivis par 768 agents ; ce nombre sera doublé pour que les juges n'hésitent pas à prononcer des peines alternatives à l'emprisonnement.

## **III. – LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (P.J.J.)**

La protection judiciaire de la jeunesse doit, face à la montée de la délinquance juvénile, bénéficier d'un accroissement de ses moyens d'intervention, consistant dans le recrutement de 400 agents et 400 millions de francs d'investissements.

En outre, le Gouvernement s'emploiera à ce que la protection judiciaire de la jeunesse coordonne ses activités avec celles des départements, compétents en matière d'aide sociale.

### **1. Renforcer les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.**

La protection judiciaire de la jeunesse doit recentrer ses missions sur l'exécution des décisions pénales car, pour arrêter la délinquance, il faut que les mineurs qui s'y laissent aller rencontrent, le plus tôt possible, un obstacle sur le chemin de leur dérive. Des magistrats plus nombreux, mieux entourés, doivent pouvoir intervenir rapidement, rappeler l'interdit et sanctionner sa transgression. Les mesures de réparation pénale instituées par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale devraient être développées ; l'objectif à atteindre est de 9 000 mesures par an.

Les centres d'hébergement à qui les cas les plus difficiles sont confiés verront leur capacité augmenter de 40 %, soit 500 places.

Il est également nécessaire d'augmenter les possibilités de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert, situés le plus souvent dans les agglomérations, au cœur ou à proximité immédiate des zones difficiles.

### **2. Améliorer la qualité de ses interventions.**

Un effort d'encadrement sera consenti en faveur des centres de jour, 50 % des jeunes confiés à ces centres étant en rupture d'obligation scolaire, 80 % d'entre eux ayant un niveau scolaire inférieur au CM 1, 30 % ne sachant ni lire, ni écrire, ni compter.

Des personnels qualifiés devraient être recrutés pour assurer l'accompagnement psychiatrique, psychologique et social des jeunes dont la personnalité est déstructurée.



## IV. – LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Les délais moyens de jugement devraient être ramenés à un an devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.

Afin de réduire les délais actuels, seront recrutés 180 magistrats de l'ordre administratif (dont 75 en surnombre) et 200 agents de greffe, et engagés des investissements d'un montant de 200 millions de francs pour les juridictions.

### 1. Augmenter les effectifs de magistrats et de fonctionnaires.

Pour mieux faire face à l'accroissement des contentieux portés devant les tribunaux administratifs comme devant les cours administratives d'appel, est prévue la création de 21 emplois de magistrats par an pendant cinq ans dont des emplois de conseillers hors classe, de présidents et de présidents hors classe de tribunal administratif.

Afin de résorber les stocks, sera mis en place, à titre transitoire, un programme quinquennal de magistrats en surnombre, à raison de quinze personnes par an recrutées conformément à la loi n°            du            relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Pour être pleinement efficaces, les créations d'emplois de magistrats s'accompagneront de créations d'emplois de fonctionnaires dans les greffes.

### 2. Renforcer les moyens des juridictions.

Deux nouveaux tribunaux administratifs seront institués en Ile-de-France. Deux nouvelles cours administratives d'appel seront créées pour permettre un rééquilibrage des ressorts géographiques de ces cours.

*Vu pour être annexé au projet de loi adopté par le Sénat dans sa séance du 22 décembre 1994.*

*Le Président,*

*Signé : René MONORY.*