

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, 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° 18

JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.*

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Bailayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 22), 2366 (tomes I et II) et In-8° 663.  
Sénat : 66 (1984-1985)

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. Principales observations de la Commission</b> .....	5
<b>II. Examen en commission</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	9

### CHAPITRE I

<b>L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS : LES APPARENCES DE LA MODERNISATION ET LA REALITE DE LA RIGUEUR</b> .....	11
--	----

<b><i>A. UN BUDGET EN APPARENCE EPARGNE PAR LA RIGUEUR</i></b> .....	11
--	----

1. Les dépenses ordinaires .....	12
----------------------------------	----

2. Les dépenses en capital .....	14
----------------------------------	----

<b><i>B. LA REALITE DES CONTRAINTES FINANCIERES</i></b> .....	14
---	----

1. Présentation par grandes actions .....	14
---	----

2. Les faiblesses du budget .....	15
-----------------------------------	----

### CHAPITRE II

<b>SERVICES JUDICIAIRES : DES MOYENS QUI NE SONT PAS A LA MESURE DES BESOINS</b> .....	19
--	----

<b><i>A. QUELS MOYENS POUR LA POLITIQUE DE MODERNISATION ?</i></b> .....	19
--	----

1. L'ampleur des besoins : un constat toujours aussi préoccupant .....	20
--	----

2. Les moyens matériels des juridictions .....	21
--	----

3. A la recherche d'autres moyens .....	24
---	----

<b>B. QUELS MOYENS POUR AMELIORER LE SORT DES JUSTICIABLES ?</b> .....	26
1. L'accès à la justice .....	26
2. La solidarité à l'égard des victimes .....	27

### CHAPITRE III

<b>SERVICES PENITENTIAIRES : UNE PRIORITE JUSTIFIEE DANS UN CONTEXTE PREOCCUPANT</b> .....	29
<b>A. UNE SITUATION ENCORE TRES PREOCCUPANTE</b> .....	29
<b>B. LES MOYENS NOUVEAUX PREVUS POUR 1985</b> .....	30
1. Les moyens en personnel .....	30
2. Les crédits d'équipement .....	31
3. L'amélioration des conditions de détention .....	32

### CHAPITRE IV

<b>EDUCATION SURVEILLEE : UN BUDGET EN DEMI-TEINTE</b> .....	35
<b>A. L'EVOLUTION DES CREDITS</b> .....	35
<b>B. LES GRANDES ORIENTATIONS PREVUES</b> .....	37
<b>ANNEXE : La situation de la Cour de Cassation</b> .....	39

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Tel qu'il est prévu pour 1985, le budget de la Justice révèle une contradiction fondamentale : avec une augmentation de 8,1 % de ses crédits, il est partiellement épargné par la politique de rigueur et on pourrait penser qu'il bénéficie d'une relative priorité mais, dans le même temps, le peu de place qui lui est réservé apparaît, une fois de plus, lorsqu'on mesure la part réduite (1,12 %) qu'il occupe dans le budget de l'Etat.

1. Dans ce contexte, votre Commission prend acte de l'effort fait en faveur des services pénitentiaires dont les effectifs vont être augmentés grâce à la création de 346 emplois et dont les crédits d'équipement évolueront de manière favorable en autorisations de programme et crédits de paiement mais elle observe que ces crédits ne sont pas à la mesure des besoins et que la situation dans les établissements reste particulièrement préoccupante. Au surplus, les surveillants de prison ne font l'objet d'aucune amélioration substantielle et, en particulier, la parité entre leurs rémunérations et celles des policiers est repoussée à une échéance incertaine.

2. Votre Commission relève la progression des dépenses d'informatique mais constate qu'une part non négligeable est destinée à la restructuration et au renforcement des banques de données juridiques et ne bénéficiera donc pas directement à la modernisation de la gestion des services judiciaires, de l'éducation surveillée ou des services pénitentiaires.

3. S'agissant des services judiciaires, il faut regretter le nombre très réduit de créations de postes (27 emplois dont 14 de magistrats seulement) et l'abandon virtuel du plan de quatre ans visant au recrutement de 600 magistrats à compter de 1983. En dépit d'une gestion très serrée des vacances de postes et des mesures prises pour rationaliser les méthodes de

travail et pour alléger certains contentieux, force est de constater l'encombrement des cours et tribunaux et la longueur des procédures. Le rapporteur spécial s'inquiète, à cet égard, tout particulièrement de la situation de la Cour de Cassation dont l'exiguïté des locaux est grave. Il remarque, d'autre part, que les aménagements possibles concernant les contentieux de masse pourront, certes, concourir à un allègement des charges des juridictions mais qu'ils se heurtent à une limite : la volonté des Français d'avoir toujours la possibilité de s'adresser à la justice. Y renoncer serait la marque d'un échec et d'un renoncement très graves pour l'institution judiciaire.

4. En matière de dépenses en capital, la contrepartie de la priorité réservée aux équipements pénitentiaires se traduit par un recul très significatif des dépenses d'équipement des services judiciaires et dans une moindre mesure de celles de l'éducation surveillée.

5. Votre Commission, qui a toujours été très attachée au développement de la prévention et à la protection des jeunes en danger, regrette que l'éducation surveillée ne fasse pas l'objet d'un traitement particulier en 1985 ; hormis l'amélioration de l'encadrement qui résultera de la transformation d'emplois en 40 postes de sous-directeurs, aucun renforcement en personnel n'est envisagé.

6. Elle s'est interrogée, enfin, sur les conditions dans lesquelles pourra avoir lieu le transfert à l'Etat des compétences en matière de justice au terme de l'ajournement en 1986 proposé par le Gouvernement, car ce transfert exigera des moyens financiers et en personnel qu'il sera difficile de dégager sauf à compromettre les autres actions du ministère.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission des Finances a examiné les crédits du ministère de la Justice pour 1984, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial.

Après que **M. Georges Lombard** eut présenté l'évolution d'ensemble des dépenses et développé ses observations, un débat s'est instauré au cours duquel **M. Germain Authié**, rapporteur pour avis de la Commission des Lois est intervenu pour manifester son adhésion aux analyses présentées par le rapporteur spécial.

**M. Pierre Gamboa** s'est inquiété de la longueur des procédures des règlements contentieux des accidents de la circulation ayant provoqué des dommages corporels.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a questionné le rapporteur spécial sur le nombre des détentions préventives et souhaité obtenir des précisions sur les permissions de sortie des détenus et les libérations conditionnelles rappelant qu'il avait le sentiment que ces permissions étaient réduites aujourd'hui à leur niveau le plus bas depuis de nombreuses années.

**M. Jean Francou** a regretté l'application insuffisante des textes relatifs à l'expulsion des étrangers en situation irrégulière.

**M. René Monory** a souhaité savoir si la décentralisation des compétences en matière de justice serait réellement effective au 1er janvier 1986.

**M. Edouard Bonnefous**, président, a noté l'augmentation importante du nombre des détenus et s'est inquiété de savoir si cette progression n'était pas liée à l'aggravation de l'insécurité. Il a également vivement regretté que le ministère n'ait pas encore réglé le délicat problème des gardiens de prison dont les mouvements revendicatifs continuent de menacer gravement l'ordre public.

Après que le rapporteur spécial eût apporté quelques précisions, notamment à propos des motifs de l'action des gardiens de prison, la Commission a ensuite décidé à la majorité, compte tenu des aspects budgétaires positifs mais eu égard également aux aspects psychologiques et politiques plus inquiétants de la politique de ce ministère, **de ne pas recommander au Sénat l'adoption de ce budget.**

**Mesdames, Messieurs,**

Dans la note de synthèse qui présente le budget de la Justice, la Chancellerie affirme qu'« en termes quantitatifs, les ressources dégagées par l'allocation de dotations nouvelles, par des redéploiements internes au sein du budget, ou par la réalisation d'économies permettront, tout à la fois, d'améliorer le fonctionnement des services, d'accroître les capacités d'interventions par voie de subventions et d'enrayer l'érosion du budget d'équipement du secteur pénitentiaire ».

Elle précise, par ailleurs, que « le budget de la Justice pour 1985 marque la continuité de l'action gouvernementale à l'égard d'un service public dont la rénovation constitue l'un des objectifs majeurs du IXe Plan ».

La progression globale du budget du ministère de la Justice, qui est de 8,1 % en 1985, permettra-t-elle d'atteindre les objectifs rappelés ci-dessus ? C'est ce que votre rapporteur spécial s'est efforcé de vérifier en soulignant aussi bien les ombres que les lumières plus ou moins vives de ce budget, et en essayant, au-delà de l'apparence des chiffres, de saisir la réalité des choses.

## CHAPITRE I

### L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS : LES APPARENCES DE LA MODERNISATION ET LA REALITE DE LA RIGUEUR

La présentation flatteuse faite par le ministère de l'évolution des crédits de la Justice pour 1985 pourrait laisser penser que la poursuite de la rénovation et de la modernisation de l'appareil judiciaire sera assurée sans difficulté lors du prochain exercice budgétaire. Au-delà des apparences, l'analyse des crédits fait apparaître que les principes de rigueur ont obligé à des choix très sélectifs qui laissent dans l'ombre d'importants aspects de l'adaptation de notre justice aux nécessités contemporaines.

#### *A. Un budget en apparence épargné par la rigueur*

Dans le projet de budget pour 1985, les dépenses du ministère de la Justice s'élèvent à 11.152,2 millions de francs contre 10.316,6 millions de francs en 1984, ce qui équivaut à une augmentation de 8,1 %, légèrement supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat. Ces crédits représentent 1,12 % de l'ensemble du budget (contre 1,09 en 1984 et 1,05 en 1983 et 1982), soit une part modeste parmi les dépenses publiques.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution des principales catégories de dépenses :

(en millions de francs)

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation en %
<b>I. Dépenses ordinaires</b>	<b>9.864,0</b>	<b>10.549,10</b>	<b>+ 6,9</b>
. moyens des services	8.963,83	9.661,96	+ 7,7
. interventions	900,17	887,14	- 1,4
<b>II. Dépenses en capital (crédits de paiement)</b>	<b>452,67</b>	<b>603,12</b>	<b>+ 33,2</b>
. investissements exé- cutés par l'Etat	358,67	528,04	+ 47,2
. subventions d'investissement	94,00	75,07	- 20,1
<b>Total</b>	<b>10.316,67</b>	<b>11.152,22</b>	<b>+ 8,1</b>
<b>Autorisations de programme</b>	<b>524,59</b>	<b>566,2</b>	<b>+ 7,9</b>
. investissements exé- cutés par l'Etat	444,39	498,58	+ 12,1
. subventions d'investissement	80,20	73,68	- 8,1

Si, en apparence, le budget de la Justice semble épargné par la rigueur, en réalité, l'examen des dépenses ordinaires et des dépenses en capital révèle que la situation est loin d'être satisfaisante pour un certain nombre d'actions fort importantes.

### 1. Les dépenses ordinaires

Elles s'élèvent à 10.549,1 millions de francs en progression de 6,9 % par rapport à 1984. Elles représentent 94,6 % du total du budget et sont constituées à 62,5 % de dépenses de personnel, le reste étant réparti à raison de 21,9 % pour les dépenses de matériel, de fonctionnement des services et les travaux d'entretien et à raison de 10,2 % pour les subventions et interventions. Ce rappel donne la mesure de la marge relativement étroite existant pour effectuer des redéploiements dans un contexte de rigueur.

Eu égard aux réductions de personnel pratiquées dans de nombreux autres ministères, le département de la Justice est relativement favorisé avec la création brute de 380 emplois qu'il faut ramener par le jeu des mesures d'économies (- 30 emplois), des transformations (- 10 emplois), d'ouverture d'emplois de titularisation (+ 5 emplois) et de transferts (+ 2 emplois) à 347 créations nettes.

La priorité a été réservée à l'administration pénitentiaire qui bénéficie de 346 créations brutes dont l'essentiel (312 emplois) devrait permettre la mise en service d'environ 1.000 places de détention, le reste étant destiné à faciliter l'amélioration des conditions de détention (24 emplois d'aides soignants ou d'infirmiers, d'instructeurs ou d'éducateurs) et à développer le travail d'intérêt général (10 emplois d'éducateurs et d'assistantes sociales).

En revanche, les créations dans les services judiciaires sont limitées à 27 emplois pour permettre le début de l'application de la loi du 9 juillet 1984 renforçant les droits des personnes lors de la décision sur la mise en détention provisoire (soit 14 postes de magistrats et 13 de fonctionnaires). Un emploi de cadre territorial est prévu en outre pour régulariser une situation au tribunal de première instance de Nouméa et deux emplois sont créés au Conseil d'Etat pour permettre la poursuite de la modernisation par l'informatique.

Quant à l'éducation surveillée, elle enregistre la suppression de 7 emplois d'éducateurs pour gager la création de 40 postes de sous-directeurs qui sont nécessaires pour assurer la représentation de l'éducation surveillée à un niveau de grade suffisant dans les départements de moyenne importance.

Après les dépenses de personnel, les crédits de matériel et de fonctionnement des services occupent la deuxième place au sein du titre III avec 1.553 millions de francs en progression de 18,5 %. Ceux affectés aux services pénitentiaires augmentent de 19,6 %, de même que ceux affectés à l'éducation surveillée.

Quant aux dépenses de fonctionnement en matière d'informatique, elles s'élèvent à 79,3 millions de francs en progression de 27,3 %.

L'évolution des interventions publiques (soit 887,1 millions de francs) est caractérisée en 1985 par une diminution de 1,4 % des dépenses qui résulte d'un double mouvement : en effet, le recul de 2 % des dépenses de subventions en faveur des collectivités locales pour la prise en charge du fonctionnement et de l'équipement des tribunaux n'est pas compensé par l'augmentation de près de 12 % qui porte sur les subventions consacrées aux actions d'assistance et de solidarité qui permettent d'accompagner l'action des juridictions et des services du ministère (contrôle judiciaire, aide aux victimes, insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté etc.).

## **2. Les dépenses en capital**

Après la stagnation, voire le recul enregistré en 1984, les dépenses en capital connaissent une évolution plus favorable. Les crédits de paiement s'élèvent à 603,1 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 33,2 % tandis que les autorisations de programme atteignent le montant de 566,2 millions de francs, soit une augmentation de 7,9 %.

Mais cette évolution doit être sérieusement nuancée car les augmentations constatées sont essentiellement dues à la priorité réservée, d'une part, aux investissements dans les services pénitentiaires ou dans les établissements post-pénaux qui augmentent, en autorisations de programme, pour les premiers de 16,3 % et, pour les seconds de 15,4 % et, d'autre part, aux investissements en matière d'informatique (dont les autorisations de programme et les crédits de paiement doublent).

En revanche, tous les investissements dans les autres domaines régressent, qu'il s'agisse des services judiciaires (- 28 % en autorisations de programme et - 9,3 % en crédits de paiement), de l'éducation surveillée (- 10 % en autorisations de programme et - 2,2 % en crédits de paiement), du Conseil d'Etat (- 9,9 % en autorisations de programme et - 4,5 % en crédits de paiement) ou des subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires (- 8,7 % en autorisations de programme et - 22,4 % en crédits de paiement).

L'impression contrastée laissée par cette présentation des grandes masses du budget est confirmée si l'on considère l'évolution des dépenses présentées par grandes actions.

### ***B. La réalité des contraintes financières***

#### **1. Présentation par grandes actions**

Si l'on retient la présentation des crédits par grandes actions, les priorités et les impasses du budget apparaissent également. Le tableau ci-après permet à cet égard de faire d'utiles comparaisons :

(en millions de francs)

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation en %	Part du total en 1985 (%)
- Administration centrale et services communs	1.513,3	1.673,9	+ 10,6	15,0
- Services judiciaires	4.885,4	4.946,4	+ 1,2	44,3
- Services pénitentiaires	2.517,4	2.992,2	+ 18,8	26,8
- Services de l'éducation surveillée	1.131,5	1.263,6	+ 11,6	11,3
- Budget civil de recherche	4,7	3,8	- 19,4	0,03
- Conseil d'Etat	111,2	116,7	+ 4,9	1,04
- Divers (CNIL, Ordre de la libération et Légion d'honneur, Formation professionnelle)	146,1	147,5	+ 0,9	2,2
<b>Total</b>	<b>10.316,6</b>	<b>11.152,2</b>	<b>+ 8,1</b>	<b>100</b>

Ce tableau fait ressortir que l'essentiel des crédits est affecté à quatre types d'actions : les services judiciaires qui représentent 44,3 % du total, les services pénitentiaires 26,8 %, les services de l'éducation surveillée 11,3 % et l'administration centrale et les services communs 15 %. Les crédits destinés au Conseil d'Etat, à la Commission Nationale de l'informatique et des libertés, à l'Ordre de la Légion d'Honneur et à l'Ordre de la Libération, à la formation professionnelle et à la recherche ont une part très réduite (3,2 %).

## 2. Les faiblesses du budget

Il apparaît, tout d'abord, que la contrepartie de la priorité accordée aux services pénitentiaires et dans une moindre mesure à l'éducation surveillée et à l'administration centrale est constituée par l'augmentation

très réduite des crédits des services judiciaires (+ 1,2 %) qui correspondra, en réalité, compte tenu de la dérive des prix à une réduction des crédits prévus.

C'est là assurément le plus gros point faible du budget surtout si l'on considère que l'effort de modernisation fait en faveur de l'informatique ne bénéficiera que partiellement aux juridictions comme on le verra ultérieurement.

L'explication de la faiblesse des crédits des services judiciaires tient à deux éléments :

- l'insuffisance des créations d'emplois, comme indiqué précédemment, ce qui signifie l'abandon ou, pour le moins, la mise entre parenthèse du plan de recrutement de 600 magistrats lancé en 1983. Au total, si l'on ajoute aux 125 emplois créés en 1983 les 39 emplois transférés du ministère de la Défense à la suite de la suppression des tribunaux permanents des forces armées, les 25 emplois créés et les 2 transférés en 1984 et les 14 prévus pour 1985, ce seront 205 emplois seulement qui auront été dégagés au cours des trois dernières années. Il faut ajouter toutefois que la réduction considérable des vacances d'emploi qui est le fruit d'une gestion beaucoup plus rigoureuse que par le passé et dont il faut saluer les excellents résultats permettra de disposer en réalité d'un nombre supérieur de magistrats.

- l'insuffisance des crédits d'investissement qui diminuent aussi bien en autorisations de programme (- 9,3 %) qu'en crédits de paiement (- 28 %).

La rigueur a fait également sentir ses effets en obligeant le Gouvernement à ajourner le transfert des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice. L'article 87 modifié de la loi du 7 janvier 1983 avait, en effet, posé le principe que l'Etat se substituerait aux départements et communes dans la gestion des juridictions à une date qui serait fixée par décret avant le début de 1985. Or, une telle prise en charge exige une organisation administrative et des moyens financiers que la progression limitée des crédits pour 1985 ne permettait pas. C'est pourquoi, le Gouvernement a annoncé le prochain dépôt d'un projet de loi visant, d'une part, à reporter au 1<sup>er</sup> janvier 1986, la date d'effet du transfert à l'Etat des compétences relatives aux juridictions de l'ordre judiciaire et, d'autre part, à proroger la procédure actuelle de compensation des charges des collectivités locales.

Votre Commission prend acte de ce report mais elle s'interroge sur les conditions de réalisation du transfert à l'issue de ce nouveau délai. Il s'agit, en effet, de mettre sur pied de nouvelles structures de gestion des juridictions, ce qui suppose des moyens en personnel et des crédits pour le fonctionnement et l'équipement. Quand on sait que plus de 1.750 agents sont mis à disposition par les collectivités locales, on comprend l'ampleur

des problèmes posés sur le plan organisationnel mais surtout sur le plan financier, puisque les agents des collectivités territoriales pourront, sur leur demande, être intégrés dans des corps de fonctionnaires de l'Etat. Votre Commission note également que le passage du système actuel de compensation à un financement direct des juridictions nécessitera, du fait du décalage entre l'année de versement et celle d'estimation des dépenses, une importante actualisation des crédits de fonctionnement. La Chancellerie évalue à plus de 600 millions de francs le seul coût de la prise en charge directe par l'Etat des frais de fonctionnement de l'ensemble des juridictions, hors dépenses de personnel.

Autre signe de l'étroitesse de l'enveloppe consentie au ministère de la Justice, le budget pour 1985 n'autorisera pas le lancement de réformes dont certaines sont prêtes depuis quelque temps déjà. Certes, le principe selon lequel il n'est pas de réformes sans moyens est un principe sain et votre Commission des Finances ne peut qu'y souscrire. Elle déplore, toutefois, que cette « adaptation par le bas » se traduise par des retards préjudiciables en fin de compte à une bonne administration de la justice.

Au nombre des réformes en suspens, il faut citer celle relative au tribunal de l'application des peines qui fait l'objet d'un projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale depuis plus d'un an. Il en va de même pour la réforme des tribunaux de commerce.

## CHAPITRE II

### SERVICES JUDICIAIRES : DES MOYENS QUI NE SONT PAS A LA MESURE DES BESOINS

Dans le projet de budget pour 1985, les crédits des services judiciaires s'élèvent à 4.946,4 millions de francs, en très légère augmentation (+ 1,2 %) en francs courants par rapport à 1984. La comparaison entre le niveau des crédits et l'ampleur des besoins autorise de sérieux doutes sur les progrès que l'on peut attendre l'an prochain dans la voie d'une justice plus moderne et plus humaine.

#### *A. Quels moyens pour la politique de modernisation ?*

En 1985, il ne faudra pas compter avec des moyens en personnel très sensiblement accrus puisque le plan de recrutement de 600 magistrats est mis en sommeil. Toutefois, votre rapporteur spécial apprécie à sa juste valeur l'effort fait pour limiter au maximum les vacances d'emploi qui devrait se traduire par un reliquat de 92 emplois seulement au 1er janvier 1985 (soit un taux de 1,5 %) contre 242 au 1er janvier 1984.

En dépit de cet effort de gestion, ce ne sont donc pas les créations d'emplois proposées en 1985 qui permettront d'endiguer un contentieux croissant et d'assurer l'application de certaines réformes. Aussi, c'est vers la modernisation des équipements et des méthodes de travail que s'oriente la Chancellerie. On peut s'interroger sur les possibilités offertes par le budget en cette matière, eu égard à l'ampleur des besoins.

### 1. L'ampleur des besoins : un constat toujours aussi préoccupant

Le premier réflexe pour mesurer l'amélioration ou la détérioration de l'encombrement des tribunaux est de consulter l'évolution de l'activité des juridictions et le stock des affaires à juger.

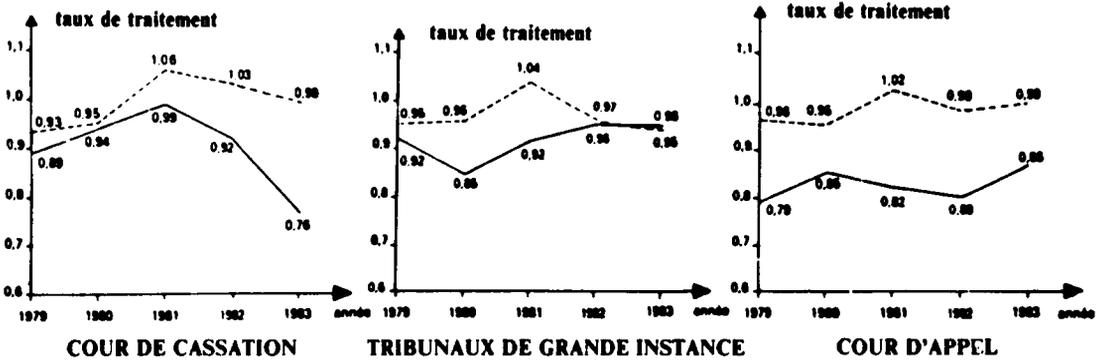
Elle ressort du tableau et du graphique ci-après :

	Cour de cassation (1)			Cour d'appel (1)			Tribunaux de grande instance (1)			Tribunaux d'instance	
	Affaires nouvelles	Affaires jugées	Affaires restant à juger au 31 décembre	Affaires nouvelles	Affaires jugées	Affaires restant à juger au 31 décembre	Affaires nouvelles	Affaires jugées	Affaires restant à juger au 31 décembre	Affaires jugées	
										civil	pénal (2)
1981	16.948	17.069	17.025	183.079	162.606	183.034	1.022.203	1.002.946	647.290	423.206	1.428.042
1982	16.644	15.813	17.856	185.997	158.620	210.411	1.035.755	995.608	687.437	449.424	1.691.352
1983	22.982	18.651	22.187	192.160	173.616	228.955	1.083.408	1.037.950	732.895	520.894	1.752.398

(1) Affaires civiles et pénales.

(2) Ordonnances et jugements contradictoires.

### TRAITEMENT DES AFFAIRES PAR TYPE DE JURIDICTION



Légende :

----- affaires pénales

—— affaires civiles

- Lorsque le taux de traitement est inférieur à l'unité, le nombre des affaires jugées est inférieur au nombre des affaires nouvelles et le stock d'affaires en instance augmente.

La consultation de ce tableau n'incite pas à l'optimisme puisque le stock d'affaires à juger au 1<sup>er</sup> janvier 1984 est en augmentation d'une année sur l'autre pour toutes les juridictions. La situation est particulièrement préoccupante pour la Cour de Cassation où le stock d'affaires à juger est de 22.187 (soit une augmentation de 24,2 % par rapport au début de 1983). Les affaires à juger sont également en augmentation devant les cours d'appel mais le rythme se ralentit (48,8 % en 1983 contre 14,9 % en 1982). Dans les tribunaux de Grande Instance, la situation n'est pas meilleure puisque le stock d'affaires à traiter augmente au rythme de 6,6 %.

Dans ces conditions, la durée moyenne des instances devant les différentes juridictions reste élevée en 1983. Pour la Cour de Cassation, elle atteint 7 mois pour les affaires pénales et 13 mois pour les affaires civiles, l'afflux d'affaires nouvelles portées en 1983 devant la Chambre sociale devant avoir pour effet d'augmenter cette durée en 1984. Pour les Cours d'appel, les délais sont de 4 mois pour les affaires pénales et 20 mois pour les affaires civiles. Quant aux tribunaux de Grande Instance, leurs délais sont respectivement de 4 mois et 13 mois. La durée moyenne des affaires soumises aux juges d'instruction est de l'ordre de 9 mois.

## 2. Les moyens matériels des juridictions

Si les moyens de fonctionnement et, en particulier, les crédits d'informatique connaissent une évolution favorable qui laisse espérer des progrès dans la voie de la modernisation des juridictions, en revanche, le recul des dépenses d'équipement suscite de réelles inquiétudes.

### *a) Les moyens de fonctionnement et l'informatique*

Avec 83,5 millions de francs, les dépenses de fonctionnement pour l'informatique (1) augmenteront de 29 %. Quant aux dépenses d'équipement du chapitre 56-01 (article 20), elles s'élèveront à 12,8 millions de francs en autorisations de programme et 12,7 millions de francs en crédits de paiement. Cette évolution appréciable mérite d'être nuancée car elle ne concerne pas seulement les services judiciaires mais aussi l'administration centrale et l'éducation surveillée, le secteur pénitentiaire et le Conseil d'Etat.

Dans les services judiciaires, sur les 12,9 millions de francs de mesures nouvelles prévues, l'essentiel devrait porter sur :

– le remplacement de matériels et l'augmentation des capacités de traitement de l'information au casier judiciaire national de Nantes, au centre de traitement de l'information de Versailles et au centre d'exploitation statistique de Nantes (soit 1,22 millions de francs) ;

(1) Il s'agit, pour l'essentiel, du chapitre 34-05 fusionné avec le chapitre 34-06 ainsi que des chapitres 34-01 : article 50, 34-93, articles 62 et 63 et 34-94, articles 62 et 63.

– le développement des applications de gestion des expertises dans les tribunaux de la région parisienne (0,66 millions de francs) ;

– l'extension de l'automatisation aux juridictions de province (9,9 millions de francs) qui devrait se traduire par l'implantation de mini et de micro ordinateurs mieux adaptés aux besoins des juridictions en fonction de leurs tailles respectives. Les applications prévues devraient permettre d'automatiser la gestion des fichiers notamment en matière pénale et d'assurer l'édition des décisions judiciaires et des pièces de la procédure grâce à des logiciels de traitement de texte.

En outre, l'accès aux banques données juridiques grâce à l'implantation dans les juridictions de terminaux de consultation devrait bénéficier d'un crédit de 2,77 millions de francs en très substantielle augmentation. Le crédit devrait permettre d'équiper la plupart des Cours d'appel et des tribunaux à la fin de 1985 alors que 60 le sont à l'heure actuelle.

Il convient d'observer d'ailleurs à propos de ces banques de données juridiques que le budget de la Justice pour 1985 prévoit un crédit de 9,41 millions de francs en autorisations de programme pour contribuer à la restructuration et au renforcement des banques de données juridiques dont le secteur est en cours de réorganisation sous l'impulsion des pouvoirs publics. Ce crédit représente donc près de 73 % du total des autorisations de programme du chapitre 56-01.

Tout en comprenant parfaitement que la Chancellerie ne puisse se désintéresser de l'avenir de ce secteur, ayant contribué de longue date au financement du C.E.D.I.J., votre rapporteur spécial s'interroge sur l'importance de sa contribution, étant précisé qu'avec la création, par le décret du 24 octobre 1984, du Centre National d'information juridique rattaché au budget annexe des Journaux Officiels et la création de la Commission de coordination de l'informatique juridique, il existe désormais des structures chargées de procéder aux réorientations qui ont été arrêtées par le Conseil des Ministres du 8 août 1984. Après une période transitoire compréhensible, il paraît donc nécessaire de procéder à une clarification des financements et de leur utilisation.

Les orientations de la politique d'informatique du ministère sont, quant à elles, définies par le second schéma directeur pour les années 1984-1988. Elles visent à assurer la cohérence de l'ensemble des moyens mis en oeuvre. L'objectif retenu est de généraliser une informatique légère plus décentralisée et gérée par les utilisateurs, après que la priorité eut été donnée dans le passé à l'informatique lourde et centralisée au profit des seules juridictions parisiennes.

A côté des opérations déjà lancées et qui font l'objet de développements nouveaux (casier judiciaire national, bureau d'ordre pénal automatisé des tribunaux de la région parisienne, expérimentations à la Cour de Cassation etc) le schéma directeur retient deux orientations :

- l'équipement des tribunaux de Grande Instance de 3 chambres et plus en mini ordinateurs assurant le suivi des procédures civiles et pénales depuis la phase d'enregistrement des affaires jusqu'à la phase d'édition des jugements et d'exécution des décisions et comportant la gestion automatique de fichiers. A la suite des expériences menées à Beauvais et à Bordeaux en 1984, 8 tribunaux de Grande Instance de 3 Chambres et plus devraient être ainsi équipés en 1985 ;

- l'installation, dans les Cours d'appel, les autres tribunaux de Grande instance (1 et 2 chambres), les tribunaux d'instance et les Conseils de prud'hommes les plus importants, de simples micro-ordinateurs pourvus d'un logiciel de traitement de texte et offrant une mémoire suffisante pour la gestion des fichiers civils et pénaux ; 70 juridictions devraient être équipées en 1985.

Votre Commission prend note de cette évolution qui est une des rares voies offertes pour traiter un contentieux plus important avec un nombre quasi stable de magistrats et de fonctionnaires. Mais elle tient à attirer l'attention sur la nécessité de respecter trois principes :

- la compatibilité des programmes et des systèmes entre eux,
- le respect du justiciable et la non rigidification des méthodes,
- l'adhésion et la participation des magistrats ainsi que la collaboration nécessaire avec les professions judiciaires, les avocats notamment, ce qui suppose un effort de formation auquel tous les intéressés ne sont pas préparés.

#### *b) L'équipement des juridictions*

Les dépenses d'équipement des services judiciaires s'élèvent en 1985 à 123 millions de francs en autorisations de programme, ce qui représente un recul de 9,3 % et à 136,7 millions de francs en crédits de paiement, soit un recul de 28 %.

Alors que l'effort de rénovation et d'extension des juridictions n'avait pu être poursuivi qu'à un rythme ralenti en 1984 en raison des sévères

mesures de régulation budgétaire (1), aucun espoir d'amélioration ne peut donc être attendu en 1985. Il en résulte qu'un nombre élevé d'opérations techniquement prêtes restent dans le portefeuille de la Chancellerie et que les opérations qui n'ont pu être lancées en 1984 (l'important projet d'une cité judiciaire à Saint-Denis de la Réunion, par exemple) vont se trouver en concurrence avec celles programmées pour 1985 ou celles dont la complexité exige des études et une réalisation sur plusieurs années.

De tels retards sont très gênants pour les opérations d'équipement qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat (essentiellement la Cour de Cassation et les Cours d'appel) et qui sont directement prises en charge sur le chapitre 57-11. Ils le sont encore plus pour les autres opérations qui, jusqu'à l'entrée en vigueur du transfert de compétence au profit de l'Etat, demeurent de la responsabilité des collectivités locales, l'Etat apportant son concours sous la forme d'une subvention au taux de 30 % sur le chapitre 67-10 et remboursant dans le cadre transitoire du transfert des charges les annuités des emprunts contractés pour les 70 % restants.

Sans entrer dans le détail d'opérations assez nombreuses, les objectifs pour 1985 restent prioritairement l'adaptation des équipements en région parisienne (poursuite de la construction du palais de justice de Bobigny et des études pour l'extension du tribunal de Nanterre) ainsi que la modernisation de certains bâtiments, soit par la construction de cités judiciaires ou de nouveaux palais de justice, soit par des actions de rénovation (exemple des Cours d'appel de Paris, Rennes, Dijon, Montpellier, Agen et Pau ainsi que des acquisitions de terrains pour la future cité judiciaire de Lyon).

Quant à la participation aux opérations lancées par les collectivités locales, elle se traduira pour l'Etat par le financement d'études, d'acquisitions foncières ou immobilières, de travaux de construction, d'extension, voire de relogement des juridictions, à un rythme assez ralenti.

### **3. A la recherche d'autres moyens**

Bien que leur impact financier soit très difficile à mesurer, deux autres moyens sont de nature à apporter une solution partielle à l'engorgement des tribunaux : l'amélioration du fonctionnement des juridictions et la redéfinition des contentieux.

(1) L'arrêté du 29 mars 1984 a annulé 35,56 millions de francs d'autorisations de programme et 7,684 millions de francs de crédits de paiement sur les chapitres 57-10, 57-11 et 67-10, soit 25 % des autorisations de programme et 4 % des crédits de paiement des chapitres visés.

*a) L'amélioration du fonctionnement des juridictions*

Depuis plusieurs années déjà, la Chancellerie recherche l'amélioration du fonctionnement des juridictions par une rationalisation des méthodes de travail des magistrats et des fonctionnaires.

Sans entrer dans le détail des mesures déjà prises qui sont plutôt de la compétence de la Commission des Lois, votre rapporteur retient l'institution, à la suite de la circulaire du 2 août 1983, d'un délégué dans chaque juridiction dont la mission est de s'occuper, sous l'autorité des chefs de cour, de toutes les questions en rapport avec le fonctionnement de la juridiction. A leur initiative, nombre de procédures ont déjà été améliorées ou mises en place (la mise en état, la plaidoirie devant le juge rapporteur, l'allègement de la rédaction des décisions, etc).

Par ailleurs, il semble souhaitable que certains litiges de faible importance mais dont le nombre peut être important trouvent une solution plus simple que par le recours systématique au juge. Le recours à la conciliation par les juges d'instance ou des suppléants délégués par eux peut constituer une expérience positive dans cette perspective. De même, des possibilités de règlement du petit contentieux sont envisageables. Enfin, au niveau des greffes ou au niveau de l'organisation des cabinets d'instruction, des initiatives nouvelles sont envisagées ou expérimentées et devraient aboutir à une plus grande efficacité.

*b) La redéfinition de certains contentieux*

En matière pénale, une réforme inspirée des propositions de la Commission de révision du code pénal fait actuellement l'objet d'une concertation avec les autres ministères concernés.

La contraventionnalisation des « délits-papiers » (défaut d'assurance, infractions liées à la carte grise et l'immatriculation, conduite sans permis hors les cas de récidive, etc) et des émissions de chèques sans provision est envisagée.

Parmi les contraventions, qui regrouperaient les chèques sans provision et la quasi totalité des infractions à la circulation routière, à l'équipement des véhicules et à la réglementation des transports en commun, il serait proposé de distinguer entre celles qui constituent un manquement grave et les infractions mineures qui appellent seulement une sanction pécuniaire.

Les premières seraient déférées au tribunal de police, les secondes seraient, pour la plupart, traitées selon une procédure simplifiée directement inspirée de l'amende forfaitaire et de l'amende pénale fixe actuelles.

En matière civile, une commission a été chargée d'étudier notamment la possibilité de mettre en place un règlement pré-contentieux des litiges prud'homaux. Le rapport définitif de la commission vient d'être déposé mais il n'est pas possible de connaître dès maintenant les suites qui lui seront réservées.

La Chancellerie s'oriente également vers l'adaptation de nouvelles procédures pour régler le petit contentieux qui encombre souvent les juridictions. Deux commissions, la commission de traitement du contentieux de masse et la commission du règlement des litiges de consommation ont déjà fait des propositions dans divers domaines (assurance-construction, action de groupe, règlement pré-contentieux des litiges).

Sans contester le bien fondé des efforts entrepris pour alléger les flux judiciaires, votre rapporteur spécial considère qu'ils trouvent leur limite dans le sentiment profond des Français qui restent désireux d'avoir toujours une possibilité de recours à la justice.

En conséquence, il faut se garder de tout excès en cette matière car ce serait l'aveu d'un renoncement dont l'institution judiciaire subirait les effets néfastes pour longtemps.

### *B. Quels moyens pour améliorer le sort des justiciables ?*

L'amélioration du sort des justiciables résulte logiquement de la réduction des délais, de l'allègement des procédures et de la rationalisation du fonctionnement des juridictions. Mais le budget contient également divers moyens pour faciliter l'accès à la justice et marquer la solidarité de tous aux justiciables victimes d'infractions ou de violences.

#### **1. L'accès à la justice**

Pour ce qui concerne l'aide judiciaire, les crédits inscrits au chapitre 37-11 (article 40) s'élèvent en 1985 à 187,6 millions de francs en progression de 3,6 %. Ils apparaissent quelque peu sous évalués si l'on considère que sur la base des dépenses estimées au 31 juillet 1984, on s'attend à dépenser 200 millions de francs en 1984 alors que le crédit inscrit était de 181 millions de francs ; mais cette situation n'est pas inquiétante dans la mesure où il s'agit de crédits évaluatifs.

Pour mémoire, il convient de rappeler qu'en 1983, sur 257.729 demandes d'aide judiciaire, 200.979 ont été admises dont près de 81 % pour l'aide judiciaire totale et 19 % pour l'aide judiciaire partielle.

En 1985, il n'est pas envisagé de procéder à une réévaluation des plafonds de ressources nécessaires pour bénéficier de l'aide judiciaire. Ils resteront donc fixés à 3.300 francs pour l'aide judiciaire totale et à 5.000 francs pour l'aide partielle.

Au chapitre 37-11 (article 50) figurent aussi les dotations destinées à financer l'indemnisation des commissions d'office. Les crédits inscrits pour 1985 s'élèvent à 80,4 millions de francs, soit une hausse de 4,3 %. Sur la base de l'observation du passé, il semble que ces crédits suffiront pour faire face aux demandes, puisqu'en 1984, il faut noter une consommation encore faible des crédits prévus. Il est envisagé de majorer en 1985 la valeur de la lettre-clé qui sert de base au calcul de l'indemnité allouée aux avocats.

## 2. La solidarité à l'égard des victimes

Les dispositions de la loi du 8 juillet 1983 qui a élargi les possibilités d'indemnisation par l'Etat des victimes d'infraction sont entrées en vigueur à compter du 1er janvier 1984. Les crédits inscrits au chapitre 37-11 s'élèvent à 24 millions de francs pour l'indemnisation des victimes de violences et à 3 millions de francs pour les victimes d'atteintes au biens. Ces chiffres sont identiques à ceux de 1984 mais il s'agit de crédits évaluatifs.

Sous l'empire de la loi du 3 janvier 1977 avant sa modification par la loi du 8 juillet 1983, le nombre de requêtes était de 440 en 1983 dont 394 pour préjudice corporel et 46 pour préjudice matériel. Les requêtes acceptées avaient donné lieu au versement de plus de 8,9 millions de francs d'indemnités. Compte tenu de l'effort fait en faveur de l'information du public, il faut s'attendre à un net accroissement du nombre des saisines en 1984 et 1985. Il n'est pas envisagé de modifier l'indemnité maximale pouvant être fixée par les commissions en cas de préjudice corporel. Elle restera donc fixée à 250.000 francs. Quant au plafond de ressources permettant aux victimes de préjudices matériels de se faire indemniser, il devrait rester, en 1985, au même niveau qu'en 1984 soit 3.300 francs, l'indemnité maximale restant fixée à 9.900 francs.

Pour ce qui concerne les subventions accordées aux associations de contrôle judiciaire et à celles venant en aide aux victimes de la délinquance, le crédit inscrit au chapitre 46-11 (article 30) est porté de 6,95 à 9,95 millions de francs ce qui représente une augmentation importante. La répartition pour 1985 entre les associations de contrôle judiciaire et les organismes (bureaux municipaux ou associations) venant en aide aux victimes de la délinquance n'a pas encore été opérée. En 1984,

3,95 millions de francs ont été affectés aux premières et 2,6 millions de francs réservés aux seconds, un crédit de 0,4 million de francs ayant été attribué au Conseil National de prévention de la délinquance.

Il est certain que beaucoup reste encore à faire pour informer plus complètement sur leurs droits et soutenir moralement et financièrement les personnes victimes d'agressions, de préjudices matériels ou corporels. Le rôle des associations ou des bureaux municipaux qui se mettent peu à peu en place (une quarantaine en 1984 et sans doute une soixantaine en 1985) est, à cet égard, particulièrement précieux.

### CHAPITRE III

#### SERVICES PENITENTIAIRES : UNE PRIORITE JUSTIFIEE DANS UN CONTEXTE PREOCCUPANT

Avec 2.992,2 millions de francs, les crédits des services pénitentiaires sont en augmentation de 18,8 % par rapport à 1984. La priorité ainsi reconnue à ce secteur apparaît à bien des égards plus comme le résultat de la nécessité que comme la manifestation d'une orientation délibérément voulue. La tension qui règne dans de nombreux établissements surpeuplés et dont les signes apparaissent régulièrement à la une de l'actualité, les manifestations du malaise du personnel de surveillance, confronté à des conditions de travail difficiles, sont autant d'éléments qui nécessitaient un début de réaction et un effort financier qu'il va falloir poursuivre encore longtemps.

##### *A. Une situation encore très préoccupante*

Chaque année, les rapports budgétaires enregistrent les données d'une situation qui s'aggrave. Au 1<sup>er</sup> octobre 1984, on comptabilisait 41.930 détenus dont 21.359 prévenus (soit 50,93 %) et 20.571 condamnés. Entre le 1<sup>er</sup> juillet 1983 et le 1<sup>er</sup> juillet 1984, la population pénale s'est accrue au total de 7,8 %, cette augmentation étant plus accentuée pour les prévenus (+ 9,2 %) que pour les condamnés (+ 6,2 %).

La capacité d'accueil de l'ensemble des établissements pénitentiaires était de 31.400 places (soit 30.000 pour les hommes et 1.400 pour les femmes) au 1<sup>er</sup> juillet 1984.

Si pour les femmes les conditions d'accueil sont relativement satisfaisantes (sauf dans les établissements à proximité des grandes

agglomérations comme par exemple à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis) en revanche, le surpeuplement des maisons d'arrêt pour hommes et allé en s'aggravant. Il touche surtout les métropoles où la délinquance est plus active (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice). Les condamnés affectés dans les établissements pour peine sont encore nombreux dans les maisons d'arrêt, en attendant leur transfèrement. Ils étaient 775 au 1<sup>er</sup> août 1985 à attendre en maison d'arrêt leur transfèrement en centre de détention ou en maison centrale. De même, la Chancellerie a constaté une augmentation sensible du taux d'occupation des maisons centrales en une année et l'ouverture des centres pénitentiaires de Moulins (160 places en maison d'arrêt et 180 places en maison centrale) et de Draguignan (132 places en maison d'arrêt et 200 places en centre de détention) n'apportera qu'un allègement très localisé de l'encombrement constaté.

### ***B. Les moyens nouveaux prévus pour 1985***

La priorité qui a été reconnue en faveur des services pénitentiaires a porté à la fois sur les créations d'emplois et les équipements.

#### **1. Les moyens en personnel**

Comme cela a été indiqué dans la présentation générale des crédits, il est proposé de créer 346 emplois ainsi répartis :

- 312 emplois dans les établissements pénitentiaires pour permettre la mise en service de 1.051 places supplémentaires dans 13 établissements. Il s'agit de 297 postes de surveillants et d'élèves surveillants, de 3 surveillants chefs et de 12 emplois de personnel administratif ;

- 24 emplois qui devraient contribuer à une certaine amélioration des conditions de détention dans le domaine de la santé (3 postes d'infirmiers et 7 postes d'aides soignantes) dans le domaine du travail et de la formation (1 poste de professeur technique, 1 poste d'instructeur et 6 postes de chefs de travaux) et dans le domaine des activités socio-éducatives (4 éducateurs et 2 assistantes sociales) ;

- 10 emplois destinés à permettre la mise en oeuvre des travaux d'intérêt général dont 6 éducateurs et 4 assistantes sociales.

A ces créations d'emplois, le budget ajoute la transformation de 7 emplois pour permettre la titularisation d'agents de catégorie C et D et la transformation d'emplois d'agents contractuels (au nombre de 12 classés en 1ère catégorie et hors catégorie). Au total, force est de reconnaître qu'en dépit des mesures de créations proposées, le taux d'encadrement des détenus (soit 3,09 avec 13.539 agents pour 41.861 détenus) ne sera que très faiblement amélioré.

Sur le plan indemnitaire, le projet de budget prévoit l'actualisation au taux de 9,7 % de l'indemnité de surveillance de nuit allouée au personnel de surveillance, des indemnités de sujétions particulières allouées à certains personnels administratifs des services extérieurs, des indemnités de responsabilité allouées aux surveillants chefs et surveillants chefs de maisons d'arrêt, des indemnités pour risques des infirmiers en fonction à l'administration pénitentiaire.

En revanche, votre Commission relève que la parité de situation avec le personnel de police, qui est une des revendications essentielles des surveillants et qui était presque atteinte en 1982, n'est pas assurée. Les questions de l'intégration de l'indemnité de sujétion spéciale dans le traitement, de l'attribution de l'indemnité de risque au personnel administratif et de l'attribution de la bonification du cinquième restent donc toujours en suspens.

## **2. Les crédits d'équipement**

Ils doubleront quasiment en crédits de paiement pour s'élever à 399,4 millions de francs, les autorisations de programme atteignant dans le même temps le chiffre de 375,6 millions de francs, soit une progression de 16,3 % par rapport à 1984.

Mais cette évolution mérite d'être appréciée avec nuance car au cours des derniers exercices, on a enregistré une relative stagnation des crédits du chapitre 57-20 en raison des mesures de régulation budgétaire appliquées en 1982, 1983 et 1984. Ainsi, l'arrêté du 29 mars 1984 a annulé 40,23 millions de francs en autorisations de programme et 10,25 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-20.

En raison de la surpopulation des établissements, notamment des maisons d'arrêt, provoquée par l'accroissement rapide du nombre des prévenus et des « courtes peines » depuis 1982, l'administration pénitentiaire a dû mettre en place en 1984 un programme triennal d'urgence qui met l'accent sur la rénovation des grandes maisons d'arrêt (Lyon, Marseille, Prison de la Santé à Paris et Fresnes) et la création d'établissements neufs dans les régions touchées par la surpopulation.

S'agissant des constructions neuves, il est envisagé notamment de réaliser deux nouvelles maisons d'arrêt en région parisienne (maisons d'arrêt des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis), les centres pénitentiaires de Bastia et d'Aix-en-Provence, les maisons d'arrêt de Montpellier et Brest, deux établissements pour peines aux Antilles (le centre de détention de Baie-Mahaut à La Guadeloupe et le centre pénitentiaire de Ducos à La Martinique), de rénover entièrement le centre de détention de Riom et la maison d'arrêt de Nantes et de reconstruire le centre de détention de Mauzac. A cela, il convient d'ajouter également les opérations en cours : centre pénitentiaire de Perpignan, maison d'arrêt de Strasbourg et maison centrale de La-Plaine-Des-Galets à la Réunion, dont les travaux devraient débiter en 1985, et la maison d'arrêt d'Epinal dont le concours d'architecture a été lancé en 1984.

Dans le cadre du plan triennal, parallèlement aux constructions nouvelles et aux acquisitions de terrains, une part importante des crédits sera affectée à l'humanisation des conditions de détention mais aussi à l'amélioration des conditions de travail du personnel (locaux de travail et de repos mais aussi logements dans l'enceinte et à l'extérieur des établissements).

Il faut reconnaître l'ampleur et les difficultés de la tâche car la réticence des populations locales ou des autorités territoriales rend souvent les implantations problématiques.

### **3. L'amélioration des conditions de détention**

Elle résulte naturellement de l'amélioration et de la rénovation des établissements et des créations d'emplois déjà mentionnées. Diverses mesures ont également été prises en application du décret du 26 janvier 1983 ; elles visent à améliorer les conditions de la vie quotidienne en prison et à favoriser le maintien des liens familiaux.

En 1985, les crédits de fonctionnement des établissements pénitentiaires enregistreront une augmentation de l'ordre de 14 % (hors crédits réservés à l'entretien des détenus qui augmenteront de 19,7 %). Les efforts porteront plus particulièrement sur le renouvellement des matériels et mobiliers de détention (+ 3,5 millions de francs), le renforcement de l'action sanitaire (+ 2 millions de francs pour l'hygiène corporelle des détenus), le développement du travail et de la formation professionnelle (+ 5,2 millions de francs pour la rémunération des détenus du service général, la formation professionnelle et l'enseignement général) et le développement des activités socio-éducatives en milieu fermé (+ 0,5 million de francs de dépenses de fonctionnement et + 0,2 million de francs d'interventions).

## CHAPITRE IV

### EDUCATION SURVEILLEE : UN BUDGET EN DEMI TEINTE

Parmi les missions du ministère de la Justice, celle qui a pour objet la prévention de la délinquance et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle des mineurs délinquants ou en danger revêt une importance à laquelle votre Commission attache un intérêt tout particulier. L'analyse des crédits pour 1985 ne permet guère d'entretenir d'illusions car le budget de l'éducation surveillée ne disposera pas de moyens substantiels pour faire face à l'importance des besoins.

#### *A. L'évolution des crédits*

Avec 1.263,6 millions de francs de dépenses prévues pour 1985, en augmentation de 11,6 % par rapport à 1984, l'Education surveillée représente 11,3 % de l'ensemble du budget de la Justice.

L'essentiel de ses dotations est constitué par les dépenses de fonctionnement et d'intervention qui s'élèvent à 1.219,6 millions de francs, les dépenses en capital ne représentant qu'une faible partie (44 millions de francs en crédits de paiement). L'évolution des dépenses de fonctionnement et d'intervention (+ 12,2 %) repose en fait, pour la plus large part, sur l'augmentation des mesures acquises (+ 101,3 millions de francs) et de manière secondaire sur l'augmentation des mesures nouvelles (+ 30,7 millions de francs). Ainsi apparaît le poids des engagements du passé dans ce budget.

Parmi les mesures nouvelles, il faut noter la mesure de transformation d'emplois en emplois de sous-directeurs (40 emplois créés) afin d'améliorer l'encadrement des services décentralisés. Mais aucune création de poste n'est proposée par ailleurs. Au contraire, il a fallu gager la création des

postes de sous-directeur par la suppression de 6 emplois d'éducateurs. Ainsi, le renforcement en effectifs, amorcé il y a trois ans et qui s'est traduit par la création de 725 emplois, marquera une pause en 1985.

Il faut relever également au nombre des mesures nouvelles une augmentation de 3,3 millions de francs répartie pour :

- 1,6 million de francs en frais de déplacements et de dépenses pour le parc automobile et les carburants ; quand on connaît les exigences de mobilité des animateurs et la vétusté du parc automobile dont un nombre important de véhicules a plus de 5 ans d'âge, on ne peut manquer de s'interroger sur l'adaptation de cette augmentation aux besoins ;

- 1 million de francs en dépenses de matériel ;

- 0,3 million de francs en loyers ;

- 0,4 million de francs en frais d'entretien immobilier.

Enfin, les subventions prévues au chapitre 46-31 pour les diverses associations intervenant dans le domaine de l'éducation surveillée augmenteront de 1 million de francs, soit 16,6 % par rapport à 1984.

Si pour les dépenses ordinaires les crédits permettront la prolongation tant bien que mal des actions passées, pour les dépenses en capital, les crédits de paiement, qui s'élèvent à 44 millions de francs, enregistrent un recul de 2,2 % et les autorisations de programme diminuent de 10 % pour atteindre le montant de 41,3 millions de francs. Les centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) devraient bénéficier de 16,5 millions de francs en autorisations de programme essentiellement pour l'aménagement, le relogement et la restructuration de divers établissements ainsi que pour la création et l'extension de services.

Quant aux institutions spécialisées d'éducation surveillée (I.S.E.S.) et autres services, ils devraient recevoir 24,5 millions de francs d'autorisations de programme pour des réaménagements d'anciens internats, la création de nouvelles I.S.E.S. ou de nouveaux ateliers, des acquisitions liées au redéploiement d'institutions.

Cette évolution n'est pas très encourageante, d'autant que les crédits d'équipement de 1984 ont été amputés de 11,47 millions de francs en autorisations de programme et 3,37 millions de francs en crédits de paiement.

Placée devant la nécessité d'adapter ses établissements qui ont été conçus et implantés dans des conditions qui ne correspondent plus aux réalités actuelles de la prise en charge des jeunes, l'Education surveillée doit aussi améliorer son implantation dans de nombreux départements. Le budget pour 1985 ne lui offrira pas, il faut le regretter, les moyens indispensables pour avancer dans ces deux directions.

### *B. Les grandes orientations prévues*

Pour mesurer l'ampleur du problème, il convient de rappeler qu'en 1982, 190.394 jeunes ont été pris en charge, soit par le secteur public (57.790) soit par le secteur associatif (132.604). Sur ce total, 12,1 % (soit 22.975) étaient des mineurs délinquants, 84,2 % (soit 160.360) des mineurs en danger et 3,7 % (soit 7.059) des jeunes majeurs.

Le secteur public de l'éducation surveillée comprend quelques 425 établissements et services et toutes les juridictions disposent dans leur département d'une possibilité de faire prendre en charge les mineurs délinquants, ceux qui sont en danger ou les jeunes majeurs. Cependant, les fonctions de consultation d'orientation, d'hébergement, de formation générale ou professionnelle ne sont pas exercées dans les mêmes conditions partout.

Actuellement, 30 départements sont encore dépourvus d'un équipement de base du secteur public permettant d'assurer l'ensemble de ces fonctions. 69 tribunaux sont pourvus d'un équipement de base complet c'est-à-dire assurant les fonctions de consultation, d'orientation, d'action éducative en milieu ouvert et d'hébergement de nuit et de jour. 27 tribunaux ne disposent que d'un équipement de base partiel c'est-à-dire qu'ils peuvent soit ne disposer que d'une consultation sans possibilité d'hébergement, ou bien ne disposer que d'un foyer, ou encore ne disposer ni de foyer, ni de consultation mais seulement de la possibilité d'utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort.

Pour 1985, 8 tribunaux nouveaux devraient bénéficier d'un équipement de base et 4 tribunaux devraient voir l'équipement d'un secteur supplémentaire.

Quant au secteur associatif habilité, il est implanté dans tous les départements pourvus d'une juridiction de la jeunesse. Le nombre et la capacité des 911 établissements et services existants peuvent être très différents d'un département à l'autre.

Malgré les contraintes budgétaires, et notamment l'absence de création d'emplois nouveaux, l'éducation surveillée devrait faire porter ses efforts en 1985 dans trois directions principales :

– le renforcement de l'encadrement des services dans la perspective de la mise en place des mesures de déconcentration et des politiques éducatives départementales : tel est le sens de l'augmentation du nombre de postes de sous-directeurs par transformation d'emploi ;

– la participation accrue aux actions mises en oeuvre en faveur des jeunes en difficulté par l'ensemble des administrations, collectivités territoriales et organismes associatifs concernés ;

– l'amélioration des conditions de la prise en charge des mineurs grâce à des crédits supplémentaires en frais de déplacements, locations, crédits de matériels, etc, notamment en faveur des permanences éducatives auprès des tribunaux et des actions d'insertion professionnelle.

La poursuite des deux objectifs traditionnels que sont la prévention de la délinquance et de l'incarcération des mineurs et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes confiés par les magistrats de la jeunesse, devra s'opérer dans le contexte nouveau de la décentralisation. Il faut espérer, qu'en dépit d'une implantation plutôt limitée dans certains départements, les services de l'éducation surveillée auront les moyens de participer de près à l'application et au contrôle des actions menées sur le terrain. L'évolution du budget pour 1985, en particulier s'agissant du personnel, n'offre pas toutes les garanties à cet égard.

## ANNEXE

## SITUATION DE LA COUR DE CASSATION

Conscient des difficultés que rencontre la Cour de Cassation pour faire face à sa mission, votre rapporteur spécial a souhaité, en attendant éventuellement un examen plus approfondi des problèmes qui se posent à elle, éclairer la Commission des Finances sur quelques données de fait qui apparaissent dans leur redoutable simplicité.

## Un encombrement très préoccupant

Comme l'indique le tableau ci-après, le nombre d'affaires à juger au 31 décembre 1983 s'élevait à 22.187 en augmentation de 24,2 % par rapport au nombre d'affaires restant à juger en 1982. La Cour a jugé 18.651 affaires durant cette année sur les 17.856 en stock au 1er janvier auxquelles il faut ajouter 22.982 affaires nouvelles. Cela représente donc à peine 45 % des affaires qui lui restaient à juger cette année là. Ce taux relativement faible s'explique par un accroissement considérable des affaires nouvelles qui, après un léger tassement en 1982, ont augmenté de 38 % en 1983.

## Activité de la Cour de Cassation

Année	Affaires restant à juger au 1-1			Affaires nouvelles			Affaires jugées			Affaires restant à juger au 31-12		
	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total
1980	13 307	3 011	16 312	10 648	5 343	16 031	10 083	5 132	15 217	13 804	3 262	17 066
1981	13 884	3 262	17 146	11 738	5 210	16 948	11 504	5 505	17 009	14 058	2 967	17 025
1982	14 058	2 967	17 025	12 152	4 492	16 644	11 169	4 644	15 813	15 041	2 815	17 856
1983	15 041	2 815	17 856	17 917	5 065	22 982	13 648	5 003	18 651	19 310	2 877	22 187

L'aggravation de la situation est surtout imputable à l'accroissement du contentieux social déféré à la Chambre Sociale. Cette dernière est de moins en moins à même de faire face à ses obligations en l'état de ses effectifs. Le nombre d'affaires restant à juger était, à la fin du premier semestre de 1984, de 10.939 soit l'équivalent de deux années d'activité de la Chambre. Pour plus de détail, il convient de se reporter au Rapport de la Cour de Cassation pour l'année judiciaire 1983 qui contient d'utiles précisions.

### **Les moyens en hommes mis à la disposition de la Cour**

La Cour de Cassation est composée de 168 magistrats qui sont répartis comme suit :

- 1 Premier Président
- 6 Présidents de Chambre
- 84 Conseillers
- 36 Conseillers référendaires
- 1 Procureur Général
- 1 Premier Avocat Général
- 19 Avocats Généraux
- 2 Secrétaires Généraux
- 18 Substituts du service de documentation et d'études (1)

Il convient d'ajouter aux magistrats un effectif de 225 fonctionnaires qui sont ainsi répartis :

- 36 Greffiers en Chef
- 32 Greffiers
- 137 Personnels de service
- 4 Conducteurs
- 16 Agents de Service.

Il ne semble pas que sur le plan des effectifs de trop graves insuffisances soient à déplorer sauf sans doute à la Chambre Sociale. En revanche, pour les membres du Parquet, il est certain que l'absence d'une dizaine de magistrats dont certains pourraient constituer une cellule de réflexion et d'études se fait cruellement sentir pour apprécier certaines évolutions, mesurer les conséquences de certaines jurisprudences, voire anticiper sur certains contentieux.

(1) La transformation de 17 des 18 emplois de substituts en emplois d'auditeurs est prévue dans le projet de budget pour 1985.

Votre rapporteur spécial note, par ailleurs, que l'application de la loi du 13 septembre 1984, abaissant de 68 à 65 ans la limite d'âge des magistrats est lourde de menaces pour l'avenir. Sans revenir sur l'absence totale de concertation qui a précédé cette réforme de circonstance, il tient à en relever les conséquences néfastes.

Certes, la période transitoire de 4 ans prévue par le texte atténuera quelque peu la brutalité de la mesure. Il n'en reste pas moins que la loi entraînera le départ de 32 magistrats supplémentaires entre 1985 et 1989 au lieu de 44 seulement, selon le calendrier ci-après :

- 1985 : 3 magistrats au lieu de 2
- 1986 : 16 magistrats au lieu de 8
- 1987 : 14 magistrats au lieu de 9
- 1988 : 22 magistrats au lieu de 14
- 1989 : 21 magistrats au lieu de 11

D'après les informations communiquées par la Chancellerie, les possibilités de recrutement devraient s'avérer suffisantes pour permettre la nomination de 76 magistrats en 5 ans puisque plus de 300 hauts magistrats dont 115 âgés de moins de 60 ans pourraient prétendre entrer à la Cour de Cassation.

En réalité, ce qui est à craindre, c'est peut être moins la désorganisation de la Cour que l'effet dissuasif à moyen terme exercé par cette initiative sur les candidats éventuels. Comment, en effet, les magistrats de valeur ne viendront-ils pas à s'interroger sur l'intérêt de fonctions d'une durée raccourcie, exigeant une remise en cause sérieuse d'habitudes et de méthodes de travail, s'effectuant dans des conditions de travail médiocres et ne comportant pas l'attrait d'une rémunération très supérieure à celle existant dans leur ancienne fonction ? Car, sur ce point, également la situation des membres de la Cour appelle des remarques, si on la compare, par exemple, à celle des membres du Conseil d'Etat.

### **Les moyens en locaux et en matériel**

1. S'agissant des locaux mis à la disposition de la Cour, votre rapporteur spécial considère que la situation actuelle est indigne d'une Cour suprême au XXe siècle. Le cadre chargé d'histoire du Palais de Justice n'est pas en cause. En revanche, l'exiguïté des lieux présente de graves inconvénients pour le fonctionnement de la Cour : absence de salle

de réunion convenable, absence surtout de bureaux pour les Conseillers qui sont contraints de travailler à leur domicile, parfois en province. Les hauts magistrats sont donc dans la situation paradoxale de rendre des décisions de principe sans l'aide d'un secrétariat, sans contacts suivis avec leurs collègues, sans documentation exhaustive à portée immédiate et notamment sans les ressources offertes par les bases de données juridiques ou jurisprudentielles qui sont à leur disposition. L'artisanat, fut-il d'art, n'est plus possible quand les justiciables attendent les arrêts pendant plus de deux ou trois ans. Cet isolement matériel mais aussi intellectuel favorise, au surplus, le cloisonnement entre les Chambres, ce qui peut être fâcheux pour la cohérence de la jurisprudence.

Les conditions de travail des Conseillers référendaires et des auditeurs sont également très difficiles car leur nombre augmentant, ils doivent se partager à plusieurs des bureaux exigus ou bien travailler chez eux comme les Conseillers.

Le greffe social qui traite annuellement plus de 6.000 pourvois et conserve près de 12.000 dossiers de procédures en instance, offre aux 12 fonctionnaires qui l'occupent des locaux dont la surface n'excède pas 60 m<sup>2</sup> et qui seront trop exigus pour accueillir les terminaux d'ordinateur nécessaires au bureau d'ordre et à la gestion informatisée des pourvois dont l'installation est prochaine.

Le bureau d'aide judiciaire utilise les anciens locaux de réception des Chefs de Cour situés au 5<sup>e</sup> étage et dans des locaux peu accessibles au public, ce qui est paradoxal compte tenu de sa mission.

Dans ces conditions, outre des travaux d'entretien à exécuter d'urgence, un certain nombre d'aménagements paraît devoir être entrepris à court terme. De même, il devient indispensable pour la Cour de récupérer des locaux utilisés actuellement par des services dépendant d'autres administrations (Préfecture de Police, éducation surveillée, etc) mais qui sont enclavés dans les bâtiments du Palais de Justice. Enfin, sans attendre une hypothétique réinstallation dans d'autres bâtiments plus fonctionnels, la recherche de nouveaux aménagements comme, par exemple, des surélévations de bâtiments, semble devoir s'imposer.

Pour remédier aux difficultés constatées, la Chancellerie a précisé à votre rapporteur spécial qu'un vaste plan de rénovation et d'extension allait être étudié dont la réalisation pourrait s'étendre sur 10 ans. De même que pour réduire l'encombrement croissant de la Cour, un plan de sauvetage paraît indispensable, de même pour l'aménagement des locaux, c'est de plan d'urgence qu'il faut aussi parler.

2. Comme pour les autres cours et tribunaux, le sauvetage de la Cour passe sans aucun doute par l'introduction de l'informatique. Dès la fin de 1980, le principe de l'automatisation de la Cour a été décidé, l'ordre des priorités ayant été déterminé comme suit :

- établissement d'un système d'aide à la décision,
- puis utilisation des fonctions de traitement de texte,
- enfin, informatisation du bureau d'ordre.

Dans cette optique, un système de gestion informatique des moyens (G.I.M.O.) a été mis en place qui consiste en l'analyse et la mise en mémoire des moyens développés dans les pourvois afin d'opérer des rapprochements avec des affaires en cours ou déjà jugées et de rechercher, pour chacun d'eux, les solutions jurisprudentielles connues. Il a été expérimenté au début de l'année 1984 à la chambre commerciale. En fonction des résultats obtenus, seront décidées les modifications, les extensions, voire la généralisation de ce traitement informatique à l'ensemble des pourvois.

Parallèlement, le schéma directeur de l'informatique du ministère de la Justice prévoit la mise en place, en 1985, d'un bureau d'ordre automatisé, permettant l'enregistrement, le classement et l'instruction des dossiers. A cet effet, un crédit d'études de 600.000 francs a été demandé pour 1985.

Enfin, au cours de l'année 1984, a été installé à la Cour de Cassation un équipement de bureautique qui permet d'éditer sur les machines de traitement de textes les arrêts de la Cour de Cassation. Ce système doit être développé par le raccordement de ces machines à un ordinateur central qui assurera l'impression et la mise en mémoire de l'ensemble des textes des arrêts. A partir de cet enregistrement informatique, sont actuellement recherchés avec l'Imprimerie Nationale les moyens de simplifier l'édition du bulletin des arrêts de la Cour.

### **L'adaptation des formations de jugement**

Elle doit permettre, au même titre que l'aménagement des locaux ou l'informatisation, de réduire les délais et d'alléger les procédures suivies. A cet égard, la loi du 6 août 1981, relative à la Cour de Cassation, a introduit deux nouveautés intéressantes :

– la formation restreinte qui permet de juger, à trois magistrats les affaires simples. Elle fonctionne de façon régulière dans toutes les Chambres de la Cour. D'après la réponse faite par le ministère à une question de l'Assemblée Nationale, elle présente l'avantage de simplifier la distribution et le traitement des affaires ainsi que la tâche des magistrats puisque, désormais, tous les pourvois dont la solution paraît s'imposer peuvent être acheminés vers cette formation, aussi bien en vue d'une cassation, que d'un rejet ou d'une irrecevabilité. Le nombre des pourvois qui peuvent ainsi être soumis aux formations restreintes représente, selon les Chambres, de 15 à 30 % des dossiers.

Le recours renforcé à cette procédure simplifiée est utilisé à titre expérimental et de manière différente dans deux Chambres de la Cour : à la Chambre Commerciale, d'une part, où le procédé informatique appelé G.I.M.O., qui permet l'analyse systématique et la mise en mémoire des moyens développés dans les pourvois, devrait aboutir au jugement en formation restreinte de 40 % des dossiers ; à la Chambre Sociale, d'autre part, où les dossiers en instance de jugement sont systématiquement analysés et classés par fiches, regroupés par séries et orientés si nécessaire vers les formations restreintes ;

– la réduction du quorum de 7 à 5 membres pour qu'une Chambre puisse valablement délibérer. Cette disposition a permis de diviser la Chambre Sociale et la Chambre Criminelle en sections spécialisées dans certaines matières (4 sections à la Chambre criminelle et 3 à la Chambre sociale).

De la sorte, la Chambre criminelle peut évacuer régulièrement le contentieux sans cesse croissant dont elle est saisie. En revanche, cette procédure ne permet pas de faire face à l'augmentation massive des pourvois en matière sociale.

Réunie le 7 novembre 1984 sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a examiné les crédits du ministère de la Justice, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial.

A l'issue de cet examen, la Commission a décidé, à la majorité, **de ne pas recommander au Sénat l'adoption du budget de la Justice pour 1985.**