

N° 72

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME IV

JUSTICE - SERVICES GENERAUX

Par M. Germain AUTHIE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

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

Sénat : 66, 67 (annexe n° 28) (1986-1987).

Loi de finances. - Justice - Magistrats - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I - L'administration centrale et les services communs, le Conseil d'Etat, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés	6
A - L'administration centrale et les services extérieurs communs	6
B - Le Conseil d'Etat	10
C - La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés	11
II - Les services judiciaires	14
A - Les moyens humains des services judiciaires	16
B - L'encombrement des tribunaux et les réponses mises en œuvre ..	17
C - L'équipement des services judiciaires	22
D - L'action de solidarité de la Chancellerie	24
E - La situation des Conseils de Prud'hommes	27
III - Le transfert à l'Etat des dépenses supportées par les collectivités territoriales au titre de la justice	29

INTRODUCTION

Dans un contexte général qui reste malheureusement caractérisé par la rigueur budgétaire, le ministère de la Justice, dans le présent projet de loi de Finances, apparaît incontestablement comme globalement favorisé.

D'un montant de 13 351,02 millions de francs, l'ensemble des crédits de paiement alloués cette année à la chancellerie progresse de 10 % par rapport à 1986.

Cette augmentation marque la priorité ainsi reconnue à notre service public de la justice puisque les dépenses civiles de l'Etat ne devraient connaître, en moyenne, qu'une augmentation de 0,9 %.

La part du budget de la chancellerie dans le budget général de l'Etat a progressé, rappelons-le, d'une manière continue de 1981 à 1986, en passant de 1,04 % à 1,18 %, ce qui est certes encore insuffisant compte tenu du retard immense à combler, mais cependant encourageant.

En 1987, les crédits alloués à la chancellerie devraient représenter 1,27 % de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat.

Si les dépenses ordinaires augmentent de 8 % en passant de 11 531,33 millions de francs à 12 456,20 millions de francs, les dépenses en capital connaîtront quant à elles une progression notable de 47 % en passant de 605,20 millions de francs à 894,82 millions de francs.

En ce qui concerne les autorisations de programme, elles font "un bond" particulièrement sensible puisqu'il est prévu de les augmenter de 54,7 % en passant de 851,38 millions à 1 317,82 millions de francs.

On observera qu'en 1986, les autorisations de programme de la chancellerie avait déjà connu une augmentation exceptionnelle de 50,35 %.

Il convient donc de constater que l'effort d'équipement entrepris depuis quelques années se poursuit sans désespérer : ce qui témoigne de la prise de conscience des besoins énormes d'un service public demeuré trop longtemps le "parent pauvre" dans la répartition des crédits budgétaires.

L'augmentation des dotations allouées à la chancellerie ne profite pas cependant d'une manière égale à tous les départements de ce ministère.

En effet, si les services judiciaires et surtout l'administration pénitentiaire se font à juste titre la part du lion dans l'ensemble des crédits, on doit constater hélas que l'Education surveillée quant à elle voit les crédits qui lui sont affectés stagner, voire régresser.

On indiquera ici que les crédits du ministère de la Justice se répartissent de la manière suivante :

- 43,47 % pour les services judiciaires ;
- 28,01 % pour l'administration pénitentiaire ;
- 16,73 % pour l'administration centrale ;
- 9,84 % pour l'Education surveillée.

S'agissant des créations d'emplois, l'effort est encore poursuivi et amplifié. On rappellera en effet qu'il fut créé en 1981 600 emplois nouveaux, en 1982 : 783, en 1983 : 200, en 1984 : 383, en 1985 : 343 et en 1986 : 402.

Le projet de budget de la chancellerie pour 1987 prévoit pour sa part 2 697 créations nettes d'emplois.

Même si l'on retire de ce chiffre les 1 810 emplois destinés à l'intégration des personnels mis à la disposition des juridictions par les collectivités locales, il demeure que notre service public de la justice verra ses effectifs considérablement renforcés : 106 emplois nets dans les services judiciaires et surtout 993 créations nettes d'emplois dans l'administration pénitentiaire.

Cette année, la commission des Lois a préféré présenter trois avis distincts pour le budget de la Chancellerie : sur

l'administration centrale et les services judiciaires en premier lieu, l'administration pénitentiaire en deuxième lieu, et enfin l'Education surveillée.

J'aurai pour ma part l'honneur de vous présenter le premier de ces avis.

I - L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS, LE CONSEIL D'ETAT, LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES.

A - L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES EXTERIEURS COMMUNS.

- Les moyens

Les moyens alloués à l'administration centrale prennent en compte, essentiellement, trois priorités :

- la politique de sécurité publique avec notamment l'affectation de moyens importants à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie ;

- le transfert à l'Etat des charges de justice supportés jusqu'à présent par les collectivités territoriales ;

- enfin, la politique d'informatisation de la justice.

Sur le premier point, le rattachement de la mission au ministère de la Justice comporte un transfert de moyens du budget des services du premier ministre à l'administration centrale (0,6 millions de francs). La mission interministérielle se voit d'autre part dotée de moyens propres d'intervention (250 millions de francs) destinés à renforcer la prévention et la répression de la toxicomanie.

Sur le second point, on soulignera le renforcement des moyens de gestion des juridictions et des antennes régionales d'équipement, chargés de la gestion, au niveau local, de l'ensemble du patrimoine du ministère de la justice (15 emplois) ; 10 emplois seront, d'autre part, créés à l'administration centrale : deux sont destinés au renforcement de la sous-direction de l'équipement qui assurera la charge

technique de l'ensemble du patrimoine judiciaire, 8 à la gestion des moyens de fonctionnement.

En ce qui concerne enfin le développement de la politique d'informatisation des services judiciaires, 17,8 millions de francs seront destinés aux centres de traitement de l'information et à l'informatisation de l'administration centrale (+ 44 %) ; 1,6 millions de francs renforceront les moyens logistiques de la division de l'informatique, (les dotations de frais de déplacement augmentent de plus de 80 %) ; les crédits d'études d'organisation et d'impact progresseront, quant à eux, de 0,4 millions de francs (+ 50 %).

19 emplois seront par ailleurs créés dans les services extérieurs communs (12 Infirmiers, 7 assistants sociaux) au titre de l'ouverture de places nouvelles dans les établissements pénitentiaires.

Le développement des activités de l'administration centrale liées à la progression générale des moyens du ministère de la justice et au transfert des charges se traduira aussi par un ajustement des crédits de matériel, de loyers, de remboursement aux P et T, de 14.4 millions de francs.

Dans le cadre d'un redéploiement des effectifs, un certain nombre d'emplois d'administration centrale seront cependant supprimés : 4 attachés d'administration centrale ; 2 adjoints administratifs, 2 conducteurs auto, 5 agents techniques, 1 contractuel.

- Les structures

On rappellera, à cet égard, les modifications qui ont affecté les structures de l'Administration centrale entre 1980 et 1986.

En 1980, il a été procédé, à la Direction de l'Administration pénitentiaire, à la création du bureau des affaires économiques, financières et du contentieux (arrêté du 26 septembre 1980) ; en 1983 à la création de la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement (décret n° 83-434 du 30 mai 1983) et d'une troisième sous-direction (sous-direction des greffes) à la Direction des Services judiciaires (arrêté du 2 mai 1983) ; 1984 a vu la mise sur pied d'une Division de l'Informatique à la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement (arrêté du 8 juin 1984), et 1986, la modification de l'organisation de la Division de l'Informatique

et la création d'un bureau des implantations (arrêté du 18 avril 1986).

En 1987, il n'est pas envisagé de modifier les structures de l'Administration centrale.

- Les réalisations

a) le casier judiciaire national

Le casier judiciaire national automatisé est entré en service le 1er janvier 1982.

Les deux premières années de fonctionnement ont été, pour l'essentiel, consacrées à la reprise de l'historique des casiers judiciaires tenus jusqu'alors dans les tribunaux de grande instance.

Depuis le 1er janvier 1987, le casier judiciaire est en mesure d'assurer la charge de conservation et de mise à jour des informations nécessaires à la délivrance des bulletins destinés aussi bien à l'autorité judiciaire qu'aux administrations et aux particuliers.

En 1985, le casier judiciaire s'est substitué à l'INSEE pour la constitution du fichier des incapacités électorales ; jusqu'alors ce fichier était constitué par l'INSEE sur la base des extraits de condamnations que lui adressaient les différents tribunaux.

Des études sont actuellement en cours d'élaboration afin d'évaluer à quelles conditions pourraient être transmises sur support magnétique les informations destinées au sommier de police technique, à la gendarmerie, aux services du trésor et aux services chargés du recouvrement.

Une expérimentation sera effectuée d'ici la fin de l'année au tribunal de grande instance de Paris dans la perspective d'une "consultation décentralisée" du casier judiciaire et de l'édition des bulletins n° 1 par les services du parquet. L'objectif est d'accélérer les procédures pénales et de limiter au strict nécessaire les transmissions par courrier ou par télécopie. Si l'expérience s'avérait concluante et sous réserve de l'avis favorable de la commission nationale de l'informatique et des libertés un commencement de généralisation serait entrepris l'année prochaine.

Il convient enfin de préciser que la société Bull ayant décidé d'abandonner le système d'exploitation SIRIS 8 (sur lequel est actuellement développée l'application casier judiciaire) au profit du système G.COS, une conversion de l'ensemble du logiciel devrait être mise en oeuvre en 1987.

b) La modernisation des méthodes de gestion

L'administration centrale a entrepris, depuis plusieurs années, et notamment sous l'impulsion du précédent Garde des Sceaux, la modernisation des méthodes de travail. Cet effort de modernisation s'est traduit, tout d'abord, par l'implantation de plusieurs dizaines de machines de traitement de textes dans les services de la chancellerie.

Il est procédé aussi à la réécriture de l'application automatisée "gestion des personnels", en vue de la rendre plus efficace.

La Chancellerie, enfin, devrait se doter d'un système de gestion automatisée de comptabilité ; ce système conçu par le ministère de l'économie et des finances devrait être spécialement adapté. La société SYSECA a été chargée de ces travaux d'adaptation

c) L'informatique de documentation

Les années récentes ont été, on le sait, caractérisées par une profonde restructuration des banques de données juridiques et par une augmentation sensible de leur consultation.

La restructuration des banques de données juridiques a tendu à remédier à la dispersion des efforts. Un centre serveur et une société de commercialisation ont été mis en place à cet effet.

Un certain nombre de sociétés privées se sont associées à ce dispositif.

Dans le secteur public, on signalera que, placé dans les services du Premier ministre le centre national de l'informatique juridique a repris les bases de données du CEDIJ (centre d'informatique juridique) et du Secrétariat Général du Gouvernement et a reçu pour mission de prendre en compte les traités, les lois et règlements, les circulaires publiées, les

conventions collectives nationales étendues ainsi que la jurisprudence des Cours suprêmes.

- Cet effort de réorganisation des banques de données juridiques s'est poursuivi pendant tout le second semestre de 1986. Le nombre des heures de consultation est passé de 600 en 1983, à 2 400 en 1984 et 3 000 en 1985. Il devrait s'établir à 6 500 en 1986 et dépasser vraisemblablement les 8 000 en 1987.

Les dettes du CEDIJ ont été apurées grâce à une subvention exceptionnelle de 10 millions de francs.

IB - LE CONSEIL D'ETAT

Le projet de loi de finances pour 1987 propose une faible majoration des crédits de fonctionnement du Conseil d'Etat. Ceux-ci passeront de 122,98 millions de francs à 123,19 millions de francs, ce qui permettra d'ajuster aux besoins diverses dépenses de fonctionnement tout en prenant en compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques ; de plus, une augmentation des crédits, d'un montant de 0,93 million de francs, est destinée à l'interrogation des banques de données et à l'extension du parc des matériels informatiques ; dans le cadre du redéploiement des effectifs, il est prévu cependant de supprimer cinq emplois.

Les dépenses en capital passeront de 2,159 millions de francs à 2,630 millions de francs en crédits de paiement, et de 2,678 millions de francs à 2,730 millions de francs en autorisations de programme ; ces dotations permettront la poursuite des travaux de modernisation des locaux du Conseil d'Etat.

Au sein des crédits alloués au Conseil d'Etat, on relèvera les mesures nouvelles suivantes :

- 250.000 F pour attribuer des vacances aux conseillers d'Etat honoraires apportant leur collaboration aux activités du Conseil conformément au décret n° 83-938 du 18 novembre 1983 ;

- 170.000 F pour faire face à l'augmentation du nombre des lignes P.T.T. spécialisées reliant les équipements informatiques et télématiques ;

- 625.000 F pour l'extension du parc des matériels informatiques ;

- 360.000 F pour l'interrogation des banques de données juridiques informatisées.

Si les formations administratives connaissent un fonctionnement normal, la section du contentieux a vu sa situation s'aggraver malgré les dispositions réglementaires nouvelles (décrets n°s 84-818 et 84-819 du 29 août 1984) ou les améliorations matérielles (utilisation de moyens informatiques) intervenues récemment. L'écart entre le nombre des affaires jugées et celui des affaires enregistrées s'est accru et le stock de 24.000 affaires (prévisions au 31 décembre 1986) correspond à une durée moyenne de jugement supérieure à trois ans.

On rappellera que de 1976 à 1985 le nombre des affaires enregistrées est passé de 3 881 à 9 667, celui des affaires réglées de 3 593 à 7 938, et celui des affaires restant en instance de 7 211 à 21 452.

C'est donc une réforme du fonctionnement même de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui est actuellement envisagée à la Chancellerie.

C - LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES

Le budget de la C.N.I.L. (Commission nationale de l'informatique et des libertés) ne comportera en 1987 que des crédits de fonctionnement d'un montant de 14,18 millions de francs (contre 13,83 millions de francs en 1986); les mesures nouvelles ont pour objet d'abonder divers crédits de fonctionnement et de matériel ainsi que de prendre en compte les augmentations prévisibles d'un certain nombre de rémunérations ou de vacations. Il est prévu, d'autre part, un crédit de 140 000 F destiné au "reconditionnement" de l'ordinateur de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Votre rapporteur n'estime pas inutile de présenter cette année un bilan de l'activité de la C.N.I.L..

La Commission dispose actuellement de 38 agents, tous contractuels :

- 11 de catégorie 1 ;
- 6 de catégorie 2 ;
- 10 de catégorie 3 ;
- 5 de catégorie 4 ;
- 6 de catégorie 5.

De plus, elle rémunère sous forme d'indemnités ou de vacations plusieurs fonctionnaires mis à sa disposition à plein temps ou à temps partiel. Au 1er juillet 1986, ceux-ci étaient au nombre de 9 "indemnitaires" et 3 vacataires.

La C.N.I.L. dispose aussi d'une installation informatique satisfaisante et d'un équipement complet en machine de traitement de textes.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la C.N.I.L. a vu son activité progresser d'une manière continue.

La législation "informatique et libertés" est, tout d'abord, mieux connue et donc mieux appliquée. D'autre part, l'évolution technologique et la part prise par la micro-informatique dans la vie du pays ont contribué à multiplier les traitements automatisés.

L'entrée en vigueur fin 1985 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel confirme l'actualité de l'activité de la C.N.I.L.

L'accroissement du plan de charges de la Commission a conduit celle-ci à augmenter le nombre de ses séances (32 séances en 1985 et déjà 22 au cours du premier semestre 1986).

La Commission reçoit les formalités préalables à la création de traitements automatisés nominatifs. Ces formalités consistent en déclarations ordinaires (art. 15) pour le secteur privé ou en déclarations de conformité à une norme simplifiée

(art. 17) lorsque la Commission en a adopté une dans le type d'activité en question.

Ainsi, les dossiers de formalités préalables à la mise en oeuvre des traitements automatisés (art. 15, 16 et 17 de la loi) sont passés de 8 000 en 1984 à 15 000 en 1985 et devraient dépasser les 20 000 en 1986.

Le secteur public doit, en principe, présenter pour chaque création de traitement une demande d'avis (art. 15). Ces demandes exigent un examen attentif de la Commission et de ses services.

A la fin du premier semestre de 1986, la Commission avait déjà reçu 650 demandes d'avis alors que pour l'ensemble de l'année 1985, ces dossiers étaient de 1 035.

Les demandes de renseignements sont de l'ordre de 400 par mois contre à peine le tiers en 1983. Les réclamations, les plaintes, les saisines relatives à l'exercice du droit d'accès de 500 par an en 1983 ont atteint 865 en 1985 et près de 600 à la fin du premier semestre 1986.

En 1985 et 1986, la Commission avait effectué une soixantaine de contrôles concernant, dans leur très grande majorité, le secteur privé.

Pendant cette même période, la Commission a recensé l'ouverture de douze procédures judiciaires pour infractions aux dispositions de la loi de 1978, trois étant à son initiative.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés poursuit son action d'information auprès du public en organisant des conférences de presse, en participant à des colloques et des rencontres internationales. Elle a publié en juin 1986 son sixième rapport annuel qui a été remis par le bureau de la Commission au Président de la République, aux Présidents des Assemblées parlementaires et au Premier Ministre.

II. LES SERVICES JUDICIAIRES

Avec un budget de 5,803 milliards de francs, les services judiciaires mobilisent, nous l'avons vu, 43,47 % des crédits de paiement alloués à la Chancellerie.

Les moyens de fonctionnement seront abondés à hauteur de 99,5 millions de francs. Ils se répartissent de la manière suivante : 12,8 millions de francs, destinés aux juridictions à la charge de l'Etat au 31 décembre 1986 et 86,6 millions de francs pour les juridictions prises en charge au 1er janvier 1987.

Vingt-cinq emplois de greffiers seront créés pour la gestion des cours et tribunaux pris en charge désormais par l'institution judiciaire.

Le budget d'équipement augmente de 22 % en autorisations de programme, déduction faite de l'effet multiplicateur résultant du passage du régime de la subvention aux collectivités locales à celui du financement direct par l'Etat.

14,690 millions de francs seront consacrés à la politique d'informatisation des juridictions : 5,5 millions de francs au titre de l'aide à la constitution des banques de données juridiques (CNIJ, Edidata) et 9,19 millions de francs (+ 17,6 %) au titre du développement des implantations de matériel informatique ; il est aussi proposé d'acquérir 16 mini-ordinateurs pour les Cours d'Appel et les Tribunaux de grande instance et une cinquantaine de micro-ordinateurs pour l'informatisation de la gestion des procédures dans les Tribunaux de grande instance, les Tribunaux d'instance et les Conseils de Prud'hommes.

La politique judiciaire s'orientera en 1987 autour de trois priorités, qui s'inscrivent dans la continuité de la politique menée sous la précédente législature :

- La poursuite du renforcement des moyens des juridictions pénales

Un certain nombre de réformes ont récemment intéressé la procédure de la comparution immédiate et le régime de l'application des peines. A cet effet, 75 emplois de magistrats seront créés ainsi que 24 emplois de fonctionnaires. Ces emplois permettront de renforcer les juridictions des grandes villes ainsi que les cours d'appel dont les besoins sont les plus sensibles. Dans ces dernières, six nouvelles chambres de jugement pourront être formées.

- La mise en place effective, au 1er janvier 1987, du transfert des charges de justice à l'Etat

La réalisation du transfert des charges de justice à l'Etat clôt, on le sait, une longue période intermédiaire au cours de laquelle l'Etat a remboursé aux collectivités locales compétentes leurs dépenses de justice. Déchargeant les départements et les communes de leur participation à la gestion des juridictions, le transfert des charges, prévu par la loi du 7 janvier 1983, s'inscrit dans le cadre de la politique de modernisation de la justice.

- La poursuite de l'effort de modernisation dans un cadre rénové

Le transfert à l'Etat des compétences de justice permettra incontestablement une rationalisation des procédures d'allocation des moyens aux juridictions.

A - LES MOYENS HUMAINS DES SERVICES JUDICIAIRES.

. Les magistrats

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1987 prévoit la création de 75 emplois nouveaux de magistrats qui se répartiront de la manière suivante :

- Cour de Cassation :

- 1 avocat général à Paris délégué à la Cour de Cassation ;
- 1 conseiller référendaire du deuxième grade, deuxième groupe.

- Cour d'appel :

- 2 présidents de chambre Paris-Versailles ;
- 4 présidents de chambre autres cours ;
- 7 conseillers autres cours.

- Tribunaux de grande instance :

- 9 vice-présidents hors classe ;
- 3 juges hors classe ;
- 18 juges hors classe ;
- 3 juges des enfants ;
- 2 substituts ;
- 8 substituts hors classe ;
- 12 juges ;
- 5 substituts placés auprès des Parquets généraux.

Ces créations viendront renforcer un effectif budgétaire global de 5 864 magistrats.

On soulignera encore une fois les résultats très positifs de la politique entamée sous la précédente législature, de résorption des emplois vacants. Au 1er janvier 1986, le total des emplois vacants de magistrats n'était plus que de 75 contre 446 au 1er juillet 1981.

. Les fonctionnaires

En 1987, les fonctionnaires de cours, tribunaux et conseils de prud'hommes étaient au nombre de 16 675.

Le projet de budget pour 1987 prévoit la création de 49 emplois de fonctionnaires se répartissant en 25 emplois de greffier en chef au titre du transfert des charges et 24 emplois dans le cadre du renforcement des juridictions.

En incluant les 1 810 emplois créés au titre du transfert à l'Etat des charges des tribunaux, emplois qui permettront l'intégration ou le remboursement des salaires versés aux agents des collectivités locales mis à la disposition des juridictions, les effectifs totaux des fonctionnaires des services judiciaires seront en 1987 de 18 305 au lieu de 16 488 en 1986 (métropole, DOM et TOM).

On escompte pour le 31 janvier de cette année un total d'emplois vacants de 55 seulement dans les cours et tribunaux et de 22 dans les conseils de prud'hommes.

Il convient de rappeler qu'au 1er juillet 1981, ces vacances étaient au nombre de 933.

B - L'ENCOMBREMENT DES TRIBUNAUX ET LES REPONSES MISES EN ŒUVRE

1° L'activité judiciaire

Quelques chiffres montreront le caractère aigu de la situation, même si depuis 1983 une amélioration sensible s'est fait jour.

De 1981 à 1985, le nombre des affaires nouvelles est ainsi passé :

- de 16 948 à 23 554 devant la Cour de Cassation ;
- de 183 079 à 217 779 devant les Cours d'appel ;
- de 1 022 203 à 1 161 960 devant les tribunaux de grande instance ;
- et de 137 000 à 150 884 devant les conseils de prud'hommes.

Le nombre d'affaires jugées est, quant à lui, passé :

- de 17 069 à 20 724 devant la Cour de cassation ;
- de 162 606 à 207 502 devant les Cours d'appel ;
- de 1 002 946 à 1 148 757 devant les tribunaux de grande instance ;
- et de 103 000 à 153 003 devant les conseils de prud'hommes.

Enfin, le nombre d'affaires restant à juger est passé :

- de 17 025 à 27 742 devant la Cour de cassation ;
- de 183 034 à 246 100 devant les Cours d'appel ;
- de 647 290 à 777 543 devant les tribunaux de grande instance ;
- et de 63 000 à 136 093 devant les conseils de prud'hommes.

Les tribunaux d'instance ont quant à eux traité en 1985 quelques 396 000 affaires civiles contre 333 440 en 1981 et ont rendu 1 540 000 ordonnances pénales contre 1 017 137 en 1981 et 485 000 jugements de police contre 398 048 en 1981.

Depuis 1975, le nombre des affaires en cours a approximativement triplé :

- devant les Cours d'appel, il a été multiplié par 3,72 .
- devant les tribunaux de grande instance, par 2,32 ;
- devant les tribunaux d'instance, par 3,15 ;
- devant les conseils de prud'hommes, par 4,31.

Quant au nombre des affaires terminées, il a progressé de 1975 à 1985 de 123 % en appel, de 93 % devant les tribunaux de grande instance, de 69 % devant les tribunaux d'instance et de 93 % devant les conseils de prud'hommes.

De 1975 à 1983, les délais de jugement n'ont donc fait que s'allonger en passant :

- devant les Cours d'appel, de 13 mois à 20,2 mois ;
- devant les tribunaux de grande instance, de 10,5 mois à 12,7 mois ;
- devant les tribunaux d'instance, de 3 à 4,3 mois ;
- devant les conseils de prud'hommes, de 5 à 11,2 mois.

Un renversement de tendance assez remarquable a été cependant constaté depuis 1983.

Depuis cette date, en effet, les délais de jugement sont passés :

- devant les Cours d'appel, de 20,2 à 18,8 mois (1985) ;
- devant les tribunaux de grande instance, de 12,7 à 11,8 mois ;
- devant les conseils de prud'hommes, de 11,2 à 10,7 mois.

Les délais continuent cependant d'augmenter devant les tribunaux d'instance où ils sont passés, depuis 1983, de 4,3 à 4,9 mois ; de la même manière, la durée moyenne des instances

civiles devant la Cour de cassation, qui était de 13,2 mois en 1983, est passé à 17,9 mois en 1985.

Quant à la durée moyenne des instructions pénales, elle est passée de 9,2 mois en 1983 à 10,9 mois en 1985.

Des succès ont néanmoins été remportés grâce aux efforts de modernisation et de rationalisation des méthodes de travail poursuivies lors de la précédente législature.

Il convient donc de poursuivre la modernisation, en particulier en ce qui concerne l'informatisation des juridictions et l'amélioration du fonctionnement des tribunaux.

2° Les réponses mises en oeuvre

. L'informatisation des juridictions

La modernisation rapide de l'institution judiciaire requiert la dotation généralisée d'outils utilisant des techniques de gestion de pointe.

L'effort d'investissement en matériel bureautique et informatique a été poursuivi.

Dans les cours d'appel, les tribunaux de grande instance de une et deux chambres et les tribunaux d'instance, le "Schéma Directeur" a prévu d'installer des matériels de type micro-ordinateurs, pourvus d'un logiciel de traitement de textes pour les éditions les plus répétitives, offrant une mémoire suffisante pour la gestion des fichiers civils et pénaux.

En 1985, 35 juridictions ont pu être ainsi équipées. Ce rythme d'implantation s'est accéléré en 1986, puisque 94 autres juridictions pourront être dotées cette année.

En 1987, 50 à 60 cours d'appel, tribunaux de grande instance à une, deux et trois chambres et tribunaux d'instance seront équipés de micro-ordinateurs.

Pour les grands tribunaux de grande instance, le choix s'est porté sur l'attribution de mini-ordinateurs pouvant assurer le suivi des procédures pénales et civiles et une gestion automatisée des différents fichiers. Deux expériences pilotes ont été menées en 1984 ; en 1985, huit juridictions ont été dotées ;

en 1986, ces implantations se sont poursuivies dans 14 autres tribunaux de grande instance.

En 1987, la plupart des juridictions importantes seront équipées de ce matériel, dans le cadre du plan d'équipement informatique des tribunaux de grande instance.

S'agissant des machines de traitement de textes, 271 machines sont actuellement installées dans les juridictions. Le plan "micro-informatique" s'est complètement substitué à la bureautique de type "traitement de textes". Un certain nombre de juridictions et de services sont cependant toujours équipés de machines à mémoire évolutive, apportant aux utilisateurs une aide importante dans l'exécution des tâches matérielles. Une centaine de machines de ce type ont été attribuées en 1985 aux différentes juridictions et 26 unités ont pu être acquises cette année.

En outre, l'année 1986 a vu se poursuivre l'implantation dans les juridictions de terminaux de consultation qui permettront progressivement l'accès à plusieurs banques de données juridiques. Aux 40 terminaux implantés en 1985, sont venus ainsi s'ajouter 32 nouveaux terminaux.

. L'amélioration du fonctionnement des juridictions

A la suite des travaux de commissions d'études (en particulier la Commission Daussy) dont les conclusions se sont traduites dans des circulaires et documents d'information largement diffusés en 1983, 1984 et 1985, un certain nombre de priorités ont été retenues :

- Améliorer les techniques de travail :

A la Direction des services judiciaires, une structure de "suivi" sur micro-informatique de la "productivité" des juridictions a été mise en place.

Des solutions de nature à remédier aux dysfonctionnements constatés en ce qui concerne les personnels, les méthodes de travail, les structures et les moyens seront aussi mises en oeuvre "sur le terrain". Ces actions seront menées en concertation avec les juridictions intéressées.

- Rationaliser les circuits de production :

La rationalisation des méthodes et des circuits de greffes, entreprise par la Chancellerie depuis 1983, sera poursuivie en même temps que l'informatisation.

On soulignera, enfin, que dans le domaine pénal, la Chancellerie met en place, préalablement à l'informatisation, dans plusieurs tribunaux de grande instance, des "schémas d'organisation" tendant notamment à substituer une organisation "verticalisée" des services à la parcellisation actuelle des tâches des greffes.

- Favoriser la communication dans l'institution :

Dans chaque juridiction, la Chancellerie s'attachera à développer la concertation avec les auxiliaires de justice sur les problèmes de fonctionnement et les remèdes possibles.

- Redéployer les modes de règlement des conflits :

L'expérience de la conciliation à de nombreux niveaux sera observée avec intérêt, de même que l'étude des conditions du développement pratique de l'amiable composition qui serait de nature à simplifier le règlement de certains litiges sans "déjudiciarisation".

L'application de ces mesures devrait permettre très rapidement d'atteindre le premier objectif fixé, c'est-à-dire l'équilibre dans toutes les juridictions entre les affaires nouvelles et les affaires jugées.

C - L'EQUIPEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES

Rappelons tout d'abord que la mise en oeuvre, à compter du 1er janvier 1987, du transfert à l'Etat de compétences en matière de justice jusqu'à présent exercées par les départements et les communes conduira la Chancellerie à financer directement en 1987, sur un chapitre budgétaire unique, l'ensemble des dépenses d'investissement du service public de la Justice.

En 1986, une opération d'équipement judiciaire particulièrement importante a été engagée : la construction de la Cité judiciaire de Dijon dont la première tranche représente un montant de subvention de 13,1 millions de francs.

Le reste du budget aura été consacré :

- au lancement d'opérations nouvelles telles que l'extension des Palais de Justice de Vienne et Tarbes (1ère tranche), le relogement du Tribunal de Commerce et du Tribunal d'Instance de Romans-sur-Isère, du Tribunal de Commerce d'Agen, les études de la surélévation du Palais de Justice de Montpellier ;

- à l'achèvement de programmes immobiliers engagés durant les dernières années, en particulier la construction du Palais de Justice de Bobigny, la réalisation de l'annexe du Palais du Justice de Bergerac, le regroupement des services judiciaires de Nevers ;

- à la poursuite d'opérations importantes, notamment la seconde tranche de l'extension du Palais de Justice de Versailles, la construction de la Cité judiciaire de Saint-Denis-de-la-Réunion, l'extension du Tribunal d'Orléans, ainsi que les études relatives aux Cités judiciaires du Mans, de Clermont-Ferrand, et à l'extension du Palais du Justice de Nanterre ;

- à la réalisation de programmes de rénovation de bâtiments existants pour les Cours d'Appel d'Agen, Bastia, Douai, Versailles, ainsi que pour les juridictions du premier degré de Bordeaux, Bourges, Pontoise, Arras, Abbeville, Rodez, Perpignan, Paris,...

- à l'amélioration de l'installation des conseils de Prud'hommes. Près d'une quinzaine d'opérations de relogements, d'extension ou d'aménagement des juridictions prud'homales auront ainsi fait l'objet en 1986 d'une intervention financière de la Chancellerie notamment à Charleville-Mézières, Fourmies, Angers, Decazeville, Abbeville, Libourne, etc...

D - L'ACTION DE SOLIDARITE DE LA CHANCELLERIE

1) L'aide judiciaire

De 1983 à 1985, le nombre des demandes d'aide judiciaire est passé de 257 729 à 297 590, celui des rejets de 24 429 à 35 151.

Il n'a pas encore été possible d'évaluer les incidences du relèvement du plafond de l'aide judiciaire résultant des lois de finances pour 1983, 1984 et 1986, sur la durée des instances et les conditions de travail des personnels de greffe.

En 1987, le ministère de la Justice n'envisage pas de procéder à une réévaluation des plafonds de ressources. En revanche, l'indemnité forfaitaire versée aux avocats devrait être majorée de 5 %.

Une réflexion a été entreprise en étroite collaboration avec les professions concernées, en ce qui concerne l'amélioration de l'accès au système judiciaire. Elle pourrait déboucher rapidement sur une procédure d'admission à l'aide judiciaire allégée et accélérée ; de nouvelles modalités de gestion et de règlement des indemnités dues aux avocats pourraient aussi être envisagées.

De tels aménagements permettraient un raccourcissement des délais d'octroi d'aide judiciaire et des délais d'indemnisation des avocats.

S'agissant de l'indemnité versée aux avocats au titre de l'aide judiciaire, le projet de budget de la chancellerie pour 1987 prévoit une progression de 5 %.

2) l'aide aux auxiliaires de justice et l'indemnisation des commissions d'office.

. Les effectifs de formation professionnelle des avocats étaient les suivants au cours des années 1983-1984, 1984-1985 et 1985-1986.

On peut constater une augmentation substantielle (+ 20 %) du nombre d'élèves admis dans les C.F.P.A. pour l'année 1985-1986. Cette progression a sans doute pour origine

la réforme de la formation professionnelle des avocats intervenue par le décret n° 80-234 du 2 avril 1980.

S'agissant du coût de cette réforme, on observera que l'année de formation 1985-1986 a fait l'objet d'un agrément global du ministre chargé de la formation professionnelle.

Il convient de préciser que, comme les années précédentes, le nombre de rémunérations attribuées au titre de l'année 1985-1986 n'a pas permis de rémunérer l'ensemble des élèves anciens salariés.

300 bourses d'un montant de 12.897 F par an ont ainsi été attribuées par les centres sur leurs ressources propres.

La dotation budgétaire 1986 correspondant à la prise en charge par l'Etat de 50 % des dépenses prévisionnelles des centres de formation professionnelle des avocats s'est élevée à 11 604 573 F, soit une reconduction en francs courants de la dotation des deux années précédentes.

Pour tenir compte de la progression sensible du nombre d'élèves admis dans les C.F.P.A. et des charges qui en résultent, le projet de loi de finances pour 1987 prévoit l'inscription d'un crédit de 12 604 573 F représentant la participation de l'Etat à la formation professionnelle des avocats.

La dotation budgétaire destinée à couvrir les frais de fonctionnement du fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat se substitue ainsi, en application de l'article 13 de la loi du 30 décembre 1977, à la taxe parafiscale créée par la loi du 31 décembre 1971.

La loi n° 84-1211 du 29 décembre 1984 a fixé au 31 décembre 1985 la date au-delà de laquelle il n'est plus possible, à peine de forclusion, de présenter des demandes d'indemnisation fondées sur une des dispositions de la loi du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

En raison du nombre peu élevé de dossiers encore en cours d'instruction auprès de certains parquets, la dotation budgétaire inscrite dans le projet de loi de finances pour 1987 s'élève à 3,6 millions de francs.

La dotation budgétaire 1986 (56,1 millions de francs) permet de faire face aux dépenses de fonctionnement du Fonds pour l'année en cours.

. S'agissant de l'indemnisation des commissions d'office, le projet de budget de la chancellerie pour 1987 prévoit une augmentation de 5 % du montant des indemnités allouées aux avocats.

3) L'indemnisation des victimes d'infractions

La loi du 8 juillet 1983 a notablement élargi les possibilités offertes aux victimes d'infractions par la loi du 3 janvier 1977 de se voir indemniser par l'Etat, à titre subsidiaire, de leur préjudice; le décret n° 83-1156 du 23 décembre 1983 a, quant à lui modifié les dispositions du Code de Procédure Pénale relatives au recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction.

Le crédit évaluatif prévu au budget du ministère de la Justice est passé de 12 millions de francs en 1983 à 24 millions de francs en 1984. En 1985 et en 1986, le montant de cette ligne a été maintenu à 24 millions de francs dans l'attente des premiers bilans d'application du nouveau texte.

Les nouvelles commissions, mises en place dans chaque tribunal de grande instance, ont été saisies depuis janvier 1984 d'un nombre croissant de requêtes.

Le dispositif législatif sur l'indemnisation des victimes d'infractions pénales, a fait l'objet d'une nouvelle modification avec la loi 85-1407 du 30 décembre 1985. Aux termes de la réforme, les victimes de faits prévus et réprimés par les articles 331 à 333-1 du Code Pénal (viol, attentat à la pudeur) pourront, on s'en rappelle, bénéficier d'une indemnisation par l'Etat en cas de trouble grave dans leurs conditions de vie, en dehors de toute exigence quant à une incapacité temporaire de travail, ou permanente partielle.

Les dispositions de l'article 706-15 du Code de Procédure Pénale ouvrant droit précédemment au bénéfice d'une indemnisation par l'Etat aux étrangers détenteurs d'une carte

de résident privilégié, ont été, par ailleurs, élargies aux détenteurs d'une "carte de résident".

Le décret 86-304 du 5 mars 1986 a porté à 400 000 francs, le plafond de l'indemnité susceptible d'être accordée par les commissions d'indemnisation en application des articles 706-3 et suivants du Code de Procédure Pénale.

Le montant total des indemnités accordées par l'Etat a atteint quelque 30,7 millions en 1986.

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1987, à ce titre, s'élèvent à 42 millions de francs.

. S'agissant des victimes d'accidents de la circulation, il convient de rappeler que la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 a très sensiblement amélioré la situation des victimes d'accidents de la circulation tout en accélérant les procédures d'indemnisation.

Le Parlement a adopté, d'autre part, on le sait, le 9 septembre 1986 la loi n° 86-1020 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat. Ce texte prévoit que la réparation des dommages corporels des victimes est assurée par l'intermédiaire d'un fonds de garantie alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens.

On indiquera enfin qu'une circulaire d'application en date du 6 mars 1986, envoyée à toutes les juridictions, a insisté sur la nécessité de veiller à une bonne information des victimes et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

E - LA SITUATION DES CONSEILS DE PRUD'HOMMES

L'installation des "nouveaux" conseils de prud'hommes mis en place par la loi du 18 janvier 1979 s'est effectuée progressivement. Certaines de ces juridictions ont rencontré néanmoins quelques difficultés s'agissant notamment de la constitution des sections et de la périodicité des audiences de référé.

Le projet de loi de finances pour 1987 a prévu des crédits d'un montant de 69 millions de francs afin d'actualiser les indemnités versées aux conseillers prud'homaux.

Dans le cadre de la préparation des élections prud'homales de 1987, la Chancellerie a indiqué qu'elle procéderait, après consultation de toutes les instances mentionnées à l'article L 511-3 du code du travail et du Conseil supérieur de la Prud'homie, à la révision de la carte prud'homale.

Il convient de souligner que le Conseil supérieur de la prud'homie a décidé, le 2 juillet 1985, de faire procéder à un audit sur le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Cet audit sera complété par des études ponctuelles sur des sujets tels que la conciliation, le référé, les mesures d'instruction et le fonctionnement du conseil de prud'hommes de Paris.

En outre, s'agissant de la procédure prud'homale, un décret du 15 décembre 1982 a renforcé la contradiction des débats, élargi les possibilités pour le bureau de conciliation d'accorder des provisions et accru le champ d'application de l'exécution provisoire. On indiquera, enfin qu'un décret du 27 décembre 1985 a élevé de 13 000 à 14 200 francs le taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes.

III - LE TRANSFERT A L'ETAT DES DEPENSES SUPPORTÉES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU TITRE DE LA JUSTICE

C'est la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qui a prévu le transfert des charges de justice à l'Etat. L'article 8 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, a fixé, quant à elle, au 1er janvier 1987 la mise en place effective de cette réforme.

A cette date l'Etat financera, donc, l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice ; il remboursera les annuités restant à courir des emprunts contractés par les collectivités territoriales pour financer les acquisitions foncières et immobilières, ainsi que les travaux de construction et d'équipement portant sur les immeubles affectés aux juridictions ; il supportera aussi la charge des annuités d'emprunts contractés après cette date par les collectivités territoriales pour achever des travaux de même nature lorsque ces opérations auront été entreprises dans le cadre de programmes d'équipement subventionnés par l'Etat ou lorsque ces emprunts auront été souscrits avec son accord. Les agents des collectivités territoriales affectés jusqu'à présent au service public de la justice, en fonction à la date du 23 juillet 1983, pourront être intégrés sur leur demande dans les corps des fonctionnaires de l'Etat ; dans le cas contraire, ils seront mis à la disposition de l'Etat.

Les agents affectés par les collectivités territoriales après le 23 juillet 1983 seront de même "mis à disposition" avec l'accord préalable de l'Etat.

S'agissant du mobilier et des immeubles utilisés par le service de la justice à la date du transfert, ils seront mis à la disposition de l'Etat suivant une procédure semblable à celle qui fut utilisée lors des précédents transferts de compétences.

Le 1er janvier 1987, le ministère de la Justice allouera à chaque préfecture des dotations provisionnelles individualisées

pour chaque tribunal, établies à partir d'enquêtes menées auprès des juridictions ; il pourra être procédé aux ajustements nécessaires au vu des demandes budgétaires formulées par les tribunaux. A l'issue d'une période transitoire de deux ans, cette procédure centralisée de répartition des crédits devrait se voir substituée une gestion entièrement déconcentrée des juridictions. Dans ce cadre, les chefs de cour procéderont au recensement des prévisions des dépenses et, en concertation avec les chefs de juridiction, à la programmation des besoins ; ils répartiront entre les différents tribunaux de leur ressort, les enveloppes allouées par la Chancellerie à chaque cour d'appel, les commissaires de la République effectuant l'engagement et le mandatement des crédits.

En 1987, la réforme nécessite l'inscription des crédits d'un montant de 1 100 millions de francs, dont 607 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement, 234 millions de francs pour les annuités d'emprunt et 200 millions de francs pour les dépenses de personnel ; l'inscription, en mesure nouvelle, d'un crédit d'un montant de 86,6 millions de francs est destinée à ajuster aux besoins la dotation de fonctionnement et de matériel ; la réforme entraîne enfin une augmentation de 55 millions de francs, en autorisations de programme.

Il convient, également, de rappeler que le transfert à l'Etat des charges de justice entraînera la création de 1 810 emplois destinés à l'intégration des personnels mis à la disposition des juridictions par les collectivités locales ainsi que de 50 emplois voués à renforcer les moyens des juridictions et de l'Administration centrale : 25 d'entre eux seront affectés dans les ressorts des cours d'appel pour assister les chefs de cour ; 10 compléteront les effectifs de l'Administration centrale dans les services chargés de la gestion financière, du personnel et de l'équipement immobilier.

Votre rapporteur constate, à titre personnel, que les crédits du ministère de la Justice sont en progression mais que, comme l'a indiqué à la commission des Lois M. le Garde des Sceaux, "ce budget est à la fois satisfaisant et pas satisfaisant". Dans la répartition des crédits budgétaires, ce dernier est demeuré et demeure le "parent pauvre", au regard des immenses besoins des divers services de ce département. Il est évident, d'autre part, que si les crédits mis à la disposition de la Chancellerie pour le fonctionnement de l'administration centrale, des

services communs et des services judiciaires, de même que ceux qui sont destinés à l'administration pénitentiaire, sont globalement satisfaisants, le budget de l'éducation surveillée constitue lui le "parent pauvre du parent pauvre".

La majorité de la commission des Lois a manifesté, quant à elle, son plein accord avec les orientations proposées par M. le Garde des Sceaux. Elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des services judiciaires dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1987.