

N° 93

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

## 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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

---

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

---

ANNEXE N° 28

JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 31) et T.A.175.

Sénat : 92 (1987-1988).

---

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	11
<b>I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS</b> .....	13
A. BUDGET PRIORITAIRE .....	13
B. DE FORTES DISPARITES ENTRE LES DIFFERENTS SERVICES .....	15
<b>II. L'ADMINISTRATION PENITENCIAIRE : UNE PRIORITE ABSOLUE</b> .....	17
A. UNE SITUATION INTOLERABLE .....	17
B. UN PROGRAMME AMBITIEUX .....	19
C. DES CREDITS EN FORTE PRGSSION .....	20
<b>III. DES SERVICES JUDICIAIRES : UN EFFORT REEL MAIS TROP LIMITE</b> .....	25
A. LA JUSTICE FONCTIONNE MAL, FAUTE DE MOYENS .....	25
B. LE PLAN DE MODERNISATION DE LA JUSTICE .....	28
C. UNE EVOLUTION RELATIVEMENT MODESTE DES CREDITS .....	29
<b>IV. L'EDUCATION SURVEILLEE : LE PRIX DE LA RIGUEUR</b> .....	35
A. LES CONCLUSIONS DE L'AUDIT .....	35
B. LES CONSEQUENCES SUR LA POLITIQUE DE L'EDUCATION SURVEILLEE .....	37
C. UN BUDGET RIGOREUX .....	40

	Pages
<b>V. ADMINISTRATION CENTRALE : UNE RESTRUCTURATION DES SERVICES ET UN RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE .....</b>	<b>42</b>
<b>A. UNE REORGANISATION DES SERVICES .....</b>	<b>43</b>
<b>B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE LA MISSION     INTERMINISTERIELLE DE LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>46</b>
<i>Article 71 : suppression du Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat .....</i>	<b>47</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) En dépit des efforts déployés au cours des dernières années, notre système judiciaire demeure confronté à deux problèmes majeurs :

- une intolérable surpopulation carcérale. Ainsi, le 1er août 1987, les 176 prisons françaises disposaient d'une capacité d'accueil de 34.222 places, pour une population pénale de 52.127 détenus. En conséquence, le taux moyen d'occupation atteint 149,39 %;

- un engorgement des juridictions : le 31 décembre 1986, il restait 31.308 affaires à juger à la Cour de cassation (+ 12,8 % en un an), 250.198 devant les cours d'Appel (+ 1,9 %) et 774.993 devant les tribunaux de grande instance (chiffre 1985).

En conséquence, les délais d'instance ne cessent de s'accroître. En matière civile, ils atteignent 22,1 mois devant la Cour de cassation, 18,9 mois devant les cours d'Appel et 11,9 mois devant les tribunaux de grande instance.

2) Pour remédier à cette situation, le gouvernement a engagé deux grandes actions :

- le programme de construction de 15.000 places de prison supplémentaires, mis en oeuvre dès le milieu de 1987;

- le plan de modernisation de la justice, qui s'articule autour de cinq mesures : le maintien en activité pour trois ans des magistrats atteignant l'âge de la retraite, l'affectation de magistrats places auprès des chefs de cour, l'affectation de fonctionnaires pour la mise en place d'une fonction d'aide à la décision, un renforcement des crédits immobiliers et de

fonctionnement, et l'amélioration de la situation indemnitaire des magistrats.

3) Globalement, le projet de budget pour 1988 traduit le caractère prioritaire de ces deux programmes précédents. Avec 574 créations nettes d'emplois et des crédits en progression de 10,27 %, le ministère de la justice bénéficie, en effet, d'une situation particulièrement favorable au sein d'un budget général marqué par un souci de maîtrise des dépenses publiques.

4) Pour satisfaisante qu'elle soit, l'évolution d'ensemble des crédits de la Justice recouvre cependant des situations très différentes selon les trois principaux domaines.

Si l'effort considérable réalisé en faveur de l'administration pénitentiaire doit être souligné, il est à remarquer que l'évolution des crédits des services judiciaires demeure relativement timide. Certes, le projet de budget prévoit la mise en oeuvre, dès 1988, de certaines mesures retenues dans le cadre du plan de modernisation de la justice. Toutefois, il est regrettable que les impératifs budgétaires conduisent simultanément à la suppression de 282 emplois dans les greffes. A l'heure où l'engorgement des juridictions constitue un problème majeur, on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure.

En revanche, l'Education surveillée est de nouveau oubliée dans le projet de budget pour 1988. Or, il est à craindre que la nouvelle diminution des effectifs d'éducateurs et la stabilisation des crédits d'entretien des mineurs ne posent, à brève échéance, des problèmes délicats dans un secteur dont le rôle est pourtant essentiel.

5) Après plusieurs années de forte progression, les crédits destinés à l'informatisation des services connaissent - en 1988 - une évolution relativement faible (+ 2,6 %). Un tel ralentissement s'explique pour l'essentiel par la remise en cause de certains programmes, conformément aux conclusions de la mission d'audit réalisée par la société Télésystème.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 3 novembre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la justice pour 1988 sur le rapport de M. Georges Lombard, rapporteur spécial.

M. Georges Lombard a tout d'abord rappelé que les crédits du ministère de la justice pour 1988 s'élevaient à 14.722 millions de francs contre 13.351 millions en 1987. Pour la deuxième année consécutive, ils progressent donc de 10 % et représentent désormais 1,36 % des dépenses du budget général contre 1,27 % l'an dernier.

Cette forte progression résulte, pour l'essentiel, d'un effort d'investissement très important (+ 101,9 % en crédits de paiement et + 172,2 % en autorisations de programme). Dans le même temps, les dépenses ordinaires connaissent une évolution plus timide (+ 3,7 %).

L'administration pénitentiaire constitue la principale priorité du budget de la justice. Les dépenses ordinaires progressent de 9,7 % pour atteindre 3.387 millions, alors que les crédits de paiement sont plus que doublés (+ 123 %) et représentent 1.454,5 millions.

Cette évolution témoigne de l'effort consenti par l'Etat pour remédier au grave problème de la surpopulation carcérale. De ce fait, les crédits de 1988 sont largement influencés par la poursuite d'une opération exceptionnelle: le programme de construction de 15.000 nouvelles places de prison. Mais ils retracent également deux autres séries de mesures destinées à faire face, dans l'immédiat, à une situation qui ne cesse de se détériorer. En particulier la poursuite du programme classique de construction d'établissements pénitentiaires permettra l'ouverture dès 1988 de 3.379 nouvelles places de prison et nécessite la mise en place de nouveaux moyens de fonctionnement.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a estimé que l'évolution des crédits destinés aux services judiciaires demeurerait relativement modeste (+ 4,5 %).

Les dépenses de fonctionnement représentent 5,48 milliards de francs et enregistrent une progression de 2,3 % par rapport à 1987, permettant notamment la création de 35 emplois de magistrats et de 100 emplois d'agents techniques de bureau.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi du 7 janvier 1983, l'Etat assure le remboursement des annuités d'emprunts contractés par les collectivités territoriales pour le financement d'équipements judiciaires. A cet effet, le budget prévoit une dotation de 253,4 millions de francs (+ 8,2 %).

Les dotations destinées à l'administration centrale et aux services communs se stabilisent à 2,223 milliards de francs en dépenses ordinaires, soit un chiffre identique à celui de 1987. Au contraire, les autorisations de programme progressent de 11 % pour atteindre 11,1 millions, alors que les crédits de paiement apparaissent en net recul (6,6 millions en 1988 contre 10,6 en 1987).

Enfin, le budget du Conseil d'Etat (127,2 millions, soit + 1,1 %) est caractérisé par la création de trois emplois de conseiller d'Etat et par le transfert de 10 emplois administratifs au ministère de l'intérieur en prévision de la réforme du contentieux administratif qui donnera lieu à la mise en place de chambres régionales administratives d'appel.

Le rapporteur spécial a ensuite développé un certain nombre d'observations. Il a jugé que le projet de budget pour 1988 traduisait globalement le caractère prioritaire des programmes relatifs d'une part à la surpopulation carcérale et d'autre part à l'engorgement des juridictions.

Cette évolution satisfaisante des crédits de la justice recouvre cependant des situations très différentes selon les trois principaux domaines.

Si le rapporteur spécial a jugé considérable l'effort réalisé en faveur de l'administration pénitentiaire, il a cependant remarqué que l'évolution des crédits des services judiciaires demeurerait relativement timide. Il s'est étonné que les impératifs budgétaires conduisent simultanément à la suppression de 282 emplois dans les greffes, à l'heure où l'engorgement des juridictions constitue un problème majeur.

Il a également regretté que l'éducation surveillée soit de nouveau oubliée dans le projet de budget pour 1988. Il est ainsi à craindre que la nouvelle diminution des effectifs d'éducateurs et la stabilisation des crédits d'entretien des mineurs ne posent, à brève échéance, des problèmes délicats dans un secteur dont le rôle est pourtant essentiel.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a enfin présenté l'article 71 du projet de loi de finances relatif à la suppression du fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat.

M. Henri Goetschy a regretté la diminution des crédits de fonctionnement des tribunaux et s'est inquiété de l'informatisation du livre foncier relatif à la conservation des hypothèques en Alsace et Moselle.

M. Robert Schwint a évoqué les difficultés liées à la surpopulation carcérale et regretté l'engorgement des juridictions. Il a estimé que le maintien en activité des magistrats ayant atteint l'âge de retraite constituait un palliatif très insuffisant à cette situation.

M. Raymond Bourgine a souligné l'urgence qu'il y aurait à installer un système pénitentiaire qui séparerait les délinquants primaires des récidivistes. Il a également regretté que ce projet de budget ne résolve qu'insuffisamment les problèmes de l'engorgement des juridictions.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les actions de réinsertion à la sortie de prison et sur les possibilités d'améliorer les conditions de détention des jeunes femmes incarcérées avec un enfant mineur.

M. Jacques Oudin a évoqué les conséquences de la lenteur de la justice dans l'évolution de la répression des infractions de la route.

Après les réponses du rapporteur spécial aux divers intervenants, la commission a adopté les crédits de la justice pour 1988 ainsi que l'article 71 du projet de loi de finances.



## MESDAMES, MESSIEURS,

Avant d'examiner ce que le projet de budget qui vous est soumis permettra en faveur de la Justice en 1988, une observation générale s'impose :

Les crédits du ministère de la justice passent à 14.722 millions de francs, progressant, pour la deuxième année consécutive, de plus de 10 %. Cette augmentation porte la part de la Justice, dans les dépenses du budget général, à 1,36 %.

L'augmentation de la dotation ainsi accordée à la Justice, malgré le contexte de rigueur qui a présidé à l'élaboration de la loi de finances, mérite donc d'être soulignée, même si l'on ne peut que regretter d'autant plus vivement le refus qui a été opposé à l'effort supplémentaire demandé par la Chancellerie.

Ces crédits dont elle ne bénéficiera pas auraient permis d'accentuer, pour tous les services qui dépendent d'elle, l'action de modernisation et d'adaptation qui s'impose pourtant.

La Commission des finances le déplore d'autant plus qu'elle n'a cessé, au fil des ans, d'attirer l'attention sur le fait qu'à défaut de bénéficier de crédits suffisants, la Justice est condamnée à subir l'événement plus qu'à le dominer.

Elle souhaite vivement, d'autant que l'effort supplémentaire à accomplir en faveur de la Justice est finalement modeste par rapport au budget de l'Etat, une prise de conscience des problèmes qui l'assaillent. Si elle avait lieu, elle conduirait au dégagement des crédits nécessaires et permettrait de renverser la situation que connaît actuellement l'institution judiciaire.

Le budget de 1988 illustre d'ailleurs, avec ses lumières, mais aussi ses ombres, cette "croisée des chemins" où se trouve la Justice.

L'effort considérable accompli en faveur des services pénitentiaires afin de régler et c'était bien la première des priorités le problème de son parc immobilier, l'effort malheureusement, faute des quelques moyens qu'il aurait fallu dégager, celui à accomplir pour les services judiciaires et se

répercute de manière négative au niveau de l'Education surveillée.

L'examen de ce budget, service par service, permet de prendre une claire conscience des conséquences de cette situation.

## I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Dans le projet de budget initial pour 1988, les crédits du ministère de la Justice s'élevaient à 14.722 millions de francs contre 13.351 millions de francs en 1987. Pour la seconde année consécutive, ils progressaient donc d'environ 10 % en un an, marquant ainsi le caractère prioritaire des actions conduites dans ce domaine.

De surcroît, lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement a accepté d'intensifier l'effort initialement prévu. En conséquence, les crédits du ministère ont donc été majorés à nouveau de 22,1 millions de francs en dépenses ordinaires et de 10 millions de francs en crédits d'investissement.

Le budget qui nous est soumis atteint désormais 14.754,1 millions de francs, en progression de 10,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Encore faut-il souligner que cette évolution d'ensemble s'inscrit dans le cadre d'une loi de finances ne proposant qu'une augmentation de 1,9 % des dépenses civiles de l'Etat.

En conséquence, les moyens destinés à la Justice représentent désormais 1,36 % du budget général, soit pratiquement 0,2 point de plus qu'en 1986.

### A. BUDGET PRIORITAIRE

Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des principales catégories de dépenses, telles qu'elles figuraient dans le projet de budget initial.

(en millions de francs)

	1987	1988	Variation en %
<b>I. Dépenses ordinaires</b>	<b>12.456,2</b>	<b>12.915,3</b>	<b>+ 3,7</b>
.Titre III	12.171,9	12.614,6	+ 3,6
.Titre IV	284,2	300,7	+ 5,8
<b>II. Dépenses en capital (crédits de paiement)</b>	<b>894,8</b>	<b>1.807,2</b>	<b>+ 101,9</b>
.Titre V	849,8	1.733,6	+ 103,9
.Titre VI	45,0	73,7	+ 63,8
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>13.351</b>	<b>14.722,5</b>	<b>+ 10,27</b>
<b>Autorisations de programme</b>	<b>1.317,8</b>	<b>3.536,9</b>	<b>+ 172,2</b>
.Titre V	1.316,4	3.585,5	+ 172,4
.Titre VI	1,4	1,4	0

Les dépenses ordinaires progressent, dans l'ensemble, de 3,7 %. En particulier :

Les crédits de rémunération du personnel augmentent de 5,1 %, sous l'effet des 574 créations nettes d'emplois proposées au titre de 1988 auxquels on peut ajouter les 211 emplois supplémentaires pour l'hôpital de Fresnes.

Le matériel et le fonctionnement des services représentent 1.998 millions de francs, enregistrant ainsi une progression de 6,6 % par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, on notera que les dépenses informatiques connaissent, dans l'ensemble, une évolution relativement modérée (+ 2,5 %). Ce ralentissement, qui fait suite à des efforts importants engagés au cours des années précédentes, s'explique, pour l'essentiel, par la remise en cause de certains programmes, conformément aux recommandations de la mission d'audit réalisée par la société Télésystème.

Les moyens destinés aux travaux d'entretien sont majorés de 4,1 % et atteignent 99,28 millions de francs.

En revanche, les dépenses diverses et les subventions de fonctionnement s'inscrivent en net recul, à la suite d'une réduction des crédits destinés au budget annexe de l'Ordre de la Légion d'Honneur mais aussi sous l'effet d'une mesure de transfert qui affecte les dotations de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.



Toutefois, à l'évidence, la forte progression des crédits de la Justice résulte, pour l'essentiel, d'un considérable effort d'investissement.

Ainsi :

- les crédits de paiement passent de 894,8 millions de francs à 1.807,2 millions, soit une progression de 101,9 %.

Les autorisations de programme sont presque multipliées par trois, et atteignent 3.586,9 millions de francs.

## B. DE FORTES DISPARITES SELON LES SERVICES

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

	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital (C.P.)		Total	
	1988 en MF	Variation en %	1988 en MF	Variation en %	1988 en MF	Variation en %
Administration centrale	2.223,9	+ 0,04	6,6	- 37,8	2.230,5	- 0,1
Services judiciaires	5.750,3	+ 2,57	314,0	+ 59,5	6.064,4	+ 4,5
Administration pénitentiaire	3.387,7	+ 9,7	1.454,4	+ 123,2	4.842,1	+ 29,5
Education surveillée	1.310,4	+ 2,14	27,0	- 11,0	1.337,4	+ 1,8
Divers	242,8	- 5,4	5,2	- 4,8	248	- 5,3
<b>Total</b>	<b>12.915</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>1.807,2</b>	<b>+ 101,9</b>	<b>14.722</b>	<b>+ 10,27</b>

Parallèlement, une présentation sectorielle des 574 créations de postes fait ressortir les données suivantes :

- Administration centrale :	+ 21 emplois
- Services judiciaires :	- 150 emplois
- Administration pénitentiaire :	+ 782 emplois
- Education surveillée :	- 67 emplois
- Divers	- 12 emplois

Sous cet angle, il apparaît que l'administration pénitentiaire est la principale bénéficiaire du considérable effort proposé au titre de 1958.

Un tel choix s'explique d'ailleurs aisément compte tenu de la situation inquiétante que connaît notre système carcéral.

En revanche, il est regrettable que les moyens destinés aux services judiciaires n'évoluent pas de manière plus significative, alors que l'engorgement des juridictions constitue le second problème majeur de notre système judiciaire.

Enfin, il apparaît clairement que l'éducation surveillée supporte, une fois de plus, une partie des efforts consentis au bénéfice du principal secteur prioritaire.

## **II. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UNE PRIORITE ABSOLUE**

La surpopulation carcérale constitue l'un des problèmes majeurs auquel doit faire face notre justice. Longtemps négligé, notre parc pénitentiaire est, en effet, incapable d'accueillir dans des conditions décentes un nombre toujours croissant de condamnés et de prévenus. Ce phénomène, qui perdure déjà depuis de nombreuses années, atteint désormais des proportions inquiétantes. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a donc arrêté un programme particulièrement ambitieux et dont la mise en oeuvre explique largement l'évolution des crédits prévus pour 1988 au titre de l'administration pénitentiaire.

### **A. UNE SITUATION INTOLERABLE**

Au 1er août, les 179 établissements pénitentiaires répartis sur l'ensemble du territoire - Métropole et départements d'Outre-Mer - disposaient d'une capacité globale de 34.222 places. A cette même date, ils devaient accueillir 51.127 détenus.

Ce résultat particulièrement inquiétant laisse cependant apparaître une légère amélioration par rapport à l'année précédente. En effet, le lancement, dès 1986, d'un programme d'urgence et l'ouverture de places supplémentaires dans le cadre du programme normal de construction ont permis de faire face à

l'augmentation de la population carcérale enregistrée au cours des derniers mois.

En conséquence, le taux d'occupation a pu être légèrement réduit, passant de 149,90 % en juillet 1986 à 149,39 % à la fin du mois d'août dernier. Toutefois, à l'évidence, un tel surpeuplement reste intolérable.

Encore faut-il souligner que l'insuffisance du parc immobilier pénitentiaire se trouve aggravée par la vétusté des locaux existants. En effet, 80 % de ces établissements ont été construits avant 1914 et se révèlent donc largement inadaptés aux conditions actuelles de détention.

En particulier, l'administration pénitentiaire se trouve dans l'impossibilité de donner suite à toutes les demandes de travail ou de formation émanant des personnes incarcérées. Ainsi, alors que la progression globale de population pénale a atteint 11,3 % entre le premier semestre 1986 et le premier semestre 1987, le nombre de détenus employés ne s'est accru que de 6,6 % durant la même période. Il s'établit donc à 18.421, ce qui représente un taux moyen d'emploi de 37,5 % à la fin du mois de juin. Si l'on retranche à la population pénale les scolaires, les inaptes et ceux qui ne souhaitent pas travailler, on dénombrait alors, à cette même date, 12.521 demandeurs d'emploi dont 1.155 dans les établissements pour peine.

Mais l'inadaptation et l'insuffisance du parc immobilier ne constituent pas les seules difficultés que doit affronter l'administration pénitentiaire. En effet, faute d'une politique de recrutement adaptée à l'évolution de la population carcérale, le nombre de gardiens est désormais insuffisant au regard des normes de sécurité.

Ainsi, entre 1982 et 1987, le nombre de détenus est passé de 32.500 à 52.000 environ, soit une progression de 52 %. Dans le même temps, l'effectif des surveillants, aujourd'hui égal à 14.143 personnes, ne s'est accru que de 17 %.

Actuellement, un gardien doit donc surveiller en moyenne 3,6 prisonniers contre 2,7 il y a seulement cinq ans.

Parallèlement, le taux d'encadrement des surveillants s'est fortement amenuisé. En 1982, on comptait un gradé pour 5,59 gardiens. Or, aujourd'hui, il n'y a plus qu'un gradé pour 6,27 surveillants. Une telle évolution est d'autant plus préoccupante que la période de formation des nouvelles recrues s'avère particulièrement brève. Les cours ne durent en effet que cinq semaines et sont complétés par un stage pratique de même durée.



En Définitive, il apparaît donc qu'après seulement un mois de formation théorique, l'élève surveillant est employé dans un établissement pénitentiaire.

Dans l'ensemble, la situation des établissements pénitentiaires est donc particulièrement inquiétante. Elle oblige les surveillants à exercer leur difficile mission dans un contexte extrêmement dangereux. Elle impose aux détenus des conditions de vie qui ne respectent pas leur dignité et limite de manière très sensible leurs chances de réinsertion sociale et professionnelle. De ce fait, elle entretient un risque permanent d'incident majeur, comme en témoignent les nombreuses manifestations collectives ayant éclaté au cours de l'été dernier.

## B. UN PROGRAMME AMBITIEUX

Lors du débat sur le projet de budget pour 1987, le gouvernement avait annoncé sa ferme volonté de trouver une solution à ce problème dramatique. Cet engagement s'est traduit par le vote de la loi du 22 juin 1987, définissant ainsi les conditions de mise en oeuvre d'un programme de construction d'établissements pénitentiaires portant sur 15.000 nouvelles places de détention, dans 6 maisons d'arrêt et 23 centres de détention répartis en quatre zones géographiques.

Engagé dès 1987, ce projet ambitieux présente, en outre, des caractéristiques originales.

En effet, il repose sur un système mixte faisant appel au secteur public pour le financement de la construction, du personnel surveillant et du greffe, et au secteur privé pour toutes les autres fonctions, de la réalisation des travaux à la gestion courante.

Dans cette optique, chaque zone géographique constituera un lot attribué à un seul groupement d'entreprises. Sélectionné par concours, le bénéficiaire devra alors conclure deux contrats avec l'Etat :

- Le premier portant sur la conception, la construction et l'aménagement des établissements de la zone.

- Le second, pour une durée de dix ans, sur les prestations de fonctionnement de ces mêmes établissements si celles-ci sont compétitives par rapport aux coûts publics.

Cette procédure est d'ailleurs largement engagée. Un appel d'offres a, en effet, permis de sélectionner 12 candidats qui devaient remettre leurs propositions le 31 octobre dernier. Le choix final intervenant avant la fin de l'année, les travaux pourront donc commencer dès 1988.

### C. DES CREDITS EN FORTE PROGRESSION

Représentant 4.842,1 millions de francs en crédits de paiement, les moyens destinés à l'administration pénitentiaire connaissent une évolution particulièrement significative.

Les dépenses ordinaires progressent de 9,7 % pour atteindre 3.387 millions de francs. Parallèlement, les crédits d'investissement ont plus que doublé (+ 123 %) et représentent 1.454,5 millions de francs tandis que les autorisations de programme s'élèvent à 3.241 millions, marquant ainsi une augmentation de 235 % par rapport à 1987.

Dans le cadre d'un budget général marqué par un souci de maîtrise des dépenses publiques, une telle évolution témoigne de l'effort consenti par l'Etat pour remédier au grave problème de la surpopulation carcérale. De ce fait, les crédits de 1988 sont largement influencés par la poursuite du programme de construction de 15.000 nouvelles places de prison. Mais ils retracent également trois autres séries de mesures destinées à faire face, dans l'immédiat, à une situation particulièrement difficile.

#### a) Le programme de construction de 15.000 places de détention.

Lancé dès le milieu de 1987, le programme de construction de 29 nouveaux établissements pénitentiaires doit être réalisé en

cinq ans et représente donc un effort financier considérable et immédiat. Il a donc été prévu de mobiliser en deux étapes les 4.050 millions de francs en autorisations de programme nécessaires à cette opération. Ainsi :

. 810 millions de francs ont pu être dégagés dès 1987 par un décret d'avance en date du 31 juillet, dont la ratification devrait être demandée dans la prochaine loi de finances rectificative. Ces moyens d'engagement s'accompagnaient de 146 millions de francs en crédits de paiement.

. 3.240 millions de francs sont prévus dans le projet de budget pour 1988, expliquant ainsi la considérable progression des crédits d'investissements du ministère.

Pour 1988, les crédits de paiement correspondants s'élèvent à 734 millions de francs. Ils devraient atteindre 1.428 millions en 1989, 1.290 millions en 1990 et enfin 420 millions en 1991.

Dans ces conditions, il sera possible d'ouvrir cinq des vingt-neuf nouveaux établissements dès la fin de 1989, ce qui représente 3.000 places.

Compte tenu de ce calendrier, mais aussi des délais de formation des personnels, il est d'ores et déjà nécessaire de prévoir certaines mesures de créations de postes.

Ainsi, le projet de budget propose-t-il d'ouvrir, dès 1988, 5 emplois de directeurs et 22 emplois de sous-directeurs.

Par ailleurs, le recrutement actuel et prévisible des agents nécessités par ces nouveaux établissements conduit à renforcer de manière significative les moyens de l'école nationale de l'administration pénitentiaire par la création de 30 emplois : 1 sous-directeur, 9 surveillants-chefs, 9 premiers surveillants, 6 surveillants moniteurs de sport, 4 éducateurs et 1 commis.

b) La poursuite du programme classique de construction d'établissements pénitentiaires.

En raison de l'effort financier exceptionnel demandé au budget pour la mise en oeuvre du programme de construction de 15.000 places nouvelles, l'administration pénitentiaire a été contrainte à compter de juin 1987 de redéployer sur 1988 une partie de ses crédits d'équipement de la dotation 1987 et d'annuler par conséquent des opérations prévues pour ce dernier

exercice, soit compte tenu de leur coût important, soit de la nécessité de réaliser d'autres priorités.

Toutefois, le projet de budget initial pour 1988 prévoyait 719 millions de francs en crédits de paiement afin de permettre la poursuite d'opérations actuellement en cours, et notamment :

- la construction des maisons d'arrêt de Strasbourg, Epinal et Brest ;
- la restructuration du centre de détention de Riom et des maisons d'arrêt d'Angoulême et de Nantes ;
- l'implantation de bâtiments industrialisés ou les récupérations de cellules, réalisées au titre du programme d'urgence, dans les maisons d'arrêt des Beaumettes, de Besançon et de Saint-Etienne ;
- diverses opérations d'amélioration de la sécurité, de maintenance ou de rénovation.

A la suite du débat devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a cependant décidé de compléter ces dotations à hauteur de 10 millions de francs en crédits de paiement et autorisations de programme, afin d'accélérer la rénovation du patrimoine existant.

c) L'ouverture dès 1988 de 3.379 nouvelles places de détention.

Dans le même temps, la poursuite du programme d'urgence et l'achèvement de certains établissements neufs autorisent l'ouverture de 3.379 nouvelles places de détention en 1988, contre 2.491 l'an passé.

Le projet de budget prévoit donc les moyens de fonctionnement correspondant à cette extension des capacités pénitenciaires, ce qui se traduit par :

- l'inscription d'un crédit de 63,8 millions de francs permettant la création de 727 emplois supplémentaires, dont en particulier 670 surveillants, 41 agents administratifs ou techniques et 4 directeurs.

- un ajustement des crédits de fonctionnement courant à hauteur de 18,7 millions de francs, dont 2,1 millions pour faire face aux frais liés aux créations d'emplois (uniformes,



déplacements, mutations) et 16,6 millions pour couvrir les dépenses de mise en service des nouvelles places.

d) Le fonctionnement quotidien des établissements.

A côté des dotations complémentaires justifiées par l'extension du parc pénitenciaire, on relève une série de mesures permettant de renforcer les moyens de fonctionnement quotidien des établissements. Ainsi :

- les crédits d'entretien des détenus sont majorés de 50 millions de francs (+ 9,9 %). Toutefois, cette progression résulte essentiellement d'une mesure acquise (43,2 millions). On notera cependant un effort particulier en faveur des détenus d'Outre-Mer, pour lesquels est prévue une revalorisation du prix de journée (6,7 millions) ;

- les dépenses d'informatique sont majorées de 4,08 millions de francs. Par rapport à 1987, elles progressent donc globalement de 42 %. En particulier, 7,4 millions de francs seront consacrés à l'application "compte nominatif" des détenus, au fichier national des détenus et à l'informatisation des greffes ;

- les moyens généraux des services sont abondés de 36 millions de francs, permettant ainsi divers ajustements justifiés par l'augmentation de la population carcérale ;

- l'effort consacré à l'amélioration du dispositif de santé est poursuivi. L'hôpital pénitenciaire de Fresnes bénéficie de 21 emplois supplémentaires, alors que les crédits de vacation médicale sont complétés à hauteur de 1 million de francs (+ 2 %) ;

- en revanche, la Régie industrielle des établissements pénitenciaires est conviée à assurer le remboursement des dépenses de personnel relatives aux agents mis à sa disposition par l'administration pénitenciaire. Il en résulte une économie de 6,9 millions pour le budget de la Justice.

Votre Commission approuve pleinement les orientations retenues dans le domaine de l'équipement pénitenciaire et se félicite de la rapidité avec laquelle le nouveau programme de construction a pu être mis en oeuvre. Elle tient cependant à souligner que l'effort financier considérable réalisé à ce titre dans le projet de budget pour 1988 ne constitue qu'une étape.

Elle souhaite donc vivement que les éventuels impératifs budgétaires des exercices à venir ne conduisent pas à ralentir, sinon à remettre en cause, un projet qui apparaît comme la seule voie permettant d'apporter une solution durable au dramatique problème de la surpopulation carcérale.

Mais elle rappelle également que l'action conduite en matière d'équipement ne doit pas faire oublier la relative pénurie de personnel dont souffre d'ores et déjà l'administration pénitentiaire. Une augmentation sensible des effectifs de surveillants est donc absolument nécessaire à brève échéance.

### III. DES SERVICES JUDICIAIRES : UN EFFORT REEL, MAIS TROP LIMITE

La lente dégradation du fonctionnement de nos juridictions apparaît comme le second grand problème que doit résoudre le ministère de la Justice. Or, force est de constater que l'évolution des crédits destinés aux services judiciaires, bien que sensible, demeure relativement modeste compte tenu des objectifs affichés dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation de la justice défini par le Garde des Sceaux.

#### A. LA JUSTICE FONCTIONNE MAL, FAUTE DE MOYENS

Depuis de nombreuses années, la justice française connaît une situation critique qui affecte très sensiblement son efficacité et sa rapidité. Résultant de phénomènes déjà anciens, cette tendance n'a fait que s'aggraver entraînant un véritable engorgement des juridictions tant pénales que civiles.

##### 1. Des causes déjà anciennes mais toujours actives

###### a) Une multiplication des affaires nouvelles.

Ce phénomène trouve une double origine :

d'une part, une montée en puissance de la délinquance. Entre 1982 et 1984, le nombre de crimes et délits

hors circulation routière a progressé de 7,8 % pour atteindre 3.681.500. En conséquence, le nombre d'affaires pénales portées devant les tribunaux de grande instance s'est accru de 22 % entre 1981 et 1985, tandis que l'activité pénale des tribunaux d'instance progressait de 40 % ;

d'une part, un fort accroissement du contentieux civil, qui se double d'un recours plus fréquent aux juridictions d'appel. Ainsi, les affaires nouvelles relevant du domaine civil sont passées, entre 1981 et 1986, de 494.770 à 515.800 (+ 4,2 %) en ce qui concerne les tribunaux de grande instance et de 124.700 à 149.400 pour les cours d'Appel (+ 19,7 %).

#### b) Une stabilisation du nombre des magistrats.

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

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

Il importe d'ailleurs de souligner que ces phénomènes ne se limitent pas à la période récente. Au cours des dix dernières années, le nombre des procès-verbaux pour crimes et délits et celui des affaires nouvelles en matière civile et pénale a pratiquement doublé. Dans le même temps, les effectifs n'ont augmenté que de 20 %. Ainsi, sur cette période, le nombre d'affaires traitées par un magistrat a été multiplié par deux.

## 2. Une conséquence: un engorgement des juridictions

De ce fait, les juridictions n'arrivent plus à faire face à l'ensemble des nouvelles affaires.

En matière pénale, les parquets sont conduits à classer sans suite 87 % des procès-verbaux pour crimes et délits; les juridictions répressives ne peuvent juger les affaires qui leur sont soumises qu'avec retard; la durée moyenne des instructions



atteint onze mois, les détentions provisoires se prolongent, de nombreuses nullités sont constatées, la répression des infractions et l'indemnisation des victimes sont trop tardives.

En matière civile, la situation n'est guère meilleure. Les affaires non jugées se sont accumulées et les stocks atteignaient, à la fin de 1986 :

- 27.300 affaires à la Cour de cassation,
- 232.000 affaires dans les cours d'Appel,
- 522.000 affaires dans les tribunaux de grande instance.

Tout à fait logiquement, une telle situation entraîne un allongement continu de la durée moyenne des instances. Après avoir atteint des records en 1983-1984, celle-ci s'était cependant légèrement infléchie grâce aux efforts réalisés en matière d'informatisation.

Toutefois, cette tendance semble s'être à nouveau inversée, comme en témoigne le tableau suivant :

**Durée moyenne des instances civiles et pénales  
et des instructions pénales  
Comparaison 1983-1984-1985-1986.**

	Durée moyenne en mois			
	1983	1984	1985	1986
<u>COUR DE CASSATION</u>				
matière civile	13,2	17,4	17,9	22,1
matière pénale	6,3	6,3	6,5	6,7
<u>COUR D'APPEL</u>				
matière civile	19,3	19,1	18,7	18,9
matière pénale	4,1	3,6	3,1	3,9
<u>TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE</u>				
matière civile	12,7	12,4	12,3	11,9
matière pénale	4,0	4,2	4,4	4,5(1)
<u>INSTRUCTION PENALE</u>	9,2	10,6	10,9	11,0

(1) estimation.

Ainsi, en matière civile, le plaideur qui utilise toutes les voies de recours doit patienter environ quatre ans.

## **B. LE PLAN DE MODERNISATION DE LA JUSTICE**

Face à la dégradation du fonctionnement des juridictions, le Garde des Sceaux a conclu à la nécessité de mettre en place un plan sur cinq ans de modernisation de la justice qui complète les actions entreprises en matière de réorganisation des services, de développement de la conciliation et de redéploiement des moyens en personnel.

Ce plan doit permettre de maîtriser la politique répressive ainsi que de supprimer les affaires en attente et réduire les délais en matière civile. En fait, il s'organise autour de cinq grandes mesures :

- le maintien en activité pour trois ans des magistrats atteignant la limite d'âge. Déjà mise en oeuvre à la Cour de cassation, cette mesure devrait concerner 386 personnes en cinq ans, dont 94 dès 1988. Elle fait d'ailleurs l'objet d'un projet de loi, actuellement examiné par le Parlement ;

- l'amélioration de la situation indemnitaire des magistrats. Ceux-ci perçoivent en effet des indemnités de fonction à taux fixe (18 % en moyenne), ce qui, d'une part, est largement insuffisant par rapport à leurs responsabilités et, d'autre part, s'avère nettement inférieur aux avantages accordés à leurs collègues de l'ordre administratif ;

- la création d'emplois de magistrats placés auprès des chefs de cour, afin de combler les absences dues notamment aux congés de maladie ou de maternité et aux stages de formation (313 postes sur cinq ans) ;

- la création d'une fonction d'aide à la décision, celle-ci étant assurée par certains greffiers qui, parallèlement, se trouveraient déchargés de tout ou partie de leurs tâches

traditionnelles. A cet effet, le ministère estime que 595 emplois supplémentaires seraient nécessaires sur cinq ans ;

- un renforcement des crédits d'équipement des juridictions. En effet, grâce à la sensible revalorisation des dotations opérée en 1987, la Chancellerie est désormais en mesure de faire face à ses obligations les plus pressantes. En revanche, il lui est impossible de financer de grosses opérations immobilières, pourtant indispensables à l'adaptation et à la modernisation des juridictions.

Il est d'ailleurs à noter que, dès 1987, la mise en oeuvre de procédures plus rapides a d'ores et déjà permis d'obtenir des résultats encourageants. Ainsi, selon les chiffres cités par le Garde des Sceaux lors du débat à l'Assemblée nationale, le nombre d'affaires en attente de jugement a baissé, entre septembre 1986 et juin 1987, de 6 % dans les tribunaux de grande instance et de 7 % dans les tribunaux d'instance.

### C. UNE EVOLUTION RELATIVEMENT MODESTE DES CREDITS

Représentant 6.086,5 millions de francs en crédits de paiement, les moyens destinés aux services judiciaires connaissent une évolution, certes sensible (+ 4,9 %) mais qui demeure cependant relativement modeste compte tenu de l'ampleur des besoins.

En effet, bien que comportant la traduction financière de certaines priorités retenues dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation de la Justice, le projet de budget propose parallèlement des mesures d'économies que seules les contraintes budgétaires permettent de justifier.

a) La mise en oeuvre du programme de modernisation de la Justice.

Dans cette optique, trois grandes mesures sont prévues :

- un crédit de 9,9 millions permettra de financer le maintien en activité des magistrats parvenant à l'âge de la retraite, donnant ainsi aux juridictions le renfort temporaire dont elles ont besoin pour évacuer les affaires en retard. En effet, la résorption des affaires civiles en attente d'être jugées dans les tribunaux de grande instance et surtout dans les cours d'Appel ne pourrait être réalisée seulement par une amélioration des méthodes de travail et l'effort des magistrats. A cet égard, on notera d'ailleurs, selon les données recueillies par la Chancellerie, que la charge de travail par magistrat va de 1 à 2 entre les cours d'Appel et de 1 à 3 entre les tribunaux de grande instance .

- la création de 35 emplois de magistrats placés auprès des chefs de cour, soit 10 premiers juges, 3 premiers substituts, 15 juges et 6 substituts. Cette mesure permettra d'améliorer la gestion des effectifs. Ainsi, les 17 emplois de ce type créés au budget 1987 ont pu être attribués aux cours qui présentaient soit une absence de souplesse de gestion interne, soit des risques importants d'absentéisme des effectifs dû à un taux élevé de féminisation ;

- l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats qui pourra être engagée dès 1988. Dans le cadre du projet de budget initial, une mesure nouvelle de 22 millions de francs devait en effet permettre d'aménager les indemnités versées aux magistrats de la Cour de cassation, aux chefs de juridiction et aux magistrats ayant des sujétions très particulières. L'Assemblée nationale a cependant estimé que cette première étape demeurerait insuffisante. En conséquence, le Gouvernement a décidé de compléter cette dotation à hauteur de 21,6 millions de francs afin d'étendre à tous les magistrats l'aménagement ainsi envisagé. On notera d'ailleurs qu'un crédit de 0,6 million est d'ores et déjà réservé aux magistrats chargés de la lutte contre le terrorisme.

b) Des mesures d'économies

En dépit de son caractère prioritaire, le budget de la Justice est également frappé par des mesures d'économies.



La plus importante se traduit par la suppression de 282 emplois dans les greffes, soit 1,5 % des effectifs. Certes, l'impact de cette mesure sera sans doute atténué par les 100 créations de postes demandées pour les secrétariats des juridictions. Toutefois, on peut s'interroger sur l'opportunité de réduire le nombre de greffiers alors que ceux-ci seront, en principe, appelés à exercer la future fonction d'aide à la décision. En outre, il est à craindre que les goulots d'étranglement, qui actuellement se situent au niveau de l'examen des affaires, ne se déplacent progressivement vers la gestion courante, sous le double effet d'un renforcement des effectifs de magistrats et d'une réduction du nombre de leurs auxiliaires.

La subvention versée à l'école nationale de la magistrature se trouve réduite de 2,7 millions de francs, soit 2 %. Cette évolution d'ensemble recouvre cependant deux mouvements : d'une part, un ajustement des besoins de fonctionnement correspondant à 2,5 millions de francs, et, d'autre part, une économie de 5,2 millions s'expliquant par la suppression de 22 emplois d'auditeurs de justice et de 2 emplois administratifs.

- Les frais de justice demeurent apparemment stables à 1.075,37 millions de francs. Toutefois, il est à noter que l'évolution spontanée des dépenses conduisait à inscrire un crédit supplémentaire de 100 millions de francs. Dans un souci de maîtrise des finances publiques, et à la suite des conclusions d'une mission de contrôle, le ministère a estimé qu'une certaine rationalisation des circuits financiers lui permettrait d'économiser une somme équivalente, soit 70 millions de francs au titre des frais de justice criminelle et de police, et 30 millions de francs pour l'aide judiciaire.

#### c) Une redéfinition de la politique d'informatisation des juridictions

Globalement, les crédits informatiques sont complétés à hauteur de 6,2 millions de francs et atteignent 67,9 millions de francs (+ 10 %). Cette progression significative recouvre cependant une certaine remise en cause de la politique d'informatisation jusqu'alors poursuivie par les services judiciaires.

En effet, à la suite d'un audit effectué à la fin de l'année 1986, une restructuration des services chargés de l'informatique

a été entreprise et une amélioration des méthodes de réalisation s'est révélée nécessaire

Ainsi, pour les 13 mois à venir, une chaîne civile et une chaîne pénale, adaptables aux diverses tailles et catégories de juridictions seront développées avec l'assistance méthodologique de sociétés de conseil. Parallèlement, un plan intérimaire d'équipement a été mis en place afin d'installer dans les juridictions des applications donnant d'ores et déjà satisfaction aux utilisateurs.

En 1988, les implantations de micro-ordinateurs dans les tribunaux de Grande instance de moins de trois chambres pour l'application pénale, et dans les tribunaux d'instance pour l'application civile et celles de mini-ordinateurs pour l'application "bureau d'ordre pénal" des tribunaux de Grande instance de plus de trois chambres seront poursuivies.

Par ailleurs, afin de compenser les effets du ralentissement des implantations informatiques dont l'efficacité est critiquée, il a été décidé de développer un plan bureautique qui devrait soulager les greffes des tribunaux les plus touchés par l'engorgement judiciaire. Les machines à mémoire ou les micro-ordinateurs permettant d'effectuer du traitement de texte peuvent rendre les plus grands services dans l'ensemble des juridictions, que celles-ci soient ou non informatisées. Ainsi, 400 de ces machines seront implantées dans les juridictions en 1988. En outre, vingt terminaux d'informatique documentaire seront acquis l'an prochain.

#### d) Des ajustements rigoureux

Parallèlement aux trois séries de mesures précédentes, le projet de budget prévoit d'adapter les crédits de fonctionnement et d'équipement des services judiciaires.

Ainsi, les moyens généraux des services sont reconduits en francs constants, ce qui correspond à une augmentation de 2,65 % de francs courants (+ 22 millions de francs). Encore faut-il souligner que cette évolution d'ensemble recouvre des situations très diverses. En effet, les crédits de fonctionnement des conseils de prud'homme sont majorés de 13 %, ce qui représente 9,2 millions de francs. En revanche, les dotations destinées aux juridictions sont simplement actualisées au taux de 1 % et devraient donc atteindre 635 millions de francs. En conséquence, les juridictions sont invitées à maintenir, sinon à réduire, leur coût de fonctionnement. Toutefois, il convient de souligner que

lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement a décidé de compléter à hauteur de 0,5 million de francs, les crédits consacrés à la prise en charge des frais de déplacement, afin d'accroître les moyens dont disposent les magistrats chargés de la lutte contre le terrorisme.

Le budget d'équipement (Titre V) connaît une évolution contrastée. Les autorisations de programme reviennent à 297,2 millions de francs, marquant ainsi un léger recul par rapport à 1987 (- 1,9 %). Parallèlement, les crédits de paiement passent de 153,4 millions à 241,7 millions, soit une progression spectaculaire de 57,5 %. Il faut cependant souligner qu'une telle évolution apparaît essentiellement comme une conséquence directe des mesures adoptées l'an dernier, c'est-à-dire de l'effort général de mise à niveau qui a accompagné le transfert des charges de justice à l'Etat.

Ainsi, figurent parmi les opérations susceptibles d'être engagées en 1988 :

. le financement et l'aménagement de la cité judiciaire de Dijon,

. la poursuite des travaux de la cité judiciaire du Mans,

. l'engagement de la première tranche de travaux de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand,

. l'achèvement de l'aménagement de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

En revanche, il apparaît clairement que les grosses opérations -dont la construction de la cité judiciaire de Lyon- ne pourront pas être engagées au titre de 1988.

Enfin, la suppression du fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat (F.O.N.P.A.), proposée par l'article 71 du présent projet de loi de finances, entraîne la disparition des dotations budgétaires jusqu'alors prévues à ce titre, soit 3,6 millions de francs en 1987.

e) Le strict respect des engagements pris à l'égard des collectivités locales

Depuis le 1er janvier 1987, date du transfert des charges de justice à l'Etat, le budget supporte directement les dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement de l'ensemble des juridictions.

Toutefois, et conformément aux dispositions de la loi du 7 janvier 1983, l'Etat assure le remboursement des annuités d'emprunts contractés par les collectivités locales pour le financement d'équipements judiciaires. A cet effet, le projet de budget prévoit donc un crédit de 253,4 millions de francs, en progression de 8,3 % par rapport à 1987.

Parallèlement, la dotation du titre IV "Subvention aux collectivités locales" est portée à 72 millions de francs en crédits de paiement. Elle permettra de poursuivre le financement des opérations immobilières engagées avant le transfert des charges de justice à l'Etat et non encore achevées.



#### **IV. L'EDUCATION SURVEILLEE : LE PRIX DE LA RIGUEUR**

Une fois encore, les crédits destinés à l'Education surveillée supportent l'essentiel des contraintes imposées par les impératifs budgétaires. Une telle situation est particulièrement alarmante à l'heure où ce secteur doit réaliser d'importants efforts d'adaptation, conformément aux recommandations de l'audit réalisé à la demande du Garde des Sceaux. On peut alors craindre qu'à terme, le service public de l'Education surveillée ne soit plus en mesure d'assurer normalement l'ensemble de ses missions, pourtant indispensables pour prévenir la délinquance juvénile.

##### **A. LES CONCLUSIONS DE L'AUDIT**

Dès la fin de 1986, le Garde des Sceaux a souhaité que soit réalisé un audit des services extérieurs de l'Education surveillée. Cette opération devait en effet permettre de porter un jugement et de faire des propositions en ce qui concerne :

- la fiabilité des moyens dont dispose l'administration de l'Education surveillée pour contrôler l'activité des services extérieurs ;
- la conformité des pratiques éducatrices, administratives et comptables du secteur public avec le respect des règles régissant le domaine de la protection des mineurs ;
- l'utilisation économique et efficace des ressources en personnel et du patrimoine immobilier ;

les moyens permettant à l'administration centrale d'assurer la réalisation des objectifs qu'elle assigne aux services extérieurs et aux services privés habilités.

Confiée à M. Langlais, cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un rapport, remis le 16 janvier dernier au Garde des Sceaux.

En tout premier lieu, ce document confirme l'existence et la nécessité d'une administration spécifique du ministère de la justice chargée, dans le cadre d'une mission de service public, de mettre en oeuvre les mesures de protection judiciaire de la jeunesse.

Il prend acte de l'existence d'un secteur public et d'un secteur privé dont il souligne l'unité d'inspiration, la complémentarité d'intervention et la relative similitude des coûts économiques et des performances pédagogiques. De même, il recommande qu'il n'y ait pas de partage général des compétences concernant l'origine juridique des mineurs.

En revanche, sur les bases ainsi définies et sans remettre en cause les options fondamentales retenues jusqu'à lors par l'Education surveillée en matière pédagogique, le rapport de l'audit émet un certain nombre de critiques concernant son fonctionnement ainsi que de propositions visant à mieux adapter l'action de cette administration aux besoins des juridictions pour mineurs.

Sur le plan pédagogique, l'audit invite l'Education surveillée à recentrer son action sur la prise en charge des adolescents et jeunes majeurs constituant les cas les plus lourds, tout en poursuivant son effort de prévention générale. Il souligne notamment la nécessité pour l'Education surveillée de ne pas négliger la fonction d'hébergement qui, bien que coûteuse, correspond à des besoins constatés, et d'utiliser au mieux les moyens dont elle dispose.

Le rapport d'audit préconise également une réorganisation des services extérieurs de l'Education surveillée, prenant en compte les effets de la décentralisation et tendant à une simplification du système actuel. Il propose la création auprès de chaque juridiction d'un service éducatif qui constituerait un équipement de base.

Enfin, l'introduction de réformes législatives et réglementaires est suggérée : suppression de la détention provisoire des mineurs de 16 ans, recours facilité aux peines de substitution telles que les travaux d'intérêt général, remplacement des quartiers de mineurs au sein des maisons d'arrêt par des structures plus adaptées à la détention des mineurs lorsque celle-ci se révèle inévitable, mise en place de formules de prise en charge éducative renforcées qui, sans tomber dans l'écueil des anciens centres fermés dont l'échec a été constaté, permettraient un accompagnement des mineurs les plus indaptés.

Sur le plan administratif, le rapport d'audit constate un sous-encadrement et un décalage de l'Education surveillée dans son implantation géographique par rapport aux autres administrations, et souligne son retard dans le processus de déconcentration et son relatif manque de souplesse par rapport au secteur associatif.

Une réorganisation idéale tendrait à faire coïncider les circonscriptions régionales des services extérieurs avec la carte administrative. Dans l'immédiat, l'audit suggère de conférer aux directions départementales la possibilité d'exercer valablement leurs fonctions de partenaires des conseils généraux et de définir clairement la répartition des compétences entre échelon régional et départemental.

L'audit souligne en conclusion la nécessité de moderniser les méthodes de gestion et d'évaluation de l'Education surveillée notamment par le recours à l'outil informatique.

## **B. LES CONSEQUENCES SUR LA POLITIQUE DE L'EDUCATION SURVEILLEE**

Dès la remise du rapport d'audit et à partir des conclusions de celui-ci, la direction de l'éducation surveillée a entrepris diverses réformes concrètes dont certaines sont déjà réalisées,

tant dans le domaine de l'action éducative que dans celui de sa gestion.

**Dans le domaine de l'action éducative, quatre principaux axes de réformes ont été retenus.**

En premier lieu, le ministère a souhaité créer une nouvelle structure, le service éducatif auprès du tribunal (S.E.A.T.) implanté auprès des juridictions pour enfants. Placé sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental de l'éducation surveillée, mais situé à proximité des magistrats, et apte à intervenir dans l'immédiat, ce service est destiné à remplacer les anciennes permanences éducatives, tout en disposant de compétences plus larges. En effet, il est chargé d'assurer le suivi de l'incarcération et de garantir les accueils d'urgence, en offrant à tout moment aux magistrats les indications utiles sur les possibilités d'hébergement ou de placement des équipements publics ou privés situés dans le département.

Parallèlement, l'Education surveillée envisage de recentrer une partie de ses activités sur les mineurs, en danger ou délinquants, les plus difficiles. Dans cette optique, qui implique une prise en charge totale des jeunes concernés, l'organisation d'équipes composées d'éducateurs qualifiés susceptibles d'assurer un encadrement renforcé est actuellement à l'étude. Toutefois, dès à présent, des associations privées tel le GITE ou J.E.T. (1) ont proposé de répondre - à titre expérimental - à cet objectif en créant des centres aujourd'hui en cours d'agrément.

La réhabilitation de l'hébergement constitue également une priorité affichée par le ministère. La prise en charge dans une structure d'accueil reste souvent une étape nécessaire dans le déroulement de l'action éducative, et constitue parfois une solution durable adaptée à la situation de certains jeunes. Un tel mouvement suppose, d'une part, une rénovation ou une modernisation des internats professionnels dont dispose l'Education surveillée et, d'autre part, un recours accru aux formules plus souples, telles les petites unités implantées en milieu urbain, la location d'appartement ou de studio, etc.

---

(1) Jeunes équipes au travail.



Enfin, le ministère envisage d'améliorer les moyens mis en oeuvre pour faciliter l'insertion sociale ou professionnelle des jeunes pris en charge. Dans cette optique, l'Éducation surveillée a l'intention d'accorder une plus grande importance aux actions de lutte contre l'échec scolaire. De même, il est envisagé d'accroître et d'adapter les possibilités de formation professionnelle, en poursuivant l'implantation d'ateliers en milieu urbain et en diversifiant les disciplines enseignées. L'accès à l'emploi devrait être facilité grâce au développement de petites unités de formation-production, mais aussi en se rapprochant des entreprises intermédiaires et en cherchant à faire bénéficier ces jeunes de postes de T.U.C. chaque fois que cela est possible.

En matière administrative, des orientations précises ont été arrêtées afin de réorganiser les services, de recentrer les moyens dont ils disposent, d'améliorer la formation des personnels et de rationaliser la gestion.

Ainsi, un nouvel organigramme de l'administration centrale a été établi, alors qu'un décret devrait bientôt permettre de clarifier les compétences respectives des directeurs départementaux et des responsables régionaux.

Parallèlement, des commissions régionales d'évaluation ont été mises en place afin de vérifier l'adéquation des capacités d'accueil aux besoins exprimés dans le domaine de la protection judiciaire des enfants. Par une politique d'échange et de cession, l'Éducation surveillée entend en effet adapter son important patrimoine immobilier aux exigences éducatives actuelles.

Dans l'ensemble, ces nombreuses modifications dans l'organisation de l'Éducation surveillée ont deux objectifs majeurs : adapter la structure des services extérieurs et élargir la gamme des possibilités d'hébergement. Si cette démarche peut permettre d'éviter l'incarcération même temporaire de certains mineurs, elle mérite d'être poursuivie.

### C. UN BUDGET RIGOUREUX

A l'évidence, la mise en oeuvre rapide de cette réforme nécessiterait des moyens financiers et humains importants. Or, dans le même temps, les crédits prévus pour 1988 au titre de l'Education surveillée se trouvent placés sous le signe de la rigueur. Ils représentent, en effet, 1.337,43 millions de francs, enregistrant ainsi une faible progression de 1,83 % par rapport à l'exercice précédent.

Les moyens des services atteignent 1.304,75 millions de francs, soit en fait une simple actualisation -au taux de 2,1 %- des crédits de l'année précédente.

Encore faut-il souligner que cette évolution, déjà modeste, provient pour l'essentiel d'un ajustement de 27,1 millions des crédits de rémunération.

En effet, une mauvaise estimation du C.V.T. avait conduit à sous-estimer les crédits de personnel nécessaires pour 1987. Le présent projet de budget propose donc de remédier à cette situation.

Parallèlement, la suppression de 67 emplois d'éducateurs -soit 1,2 % des effectifs- autorise une économie de 8,8 millions de francs. Cette mesure fait suite aux 197 suppressions d'emplois décidées dans le cadre du projet de budget pour 1987.

De même, la création de 25 emplois administratifs -dont 4 sous-directeurs- se trouve gagée par la suppression de 25 autres emplois d'éducateurs. Cette mesure doit certes permettre de renforcer un encadrement administratif jugé insuffisant par le récent audit. Toutefois, il est regrettable qu'elle se réalise au détriment d'une catégorie de personnel dont le rôle est fondamental dans la prise en charge des mineurs.

Pratiquement toutes les dotations permettant d'assurer le fonctionnement courant des services sont actualisées au taux de 1 %. C'est en particulier le cas des frais de déplacement et de téléphone ainsi que des crédits d'entretien du parc automobile. De même, et hors transfert, les moyens destinés à l'entretien des mineurs sont reconduits en francs courants, soit 553,4 millions.

Dans ce contexte très rigoureux, seules les dépenses informatiques enregistrent une progression notable. Bénéficiant de 0,5 million de francs supplémentaire, elles atteignent 1,9 million, soit 39 % de plus qu'en 1987. Sur cette dotation, 1,3 million de francs seront consacrés à l'informatisation des services extérieurs.

S'agissant des interventions publiques, les subventions destinées aux associations supportent une économie de 1,6 million de francs et reviennent à 5,68 millions en 1988.

Enfin, le budget d'équipement connaît une évolution contrastée. Les autorisations de programme restent pratiquement stables à 31,9 millions de francs. En revanche, les crédits de paiement sont réduits de 11 % et reviennent à 27 millions. Dans l'ensemble, il devrait donc être possible de financer quatre acquisitions, de lancer quatre études et d'effectuer des travaux de rénovation dans quelques structures d'accueil ou d'hébergement.

\*

\* \*

Alors que le nombre de jeunes pris en charge par le secteur public de l'Education surveillée a encore progressé de 3,7 % en 1988, votre commission des finances considère comme regrettable que les crédits destinés à ce service supportent, une fois encore, le poids de la rigueur budgétaire.

Elle s'interroge sur l'opportunité de supprimer à nouveau des emplois d'éducateurs au moment où les services extérieurs doivent consentir un effort important pour se restructurer et développer des activités d'hébergement.

Enfin, votre rapporteur constate, qu'en juillet dernier, vingt tribunaux pour enfants étaient encore dépourvus d'un équipement de base permettant d'assurer les différentes missions du service public de l'Education surveillée.

Certes, la réorganisation des structures constitue, sans nul doute, un préalable indispensable à la mise en oeuvre de la réforme. Mais votre Commission des finances souhaite vivement, qu'une fois ces redéploiements achevés, l'Education surveillée puissent enfin bénéficier d'un renforcement sensible de ses moyens humains et financiers.

**V. ADMINISTRATION CENTRALE :  
UNE RESTRUCTURATION DES SERVICES  
ET UN RENFORCEMENT  
DE LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE**

Les dotations destinées à l'administration centrale et aux services communs se stabilisent à 2.223 milliards de francs en dépenses ordinaires, soit un chiffre identique à celui de 1987. Au contraire, les autorisations de programme progressent de 11 % pour atteindre 11,1 millions, alors que les crédits de paiement s'inscrivent en net recul, passant de 10,6 millions de francs en 1987 à 6,6 millions de francs dans le projet de budget pour 1988.

Globalement, on distingue deux types de dotations :

- Les moyens de fonctionnement de la Chancellerie et des services communs. Pour 1988, leur évolution est largement marquée par la priorité accordée à l'équipement pénitentiaire, mais aussi par la volonté de réorganiser les structures.

- Les crédits destinés à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie. En dépit des apparences, le projet de budget prévoit également de poursuivre les efforts entrepris dans ce domaine l'an dernier.



## A. UNE REORGANISATION DES SERVICES

Dans cette optique, trois grandes mesures sont proposées.

### a) La création d'une mission de contrôle des établissements pénitentiaires

Le programme de construction de 15.000 places de détention constitue une opération d'une ampleur exceptionnelle. En outre, pour apporter une véritable solution au problème de la surpopulation carcérale, ce projet nécessite une réalisation rapide, suivant une procédure permettant d'obtenir le meilleur rapport possible entre les coûts et les performances exprimées en terme de son fonctionnement du système pénitentiaire.

Pour atteindre ces objectifs, la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire a retenu deux principes :

- d'une part, le regroupement de la commande publique, qui permet de bénéficier des économies d'échelle ;

- d'autre part, l'appel à l'innovation, grâce à un recours à la procédure du concours.

Toutefois, le ministère de la Justice doit également disposer des moyens lui permettant de maîtriser ce projet par l'intermédiaire d'une structure de direction pouvant assurer la responsabilité de la maîtrise de l'ouvrage.

A cet effet, le projet de budget propose de créer une mission de contrôle temporaire, dotée de 23 emplois et de 2,6 millions de francs en moyens de fonctionnement. Elle sera dirigée par un directeur délégué, lui-même assisté de deux ingénieurs des Ponts et Chaussées et de 12 ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

b) Un renforcement des services communs

L'ouverture, dès 1988, de 3.379 places de détention supplémentaires nécessite un renforcement des effectifs dans les services communs qui sont gérés par l'administration centrale. En conséquence, il est proposé de créer 6 emplois d'infirmiers et 7 emplois d'assistantes sociales à compter du 1er mai prochain.

c) Une restructuration des services centraux

Dans le cadre du redéploiement des effectifs, le projet de budget prévoit la suppression de 18 emplois, dont 8 agents techniques de bureau et 5 sténodactylographes.

Parallèlement, diverses transformations d'emplois permettront d'adapter les effectifs aux besoins de certains services, et en particulier de la division de la statistique, de la division de l'informatique, et de l'inspection générale des services judiciaires.

**B. UN RENFORCEMENT  
DES MOYENS DE LA MISSION INTERMINISTERIELLE  
DE LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE**

Les grandes orientations de la lutte contre la toxicomanie sont arrêtées par le Comité interministériel de lutte contre la toxicomanie, qui définit la politique du gouvernement dans ce domaine.

Toutefois, les décisions de ce comité sont appliquées par la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (M.I.L.T.), dont le rôle est d'animer et de coordonner les actions des ministères compétents en matière de prévention, d'accueil, de soins, de réinsertion et de recherche.

Or, depuis juillet 1987, la M.I.L.T. se trouve placée sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Disposant d'un budget de 250 millions de francs en 1987, la mission avait décidé de consacrer :

- 20 millions à l'information, la formation et la prévention,
- 4 millions à la recherche médicale,
- 161 millions au dépistage, à l'accueil et aux soins des toxicomanes,
- 20 millions au financement des soins apportés aux toxicomanes dans les hôpitaux.

En définitive, seuls 169 millions de francs ont été répartis entre les différents ministères.

Pour 1988, les crédits prévus au titre du ministère de la Justice en faveur de la mission de lutte contre la toxicomanie enregistrent une réduction apparente de 103 millions de francs, et reviennent donc à 147 millions de francs. Toutefois, cette évolution doit s'interpréter en tenant compte de deux mouvements :

- une modification d'imputation, qui entraîne un transfert de 53 millions de francs vers le budget de la jeunesse et des sports,

- une économie de 50 millions de francs. En contrepartie, le chapitre sur lequel s'imputent ces dotations est désormais inscrit à l'état H, ce qui permettra de reporter une somme identique de l'exercice 1987 sur l'exercice 1988.

Ainsi, en définitive, la mission interministérielle disposera, l'an prochain, de 250 millions de francs, à comparer aux 169 millions de francs effectivement utilisés en 1987.

Mais l'action du gouvernement en matière de lutte contre la toxicomanie ne se mesure pas uniquement en terme de crédits. Ainsi, un projet de loi actuellement examiné par le Parlement devrait conduire à accroître, de manière très sensible, la répression en matière de trafic de stupéfiants. Ce texte prévoit en particulier :

- La création d'un délit de blanchissement des fonds provenant du trafic ;

- L'institution d'une peine complémentaire de confiscation générale de l'ensemble du patrimoine acquis par les personnes reconnues coupables de trafic ;

- L'allongement de la durée des prescriptions de l'action publique et de la peine.

- Une modification des règles applicables en cas de cumul des peines afin d'éviter qu'une condamnation à l'emprisonnement correctionnel de longue durée, par exemple du chef de trafic de stupéfiants, ne soit systématiquement absorbée par une peine de réclusion criminelle, fût-elle d'une durée sensiblement inférieure.

La mise en oeuvre de ces dispositions nouvelles devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats dans la répression du trafic de stupéfiants.

## CONCLUSION

Malgré les ombres que votre Rapporteur se devait de souligner, non dans un esprit de critique, mais comme un appel à un plus grand effort de la Nation pour sa justice, il apparaît clairement que le budget qui nous est soumis constitue une étape importante dans le processus de modernisation de notre appareil judiciaire. L'important effort consenti au profit de l'administration pénitentiaire permettra, en effet, de commencer à résoudre le grave problème de la surpopulation carcérale et il faut donc s'en féliciter.

Aussi, votre Commission des finances proposera-t-elle au Sénat d'adopter ce budget.



## ARTICLE 71

### **Suppression du Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat**

#### **Texte**

"Le fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat institué par l'article 28 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est supprimé.

Les droits et obligations du fonds sont transférés à l'Etat".

**Commentaires.-** Personne morale de droit privé dotée de l'autonomie financière, le F.O.N.P.A. avait pour mission essentielle d'assurer le paiement des indemnités dues par l'Etat à la suite de la suppression des offices d'avoués près des tribunaux de grande instance (loi du 31 décembre 1971).

Toutefois, et sous peine de forclusion, les demandes d'indemnisation devaient être présentées avant le 31 décembre 1985.

Cette échéance étant désormais largement dépassée, l'article 71 du projet de loi de finances propose de supprimer une structure dont l'existence ne se justifie plus.

Toutefois, et pour réserver le cas où tous les dossiers n'auraient pas été apurés, le texte prévoit que les droits et obligations du F.O.N.P.A. seront transférés à l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**Réunie le 3 novembre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Georges Lombard, rapporteur spécial, les crédits du ministère de la justice pour 1988.**

**A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1988 du ministère de la justice.**