

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

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 1988, 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 Virapoulle, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfu-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, 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.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 31), 964 (tome V) et T.A. 173.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 28) (1987-1988).

Loi de finances. - Justice - Magistrats - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	3
I. LES SERVICES JUDICIAIRES	6
A. Les orientations pour 1988	6
B. Les hommes : magistrats et fonctionnaires	8
1. Les magistrats	8
2. Les fonctionnaires	10
C. L'activité des juridictions	14
D. Les moyens matériels des juridictions	16
a) l'équipement	16
b) la politique informatique	17
- Le renforcement des moyens	17
- La réorganisation des services	18
E. La relance de la conciliation	19
II. LA JURIDICTION PRUD'HOMALE ET LE CONTENTIEUX SOCIAL	20
A. Les conseils de prud'hommes	20
B. Les chambres sociales des cours d'appel	24
C. La chambre sociale de la Cour de cassation	25
III. LES JURIDICTIONS COMMERCIALES	27
IV. LA POLITIQUE DE SOLIDARITE DE LA CHANCELLERIE	29
A. L'aide judiciaire	29
B. L'indemnisation des victimes d'infractions pénales	30
C. La rémunération des commissions d'office	33
V. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS	34
A. L'administration centrale de la Chancellerie	34
B. Le financement de la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants	36
V. LE CONSEIL D'ETAT	39
a) La situation budgétaire	39
b) Les effectifs	39
c) Activité et perspectives	40
VII. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES	43
a) La situation budgétaire en 1988	43
b) L'activité de la CNIL	44
VIII. LA POSITION DU RAPPORTEUR	46

Mesdames, Messieurs,

Comme en 1986, la Commission des lois du Sénat présentera 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.

Tous les crédits qui ne sont alloués ni à l'administration pénitentiaire ni aux services de l'Education surveillée sont concernés par cet avis qui porte donc sur :

- les services judiciaires, c'est-à-dire les cours et tribunaux avec leurs personnels : magistrats, greffiers, fonctionnaires, et leurs équipements, notamment l'outil informatique ;

- l'institution prud'homale dont les divers aspects du fonctionnement font, d'ailleurs, l'objet d'une réflexion qui porte aussi sur le problème, plus général, du contentieux social ;

- les juridictions commerciales ;

- l'action de solidarité conduite par la Chancellerie en faveur des justiciables les plus démunis, des victimes d'infraction ou de certains auxiliaires de justice ;

- l'administration centrale dont le rôle s'est récemment accru en raison du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités territoriales pour la gestion des juridictions autres que les cours d'appel et les conseils de prud'hommes ;

- le Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, dont la gestion est assurée, traditionnellement, par la Chancellerie ;

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés, enfin, institution dont l'activité ne cesse de s'accroître en raison

des progrès continus du traitement automatique de l'information dans notre société.

C'est dans cet ordre que votre rapporteur fera état des orientations que le ministère de la Justice entend imprimer à sa politique en 1988. Conformément à l'usage, votre rapporteur exposera, préalablement, les lignes générales de ce projet de budget.

La priorité accordée à la Justice depuis un certain nombre d'années est globalement maintenue : d'un montant envisagé de 14 722 millions de francs, l'ensemble des crédits de paiement de la Chancellerie devrait connaître, en 1988, une progression de 10,27 % par rapport à 1987 ; le budget général de l'Etat ne progressera, lui, que de 3,03 % ; l'année dernière, le projet de budget faisait apparaître une augmentation de 10 % pour le budget de la Justice, tandis que l'ensemble des dépenses de l'Etat ne progressaient que de 0,9 %.

L'effort important consenti ne bénéficie pas, toutefois, également à tous les secteurs de la Chancellerie. Le "bond en avant" des dépenses en capital (+ 101,97 %) profitent, en effet, essentiellement à l'administration pénitentiaire (+ 125,24 %) dans une proportion bien moindre aux services judiciaires (+ 59,5 %) du fait, ici, pour l'essentiel, du transfert des charges. L'administration centrale et le secteur de l'Education surveillée connaissent, en revanche, une réduction telle de leurs crédits d'équipement : respectivement - 48 % et - 11 %, que l'on doit s'interroger afin de savoir comment ces services vont pouvoir fonctionner en 1988.

Les autorisations de programme traduisent les mêmes priorités : + 172,18 % pour l'ensemble du budget avec + 235 % pour l'administration pénitentiaire mais + 0,98 % seulement pour l'Education surveillée, une réduction de - 1,94 % pour les services judiciaires et aucune autorisation nouvelle pour l'administration centrale.

A l'exception de l'administration pénitentiaire (+ 9,7 %), les dépenses ordinaires, qui assurent le fonctionnement en personnel et en matériel des services de la Chancellerie, enregistrent une progression inférieure à la croissance générale des dépenses de l'Etat : + 2,57 % pour les services judiciaires, + 0,04 % pour l'administration centrale, + 2,27 % pour l'Education surveillée

Les créations nettes d'emplois concernent en priorité l'administration pénitentiaire (+ 803 emplois), à un degré bien

moindre à l'administration centrale (+ 21 emplois). Les services judiciaires et l'Education surveillée verront leurs effectifs réduits de 150 et de 67 emplois.

La priorité absolue accordée au renforcement de notre patrimoine immobilier pénitentiaire a donc pour contrepartie une stabilisation à la baisse ou une réduction des crédits alloués aux autres secteurs.

Dans le cadre du présent projet de budget, les services généraux de la Chancellerie, bénéficiant de crédits "stabilisés" dans l'ensemble, se trouvent dans une situation "médiane" entre l'administration pénitentiaire -très favorisée- et l'Education surveillée, qui se trouve dans la situation inverse.

I.

LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits de paiement qui seront alloués aux services judiciaires, en 1988, devraient atteindre 6,35 milliards de francs soit une progression de + 4,46 % se répartissant de la manière suivante :

- + 2,57 % de dépenses ordinaires ;
- + 59,5 % de dépenses en capital.

Les autorisations de programme enregistreront, quant à elles, une réduction de - 1,9 % par rapport à 1987.

A. Les orientations pour 1988

L'engorgement des juridictions est un problème constant depuis plusieurs années. Porter remède est un des objectifs prioritaires pour la Chancellerie. A cet effet, c'est un nouveau plan quinquennal de modernisation de nos services judiciaires que propose la Chancellerie : ce programme spécifique accompagnera la poursuite des actions conduites depuis un certain nombre d'années.

Dès 1988, trois mesures nouvelles devraient pouvoir être mises en oeuvre :

1. Le maintien en activité, sur leur demande, des magistrats des cours et tribunaux parvenant à l'âge de la retraite. Cette réforme, si elle était votée par le législateur (une proposition de loi en ce sens est actuellement à l'étude à la commission des Lois de l'Assemblée nationale), compléterait la disposition intervenue en 1987, au bénéfice des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation. Elle équivaldrait, selon les estimations, à un renforcement immédiat des effectifs de 94 magistrats.

En 1991, le "renfort" espéré pourrait concerner 386 magistrats.

2. L'augmentation de l'effectif des magistrats "volants" placés auprès des chefs de cour et des substituts généraux pour combler les absences dues, en particulier, aux stages de formation ou aux congés de maternité : 35 emplois de magistrats seront ainsi créés en 1988 (le budget 1987 en avait déjà institué 17).

3. Enfin et surtout, l'amélioration de la situation indemnitaire des magistrats : 22 MF sont prévus à cet égard dans le projet de budget : notons que cette mise à niveau devrait se traduire par l'inscription dans le budget de la justice d'un crédit de 180 millions répartis sur trois exercices, soit 60 millions de francs pour 1988. Seulement 22 millions de francs sont prévus à cet égard au projet de budget qui vous est soumis soit moins de 2 % de la masse des traitements des juges.

Par ailleurs, le nouveau plan quinquennal propose :

- la mise en place d'une véritable fonction d'aide à la décision dans les juridictions (595 emplois de greffiers en chef et de greffiers pourraient ainsi être créés en cinq ans) ;

- le renforcement de l'équipement et des moyens de fonctionnement de notre parc judiciaire ;

- la généralisation des véhicules de fonction et de service.

B. Les hommes : magistrats et fonctionnaires

1. Les magistrats

La "voie royale" d'accès à la magistrature reste l'E.N.M. (Ecole Nationale de la Magistrature) de Bordeaux qui devrait, en 1988, abonder le corps de 238 jeunes magistrats (220 aux concours de 1986 et 1987).

Le recrutement à titre temporaire aura permis l'emploi de 106 magistrats (dont 81 anciens magistrats qui étaient en fonction au 1er juillet 1987, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi organique du 19 juillet 1970.

Les intégrations directes (art. 30 et 30-1 de l'ordonnance organique portant statut de la magistrature) ont concerné, quant à elles, 29 personnes en 1986 : en 1987 et en 1988, ce nombre devrait être porté à 30.

Soulignons que contrairement à ce que nous avons relevé au sujet des emplois de greffier, la Chancellerie a tenu à ne pas appliquer à la magistrature la règle de réduction des effectifs à laquelle tous les départements ministériels ont dû souscrire : cela aurait été paradoxal à l'heure où le problème de la "crise des effectifs" des magistrats demeure, plus que jamais, à l'ordre du jour du fait de l'augmentation continue des contentieux.

Le projet de loi de finances pour 1988 prévoit, au contraire, la création de 35 emplois de magistrats qui seront placés auprès d'un Premier président ou d'un procureur général ; ils se répartiront en 16 emplois de juge placé auprès du Premier président, 6 emplois de substitut placé auprès du procureur général, 10 emplois de premier juge placé auprès du Premier président, enfin 3 emplois de premier substitut placé auprès du procureur général.

Ces magistrats, qui viendront s'ajouter aux 17 emplois de magistrats ainsi affectés dans le budget de 1987, devraient permettre aux Premiers présidents et aux procureurs généraux placés à la tête de ressorts en difficulté de combler les absences

due notamment aux congés de maladie ou de maternité et aux stages de formation.

Quinze emplois de magistrats seront, d'autre part, transformés à la suite d'un redéploiement d'effectifs.

Le nombre des emplois de magistrats vacants s'est élevé, enfin, à 65 au 1er janvier 1987 ; la Chancellerie peut, à cet égard, se féliciter des succès d'une politique poursuivie avec ténacité depuis 1981 pour réduire le pourcentage de ces vacances.

Enfin, votre rapporteur ne peut que se faire une nouvelle fois l'écho d'une demande émanant de toutes les organisations représentatives des magistrats : la revalorisation de la situation indemnitaire des membres de ce corps.

Depuis le rééquilibrage de 1958, la situation de nos magistrats s'est progressivement "décalée" par rapport à celle des autres corps de la fonction publique.

La magistrature est aujourd'hui un corps rajeuni dont les membres sont issus de toutes les couches de la société française.

De l'avis général, la "revalorisation" du corps passe par une amélioration sensible du régime indemnitaire des magistrats (actuellement les indemnités peuvent s'élever de 13 à 25 % du traitement brut contre 41 % par exemple pour les membres des chambres régionales des comptes).

Votre commission des lois devrait exprimer fermement le souhait que la dotation prévue en 1988 pour l'amélioration du régime indemnitaire soit porté à 60 millions de francs.

Au mois de février 1987, un groupe de travail présidé par le Professeur François TERRE, professeur à l'Université de Droit de Paris, a remis au Garde des Sceaux un rapport sur la formation, la carrière et l'activité professionnelle des magistrats.

Parmi les propositions présentées par ce groupe de travail on relèvera :

- la limitation de la durée des fonctions de chef de juridiction dans le respect des garanties statutaires des magistrats ;
- l'élargissement et le développement des possibilités d'intégration de professionnels particulièrement qualifiés dans la magistrature ;

- la mise en place, en matière d'instruction, d'une collégialité réservée à certaines affaires, associée à une spécialisation de magistrats instructeurs ;

- l'amélioration de la situation indemnitaire et des moyens mis à la disposition des magistrats.

Le rapport propose enfin un rapprochement des formations universitaires des magistrats et des avocats.

2. Les fonctionnaires

En 1986, 25 créations d'emploi de greffier de catégorie B ont été affectées à des cabinets d'instruction pour accompagner la création de 25 emplois de juges d'instruction.

Le budget de 1987 a créé, au titre du renforcement des moyens, 49 emplois qui se sont répartis de la manière suivante :

- 27 greffiers en chef qui ont été affectés dans les fonctions de délégué à la gestion budgétaire dans 27 cours d'appel de métropole ;

- 6 greffiers qui ont été affectés dans six cabinets de juges des enfants ;

- 8 fonctionnaires de catégories C et D qui ont renforcé des effectifs des greffes des huit cours d'appel les plus importantes pour assurer le secrétariat des greffiers en chef délégués à la gestion budgétaire ;

- enfin, 8 agents de service dont six affectés au tribunal de grande instance de Bobigny dont le nouveau Palais de justice a été mis en service le 1er janvier 1987.

1 797 emplois ont été créés au titre du transfert à l'Etat des charges de justice assurées par les collectivités territoriales ; les crédits de rémunération de ces emplois permettent de rembourser à ces collectivités les charges salariales des 1 797 agents qu'elles ont mis à la disposition du service public de la

justice en attendant que soit achevée la procédure d'intégration de ces personnels dans la fonction publique d'Etat.

Les emplois de fonctionnaires dans les cours et tribunaux et dans les conseils de prud'hommes se sont présentés, cette année, de la manière suivante :

	Cours et tribunaux				Conseils de prud'hommes			
	Catégorie A	Catégorie B	Personnel de bureau catégorie C et D	Personnel de service	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Personnel de service
Effectifs budgétaires :								
- au 1 ^{er} janvier 1987	1 153	4 083	9 148	361	273	473	1 002	99
- au 1 ^{er} novembre 1987	1 181	4 093	9 162	369	273	473	1 002	99
Effectifs réels :								
- au 1 ^{er} janvier 1987	1 110	3 976	9 017	348	252	429	933	96
- au 1 ^{er} novembre 1987	1 157	3 879	9 018	354	259	430	940	99
Effectifs budgétaires prévus pour 1988	1 171	4 013	9 127	369	271	458	962	99

(*) Non compris les 1 797 emplois créés en 1987, au titre du transfert à l'Etat des charges de justice occupés par des agents titulaires des collectivités territoriales mis à la disposition du service public.

Quant à l'évolution des vacances d'emplois, s'agissant des fonctionnaires, on constate comme l'indique le tableau ci-après que les résultats de 1987 sont moins satisfaisants que ceux de 1986 ou 1985 :

	30 Juin 1982	30 Juin 1983	30 Juin 1984	30 Juin 1985	30 Juin 1986	30 Juin 1987
I. - Cours et tribunaux (métropole et départements d'outre-mer) :						
Greffiers en chef	20	57	59	42	44	24
Greffiers	203	203	190	141	133	214
Personnel de bureau des catégories C et D	303	266	440	49	62	144
Personnel de service	46	42	32	18	9	15
Total I	641	568	722	251	248	397
II. - Conseils de prud'hommes (métropole et départements d'outre-mer) :						
Greffiers en chef	20	13	22	11	14	14
Greffiers	24	48	37	43	29	43
Personnel de bureau des catégories C	84	87	116	10	37	62
Agents de service	15	9	17	1	3	»
Total II	143	157	192	83	83	119
Total général ..	784	725	914	334	331	516

Le projet de budget pour 1988, prévoit seulement la création de 100 emplois d'agents techniques de bureau mais aussi la suppression de 282 emplois, soit :

- 12 emplois de greffier en chef ;
- 95 emplois de greffier ;
- et 175 emplois de catégorie C et D.

Votre rapporteur ne peut que noter et regretter la contradiction qui apparaît entre ces décisions de suppression et l'intention explicite, comme nous l'avons déjà indiqué par ailleurs, dans le plan quinquennal, de mettre en place une

véritable fonction d'aide à la décision dans les juridictions. Il faudrait créer, indique M. le Garde des Sceaux, 595 emplois en cinq ans, soit près de 100 par an.

Ces suppressions d'emplois dans les greffes -qui portent sur 1,5 % de l'effectif budgétaire- traduisent la participation du ministère de la Justice à l'effort général de réduction des effectifs de l'Etat.

Dans l'immédiat, on peut légitimement se demander si une telle réduction des effectifs ne risque pas d'avoir des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement de nos services judiciaires alors que les effets positifs de l'informatisation sont encore attendus.

La prévision de ces suppressions d'emplois, qui seront effectives dès le 1er janvier 1988, a entraîné une augmentation du nombre des vacances d'emplois : de 331 au 30 juin 1986, elles sont passées à 516 au 30 juin 1987 dont 397 emplois dans les cours et tribunaux et 119 dans les conseils de prud'hommes.

Le nombre des vacances subsistant en 1988 sera cependant, en partie, comblé par les nominations consécutives aux concours ouverts au titre de l'année 1987.

On notera l'intérêt croissant que revêt le travail à temps partiel parmi les fonctionnaires des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes (17,74 % des emplois occupés au 30 juin 1987 contre 15,99 % au 30 juin 1986) soit :

- 4,19 % des greffiers en chef des cours et tribunaux ;
- 13,02 % des greffiers et infirmiers des cours et tribunaux ;
- 21,70 % des fonctionnaires de catégories C et D et des auxiliaires des cours et tribunaux ;
- 4,41 % des greffiers en chef des conseils de prud'hommes ;
- 14,18 % des greffiers des conseils de prud'hommes ;
- 12,31 % des fonctionnaires de catégories C et D des conseils de prud'hommes.

L'effectif du personnel temporaire employé dans les greffes des cours et tribunaux est quant à lui resté stable en 1987 (230 agents au 30 juin 1987) : les personnels employés à temps partiel exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet ou correspondant à un besoin occasionnel.

C. L'activité des juridictions

La masse contentieuse a continué à s'accroître devant l'ensemble des juridictions en 1986, dernière année pour laquelle des statistiques fiables sont disponibles.

C'est ainsi que devant la Cour de cassation, le nombre des affaires restant à juger au 1er janvier 1986 est passé à 27 742 (24 912 en 1985 et 17 145 en 1981) ; le nombre des affaires nouvelles était à la même date de 23 349 (23 554 en 1985 et 16 948 en 1981) ; on observera cependant que la Cour de cassation a pu juger 19 783 affaires en 1986 contre 20 724 en 1985 et 17 069 en 1981.

L'activité des cours d'appel connaît, elle aussi, une progression continue. Le stock des affaires civiles restant à juger est passé de 227 664 à 231 996 du 1er janvier au 31 décembre 1986. On rappellera qu'en 1981, le nombre des affaires restant à juger au 1er décembre s'élevait déjà à 164 336 affaires. Les statistiques relatives à l'activité des cours d'appel en matière pénale ne sont pas exploitables en 1986 en raison d'une réforme du système des cadres statistiques de la justice pénale : aussi, nous n'insisterons pas sur des chiffres qui font apparaître une réduction du nombre des affaires nouvelles enregistrées, des affaires jugées, et des affaires restant à juger en 1986.

La modification du système statistique vaut aussi, pour les tribunaux de grande instance dont nous n'évoquerons, par conséquent, que l'activité en matière civile : ainsi en 1986, ces juridictions ont enregistré 527 598 affaires nouvelles de cette nature (contre 515 839 en 1985 et 494 775 en 1981) ; les magistrats des tribunaux de grande instance ont jugé 435 077 affaires, soit environ 10 000 de plus que l'année précédente (425 493 en 1985) et quelque 70 000 affaires de plus qu'en 1981 (364 021 affaires ont été jugées cette année-là) ; quant au stock des affaires civiles restant à juger au 31 décembre 1986, il a été légèrement résorbé : 522 734 dossiers restent ainsi à traiter contre 529 177 au 31 décembre 1985.

L'activité des tribunaux d'instance a, elle aussi, poursuivi sa progression : l'ensemble des jugements rendus par ces juridictions a atteint le nombre de 2 805 821 décisions contre 2 596 098 en 1981.

D'une manière générale, on constate que le "rendement" des magistrats ne cesse de s'améliorer : cette donnée doit être prise en compte à l'heure où se pose la question de l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats.

En dépit de l'intensification de l'activité des magistrats, l'accroissement continu du contentieux se traduit par une certaine pose dans les évolutions satisfaisantes constatées ces dernières années s'agissant de la durée moyenne des instances civiles et pénales et des instructions pénales.

Dans son avis de l'an dernier, votre Commission avait constaté un "renversement de tendance" favorable entre 1983 et 1985 : les délais de jugement étaient en effet passés devant les cours d'appel de 20,2 à 18,8 mois ; devant les tribunaux de grande instance, de 12,7 à 11,8 mois et devant les conseil de prud'hommes de 11,2 à 10,7 mois.

Entre 1985 et 1986, la durée moyenne des instances est passée :

- devant les cours d'appel : en matière civile, de 18,7 à 18,9 mois ; en matière pénale, de 3,1 à 3,9 mois ;

- devant les tribunaux de grande instance : en matière civile, de 12,3 à 11,9 mois (évolution favorable) mais en matière pénale de 4,4 à 4,5 mois (chiffre estimé) ;

- devant la Cour de cassation surtout : en matière civile, de 17,9 à 22,1 mois et en matière pénale, de 6,5 à 6,7 mois.

La durée moyenne des instructions pénales poursuit, quant à elle, sa lente progression : 9,2 mois en 1983, 10,6 mois en 1984, 10,9 mois en 1985 et 11 mois en 1986.

Votre rapporteur rappellera cependant que la durée moyenne des instances portées en 1986 devant les cours d'appel et les tribunaux de grande instance recouvre des réalités très contrastées selon les juridictions : ainsi, en matière civile, le délai de jugement de ces affaires était en 1986 de 26,3 mois devant la cour d'appel d'Aix et de 8,4 devant celle de Pau (durée moyenne nationale : 18,5 mois). S'agissant des tribunaux de grande

instance, on relèvera que durant la même année, le délai moyen de jugement s'est élevé à 15,8 mois devant le tribunal de Bastia contre 8,2 mois devant le tribunal d'Agen (durée moyenne nationale : 11,9 mois).

Comme chaque année, il nous faudra faire état des difficultés particulières des chambres sociales des cours d'appel et de la chambre sociale de la Cour de cassation ; en ce qui concerne cette dernière, signalons ici que la durée moyenne des instances a atteint en 1986 la cote d'alerte : 31,7 mois de délai de jugement, soit environ 10 mois de plus qu'en 1985.

Dans l'ensemble, on le voit, l'amélioration du fonctionnement des tribunaux reste plus que jamais à l'ordre du jour.

D. Les moyens matériels des juridictions

a) l'équipement

Deux opérations importantes ont été réalisées en 1987 : la première tranche de la cité judiciaire du Mans et la deuxième tranche de celle de Dijon. En passant de 196,9 millions de francs à 314,06 millions de francs, les crédits d'équipement de nos services judiciaires connaîtront en 1988 un apparent "bond en avant" (+ 59,5 % par rapport à 1987) : ce n'est, en fait, que la conséquence directe du transfert à l'Etat des charges supportées jusqu'à présent par les collectivités territoriales pour la gestion des juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire.

En réalité, le budget d'équipement de nos services judiciaires sera en relative stagnation et ne permettra pas de financer des opérations importantes (la construction de la nouvelle cité judiciaire de Lyon est, par exemple, retardée).

Des dotations de 65 millions de francs en autorisations de programme et de 71 millions de francs en crédits de paiement devraient, cependant, permettre des travaux de modernisation et de sécurité dans les cours d'appel et à la Cour de cassation ; 228,879 millions de francs en autorisations de programme et

168,646 millions de francs en crédits de paiement étant consacrés aux juridictions du premier degré.

Devraient être ainsi financées les opérations suivantes :

- première tranche des travaux de la cité judiciaire de Clermont- Ferrand ;
- achèvement des travaux d'extension de la cour d'appel d'Aix-en-Provence ;
- poursuite des travaux relatifs à la deuxième tranche de la cité judiciaire du Mans ;
- restructuration du Palais de Justice de Versailles et du second Palais de Justice de Marseille ;
- rénovation des Palais de Justice d'Aurillac, de Carcassonne, de Grenoble et de Narbonne ;
- aménagement des cours d'appel de Colmar, Poitiers, Rennes, Rouen et Versailles.

Les crédits de remboursement des annuités d'emprunt réalisés par les collectivités locales avant le transfert des charges seront abondés à raison de 19,453 millions de francs ; une dotation de 72,310 millions de francs permettra, enfin, de solder les opérations d'équipement des bâtiments judiciaires que les collectivités territoriales ont engagées antérieurement à 1988.

Votre Commission souhaiterait, ici, signaler que, faute de moyens de fonctionnement suffisants, de nombreux présidents de tribunaux continuent à s'adresser aux départements pour un "complément de crédits".

b) La politique informatique

- Le renforcement des moyens :

Les moyens informatiques mis en oeuvre par la Chancellerie augmenteront en 1988 de quelque 6,2 millions de francs, soit une progression de l'ordre de 10 %. C'est, au total, un budget de 34,9 millions de francs dont disposera le Ministre de la Justice pour financer des opérations nouvelles en sus des

dépenses d'entretien et de renouvellement du parc informatique actuel. La plus grande partie de ces crédits sera affectée aux juridictions (21,7 millions de francs).

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 seront poursuivies ; il en sera de même s'agissant des mini-ordinateurs pour l'application "bureau d'ordre pénal" dans les tribunaux de grande instance de plus de trois chambres.

Enfin, 20 terminaux supplémentaires d'informatique documentaire seront acquis de même que 250 nouvelles machines de traitement de texte.

- la réorganisation des services :

Au delà du renforcement des moyens informatiques, le ministère de la Justice procède à quelques restructurations en raison de certains dysfonctionnements constatés par un rapport d'audit dont le Garde des Sceaux a eu connaissance en 1986.

Le rapport d'audit a estimé que les structures techniques mises en place confondaient souvent les rôles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre tandis que leur organisation privilégiait excessivement les applications au détriment des études techniques ; l'audit a, d'autre part, dénoncé l'absence de cadre méthodologique ainsi que la coexistence de cinq systèmes d'exploitation qui n'ont pas permis jusqu'à présent de maîtriser l'ensemble des problèmes techniques liés à chaque application informatique.

La Chancellerie a décidé, en conséquence, de confier la maîtrise d'ouvrage et la direction des applications aux directions gestionnaires des services extérieurs du ministère ; la division de l'informatique de la Chancellerie continuera à centraliser la gestion des crédits informatiques mais "recentrera" son activité sur la maîtrise d'oeuvre des applications informatiques.

On indiquera, enfin, que le retard résultant de cette réorganisation a nécessité, cette année, la mise en place d'un plan intérimaire d'équipement.

E. La relance de la conciliation

Le ministère de la justice a souhaité relancer en 1987 le recrutement de conciliateurs ; l'objectif final étant : au moins un conciliateur dans chaque canton dans un délai de deux ans et, d'ici la fin de cette année, un conciliateur par tribunal d'instance (environ 1 000, par conséquent) ; il semble douteux que cet objectif puisse, cependant, être atteint.

On rappellera que la Chancellerie avait envisagé, il y a quelques années, de rapprocher la fonction de conciliateur avec celle de suppléant de juge d'instance : pour un certain nombre de raisons, cette idée n'a pu être menée à bien.

II.

LA JURIDICTION PRUD'HOMALE ET LE CONTENTIEUX SOCIAL

A. Les conseils de prud'hommes

Les lois du 18 janvier 1979, du 6 mai 1982 et du 30 décembre 1987 ont apporté à l'institution prud'homale des modifications importantes.

. S'agissant de la carte prud'homale, la loi n° 86-1319 du 30 décembre 1986 a modifié la section de l'agriculture de ces juridictions en disposant que "lorsque le ressort d'un tribunal de grande instance comprend plusieurs conseils de prud'hommes, il est constitué une section agricole unique pour l'ensemble du ressort dudit tribunal. Cette section est rattachée à l'un des conseils par décret en conseil d'Etat". Le décret n° 87-321 du 11 mai 1987 a précisé ce rattachement.

. En matière d'effectifs, le décret n° 87-764 du 17 août 1987 a fixé à 14 872 le nombre de conseillers prud'hommes alors que ce chiffre s'élevait précédemment à 14 988 ; le Gouvernement a procédé à un redéploiement des effectifs des conseillers ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Industrie	+ 76
Commerce	+ 230
Agriculture	- 570
Activités diverses	+ 62
Encadrement	+ 86

Ce renforcement a bénéficié surtout aux juridictions prud'homales importantes, la charge de travail par conseiller étant beaucoup plus élevée dans cette catégorie de juridictions que dans les autres conseils. En outre, les disparités qui existaient entre des conseils d'activité sensiblement comparables ont été, dans l'ensemble, corrigées.

. Avant la réforme du 18 janvier 1979, les conseils de prud'hommes ne disposaient que de 600 agents dans les secrétariats-greffes. Depuis lors, 1 865 emplois budgétaires de fonctionnaires ont été mis à leur disposition.

Les lois de finances pour 1984 et pour 1985 ne prévoyant pas de créations de poste, la Chancellerie a redéployé 29 postes de fonctionnaires afin d'accroître les moyens des juridictions les plus encombrées. En 1986, il a été procédé au redéploiement de 17 postes de fonctionnaires tandis que 20 emplois étaient supprimés.

La mise en place des nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement fixées en 1979 a été progressive.

Des difficultés sont apparues :

- s'agissant de la constitution des sections

A la suite de vacances répétées et faute de "suivants de liste", certaines sections de conseils de prud'hommes ne disposaient plus des effectifs dont elles avaient été dotées.

La loi du 6 mai 1982 complétée par la loi du 30 décembre 1986 a remédié à cette situation en prévoyant la possibilité pour le président du conseil de prud'hommes, en cas de difficulté, d'affecter temporairement les conseillers d'une section à une autre section, dans l'attente d'élections complémentaires.

- S'agissant de la fréquence des audiences de référé

Dans certains conseils de prud'hommes, l'un des membres pouvait s'opposer à la tenue hebdomadaire d'une audience de référé. Une solution à cette difficulté a été apportée par le décret du 8 septembre 1981.

En octobre 1986, le Garde des Sceaux a chargé M. Martin Kirsch, conseiller du Gouvernement pour les affaires judiciaires, de proposer des réformes tendant à améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Le rapport de ce magistrat a été déposé en janvier 1987 et fera l'objet de mesures d'application par voie de circulaires. A cet égard, il est envisagé :

- de standardiser les imprimés, notamment celui utilisé par le plaideur pour introduire sa demande ;

- de mettre en place un "tableau de bord" assurant un parfait suivi de chaque affaire depuis l'introduction de l'action jusqu'à la notification du jugement.

Le rapport de M. Kirsch demande, aussi, aux chefs des cours de procéder régulièrement à l'inspection des conseils de prud'hommes placés sous leur autorité.

Le décret n° 84-360 du 10 mai 1984 a précisé les attributions, la composition et l'organisation du Conseil supérieur de la Prud'homie institué par la loi du 6 mai 1982 ; un arrêté en date du 4 janvier 1985 a nommé les membres dudit conseil.

Le Conseil supérieur de la Prud'homie a fait procéder à des études permettant de mieux cerner les actions contribuant à améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes.

- C'est ainsi que la commission permanente de ce Conseil a décidé, le 2 juillet 1985, de faire procéder à un audit sur le fonctionnement des juridictions prud'homales tant en province qu'à Paris. Cette mission a été confiée à un organisme extérieur à l'institution judiciaire.

Ce rapport d'audit a été complété par des études sur des sujets tels que la conciliation, le référé, la nature des litiges prud'homaux, l'assistance et la représentation des parties, l'exécution des décisions prud'homales, enfin le départage.

Les travaux du Conseil supérieur de la Prud'homie ont, aussi, porté sur les modifications à apporter à la carte prud'homale ainsi qu'aux effectifs des conseillers prud'hommes dans la perspective des élections qui auront lieu en décembre 1987.

En matière procédurale, le décret n° 82-1073 du 15 décembre 1982 a :

- renforcé la contradiction des débats ;

- élargi les possibilités qu'a le bureau de conciliation d'accorder, dès le début de la procédure et à titre de provision, des sommes incontestablement dues aux salariés ;

- élargi, également, le champ d'application de l'exécution provisoire de droit attachée aux jugements rendus par le bureau de jugement.

Certaines simplifications ont été, d'autre part, retenues telle la notification des arrêts rendus par les chambres sociales des cours d'appel par le secrétariat-greffe de ces juridictions.

Le décret n° 86-585 du 14 mars 1986 a, quant à lui, institué deux mesures de portée générale applicables devant les conseils de prudhommes comme devant les autres juridictions : d'une part, la possibilité de rapporter la caducité prononcée en cas de défaut du demandeur et, d'autre part, l'application du dernier ressort en matière de référé.

En outre, la loi n° 86-1319 du 30 décembre 1986 a instauré une procédure d'urgence pour les litiges portant sur des licenciements pour motif économique ; le décret n° 87-452 du 29 juin 1987 prévoit, à cet égard, que la tentative de conciliation doit avoir lieu dans le mois de la saisine du conseil de prud'hommes et que le bureau de jugement doit statuer dans un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle l'affaire lui a été renvoyée.

Le rapport de M. KIRSCH a d'ailleurs, également, recommandé une mise en état des affaires obligeant les parties à communiquer dans des délais précis les pièces qu'ils comptent invoquer lors des débats de façon à éviter les demandes de renvois lors de l'audience de plaidoiries.

En ce qui concerne l'indemnisation des membres des juridictions prud'homales, le système de vacations, retenu par la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979, s'est vu reprocher notamment de ne permettre qu'une compensation partielle de la perte de salaire et de ne pas assurer une couverture sociale satisfaisante.

La loi n° 82-373 du 6 mai 1982 et le décret d'application n° 82-1076 du 15 décembre 1982 ont tenté de porter remède à cette situation.

Les nouvelles dispositions prévoient :

- pour les conseillers prud'hommes du collège salarié, siégeant pendant leur temps de travail, le maintien de leur salaire et des avantages et charges sociales y afférant, l'Etat remboursant l'employeur ;

- pour les conseillers prud'hommes du collège employeur siégeant pendant leur temps de travail, forfaitairement fixé de 8 heures à 18 heures, l'attribution de vacances à taux majoré ;

- pour les conseillers prud'hommes qui exercent leurs fonctions en dehors des heures de travail, qui ont cessé leur activité professionnelle ou qui sont involontairement privés d'emploi, le maintien d'un système de vacances au taux de base ;

- pour les présidents et vice-présidents des juridictions prud'homales, l'indemnisation de leurs tâches administratives.

La situation particulière de certains conseillers prud'hommes (travailleurs postés, travailleurs à domicile, salariés rémunérés à la commission) a également été prise en considération.

B. Les chambres sociales des cours d'appel

L'accroissement continu du contentieux est, ici, tout particulièrement préoccupant : le nombre des affaires nouvelles est passé de 34 781 à 38 085 de 1981 à 1985, le stock des affaires restant à juger passant de 29 562 au 1er janvier 1981 à 54 970 au 31 décembre 1985. Le "rendement" des magistrats n'étant, au demeurant, pas en cause puisque 39 369 ont été réglées en 1985 contre 24 205 en 1981.

Pour remédier à cette situation critique, un plan d'action a été élaboré par le ministère de la Justice.

Ce plan s'articule autour de deux axes : le renforcement des moyens des juridictions et l'amélioration des méthodes de gestion et de fonctionnement.

La Chancellerie a, dans le cadre des dernières lois de Finances, privilégié cette catégorie de juridictions en y localisant entre 1980 et 1987, 128 emplois de président de chambre et de conseiller ; par ailleurs, une politique de comblement des vacances de postes, mise en oeuvre dès 1984, va permettre de renforcer l'effectif des chambres ; le taux de vacances des

magistrats et des fonctionnaires devra être progressivement ramené à 1 %.

Mais le renforcement porte aussi sur les moyens matériels : le recours à toutes les ressources de l'informatique et de la bureautique apparaît en effet comme un élément fondamental du raccourcissement des délais de procédure. Le schéma-directeur, pour les années 1984-1988, met l'accent sur une informatique légère et accessible aux utilisateurs ; rappelons que les crédits réservés à l'informatique ont augmenté de plus de 200 % sur la période 1982-1987 et que les cours d'appel en ont été, tout particulièrement, bénéficiaires.

Outre ces mesures, les chambres sociales des cours d'appel mettent en oeuvre des techniques, encore insuffisamment utilisées, permettant le règlement plus rapide des dossiers.

Parmi ces mesures, on citera l'instruction améliorée des dossiers, la plaidoirie devant un magistrat-rapporteur, le recours à la conciliation, enfin l'allègement de la rédaction des décisions.

Certains cours d'appel, à Nancy et Douai par exemple, ont obtenu, à cet égard, d'excellents résultats.

Le rapport de M. KIRSCH sur le contentieux prud'homal demande, au demeurant, aux chefs de cours de donner une priorité au règlement du contentieux prud'homal par une meilleure répartition des effectifs, une meilleure formation des magistrats appelés à connaître du contentieux social, l'aménagement de la procédure au moyen de mesures telles que le tri des affaires, la mise en état simplifiée ou la réduction des renvois.

C. La chambre sociale de la Cour de cassation

Un seul chiffre montrera, ici, la gravité de la situation : la durée moyenne des instances est passée à 31,7 mois en 1986, contre 22,1 mois en 1985, 21,1 mois en 1984 et 14,2 mois en 1983.

Au cours de la période 1980-1987, 8 emplois de magistrats et 8 emplois de fonctionnaires ont été pourtant créés à la Cour de cassation et affectés prioritairement à la chambre sociale ; depuis

le mois de mai 1984, 10 000 dossiers en attente de jugement par la chambre sociale ont été analysés et classés de façon à identifier ceux qui pourraient relever d'une formation restreinte. Cette "formation restreinte" instituée par la loi du 6 août 1981 permet de juger, à trois magistrats, les affaires simples.

Des résultats très encourageants ont été constatés, semble-t-il, ces derniers mois.

Le rapport de M. KIRSCH sur le contentieux prud'homal propose, par ailleurs, la révision des méthodes de travail de la Cour de cassation, notamment :

- en simplifiant les circuits des dossiers ;
- en procédant à un tri des dossiers plus approfondi qui identifie les questions de principe non encore tranchées ;
- en améliorant, enfin, la coordination entre le président de chambre, les avocats généraux et les conseillers rapporteurs.

En 1988, il est envisagé de généraliser l'application des recommandations formulées dans le rapport de M. Martin KIRSCH sur le contentieux prud'homal.

Le tableau ci-après indique l'évolution de la durée moyenne des instances devant les juridictions sociales entre 1981 et 1986 :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Cour de cassation	14,4	15,1	13,2	17,4	17,9	22,1
Chambre sociale (1)	21	21,3	14,2	21,1	22,1	31,7
Cours d'appel	16,6	18,6	19,8	19,1	18,7	18,9
Chambres sociales	14,7	17,6	19,3	18,5	17,1	n.d.
Conseils de prud'hommes ..	7,2	9,4	10,6	10,8	10,6	10,6

(1) Matières sans représentation obligatoire uniquement.

(*) La durée moyenne est estimée par le rapport du nombre des affaires en cours au 1^{er} janvier au nombre des affaires terminées dans l'année.

III

LES JURIDICTIONS COMMERCIALES

On rappellera, ici, que la réforme de la juridiction consulaire a été enfin réalisée avec le vote de la loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie.

Cette réforme a comporté plusieurs aspects :

- ouverture du collège électoral des délégués consulaires aux cadres salariés exerçant des fonctions de direction, afin d'élargir le recrutement des juges consulaires et d'assurer une meilleure répartition des forces économiques au sein des tribunaux de commerce ;

- modifications relatives à l'exercice du mandat des juges consulaires : durée du mandat, nombre de judicatures possibles, modalités de désignation du président, suppression de la distinction entre juge titulaire et juge suppléant, ancienneté nécessaire pour faire partie des chambres spécialisées en matière de redressement judiciaire ;

- institution d'un régime disciplinaire des juges consulaires, inspiré de celui des magistrats de l'ordre judiciaire, sous réserve de certaines adaptations aux caractéristiques propres à ces magistrats.

La nouvelle loi a, enfin, précisé le régime disciplinaire des greffiers des tribunaux de commerce tandis qu'un décret n° 87-601 du 29 juillet 1987 a révisé les conditions d'accès à cette profession.

On indiquera, en outre, que la Chancellerie prépare un "cahier des charges" afin de faire le point sur l'ensemble des fonctions exercées par les greffiers des tribunaux de commerce et leurs charges financières.

IV.

LA POLITIQUE DE SOLIDARITE DE LA CHANCELLERIE

A. L'aide judiciaire

On a dénombré en 1986 : 295 709 demandes d'aide judiciaire, 244 376 admissions définitives à l'aide judiciaire et donc 35 535 rejets seulement. Les statistiques concernant les trois années précédentes sont indiquées dans le tableau figurant ci-après :

Années	Demandes déposées	Admissions définitives	Rejets
1983	257 729	200 979	24 429
1984	276 042	213 596	27 570
1985	291 309	236 776	54 889

Les crédits de l'aide judiciaire sont inchangés, dans le projet de budget, par rapport à 1987 donc régressent en francs constants.

La Chancellerie estime difficile 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.

Elle n'a pas été, cependant, saisie de réclamations portant sur l'existence de délais excessifs pour l'octroi de l'aide judiciaire ou l'indemnisation des avocats, même si le Barreau de Nancy,

par exemple, se plaint des lenteurs apportées au règlement des sommes dues aux avocats.

S'agissant de l'aide judiciaire, votre Commission estime, pour sa part, que des progrès sensibles pourraient être réalisés - notamment par la simplification des formalités - afin d'accélérer l'instruction des demandes d'admission.

Une mission d'enquête sur les dépenses consenties par l'Etat au titre des frais de justice à laquelle a procédé l'Inspection des Finances du 2 octobre au 5 décembre 1986 a, cependant, permis de constater une certaine diversité des positions des bureaux d'aide judiciaire quant à l'admission des demandes d'aide judiciaire ; une réflexion a donc été entreprise à cet égard.

En 1988, la Chancellerie n'envisage pas de réévaluer les plafonds de ressources.

B. L'indemnisation des victimes d'infractions pénales

La loi du 3 janvier 1977 prévoyait, initialement, l'indemnisation par l'Etat à titre subsidiaire des préjudices corporels des victimes d'infractions pénales (art. 706-3 du C.P.P.).

La loi du 2 février 1981 relative à l'indemnisation du préjudice matériel des victimes d'infractions pénales a prévu l'indemnisation des victimes de vol, escroquerie, abus de confiance, à titre subsidiaire (art. 706-14 du C.P.P.).

Ces dispositions ont été complétées par la loi du 8 juillet 1983 qui a permis à un nombre plus élevé de victimes, notamment de préjudices corporels, d'obtenir de l'Etat une réparation partielle.

Deux autres lois ont, ensuite, étendu les possibilités d'indemnisation :

- la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 qui ouvre le recours en indemnité aux victimes des faits réprimés aux articles 331 à 333-1 du Code pénal (viol, attentat à la pudeur) si elles

démontrent l'existence d'un trouble grave dans leurs conditions de vie ; la nécessité d'une incapacité totale de travail ou incapacité partielle permanente n'étant plus exigée ;

- la loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 qui réforme l'ordonnance du 2 novembre 1945 en créant un titre de séjour unique : la carte de résident ; la rédaction de l'article 706-15 du Code de procédure pénale a donc été modifiée par la loi du 30 décembre 1985 : tout titulaire d'une carte de résident bénéficiera désormais des dispositions sur l'indemnisation ;

Un décret n° 86-304 du 5 mars 1986 a, enfin, porté le plafond de l'indemnité pouvant être allouée de 250 000 francs à 400 000 francs en cas de préjudice corporel ;

Depuis le 1er janvier 1985, le plafond de l'indemnité pour les dommages matériels consécutifs à certaines infractions (art. 706-14 du C.P.P.) est fixé au triple de 3 465 francs, c'est-à-dire 10 395 francs. Ce montant ne peut varier qu'en fonction d'un plafond de ressources mensuelles retenu pour bénéficier de l'aide judiciaire.

*

* *

Si l'on compare les cas d'indemnisation, on constate que l'indemnisation fondée sur l'article 706-3 du Code de procédure pénale (préjudice corporel) absorbe la plus grande partie des sommes affectées à l'indemnisation des victimes. Ceci s'explique par le fait que le plafond fixé (400 000 francs) est beaucoup plus élevé que pour l'indemnisation fondée sur l'article 706-14 (10 395 francs). Par ailleurs, les conditions d'application de la loi de 1981 sont plus restrictives notamment la condition tenant aux ressources de la victime qui limite le nombre de requêtes en indemnisation.

Pour l'exercice 1988, le crédit a été évalué à 57 millions de francs.

Le montant total des indemnités allouées de 1977 à 1987 ainsi que le montant des crédits évaluatifs depuis 1983 apparaissent dans le tableau ci-après :

(Millions de francs)	
	Credit évaluatif
1977 : 817 285 F	»
1978 : 5 174 586 F	»
1979 : 8 239 525 F	»
1980 : 6 226 922 F	»
1981 : 5 935 820 F	»
1982 : 8 351 800 F	»
1983 : 8 946 540 F	12
1984 : 10 291 570 F dont 66 070 F au titre de 706-14	24
1985 : 30 714 823 F dont 318 996 F au titre de 706-14	24
1986 : 41 969 812 F dont 641 944 F au titre de 706-14	24
1987	42
	(préjudice corporel)
	+ 3
	(préjudice matériel art. 706-14 CPP)

S'agissant, plus généralement, des mesures prises en faveur des victimes, on rappellera que la Chancellerie subventionne un certain nombre d'associations et de bureaux municipaux qui ont pour but l'aide aux victimes.

En 1987, on a dénombré 97 organismes subventionnés répartis comme suit :

- 19 bureaux municipaux dont 11 en région parisienne ;
- 78 associations.

Les efforts se poursuivent afin de généraliser les bureaux ou associations d'aide aux victimes dans tous les départements français.

En 1987, le montant initial de la dotation du Ministère de la Justice était de 5 750 000 francs à attribuer aux structures d'aide aux victimes. Il est prévu de reconduire cette dotation en 1988.

C. La rémunération des commissions d'office

Le nombre des indemnités versées, à cet égard, est passé de 83 786 en 1985 à 101 487 en 1986 (36 751 pour les 4 premiers mois de 1987), leur coût passant de de 24,554 millions de francs en 1985 à 29,286 millions de francs en 1986 (10,6 millions de francs pour les quatre premiers mois de 1987).

On notera, enfin, qu'un projet de décret fait actuellement l'objet d'une consultation sur le problème de la répétabilité des honoraires des avocats.

V.

L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

A. L'administration centrale de la Chancellerie

Le budget de l'Administration centrale et des services communs, s'il bénéficie de 21 créations nettes d'emplois, enregistre en revanche, une stagnation de ses crédits de paiement (- 0,18 %), aucune autorisation nouvelle de programme et une forte réduction de ses crédits d'équipement (- 48 %).

On notera, par ailleurs, que depuis cinq ans, l'Administration Centrale a accompli un effort important pour réduire au minimum le nombre de postes vacants.

Le taux des vacances qui était de l'ordre de 7 % en 1980 a été ramené à 2 % en 1984 et 1,5 % en 1985.

La Chancellerie estime que ce taux devrait pouvoir être maintenu dans les années à venir.

L'année dernière, les dotations allouées à ce secteur avaient été sensiblement abondées du fait :

- du développement des moyens informatiques du ministère de la Justice ;

- du rattachement au budget de la Justice des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie ;

- ainsi que du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de Justice, ce transfert ayant nécessité le renforcement des moyens de la Chancellerie pour

assurer la gestion directe de l'ensemble des juridictions du premier degré.

C'est un redéploiement des moyens de l'Administration centrale en raison de l'effort consenti en matière d'équipement pénitentiaire que propose le projet de budget de la Chancellerie pour 1988.

Afin de réaliser, dans les meilleures conditions, le programme de construction de 15 000 places nouvelles, le ministère de la Justice a prévu un regroupement des commandes publiques et la mise en place temporaire d'une "**structure de direction de grand projet**" qui assurera l'unité et la responsabilité de la maîtrise de l'ouvrage.

La mission de contrôle des équipements pénitentiaires ainsi créée sera composée d'un **directeur délégué** (dont le poste est créé par transformation d'emploi dès 1987) et de 23 personnes (2 ingénieurs des Ponts et chaussées, 12 ingénieurs des travaux publics et 9 agents administratifs, dont les emplois sont créés au budget de 1988).

En outre, l'ouverture de nouvelles places de détention en 1988 nécessite le renforcement des services extérieurs communs par la création de six emplois d'infirmiers et de sept emplois d'assistantes sociales à dater du 1er mai 1988, date de l'ouverture des nouvelles places de prison.

Les autres orientations de ce budget font apparaître :

- la suppression de 18 emplois ;
- le transfert au budget de la Justice de deux emplois d'administrateurs civils hors classe en provenance des ministères de la Mer et des Affaires sociales ;
- le transfert du budget de l'Industrie et du Tourisme des crédits destinés à la rémunération d'un ingénieur de haut niveau ;
- les transformations d'un certain nombre d'emplois réalisées dans le cadre de la restructuration des services de la Chancellerie (sous-direction de l'équipement, division de la statistique, division de l'informatique), ou ayant pour objet d'adapter la situation aux besoins des services (inspection des

services judiciaires, services extérieurs communs, services pénitentiaires...);

- l'amélioration du régime des oeuvres sociales (2,6 millions de francs) et de la médecine de prévention en faveur des personnels du ministère de la Justice.

La Chancellerie accentue, en outre, son effort en faveur de la formation de ses personnels en inscrivant un crédit spécifique de un million de francs (80 000 F au titre de l'administration centrale) destiné à la mise en oeuvre des lois sur les congés-formation.

B. le financement de la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants

Le 23 septembre 1986, un comité interministériel a décidé quatre séries de mesures :

- la mise en place de moyens permettant l'application stricte de la loi du 31 décembre 1970 ;
- l'aggravation des peines encourues par les trafiquants ;
- la mobilisation des forces vives de la nation au service de la prévention ;
- l'encouragement au développement de la recherche médicale.

Une dotation budgétaire complémentaire de 250 millions de francs a été ouverte, l'année dernière au profit de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

Cette dotation a été répartie de la manière suivante :

. Information, formation, prévention : 25 millions de francs ;

- . Recherche épidémiologique et médicale : 4 millions de francs ;
- . Répression : 45 millions de francs ;
- . Dépistage, accueil, soins des toxicomanes : 156 millions de francs ;
- . Financement des soins apportés aux toxicomanes par les hôpitaux : 20 millions de francs.

En 1988, les moyens de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie se verront abondés d'une dotation de fonctionnement de 100 000 de francs (+ 33 %). Quant aux moyens d'intervention, ils seront maintenus au niveau de 1987 : une modification de la gestion des crédits d'intervention ayant conduit à transférer au budget du secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports un crédit de 53 millions de F.

La Chancellerie a également renforcé les moyens juridiques de lutte contre la toxicomanie en déposant un projet de loi actuellement en instance devant le Parlement. Ce texte prévoit les innovations suivantes :

- la création d'un délit de "blanchissement" des fonds provenant du trafic ;
- la possibilité pour les tribunaux d'ordonner des mesures conservatoires sur les biens des personnes poursuivies pour trafic de stupéfiants afin de garantir le paiement des amendes susceptibles d'être prononcées en cas de condamnation ;
- 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 ;
- l'exemption ou la réduction de peine au profit des personnes qui, impliquées à des titres divers dans l'organisation d'un trafic de stupéfiants, auront permis d'éviter que l'infraction se réalise, ou de faciliter l'arrestation de leurs complices ;
- l'allongement à deux ans de la durée de la contrainte par corps pour les trafiquants qui ne s'acquitteraient pas du paiement des amendes au-delà d'une somme de 500 000 F ;

- la possibilité pour les services des douanes de procéder à la visite des navires susceptibles de transporter des stupéfiants au-delà des eaux territoriales et jusqu'à 24 milles des côtes ;

- la compétence donnée à l'autorité administrative pour fermer des établissements ouverts au public dans lesquels se sont déroulées des infractions à la législation des stupéfiants ;

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

VI.

LE CONSEIL D'ETAT

a) La situation budgétaire

Doté d'un budget de 124 MF en 1988, le Conseil d'Etat bénéficiera de crédits d'équipement à hauteur de 3,1 MF environ (contre 2,6 MF en 1987) tandis que les autorisations de programme s'élèveront à 3,2 M (contre 2,73 M en 1987).

b) Les effectifs

L'effectif des membres du Conseil d'Etat, fixé à 217 pour l'année 1987, devrait passer à 220 en 1988.

Nous rappellerons brièvement les effets des lois du 13 septembre 1984 et du 23 décembre 1986.

En 1987, 16 membres du Conseil d'Etat auraient effectivement été admis à la retraite, en application de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984.

10 membres du Conseil d'Etat, dont un Président de section, ont demandé, en application de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986, leur maintien en activité, en surnombre.

6 membres du Conseil d'Etat ont été effectivement admis à la retraite.

En 1988, 8 membres du Conseil d'Etat atteindront la limite d'âge à 65 ans.

Les vacances de postes dans le grade de conseiller d'Etat ont été, quant à elles, toutes comblées.

Les vacances provoquées dans le grade de maître des requêtes par l'accélération de l'avancement n'ont pas été intégralement pourvues, le bureau ayant décidé de ne pas promouvoir les auditeurs ayant moins de trois ans de service.

C'est dans le grade d'auditeur que l'abaissement de la limite d'âge des conseillers d'Etat a provoqué des vacances : le nombre d'emplois disponibles est de 10.

Le recrutement des auditeurs depuis 1981 apparaît dans le tableau ci-après :

Années	E.N.A.	Officier (loi n° 70-2 du 3 janvier 1970)
1981	7	»
1982	6	»
1983	6	»
1984	5	»
1985	7	1
1986	9	1
1987	8	»

c) Activité et perspectives

Depuis plusieurs années, la section du contentieux du Conseil d'Etat fait face à un accroissement du nombre des recours et à un retard considérable dans les délais de jugement. L'activité des formations administratives montre, en revanche, une remarquable capacité d'adaptation à la fluctuation des saisines par le Gouvernement. L'exercice des attributions consultatives du Conseil d'Etat se poursuit à un rythme soutenu, 2 277 textes ayant été examinés du 1er janvier au 31 décembre 1986 contre 3 135 au cours de l'année judiciaire 1984-1985 et 1 946 l'année judiciaire précédente.

Malgré les efforts de productivité poursuivis par la section du contentieux (4 847 affaires en 1978-1979 ; 7 690 en 1986), le nombre d'affaires restant à juger ne cesse d'augmenter. Le stock

atteint, au 31 décembre 1986, 23 577 affaires, ce qui représente environ trois ans d'activité.

Dans un cas sur deux, le délai moyen de jugement des recours est supérieur à trois ans : même si le Conseil d'Etat fait en sorte de juger dans les délais les plus courts les affaires urgentes, il n'est plus à même d'assurer convenablement le règlement des litiges dont il est saisi.

La nécessité de remédier à cette situation a conduit le Gouvernement à proposer une réforme profonde touchant à l'organisation même de la juridiction administrative et aux compétences du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Le projet, actuellement en discussion devant le Parlement, comporte quatre aspects :

. L'institution d'une nouvelle juridiction entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat : les cours administratives d'appel

Ces juridictions devraient connaître en appel des jugements des tribunaux administratifs rendus en matière de plein contentieux, à l'exception du contentieux des élections municipales et cantonales qui restera de la compétence du Conseil d'Etat, comme l'ensemble des litiges d'excès de pouvoir. Les membres des cours proviendraient notamment du corps des tribunaux administratifs qui deviendra le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Leurs présidents seront des conseillers d'Etat. Les membres du corps des tribunaux administratifs nommés présidents de cour seront immédiatement intégrés au Conseil d'Etat.

Les cours administratives d'appel devraient fonctionner à partir du 1er janvier 1989. Leur activité devrait alléger de près de 40 % la charge contentieuse du Conseil d'Etat.

. L'accélération des procédures.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pourraient faire trancher immédiatement par le Conseil d'Etat des questions juridiques soulevant une difficulté sérieuse, nouvelle et appelant une solution urgente. Une procédure préalable d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat serait instituée, permettant de rejeter rapidement les

pourvois irrecevables ou qui ne seraient fondés sur aucun moyen sérieux. Enfin, en cas de cassation, le Conseil d'Etat pourrait ne pas renvoyer et régler directement l'affaire au fond.

. Le renforcement des moyens des tribunaux administratifs.

Le recrutement complémentaire de membres des tribunaux administratifs, organisé par la loi du 7 juillet 1980, sera prorogé jusqu'en 1995.

. La prévention du contentieux.

Le projet de loi prévoit l'institution de procédures de recours gracieux ou de conciliation afin de diminuer le nombre des litiges soumis au juge administratif.

Sur le plan financier, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel relèveront du budget du ministère de l'Intérieur.

Il conviendra, cependant, de prévoir la poursuite de l'effort de modernisation des moyens alloués au Conseil d'Etat, afin de résorber dans un délai raisonnable l'important stock d'affaires qui relèvera toujours de la haute juridiction administrative (excès de pouvoir, affaires de plein contentieux en état d'être jugées, cassation des chambres...).

Le projet de budget de la Chancellerie, pour 1988, ne prévoit pas de mesures nouvelles permettant d'accroître, dans l'immédiat, la capacité de jugement du Conseil d'Etat.

Dix emplois administratifs créés en 1986 au titre du projet de réforme du Conseil d'Etat seront transférés sur le budget du ministère de l'Intérieur en vue de la réforme ci-dessus exposée.

Il est prévu néanmoins la création de trois postes de conseiller d'Etat, afin de pourvoir, à la fin de l'année prochaine, aux premières présidences des nouvelles cours administratives d'appel.

VII.

LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES

a) La situation budgétaire en 1988

La CNIL bénéficiera en 1988 de crédits de fonctionnement à raison de 14,7 millions de francs contre 14,18 millions de francs en 1987. Les mesures nouvelles permettront l'ajustement de divers crédits de fonctionnement et de matériel et la prise en compte des augmentations prévisibles des rémunérations et vacations.

Un crédit exceptionnel d'un montant de 150 000 francs permettra l'organisation d'une manifestation à l'occasion du Xème anniversaire de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Dans le cadre de la politique de réduction des effectifs de l'Etat, un emploi d'agent contractuel de catégorie 5 est supprimé.

La CNIL a cependant obtenu les crédits nécessaires à la rémunération d'un ingénieur informaticien de haut niveau, par transfert au budget de la Justice de crédits en provenance du budget de l'Industrie et du Tourisme.

Actuellement, les 38 agents, tous contractuels, dont dispose la CNIL se répartissent de la manière suivante :

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

b) L'activité de la CNIL.

L'activité de la Commission s'est accrue et diversifiée.

Le nombre des dossiers de formalités préalables à la création de traitements automatisés est passé de moins de 8 000 en 1984 à plus de 20 000 en 1986 et devrait bientôt dépasser les 30 000. Le nombre de réclamations et de plaintes adressées à la CNIL va dépasser le millier chaque année.

La CNIL est à l'origine de deux transmissions au Parquet : la première procédure concerne le responsable d'une agence matrimoniale, la seconde, le détournement à des fins commerciales du fichier électoral de Nantes.

La Commission participe, également, à de nombreuses manifestations publiques. La CNIL se tient informée des activités industrielles et de services qui concourent à la mise en oeuvre de l'informatique et propose toutes mesures de nature à adapter la protection des libertés à l'évolution des procédés et techniques informatiques.

Quelques contrôles significatifs ont pu être menés en 1986 dans le secteur privé et, plus particulièrement, dans les agences matrimoniales et dans le milieu hospitalier (système Gériatrix).

Depuis son installation, la CNIL a participé aux travaux menés dans différentes organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe. Elle a été active dans les rencontres annuelles avec les autres commissions étrangères. Elle a accru les relations de toute nature avec la Communauté économique européenne pour explorer toutes les incidences de l'échéance de 1992.

S'agissant de la gestion informatique propre à un certain nombre de départements ministériels, on relèvera que le ministère de l'Intérieur a obtenu de la Commission deux avis favorables concernant la création d'un système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité.

La Commission a examiné trois demandes d'avis destinées à établir des modèles types d'informatisation des juridictions ; deux de ces demandes d'avis ont concerné les

tribunaux de grande instance ; la troisième, les tribunaux administratifs.

La Commission s'est prononcée en 1986 sur l'informatisation de la Cour de cassation (traitements GITEX et GIMP) et du Conseil d'Etat (traitement EUTERPE concernant l'édition des arrêts du Conseil d'Etat) ainsi que sur la première étape de l'informatisation des chambres régionales des comptes.

Elle a eu aussi à connaître d'une modification apportée au modèle type de traitement des amendes forfaitaires (les anciennes amendes pénales fixes), dont la procédure a été étendue à de nouvelles catégories de contraventions (infractions à la police des transports, à la réglementation des parcs nationaux...).

La CNIL a, également, de plus en plus souvent l'occasion, à travers le courrier et les plaintes qui lui sont adressés, ou l'examen de demandes d'avis, de s'intéresser aux conditions de travail dans les entreprises.

La Commission a examiné en 1986 les projets d'automatisation des échanges d'informations sur les demandeurs d'emplois entre l'ANPE, l'UNEDIC et les services extérieurs du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi.

L'ordonnance du 20 décembre 1986 a instauré une nouvelle répartition des compétences, en mettant fin au monopole du placement par l'ANPE : les communes, ainsi que différents organismes (établissements publics, associations...) pourront désormais effectuer des opérations de placement gratuit. Ces organismes auront, pour l'accomplissement de leurs tâches, recours à l'informatique, que ce soit pour gérer leur fichier d'offres ou de demandes d'emploi, ou pour assurer une diffusion plus rapide de l'information, à l'aide du minitel par exemple.

La CNIL s'est aussi intéressée aux messageries, à la télédistribution et à l'utilisation des cartes à mémoire bancaires dans les publiphones à carte.

La CNIL a été, enfin, associée à l'organisation des élections prud'homales puisqu'elle a dû se prononcer sur l'automatisation de l'établissement des listes électorales. La Commission a demandé à participer au déroulement des opérations, afin de vérifier que toute mesure soit prise pour garantir la sécurité et la confidentialité des données et qu'à l'issue des opérations électorales et après l'expiration des délais de recours contentieux, le fichier soit détruit.

VIII.

LA POSITION DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur fera tout d'abord observer que, tout en demeurant le "parent pauvre" du budget de l'Etat (1,36 % environ en 1988), le budget de la Chancellerie a connu, cependant, depuis dix ans, une progression continue : son taux d'augmentation a toujours été supérieur au taux de progression du budget général.

Ainsi, par rapport à 1977, en francs constants, le budget de la Justice passera, en 1988, de l'indice 100 à l'indice 173,8 ; le budget de l'Etat atteindra, lui, l'indice 119,7, inférieur à celui de la production intérieure brute qui s'élèvera à 123,5.

Conscience a été progressivement prise, depuis 1980, du retard à rattraper dans ce secteur qui relève si éminemment de la souveraineté de l'Etat.

En second lieu, le projet de budget fait porter la quasi-totalité de l'effort financier sur l'administration pénitentiaire.

Votre Commission ne peut qu'exprimer le souhait que les crédits alloués aux services judiciaires bénéficient, à l'avenir, d'un effort semblable : les inquiétudes exprimées par les magistrats en ce qui concerne tant les moyens qui leur sont alloués pour traiter les contentieux que la situation présente et à venir de leur corps, ne peuvent être ignorés plus longtemps. Tout commande que les moyens soient consentis sans plus tarder pour permettre l'amélioration des services judiciaires et des conditions de vie de ceux qui les assurent.

La Commission a émis un avis favorable sur les crédits des services généraux dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1988.