

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 22

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexes n° 24), 298 (tomes VII et VIII) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

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

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	8
I. — Présentation générale des crédits	11
A. — <i>Un budget qui manque d'ambition</i>	12
B. — <i>De fortes disparités selon les services</i>	13
II. — L'administration pénitentiaire : une priorité plus subie que souhaitée	16
A. — <i>Une situation critique</i>	16
1. La surpopulation carcérale	16
2. Un parc immobilier vétuste	17
3. Une relative pénurie de surveillants	18
B. — <i>Des réponses dictées par l'urgence</i>	19
1. La poursuite du programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires	19
2. Un programme d'amélioration des conditions de travail des gardiens de prison	21
C. — <i>Une traduction budgétaire dès 1989</i>	22
1. Une politique d'investissement exclusivement centrée sur le programme exceptionnel	23
2. Dépenses ordinaires : un effort significatif essentiellement dû à l'apport de l'Assemblée nationale	25
III. — Services judiciaires : des moyens insuffisants par rapport aux besoins	28
A. — <i>La justice fonctionne mal faute de moyens</i>	28
1. Des causes déjà anciennes mais toujours actives	28
2. Une conséquence : l'engorgement des juridictions	30
3. Un parc immobilier inadapté	31
B. — <i>Le plan de modernisation de la justice : abandon ou arrêt provisoire</i>	32
C. — <i>Un budget d'attente pour les services judiciaires</i>	34
1. Les dépenses ordinaires	34
2. Les dépenses d'investissement	37

	Pages
IV. — Education surveillée : un mieux fragile	40
A. — <i>Un secteur en mutation</i>	40
1. Une activité soutenue	40
2. La conclusion de l'audit	41
3. Les conséquences pratiques	42
B. — <i>Un budget plus favorable que les années précédentes</i>	44
V. — Les autres interventions	47
A. — <i>Le Conseil d'Etat</i>	47
B. — <i>L'administration centrale</i>	48
CONCLUSION	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1). Dans l'ensemble, le budget de la justice pour 1989 apparaît comme peu satisfaisant. Ne figurant plus parmi les actions prioritaires, les crédits qui lui sont consacrés évoluent de façon modérée (+ 6,2 %) quand on les compare à l'ampleur des besoins. De surcroît, une telle évolution retrace en grande partie le poids du passé et aucune politique véritablement ambitieuse ne semble se dessiner pour répondre aux problèmes incontournables que connaît l'institution judiciaire. L'effort consenti au cours des deux années précédentes paraît donc stoppé.

2). Ainsi, et malgré l'impact des mesures de grâce et d'amnistie sur l'évolution de la population pénitentiaire, la surpopulation carcérale reste un problème majeur. Le 1er juillet dernier, les 173 établissements pénitentiaires de la métropole disposaient d'une capacité de 33.983 places pour une population pénale de 50.797 détenus. En conséquence, le taux moyen d'occupation s'établit à 149 %. La situation est encore plus critique dans les établissements d'Outre-Mer où ce même indicateur atteint 180 %.

Encore faut-il souligner que cette présentation globale dissimule les différences importantes qui existent entre les catégories d'établissements (les maisons d'arrêt présentent un taux d'occupation de 166 % contre 100 % dans les centres pour peines), mais aussi entre les établissements d'une même catégorie. A titre d'exemple, le taux d'occupation des maisons d'arrêt va de 322 % dans la prison Saint-Paul-Saint-Joseph de Lyon à 88 % dans l'établissement de Chartres.

Dans ce contexte grave, qui pèse sur les conditions de vie tant des détenus que des surveillants, il faut se féliciter que le gouvernement ait décidé de poursuivre le programme exceptionnel d'équipement pénitentiaire, même si la réduction de son ampleur laisse penser qu'il sera insuffisant pour répondre pleinement aux besoins. En revanche, il est regrettable que cette opération exceptionnelle conduise le ministère à sacrifier

l'entretien et la réhabilitation des bâtiments existants. Un tel choix risque de déplacer le problème de la surpopulation carcérale des bâtiments anciens vers des bâtiments neufs, sans le résoudre pour autant.

De même, il est certain que les 632 créations d'emplois restent insuffisantes pour faire face aux besoins réels de l'administration pénitentiaire. Enfin, si l'amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs mérite d'être soulignée, on constate cependant que le projet de budget initial ne prévoyait aucune mesure significative en faveur des personnels de surveillance.

Certes, une partie des insuffisances précédentes a été corrigée lors du débat budgétaire devant l'Assemblée nationale, afin de tenir compte des engagements pris par le gouvernement à l'égard du personnel de l'administration pénitentiaire. On notera cependant que ces mesures auront été acquises sous la seule pression des faits.

3). On ne peut que déplorer la faible évolution des moyens destinés aux services judiciaires, alors que les efforts consentis jusqu'à présent semblent commencer à porter leurs fruits.

En effet, si l'engorgement des juridictions reste particulièrement important, il apparaît, dans l'ensemble, que la situation a cessé de se dégrader en 1987. Pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, le nombre des affaires jugées a en effet été supérieur à celui des affaires nouvelles, entraînant ainsi une stabilisation du "stock" et une réduction - certes minime - de la durée moyenne des instances.

Or, parallèlement, le projet de budget pour 1989 ne contient qu'une série limitée de mesures visant à améliorer le fonctionnement des juridictions. Certes, l'adaptation du régime indemnitaire des greffiers apparaît comme un point particulièrement positif, de même que la poursuite de la politique de maintien en activité des magistrats ayant atteint l'âge de la retraite. En outre, l'Assemblée nationale a obtenu que le programme de revalorisation des indemnités perçues par les magistrats soit poursuivi, sans toutefois que les moyens dégagés à ce titre permettent de respecter les objectifs affichés l'an dernier. Il n'en demeure pas moins que les suppressions de postes administratifs dans les greffes et la relative faiblesse du nombre des créations d'emploi de magistrats risquent de démobiliser l'ensemble des personnels de l'institution judiciaire.

En outre, il faut bien admettre que la politique d'équipement des juridictions manque d'ambition, alors que l'insuffisance et l'inadaptation du parc immobilier actuel sont largement reconnues.

4). Si l'éducation surveillée voit augmenter les moyens qui lui sont consacrés, il est cependant difficile de considérer qu'elle fait l'objet d'une véritable priorité.

Certes, quelques mesures permettront de renforcer les moyens des services. Il n'en demeure pas moins qu'en juillet 1988, vingt tribunaux - soit un chiffre rigoureusement identique à celui de l'année précédente - étaient dépourvus d'un équipement de base, alors que 72 tribunaux n'avaient qu'un équipement partiel. En outre, dans certains tribunaux disposant - en principe - d'un équipement complet, certaines fonctions ne peuvent être assurées faute de création de postes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 1988, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la justice pour 1989, sur le rapport de **M. Georges Lombard, rapporteur spécial**.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a noté que, si les crédits prévus s'élevaient à 15,62 milliards de francs, soit une augmentation de 5,5 %, il s'agissait d'une cassure dans la progression de ce budget qui n'est plus au nombre des priorités.

Aussi, le rapporteur spécial s'est-il interrogé sur la possibilité pour la justice d'accomplir ses missions, bien que des relèvements de crédits semblent à prévoir en cours de discussion budgétaire.

Il a relevé que le plan quinquennal pour les juridictions était suspendu, ce qui lui a semblé parfaitement dommageable eu égard à la stabilisation constatée en 1987 pour le retard de traitement des affaires.

Il a regretté la suppression de 200 postes de catégories C et D dans les juridictions et l'arrêt de la politique de revalorisation des indemnités perçues par les magistrats.

En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, **M. Georges Lombard, rapporteur spécial**, a déploré la réduction opérée sur le plan de créations établi par le précédent Garde des Sceaux, soit moins quatre nouveaux établissements, ainsi que l'absence de tout crédit destiné à la réhabilitation du parc pénitentiaire existant.

Quant à l'éducation surveillée, le rapporteur spécial a constaté une certaine stagnation, qui lui a semblé relever de l'absence de toute véritable politique de la Chancellerie en la matière.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a donc considéré qu'il s'agissait d'un budget sans ambition et s'est interrogé sur l'importance du renforcement en crédits envisagé et

sur l'opportunité d'attendre les décisions gouvernementales pour se prononcer.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé que l'Assemblée nationale avait réservé le vote sur ces crédits.

M. Robert Vizet a jugé la situation du personnel pénitentiaire préoccupante. Il a également souhaité le relèvement du plafond pour l'aide judiciaire et estimé insuffisants les moyens des juridictions prud'homales.

M. Emmanuel Hamel a déploré la situation des établissements pénitentiaires. Il a jugé préférable, comme **M. Maurice Couve de Murville** et **M. Maurice Blin, rapporteur général**, d'attendre de connaître le dernier état du budget de la justice pour se prononcer.

M. Christian Poncelet, président, a demandé si le régime indemnitaire des conseillers prud'hommes avait été amélioré à la différence de celui des magistrats et dans quelle mesure la possibilité de promotion interne des greffiers en chef pour l'accès à la magistrature jouait effectivement.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a apporté des précisions sur les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

Quant à l'aide judiciaire, il a précisé qu'aucun relèvement du plafond ne semblait prévu.

Il a considéré qu'au-delà de l'amélioration attendue de la dotation de la justice, l'essentiel était de rendre à ce secteur son caractère prioritaire.

La commission a décidé de réserver sa décision sur le projet de budget de la justice pour 1989.

Réunie le 19 novembre 1988, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à un nouvel examen des crédits de la justice pour 1989, sur le rapport de **M. Georges Lombard, rapporteur spécial**.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial, a précisé que le budget initial avait été complété, lors du débat devant l'Assemblée nationale, à hauteur de 107 millions de francs, dont 73,2 millions de francs représentant la traduction financière des engagements pris par le gouvernement à l'égard du personnel pénitentiaire. Il a, en outre, indiqué que cet effort budgétaire

serait complété dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative pour 1988. Il a cependant constaté que les suppressions de postes dans les greffes n'étaient pas remises en cause, le ministère étant convié à faire appel à des vacataires, et que les crédits d'investissement destinés aux services judiciaires restaient insuffisants.

La commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de budget de la justice pour 1989.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Dans le projet de budget initial, les crédits demandés pour 1989 au titre du ministère de la justice s'élevaient à 15.618,4 millions de francs, marquant ainsi une augmentation de 5,5 % par rapport au budget de 1988. Après avoir connu des taux de progression de l'ordre de 10 % dans les deux lois de finances précédentes, les moyens destinés à l'institution judiciaire évoluaient de façon modérée, d'autant plus qu'une large part des crédits supplémentaires inscrits à ce titre en 1989 traduisait l'effet mécanique des décisions d'investissement prises en 1987 et 1988. A cet égard, votre rapporteur avait noté un fait révélateur. Dans la présentation d'ensemble de la loi de finances pour 1989, et contrairement aux années passées, la justice ne figurait plus au nombre des priorités budgétaires, mais apparaissait comme une simple mission de l'Etat. Or, compte tenu des difficultés que connaissent tant les services judiciaires que l'administration pénitentiaire, il est évident que cette mission ne saurait être pleinement assumée si l'on refuse de donner à la justice les moyens financiers et humains qui lui sont indispensables.

On notera d'ailleurs que l'insuffisance manifeste du budget initial a été largement soulignée à l'Assemblée nationale. Aussi, compte tenu de ces observations, mais aussi des engagements pris à la suite des mouvements de protestation des personnels de l'administration pénitentiaire, le gouvernement a décidé de majorer de manière très sensible les crédits prévus pour 1989 au titre du ministère de la justice.

Le budget qui vous est soumis aujourd'hui tient donc compte de ces améliorations. Il représente 15.725,4 millions de francs, soit 107 millions de plus que le projet initial, et s'inscrit donc en progression de 6,2 % par rapport aux crédits votés en 1988. Toutefois, si les améliorations ainsi apportées par l'Assemblée nationale ont permis de combler les insuffisances les plus criantes du budget primitif, il n'en demeure pas moins que le projet que nous sommes conduits à examiner manque toujours d'ambition et ne permettra manifestement pas de donner à notre

institution judiciaire l'ensemble des moyens financiers et humains qui lui sont nécessaires.

A. UN BUDGET QUI MANQUE D'AMBITION

Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des principales catégories de dépenses, telles qu'elles figurent dans le projet de budget issu de l'Assemblée nationale.

(En millions de francs.)

	1988	1989	Variation (en pourcentage)
● Titre III	12 686,7	13 313,4	+ 4,9
● Titre IV	300,7	294,9	- 1,9
<i>Dépenses ordinaires</i>	<i>12 987,4</i>	<i>13 608,3</i>	<i>+ 4,8</i>
● Titre V (C.P.)	1 743,5	2 116,1	+ 21,8
● Titre VI (C.P.)	73,7	1	(1) ∅
<i>Dépenses en capital</i>	<i>1 817,3</i>	<i>2 117,1</i>	<i>+ 16,5</i>
Total général	14 804,7	15 725,4	+ 6,2

(1) Non significatif.

Autorisations de programme	3 596,87	348,13	- 90,30
----------------------------------	----------	--------	---------

En fait, il apparaît que le projet de budget est essentiellement marqué par le poids des investissements décidés l'an dernier et qui influe directement sur l'évolution des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital.

En revanche, les autorisations de programme connaissent un véritable effondrement. Certes, une telle évolution doit être interprétée avec prudence, l'intégralité des engagements correspondant au programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires ayant été inscrite en 1987 et 1988. Toutefois, il est regrettable que le gouvernement n'ait pas saisi cette occasion pour maintenir des dotations relativement importantes permettant de poursuivre - et d'amplifier - la nécessaire réhabilitation des parcs immobiliers tant de

l'institution judiciaire que de l'administration pénitentiaire ou de l'éducation surveillée.

Enfin, les dépenses ordinaires progressent de 4,8 % pour atteindre 13,6 milliards de francs. Encore faut-il souligner que cette évolution, désormais significative, résulte pour une large part des modifications apportées par le gouvernement à son projet initial au cours du débat parlementaire.

Dans le budget primitif, ces mêmes dépenses ne progressaient que de 3,9 %, soit 513 millions de francs, dont 361 millions au titre des mesures acquises et seulement 152 millions au titre des mesures nouvelles, véritable élément volontariste de la politique conduite par le ministère.

Certes, les 107 millions de francs supplémentaires votés par l'Assemblée nationale corrigent quelque peu ce décalage. Toutefois, il apparaît aussi que, pour une large part, ces dotations auront été acquises sous la pression des faits et n'apportent qu'une réponse - certes indispensable - mais encore très partielle aux problèmes que connaît notre système judiciaire.

B. DE FORTES DISPARITES SELON LES SERVICES

Ce contexte budgétaire très moyen recouvre, comme chaque année, de fortes disparités entre les différents domaines placés sous l'autorité du ministre de la justice.

Le tableau suivant, qui retrace la ventilation initiale des moyens entre les grandes actions de la Chancellerie, illustre ce phénomène.

CRÉDITS DE PAIEMENT

	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital C.P.		Total		Créations/suppressions d'emplois	
	Montant 1989 (en M.F.)	1988/1989 (en pourcentage)	Montant 1989 (en M.F.)	1988/1989 (en pourcentage)	Montant 1989 (en M.F.)	1988/1989 (en pourcentage)	1988	1989
Administration centrale	2 318,4	+4,3	6,2	- 6	2 324,6	+ 4,22	+ 21	+ 9
Services judiciaires	5 976,7	+3,4	260,8	- 16,9	6 237,6	+ 2,4	- 150	- 173
Administration pénitentiaire	3 578,6	+4,3	1 807	+23,4	5 385,6	+ 10	+782	+632
Conseil d'Etat	130,7	+5,3	2,8	- 11	133,5	+ 4,9	- 11	- 4
Education surveillée	1 376,6	+5	36,8	+36,3	1 413,4	+ 5,7	- 67	»
Divers	120,2	+1,2	3,5	+71,6	123,7	+ 2,4	- 1	»
Total	13 501,3	+3,9	2 117,1	+16,5	15 618,4	+ 5,5	574*	464**

* Non compris les 21 emplois créés dans l'hôpital de Fresnes.

** Non compris les 20 emplois créés dans l'hôpital de Fresnes.

Sous cet angle, il apparaît que, dès l'origine, l'administration pénitentiaire était la principale bénéficiaire des moyens supplémentaires dégagés pour 1989. Un tel phénomène s'explique par la situation inquiétante que connaît notre système carcéral, mais aussi par le poids du programme d'investissement lancé en 1987.

Toutefois, le caractère prioritaire de l'administration pénitentiaire ne doit pas faire oublier que les services judiciaires et l'éducation surveillée connaissent également des problèmes spécifiques qui appellent - entre autres - des réponses budgétaires.

Or, ce décalage initial a de nouveau été accentué en cours de discussion budgétaire. En effet, les 107 millions de francs supplémentaires votés par l'Assemblée nationale se répartissent de la manière suivante :

- pour les services pénitentiaires : + 73,2 millions, sur les chapitres de rémunérations, traduisant ainsi l'impact des créations de postes (420) décidées à la suite des accords "Bonnemaison" et de la revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires de cette administration ;

- pour les services judiciaires : + 28 millions dont 18 au titre de l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats et 10 destinés aux crédits de vacation des greffes ;

- pour l'éducation surveillée : + 5,8 millions, soit 1,5 millions au titre des frais de déplacement, 1,5 million pour l'entretien du parc automobile et 2,5 millions pour l'entretien, la rééducation des mineurs et 0,3 million au titre des subventions versées par le ministère de la justice en vue de faciliter l'insertion sociale des jeunes.

Certes, là encore, la volonté de respecter rapidement les engagements pris par le gouvernement à l'égard du personnel pénitentiaire explique cette répartition. Toutefois, il est également regrettable que l'effort supplémentaire consenti en faveur des services judiciaires n'ait pas été plus significatif, alors que l'engorgement des juridictions constitue le second problème majeur que doit résoudre le ministère.

II. ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UNE PRIORITE PLUS SUBIE QUE SOUHAITEE

La surpopulation carcérale constitue l'un des problèmes majeurs auquel doit faire face notre système judiciaire. 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 persiste depuis déjà de nombreuses années, a cependant pris une acuité nouvelle au cours des dernières années, sinon des derniers mois. De ce fait, les gouvernements successifs ont été conduits à mettre en oeuvre, plus ou moins volontairement, deux grandes séries de mesures permettant de résoudre les difficultés que connaît l'administration pénitentiaire. Le projet de budget pour 1989, largement complété lors de son passage devant l'Assemblée nationale, comporte donc la traduction financière de ses engagements.

A. UNE SITUATION CRITIQUE

Depuis de nombreuses années, l'administration pénitentiaire souffre de trois maux majeurs : la surpopulation carcérale due à l'insuffisance du parc immobilier, la vétusté de ce même parc immobilier et la relative pénurie de personnels de surveillance.

1. La surpopulation carcérale

A la date du 1er juillet 1988, l'administration pénitentiaire disposait de 173 établissements pénitentiaires en métropole et de 7 dans les départements d'Outre-mer, soit au total

180 établissements représentant une capacité théorique globale de 34.862 places de prison.

A cette même date, on dénombrait 52.381 détenus, ce qui représente un taux d'occupation moyen de 150 %.

Encore faut-il souligner que cette moyenne recouvre des situations très diverses.

- Les établissements pour peine ont un taux d'occupation global proche de 100 %, ce qui n'empêche cependant pas que certains centres de détention connaissent une surpopulation difficilement tolérable (Lorient : 146 %, Clairvaux : 114 %).

- En revanche, avec un taux d'occupation global de 166 %, les maisons d'arrêt et les établissements de semi-liberté sont dans une situation beaucoup plus dramatique. L'exemple extrême et sans doute celui de la maison d'arrêt de Pontoise qui dispose de 109 places théoriques pour accueillir 384 personnes.

Les cas de Saint-Paul - Saint-Joseph à Lyon (322 %) et des établissements de Nice (300 %), Clermont-Ferrand (255 %) ou Bayonne (226 %) sont tout aussi significatifs.

A l'opposé, on relève que les maisons d'arrêt de Chartres, Gap, Roanne ou Dieppe fonctionnent dans des conditions normales.

Certes, les mesures de grâce et d'amnistie prises à la suite de l'élection présidentielle ont entraîné, à partir du milieu de l'été, une légère décrue de la population carcérale totale. Toutefois, ce mouvement est désormais achevé et, depuis le mois de novembre, le nombre de personnes retenues dans un établissement pénitentiaire a recommencé à croître (47.000 au 1er novembre).

2. Un parc immobilier vétuste

Parallèlement, le manque de capacité du parc immobilier de l'administration pénitentiaire se trouve aggravé par la vétusté des locaux existants. Près de 80 % des bâtiments ont été construits avant 1914 et sont désormais inadaptés à un régime pénitentiaire moderne, mais aussi à une politique de sécurité efficace.

En pratique, une quarantaine d'établissements (essentiellement des petites maisons d'arrêt) sont maintenus en service alors qu'ils devraient être désaffectés puis reconstruits.

En outre, une enquête récente, réalisée par le ministère, a montré qu'il importait d'intervenir rapidement sur :

- . 177.917 m2 de couverture
- . 177.917 m2 de charpente
- . 171.876 m2 de plancher
- . 42 cuisines et 40 buanderie ayant plus de dix ans.

3. Une relative pénurie de surveillants

L'inadaptation et l'insuffisance du parc immobilier ne sont 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 actuellement insuffisant au regard des normes de sécurité. Le tableau suivant, qui retrace l'évolution du ratio "détenus/gardiens", permet de mettre en évidence ce phénomène.

RATIO : DÉTENUS/GARDIENS

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
3,32	2,84	3,18	3,40	3,72	3,66	3,84	3,46

Après avoir enregistré une très nette amélioration en 1982, ce rapport s'est à nouveau dégradé de façon pratiquement ininterrompu pour atteindre 3,84 détenus par gardien en 1987. Depuis cette date, une légère amélioration semble se dessiner, à la suite des nombreuses créations d'emplois décidées dans le cadre des lois de finances pour 1987 et 1988.

Il n'en demeure pas moins que la situation est loin d'être satisfaisante. En effet, le ratio théoriquement souhaitable s'établit à 3 pour les maisons d'arrêt, 2 pour les centres de détention et 1,8 pour les maisons centrales.

Déjà trop peu nombreux, les agents travaillant dans les établissements pénitentiaires sont, en outre, au plan des régimes indemnitaires, moins bien traités que le personnel de la Police nationale, alors que les responsabilités et les risques assumés par ces deux catégories de fonctionnaires sont relativement proches.

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 événements de Saint-Maur et Ensisheim, mais également le mouvement de protestation des gardiens de prison qui s'est développé au cours du mois de novembre dernier.

B. DES REPONSES DICTEES PAR L'URGENCE

Pour répondre à cette situation plus que préoccupante, le gouvernement avait décidé, dès 1987, d'engager un programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires afin de résoudre durablement le problème de la surpopulation carcérale. L'actuel Garde des Sceaux, après avoir réexaminé ce projet engagé par son prédécesseur, a décidé d'en poursuivre la réalisation, au prix de plusieurs adaptations.

Plus récemment, et à la suite du mouvement de protestation des gardiens de prison, le gouvernement a pris une série d'engagements visant à améliorer de façon sensible les conditions de travail et les rémunérations de cette catégorie de personnel.

1. La poursuite du programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1987, le gouvernement d'alors avait annoncé sa ferme volonté de trouver une solution durable au problème de la surpopulation carcérale.

Cet engagement s'est traduit par la loi du 22 juin 1987 qui a défini les conditions de mise en oeuvre d'un programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires.

Engagé dès le milieu de 1987, le projet initial s'organisait autour de deux idées forces :

- la construction, par des entreprises privées, de 29 établissements neufs représentant une capacité globale de 15.000 places de détention supplémentaires, soit :

- . 6 maisons d'arrêt de 600 places,
- . 11 centres de détention de 600 places,
- . 12 centres de détention de 400 places.

Le coût de ce programme était alors évalué à 4.080 millions de francs, le financement étant intégralement assuré par le budget de l'Etat ;

- la concession, aux mêmes entreprises, de la gestion et de l'exploitation des services concourant au fonctionnement des nouveaux établissements, à l'exception des fonctions de direction, de surveillance et de tenue du greffe qui restaient sous la responsabilité directe des agents de l'Etat.

Sur ces bases, la Chancellerie a lancé un appel d'offres restreint, avec concours, qui a permis de sélectionner quatre entreprises.

Par décision rendue publique le 2 septembre dernier, le nouveau Garde des Sceaux a toutefois décidé d'apporter quelques modifications au schéma initial :

- d'une part, l'ampleur du programme a été réduite afin de contenir la dépense dans les limites de l'enveloppe budgétaire initiale. Ainsi, quatre centres de détention ont été annulés (Vienne-le-Château, Courville, Prat-Bonrepaux et Boulay), ramenant ainsi la capacité globale du projet de 15.000 à 13.200 places ;

- d'autre part, sur les vingt-cinq établissements maintenus, huit ont vu leur nature modifiée. Ainsi :

. le centre de détention de Grasse a été transformé en maison d'arrêt ;

. les centres de détention de Châteauroux, Maubeuge, Longuenesse, Laon, Varennes le Grand et Saint-Quentin Fallavier se sont vus dotés d'une section de maison d'arrêt, sans accroissement de capacité, et sont devenus des centres pénitentiaires ;

. le centre de détention d'Arles a été transformé en maison centrale de 200 places ;

- enfin, deux fonctions, dont les projets de marché mis au point en avril 1988 envisageaient la gestion par le secteur privé, sont reprises par le secteur public :

. la gestion administrative des établissements, dont les liens avec l'exercice de l'autorité imposent qu'elle reste publique ;

. les activités socio-éducatives et d'animation culturelle, qui constituent l'un des moyens de la politique de réinsertion, dont l'Etat entend conserver la maîtrise directe.

2. Un programme d'amélioration des conditions de travail des gardiens de prison

Dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler le "protocole Bonnemaison", du nom du député nommé comme médiateur pour négocier avec les gardiens de prison, le gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre très rapidement huit principales mesures permettant d'améliorer les conditions de travail du personnel de l'administration pénitentiaire. A cet égard, on peut citer :

- la création de 420 emplois supplémentaires, dont 350 postes de surveillant, 50 postes de personnel administratif et 20 emplois de personnel technique ;

- l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnels de l'administration pénitentiaire, grâce à un aménagement des locaux (salles de nuit par exemple) et à des mesures en faveur de l'hébergement. Ce type d'intervention devrait mobiliser 100 millions de francs d'ici à 1991 ;

- la revalorisation de la prime de sujétions spéciales perçue par les surveillants, pour que la parité avec le personnel de la police soit atteinte en 1990 ;

- une majoration des indemnités perçues par les surveillants-chefs assurant les fonctions de chef d'établissement ;
- la création d'un nouvel échelon fonctionnel ;
- l'amélioration du régime indemnitaire du personnel administratif ; le montant de l'indemnité, qui reste fixé en valeur absolue, devant atteindre l'équivalent de 15 % du traitement ;
- la revalorisation d'indemnités diverses et, en particulier, de celle de la prime de nuit dont le montant devrait passer de 13,70 F actuellement à 30 F ;
- enfin, le gouvernement s'est engagé à étudier, avec les partenaires sociaux, la revendication dite "du 1/5ème paritaire", c'est-à-dire la possibilité de partir à la retraite à 50 ans.

C. UNE TRADUCTION BUDGETAIRE DES 1989

Regroupant 5.385,6 millions de francs en crédits de paiement et bénéficiant de 632 créations d'emplois, l'administration pénitentiaire apparaissait, dès le projet de budget initial, comme le secteur dont les moyens progressaient le plus rapidement par rapport à l'exercice 1988 (+ 10 %). Cette évolution a d'ailleurs été accentuée lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement ayant décidé de compléter à hauteur de 73,2 millions de francs les crédits prévus à ce titre afin de respecter ses engagements à l'égard du personnel pénitentiaire.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(En millions de francs.)

Crédits de paiement	1988	1989	Variation
Dépenses ordinaires	3 431,7	3 578,6	+ 4,3
Dépenses en capital	1 464,4	1 807	+ 23,4
Total	4 896,1	5 385,6	+ 10
Autorisations de programme	3 251,4	1,1	- 99,95

Ce tableau retrace l'évolution des moyens destinés à l'administration pénitentiaire dans le budget initial. Il indique clairement que l'essentiel de la progression enregistrée entre 1988 et 1989 provient des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital (+ 23,4 %), traduisant ainsi l'effet mécanique de "couverture" des autorisations de programme ouvertes les années précédentes.

En revanche, l'évolution de ces autorisations de programme est particulièrement significative. Elles passent de 3.251,4 millions de francs dans le budget de 1988 à 1,4 million dans le projet pour 1989. En particulier, le titre V, c'est-à-dire les investissements réalisés par l'Etat, ne bénéficie d'aucune dotation. Certes, après l'effort exceptionnel constaté l'an dernier, il était normal que les autorisations de programme s'inscrivent en net recul. Toutefois, le mouvement constaté pour 1989 dépasse toutes les prévisions et ne peut que faire naître les plus vives inquiétudes sur la politique conduite par le ministère à l'égard du parc pénitentiaire déjà existant.

Enfin, et toujours dans le budget initial, les dépenses ordinaires connaissent une évolution modeste quand on la compare à l'ampleur des besoins. Certes, le complément apporté par le gouvernement, lors du débat devant l'Assemblée nationale, a permis d'accroître très sensiblement l'effort consenti par l'Etat en ce domaine (+ 6,4 %). On peut cependant regretter que ces mesures complémentaires aient été acquises sous la seule pression des faits, et non dans le cadre d'une politique volontariste préalablement définie par le gouvernement.

Sous réserve de ces quelques remarques, les crédits destinés à l'administration pénitentiaire, tels qu'ils résultent du projet qui vous est soumis, s'organisent autour de deux lignes de force.

1. Une politique d'investissement exclusivement centrée sur le programme exceptionnel

Compte tenu des remarques - et des chiffres - précédemment cités, il apparaît que la politique d'équipement pénitentiaire est essentiellement centrée sur le programme exceptionnel, ce qui conduit à sacrifier quelque peu l'entretien et la rénovation du patrimoine existant.

a) Le poids du programme 13.000 :

Les autorisations de programme relatives à cette opération exceptionnelle ayant été engagées en 1987 (810 millions de francs) et en 1988 (3.240 millions de francs), le projet de budget pour 1989 ne comprend donc plus que les crédits de paiement correspondants, soit 1.428 millions de francs.

Compte tenu de l'état d'avancement des travaux, il sera donc possible d'ouvrir quatre établissements neufs à la fin de 1989 ou au début de 1990, ce qui représente une capacité de 2.200 places nouvelles, soit :

- . 400 places dans l'établissement de Saint-Méhiel,
- . 600 places dans l'établissement de Joux-la-Ville,
- . 600 places dans l'établissement de Tarascon,
- . 600 places dans l'établissement de Villeneuve.

b) La poursuite - et l'achèvement - des programmes classiques engagés avant 1989 :

Parallèlement, 378 millions de francs en crédits de paiement seront consacrés aux programmes classiques et aux programmes d'urgence lancés avant 1989.

En conséquence, il sera possible d'ouvrir 2.637 places supplémentaires, soit :

- . 1.070 dans des établissements neufs (maison d'arrêt de Brest, centre de détention de Val-de-Rueil I et II),
- . 1.697 places dégagées au titre du programme d'urgence et réparties entre les maisons d'arrêt de Périgueux, Besançon, Saint-Etienne et Marseille ainsi que dans le centre de détention de Montmédy.

En revanche, le projet de budget ne prévoit aucune autorisation de programme permettant d'engager de nouvelles actions de réhabilitation ou de restructuration dans le parc pénitentiaire déjà existant.

Certes, lors du débat devant l'Assemblée nationale, le ministre chargé du budget a indiqué que de telles dotations seraient inscrites, à hauteur de 315 millions de francs, dans le cadre du collectif pour 1988. On peut cependant se demander s'il est de bonne méthode d'éviter d'inscrire ces moyens dans le projet de budget pour 1989. En outre, il est à craindre que les crédits ainsi annoncés, et qui seront utilisés à hauteur de 40 millions de francs pour respecter les engagements pris à l'égard du personnel pénitentiaire, restent insuffisants pour réaliser tous les travaux qu'appelle le parc immobilier actuel de l'administration pénitentiaire.

2. Dépenses ordinaires : un effort significatif essentiellement dû à l'apport de l'Assemblée nationale

Dans le projet de budget, tel qu'il nous est soumis, les dépenses ordinaires atteignent 3.651 8 millions de francs, marquant ainsi une progression de 6,4 % par rapport aux dotations votées pour 1988. Encore faut-il rappeler que ces crédits intègrent les 73,2 millions de francs supplémentaires adoptés par l'Assemblée nationale, et sans lesquels l'augmentation entre 1988 et 1989 serait ramenée à 4,3 %. En fait, les deux principales modifications introduites en cours de discussion budgétaire concernent l'évolution des effectifs et les crédits de rémunérations :

a) S'agissant de l'évolution des effectifs, l'administration pénitentiaire bénéficiait, dans le projet de budget initial, de **632 créations de postes** (contre 782 en 1988), auxquelles s'ajoutent 20 emplois non budgétaires destinés à l'hôpital de Fresnes.

Il s'agit de 33 postes de direction, de 575 emplois créés à compter du 1er octobre 1989 (dont 450 pour le personnel de surveillance) afin d'assurer l'encadrement des quatre nouveaux établissements prévus au titre du programme exceptionnel et de 27 emplois au titre de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. En revanche, 3 emplois budgétaires sont transférés à l'administration centrale, pour tenir compte de la situation réelle des personnels.

Conformément aux conclusions du protocole « Bonnemaison », le gouvernement a, par la suite, complété ces crédits de personnel, à hauteur de 24,3 millions de francs, afin de permettre 420 recrutements supplémentaires.

b) En ce qui concerne les crédits de rémunérations, le projet de budget initial comportait, outre les traditionnelles mesures de revalorisation, deux mesures spécifiques en faveur de certaines catégories de personnel. Ainsi :

- un crédit de 5,7 millions de francs devait permettre d'améliorer le régime indemnitaire des personnels administratifs ;

- les primes "biennales" des personnels de surveillance étaient revalorisées pour tenir compte de l'inflation.

Là encore, le gouvernement a été conduit à modifier son schéma initial. Une mesure nouvelle supplémentaire de 48,9 millions de francs a été inscrite afin d'amorcer le mouvement d'amélioration du régime indemnitaire des personnels pénitentiaires, conformément aux conclusions retenues dans le cadre des accords "Bonnemaison".

Parallèlement, on notera qu'un crédit de 0,47 million de francs, prévu dans le budget primitif, permettra de revaloriser de 10 % la rémunération versée aux ministres du culte.

c) Les crédits destinés au fonctionnement des services pénitentiaires connaissent des évolutions contrastées.

Les dépenses informatiques atteignent 14,7 millions de francs en progression de 39 % par rapport à 1988. Ainsi, l'administration pénitentiaire pourra développer le "fichier national des détenus" et poursuivre divers programmes tels l'informatisation des greffes, le plan bureautique et l'application "compte nominatif".

Les moyens de fonctionnement de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (E.N.A.P.) sont complétés à hauteur de 1,5 million de francs (+ 28,3 %), traduisant ainsi un net effort en faveur de la formation du personnel qui accompagne la création de 27 emplois dans cet établissement.

Les moyens de fonctionnement courant des établissements pénitentiaires (hors E.N.A.P.) représentent 355,5 millions de francs, enregistrant ainsi une progression de 6 %. Cette évolution provient en partie de l'extension en année

pleine de la dotation inscrite l'an dernier pour tenir compte de l'ouverture de 3.379 places de prison. Les mesures nouvelles ne représentent donc que 7,4 millions de francs et traduisent les conséquences de l'augmentation prévisible de la population carcérale (+ 1,9 million) et des créations d'emplois (+ 0,8 million), mais également un effort sensible réalisé en faveur de l'hygiène et des soins apportés aux détenus (+ 5 millions, soit + 50 %).

Les crédits d'entretien des détenus sont majorés de 24,6 millions de francs, soit + 4,5 %. Ils atteignent donc 576,7 millions dont 15 millions plus particulièrement destinés à l'entretien des détenus travaillant sur des chantiers extérieurs.

Les moyens consacrés aux travaux d'entretien immobilier sont actualisés en francs courants (+ 2,4 %) et s'élèvent à 50,4 millions de francs.

La dotation relative au parc automobile est réduite de 2,3 % et revient à 15,5 millions de francs. Une telle évolution provient de la non-reconduction d'un crédit de 0,4 million accordé en 1988 pour financer l'acquisition de six véhicules.

Enfin, la subvention versée à l'hôpital de Fresnes progresse de 15,6 % pour atteindre 59,2 millions de francs. En particulier, il est prévu de créer 20 emplois supplémentaires dans cet établissement public.

En conclusion, votre commission des finances constate que les crédits supplémentaires votés par l'Assemblée nationale ont profondément modifié le budget primitif de l'administration pénitentiaire. Si elle regrette qu'un effort plus significatif ne soit pas réalisé en faveur de l'entretien du parc immobilier existant, en revanche, elle se félicite des mesures adoptées en faveur du personnel de cette administration. Elle souhaite donc vivement que les efforts budgétaires consentis au titre de 1989 soient poursuivis et amplifiés au cours des exercices suivants pour que le problème de la surpopulation carcérale puisse être résolu de façon durable.

III. SERVICES JUDICIAIRES : DES MOYENS INSUFFISANTS PAR RAPPORT AUX BESOINS

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 reste très modeste quand on la compare aux besoins et conduit en pratique à interrompre - provisoirement sinon définitivement - le plan de modernisation mis en place par le précédent 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 a 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'autre 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 1987, de 490.200 à 546.300 (+ 11,4 %) en ce qui concerne les tribunaux de grande instance et de 125.800 à 150.300 (+ 19,4 %) pour les cours d'appel.

b) Une progression modeste du nombre des magistrats.

Un tel accroissement de l'activité des juridictions aurait normalement dû entraîner une politique active de recrutement de magistrats. Or, tel n'a pas été le cas.

Leur nombre est passé de 5.424 en 1981 à 5.812 en 1988, ce qui correspond à la création de 388 postes (+ 7,1 %).

Sur la même période, l'évolution des effectifs de fonctionnaires des services judiciaires est encore plus significative. Le nombre de greffiers s'est réduit de 1,2 % pour revenir à 3.991 en 1988, tandis que le nombre total de fonctionnaires des cours et tribunaux se contractait de 2,1 % pour s'établir à 14.597 actuellement. En conséquence, le rapport fonctionnaires/magistrats s'est effrité dans des proportions importantes, revenant de 2,75 en 1981 à 2,51 en 1988.

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 ont 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.

Certes, on aurait pu penser que la politique d'informatisation des juridictions, intensifiée à partir du début des années 1980, pouvait prendre le relais et pallier cette insuffisance de personnel. Toutefois, à la suite de la mission d'audit réalisée en 1987 par la société Télésystème, il est apparu que certaines orientations retenues par la Chancellerie en ce domaine correspondaient mal aux besoins des juridictions,

entraînant ainsi une remise en cause partielle des schémas et implantations jusqu'alors développés.

2. Une conséquence : l'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 trop tardives.

En matière civile, la situation n'est guère meilleure. Les affaires non jugées se sont accumulées et les « stocks » atteignent, à la fin de 1987 :

. 27.700 affaires à la Cour de cassation, soit l'équivalent de dix-huit mois d'activité ;

. 228.700 affaires dans les cours d'appel, soit là encore l'équivalent de dix-huit mois d'activité ;

. 509.800 affaires dans les tribunaux de grande instance, soit un peu moins d'un an d'activité.

Tout à fait logiquement, une telle situation a entraîné un allongement continu de la durée moyenne des instances, comme en témoigne le tableau suivant :

**DURÉE MOYENNE (EN MOIS) DES INSTANCES CIVILES ET PÉNALES
ET DES INSTRUCTIONS PÉNALES**

(Comparaison 1981 à 1987.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Cour de cassation :</i>							
Matière civile	14,4	15,1	13,2	17,4	17,9	22,1	18,1
Matière pénale	7,1	7,7	6,8	6,3	6,5	6,7	6,5
<i>Cours d'appel :</i>							
Matière civile	15,8	18,2	19,1	19	18,5	18,7	18,2
Matière pénale	4	4,3	4,1	3,6	3,1	3,9	4,4
<i>Tribunaux de grande instance :</i>							
Matière civile	10,5	11,8	12,1	12	11,9	11,5	11,2
Matière pénale	4,2	3,8	4	4,2	4,4	4,5	n.d.
<i>Instruction pénale</i>	n.d.	n.d.	9,2	10,6	10,9	11	n.d.

Certes, on constate que les données les plus récentes semblent indiquer une stabilisation, sinon une légère réduction de la durée moyenne des instances. Un tel mouvement est sans doute dû aux efforts réalisés en matière d'informatisation, mais également à la mise en oeuvre dès 1987 du plan de modernisation de la justice.

Toutefois, cette amélioration timide demeure très largement insuffisante et un plaideur, qui souhaite utiliser toutes les voies de recours en matière civile, doit toujours patienter environ quatre ans.

3. Un parc immobilier inadapté

Les difficultés relevées dans le fonctionnement courant des juridictions se trouvent aggravées par le fait que notre institution judiciaire ne dispose pas de locaux adaptés à une justice moderne.

Le patrimoine immobilier judiciaire, qui est intégralement à la charge de l'Etat depuis le 1er janvier 1987, représente environ 1,2 million de m² répartis entre 1.200 juridictions.

Il se caractérise essentiellement par sa vétusté, son insuffisance et son inadaptation.

Ainsi, environ 70 % des surfaces judiciaires ont été construites avant 1914 et appellent un volume important de travaux d'entretien et de rénovation.

En outre, l'augmentation générale de contentieux et l'apparition de nouvelles fonctions (juge des enfants, juge de l'application des peines) ne se sont pas accompagnées d'une extension significative des surfaces mises à la disposition de l'institution judiciaire. Cette insuffisance conduit donc fréquemment à un éclatement des services d'une même cité et à un émiettement de la fonction judiciaire.

Enfin, le parc immobilier judiciaire souffre également d'une inadaptation fonctionnelle. Les surfaces construites avant 1914 l'ont été dans le cadre d'une architecture exprimant le rôle assigné à la justice dans la société des siècles passés et notamment du XIX^{ème} siècle où la primauté était donnée aux salles d'audience. Or, au cours des dernières décennies, l'institution judiciaire a été investie de missions d'aide sociale et de prise en charge de l'inadaptation et de la délinquance. De conception souvent ancienne, la plupart des palais de justice ne permettent pas au service de la justice de répondre au mieux aux tâches nouvelles qui lui ont été assignées. En outre, beaucoup de ces bâtiments se trouvent dépourvus d'installations de sécurité appropriées.

B. LE PLAN DE MODERNISATION DE LA JUSTICE :

ABANDON OU ARRÊT PROVISOIRE ?

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

En pratique, il s'organisait autour de cinq grands axes :

- le maintien en activité pour 3 ans des magistrats atteignant l'âge de la retraite.

A cet effet, deux textes ont été votés par le Parlement : la loi organique du 23 décembre 1986 pour ce qui concerne les magistrats de la Cour de Cassation, et la loi organique du 7 janvier 1988, ouvrant cette faculté aux magistrats des cours et tribunaux ;

- 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 prévus sur cinq ans) ;

- l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire, afin de rapprocher leur situation de celle retenue pour leurs collègues de l'ordre administratif. Ce rattrapage, qui devait s'opérer sur trois ans, nécessitait un crédit global de 180 millions de francs ;

- 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 étaient nécessaires sur cinq ans ;

- l'extension et la rénovation du parc immobilier des juridictions, ce qui supposait un rigoureux effort d'investissement.

Engagé dès la fin de 1987, ce programme a été poursuivi l'année suivante. Encore faut-il préciser que les contraintes budgétaires d'alors n'avaient pas permis de donner à ces dispositions toute l'ampleur nécessaire, comme l'avait d'ailleurs souligné votre commission des finances. En particulier, elle avait déploré certaines mesures de suppression d'emplois affectant une institution judiciaire dont les difficultés sont connues - et reconnues - de tous.

Toutefois, il avait cependant été possible de dégager les crédits permettant :

- de franchir une première étape dans la voie de l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats (49,6 millions de francs) ;

- de maintenir en activité, au-delà de l'âge de la retraite, 38 magistrats de cours d'appel et 10 magistrats des tribunaux de grande instance ;

- de créer 52 postes de magistrats placés auprès des chefs de cour (17 en 1987 et 35 en 1988), ces emplois ayant été localisés dans les ressorts où les vacances de postes et les absences étaient les plus nombreuses.

Bien que limité, l'effort engagé dans le budget pour 1988 marquait la volonté de mettre en oeuvre des moyens nécessaires à la modernisation de notre institution judiciaire.

Dans ces conditions, il est regrettable que le projet de budget pour 1989 ne permette pas véritablement d'accentuer ce mouvement.

C. UN BUDGET D'ATTENTE POUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Dans le projet initial, les crédits inscrits au titre des services judiciaires représentaient 6.237,5 millions de francs, marquant ainsi une progression de 2,37 % par rapport aux dotations votées pour 1988. Ces moyens ont cependant été complétés à hauteur de 28 millions de francs lors du débat devant l'Assemblée nationale. En conséquence, le projet que nous examinons aujourd'hui consacre donc 6.265,5 millions de francs à ce type d'intervention. Malgré l'apport de l'Assemblée nationale, la progression d'ensemble de ces crédits s'établit à 2,84 %, soit un chiffre pratiquement identique à celui de l'inflation prévisionnelle pour 1989.

1. Les dépenses ordinaires

Dans le projet de budget, tel qu'il nous est soumis, les dépenses ordinaires afférentes aux services judiciaires représentent 6.004,7 millions de francs et progressent donc de 3,91 % par rapport à 1988.

a) En ce qui concerne l'évolution des effectifs, le projet de budget prévoit trois mesures distinctes :

- la création de 27 emplois de magistrats (contre 35 en 1988), soit :

- . 10 postes au titre de la réforme de l'instruction,
- . 4 emplois de magistrat en Nouvelle Calédonie,
- . 9 juges d'application des peines, justifiée par l'extension du parc pénitentiaire,
- . 4 emplois de magistrat placé auprès des chefs de cour.

On constate donc que, pour l'essentiel, les créations d'emplois de magistrat proposées pour 1989 répondent aux besoins nouveaux nés de l'application de diverses réformes entraînant un accroissement de la tâche des juridictions ;

- la suppression de 200 emplois de catégories C et D dans les greffes des cours et tribunaux, dont 120 s'expliquent par la réforme de la tenue des doubles des registres d'Etat civil et 80 s'intégrant dans le cadre du redéploiement des effectifs ;

- un ajustement de 32 millions de francs - dont 16 millions au titre des mesures nouvelles - afin d'amplifier la politique de maintien en activité, au-delà de l'âge de la retraite, des magistrats des cours et tribunaux. Ainsi le ministère estime que 165 magistrats pourront bénéficier de ce dispositif en 1989.

Malgré l'impact positif de cette dernière mesure, il apparaît, qu'en terme de postes budgétaires, le projet de budget pour 1989 prévoit globalement la suppression de 173 emplois dans les services judiciaires.

En réponse aux demandes formulées par l'Assemblée nationale, et pour éviter que cette diminution des effectifs ne pèse trop sur le fonctionnement quotidien des cours et tribunaux, le gouvernement a d'ailleurs dégagé un crédit supplémentaire de 10 millions de francs afin de permettre le recrutement de vacataires dans les greffes.

b) S'agissant de la situation des personnels, le projet de budget prévoit deux mesures spécifiques en faveur des greffiers. Le repyramidage de 179 emplois permettra d'élargir les possibilités d'avancement dans ce corps, tandis que le régime

indemnitaires de ces agents pourra être sensiblement revalorisé grâce à une mesure nouvelle de 14,97 millions de francs.

De même, les indemnités versées aux **conseillers prud'homaux** seront majorées de 3,3 % grâce à une mesure nouvelle de 1,4 million de francs.

En revanche, le projet de budget initial ne contenait aucun ajustement tendant à poursuivre le mouvement d'amélioration du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire. Toutefois, cette lacune a été partiellement comblée lors du débat devant l'Assemblée nationale. On remarquera cependant que les 18 millions de francs inscrits à cette occasion permettront seulement de revaloriser le régime indemnitaire des jeunes magistrats.

c) Une progression sélective des moyens des services judiciaires.

Les dépenses informatiques s'élèvent à 88,5 millions de francs (+ 30 %), dont 28,1 millions consacrés à de nouvelles opérations. La nouvelle chaîne civile sera implantée dans des sites pilotes au cours du second semestre 1989. Parallèlement, le plan bureautique et le plan intérimaire seront poursuivis.

Les frais de déplacement sont complétés à hauteur de 2,8 millions de francs (+ 9 %).

Les crédits de matériels des cours et tribunaux sont globalement reconduits en francs courants. Cette stabilité d'ensemble recouvre cependant d'un redéploiement des moyens entre les différentes catégories de juridictions pour tenir compte des besoins réels. Ce mouvement, qu'accompagne une mesure nouvelle de 0,8 million de francs, s'effectue au bénéfice des Cours d'appel de la métropole (+ 2,3 millions) et des juridictions des T.O.M. (+ 1,5 million). Parallèlement, la dotation destinée aux juridictions "transférées" est réduite de 1,8 % et revient à 597,6 millions de francs, tandis que celle prévue pour les "autres juridictions" est amputée de 3,1 millions de francs. Toutefois, selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette absence globale d'évolution ne devrait pas peser sur le fonctionnement courant des juridictions concernées.

En revanche, les crédits destinés à l'entretien immobilier (35,09 millions), au remboursement à diverses administrations (10,1 millions) et au parc automobile (2,6 millions), sont strictement reconduits, tandis que la

subvention versée à l'Ecole nationale de la magistrature est stabilisée à 124,6 millions grâce à la suppression de 30 postes d'auditeurs de justice.

Enfin, la dotation destinée à couvrir les frais de justice augmente de 55 millions de francs (+ 5,1 %) pour atteindre 1.130,5 millions. Cette progression globale résulte cependant de deux mouvements de sens contraire : en effet, l'impact des ajustements aux besoins (+ 88 millions) est atténué par une économie de 33 millions de francs, celle-ci devant être obtenue grâce à une amélioration de la gestion des crédits.

d) Les interventions publiques (titre IV) représentent 260,3 millions de francs et diminuent donc de 2,9 %.

Ce recul provient exclusivement d'un ajustement (- 10 millions, soit - 3,9 %) de la dotation destinée à rembourser aux collectivités locales les annuités d'emprunts contractés avant le 1er janvier 1987 pour l'équipement des juridictions.

Parallèlement, les subventions versées par le ministère se trouvent majorées de 2,1 millions de francs (+ 14,3 %) en vue de développer les actions de contrôle judiciaire et d'aide aux victimes (+ 1,8 million), mais aussi pour financer la participation aux frais de la réunion des ministres de la justice des pays francophones (+ 0,3 million).

2. Les dépenses d'investissement

Pour 1989 les dotations du titre V (investissements exécutés par l'Etat) représentent 297,2 millions de francs en autorisations de programme, soit un chiffre rigoureusement identique à celui du budget voté en 1988. En revanche, les crédits de paiement augmentent de 7,9 % pour atteindre 260,8 millions de francs en 1989. Comparés à l'ampleur du parc immobilier des services judiciaires, ces moyens permettent de consacrer en moyenne 300 francs par mètre carré pour assurer la rénovation et l'extension du patrimoine existant.

Parmi les opérations qui seront engagées en 1989, on peut citer :

- la construction de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand,

- la surélévation du Palais de justice de Montpellier,
- la construction du Conseil des prud'hommes de Boulogne-Billancourt,
- l'acquisition des premiers équipements mobiliers de la cité judiciaire de Dijon,
- des travaux de rénovation à la Cour d'appel d'Amiens et dans le Palais de justice de Perpignan,
- la modernisation des installations téléphoniques de Paris et de Créteil.

En revanche, le projet de construction d'une nouvelle cité judiciaire à Lyon semble abandonné. On notera d'ailleurs qu'une telle opération représenterait 400 millions de francs en autorisations de programme, soit plus que le budget annuel d'équipement des services judiciaires. Le ministère étudie donc actuellement une solution alternative qui consisterait à réutiliser, pour les besoins de la juridiction lyonnaise, les locaux d'une ancienne manufacture des tabacs.

S'agissant du titre VI, le projet de budget ne prévoit plus de dotation au titre des "subventions d'investissement aux collectivités locales". En effet, le financement des opérations immobilières engagées avant le transfert des charges de justice à l'Etat est achevé, ce qui allège donc les dépenses consacrées aux Services judiciaires de 72 millions de francs en crédits de paiement. On pourra cependant regretter que l'économie ainsi réalisée n'est pas permis de renforcer le programme d'investissement conduit directement par l'Etat.

*
* *

Dans l'ensemble, il apparaît donc que les moyens destinés aux services judiciaires pour 1989 restent modestes quand on les compare aux besoins de cette institution. Si l'adaptation du régime indemnitaire des greffiers apparaît comme un point particulièrement positif, de même que la poursuite de la politique de maintien en activité des magistrats ayant atteint l'âge de la retraite, on ne peut que regretter la modicité des crédits dégagés pour améliorer le régime indemnitaire des magistrats.

En outre, votre rapporteur craint que la relative faiblesse des créations d'emplois de magistrat combinées avec les

nouvelles suppressions de postes administratifs dans les greffes, ne facilitent pas l'action conduite pour réduire les délais moyens d'instance des affaires, et il constate que la politique d'équipement des juridictions manque d'ambition, alors que l'insuffisance et l'inadaptation du parc immobilier sont largement reconnues.

IV. EDUCATION SURVEILLEE : UN MIEUX FRAGILE

Contrairement aux années précédentes, les crédits destinés à l'éducation surveillée ne supportent pas l'essentiel des contraintes imposées par les impératifs budgétaires. S'il faut s'en féliciter, on doit également souligner qu'au vu des dotations initiales affectées à ce secteur, il était difficile de considérer qu'il faisait l'objet d'une véritable priorité.

Dans le projet de budget primitif, les crédits inscrits à ce titre représentaient 1.413,4 millions de francs, marquant ainsi une progression de 5,7 % par rapport à l'année précédente.

Cette évolution apparemment significative résultait cependant pour l'essentiel des mesures acquises - soit 60,5 millions de francs - alors que les mesures nouvelles ne représentaient que 22,4 millions.

Toutefois, à la demande de l'Assemblée nationale, le gouvernement a décidé de compléter ces moyens à hauteur de 5,8 millions de francs.

Les crédits inscrits à ce titre atteignent donc désormais 1.419,2 millions de francs, traduisant ainsi une amélioration légère, mais fragile, des moyens consacrés à un secteur dont les missions sont pourtant indispensables pour prévenir la délinquance juvénile.

A. UN SECTEUR EN MUTATION

L'éducation surveillée a pour mission d'exercer les mesures éducatives ordonnées par les magistrats à l'égard des mineurs, soit au titre de l'ordonnance de 1945 (enfance délinquante), soit au titre de la loi de 1970 (enfance en danger). Elle prend également en charge les jeunes majeurs de 18 à 21 ans sous

protection judiciaire en application du décret du 18 février 1975, de l'article 16 bis de l'ordonnance de 1945 et des textes relatifs au sursis avec mise à l'épreuve.

Ces mesures sont effectuées pour un tiers par le secteur public de l'éducation surveillée et pour deux tiers par des services privés habilités sur lesquels elle exerce un contrôle.

1. Une activité soutenue

L'activité de ces deux secteurs s'accroît d'ailleurs à un rythme rapide, compte tenu de l'augmentation pratiquement continue du nombre de jugements définitifs concernant des mineurs.

NOMBRE DE JUGEMENTS DÉFINITIFS CONCERNANT DES MINEURS

Années	Mineurs en danger : article 375 et suivants du code civil	Protection des jeunes majeurs : décret du 18-2-1975	Mineurs délinquants : ordonnance du 2-2-1945	Total
1981	68 146	3 014	73 401	144 561
1982	68 316	3 434	69 592	141 342
1983	75 919	4 053	70 300	150 272
1984	78 708	4 183	71 491	154 382
1985	82 299	4 122	73 247	159 668
1986	93 774	4 748	73 144	171 666
1987 (1)	95 000	5 118	72 000	172 118

(1) Chiffres provisoires.

En conséquence, le nombre de mineurs pris en charge par le secteur public s'est accru, en terme de flux, de 12,2 % entre 1984 et 1986, tandis que l'activité du secteur privé restait pratiquement stable durant la même période.

Or, parallèlement, ce secteur connaît des difficultés certaines qui avaient conduit le précédent Garde des sceaux à demander un audit.

2. La conclusion de l'audit

Confiée à M. Langlais, cette mission a donné lieu à l'élaboration d'un rapport, remis au ministre le 16 janvier 1987.

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'alors par l'éducation surveillée en matière pédagogique, le rapport de l'audit émettait un certain nombre de critiques concernant son fonctionnement ainsi que des propositions visant à mieux adapter l'action de cette administration aux besoins des juridictions pour mineurs.

- Sur le plan pédagogique, l'audit invitait l'éducation 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 soulignait notamment la nécessité pour l'éducation 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 préconisait également une réorganisation des services extérieurs de l'éducation surveillée, prenant en compte les effets de la décentralisation et tendant à une simplification du système actuel. Il proposait la création auprès de chaque juridiction d'un service éducatif constituant un équipement de base.

Enfin, l'introduction de réformes législatives et réglementaires était suggérée : suppression de la détection

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, pouvaient permettre un accompagnement des mineurs les plus inadaptés.

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

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

3. Les conséquences pratiques

Depuis le début de l'année 1987, plusieurs réalisations ont vu le jour, en application de propositions formulées par l'audit. Dans le choix des orientations de l'éducation surveillée pour les deux dernières années, il a été très largement tenu compte des priorités dégagées par ce document dans les domaines pédagogique et administratif.

Ainsi, en réponse aux interrogations relatives aux recours à l'emprisonnement à l'égard des mineurs, trois textes nouveaux et essentiels ont été directement inspirés des propositions de l'audit afin d'accroître le rôle de l'éducation surveillée en cette matière :

la loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987, relative aux garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et portant modification du code de procédure pénale, supprime la possibilité de placer en détention provisoire un mineur de 16 ans en matière correctionnelle et le recours à une telle mesure en toutes matières pour les mineurs de 13 ans. Ces dispositions entreront en application le 1er mars 1989. En conséquence, l'éducation

surveillée devra désormais être en mesure de proposer aux magistrats des prises en charge éducatives appropriées pour les mineurs concernés;

. le décret du 22 septembre 1987, modifiant celui du 23 décembre 1983, élargit le champ d'intervention de l'éducation surveillée en matière de travail d'intérêt général;

. l'arrêté du 30 juillet 1987 crée des services éducatifs auprès des tribunaux dans chaque tribunal de grande instance doté d'un tribunal pour enfants. Extensions des anciennes permanences éducatives auprès des tribunaux, ces services mettent en oeuvre les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 12 février 1945, proposent aux magistrats des prises en charge éducatives, en urgence notamment, reçoivent et informent les mineurs et leurs familles, assurent le suivi des mineurs détenus. Ils contribuent également à la mise en oeuvre de mesures de liberté surveillée, de contrôle judiciaire, de travail d'intérêt général et d'assistance éducative.

En matière administrative, il a été procédé par voie réglementaire à une organisation générale des services extérieurs de l'éducation surveillée. En particulier, le décret n° 88-42 du 14 janvier 1988 a permis de préciser les missions respectives des directions régionales et des directions départementales, jusqu'alors mal définies.

Parallèlement, et dès la fin de 1986, des commissions d'évaluation ont été instituées afin de faire le point des équipements du secteur public.

Enfin, les moyens destinés à la gestion ont été renforcés grâce à la mise en place de l'informatisation de la comptabilité et de la gestion du personnel, tant au niveau central que déconcentré.

B. UN BUDGET PLUS FAVORABLE QUE LES ANNEES PRECEDENTES

Le projet de budget, tel qu'il nous est soumis, consacre donc à l'éducation surveillée 1.382,4 millions de francs en dépenses ordinaires (+ 5,5 %) et 36,8 millions de francs en crédits de paiement (+ 36,3 %) pour les dépenses en capital. Parallèlement,

les autorisations de programme augmentent de façon moins rapide (+ 2,58 %) pour atteindre 32,7 millions de francs.

Une telle évolution marque donc une nette rupture par rapport à la tendance passée.

Ainsi, et contrairement aux années précédentes, le projet de budget ne prévoit pas de suppression d'emploi dans ce secteur.

Cependant, les mesures nouvelles en faveur du personnel restent limitées, les deux principales concernant l'actualisation des indemnités et le repyramidage de 9 emplois de secrétaire d'intendance.

Parallèlement, les crédits d'entretien et de rééducation des jeunes atteignent 605,9 millions de francs, soit 52,5 millions de plus que dans le budget voté en 1988. Cette évolution significative (+ 9,5 %) résulte d'un double mouvement : une mesure acquise de 50 millions qui figurait dans le projet initial, et une mesure nouvelle de 2,5 millions introduite par le gouvernement à la demande de l'Assemblée nationale.

Les dépenses informatiques connaissent également une progression importante (+ 34 %) et s'établissent à 2,65 millions de francs. Elles permettront de poursuivre et d'intensifier la diffusion d'un logiciel comptable dans les directions départementales.

De même, la dotation destinée à assurer le fonctionnement courant des services passe de 53,5 millions à 55,6 millions (+ 3,9 %). En particulier, une mesure nouvelle de 1 million permettra d'accroître de 13 % les crédits de location et de consacrer 0,4 million de francs supplémentaires à l'acquisition de mobilier et de matériel de bureau.

En revanche, les moyens consacrés à l'entretien immobilier (14,4 millions) sont reconduits en francs courants.

Dans le projet de budget initial, il en était d'ailleurs de même pour les crédits afférents aux frais de déplacement (28,6 millions) et au parc automobile (8,5 millions). Toutefois, lors du débat devant l'Assemblée nationale, le gouvernement a décidé de compléter ces deux lignes budgétaires de 1,5 million chacune. Dans le projet que nous examinons aujourd'hui, les moyens destinés à couvrir les frais de déplacement progressent donc de 5,2 % tandis que ceux relatifs au parc automobile augmentent de 17,6 %.

S'agissant des moyens d'interventions (titre IV), l'éducation surveillée bénéficiait, dans le projet initial, d'une

mesure nouvelle de 1,77 million de francs (+ 31 %). Ces crédits ont en outre été complétés à hauteur de 0,3 million lors de l'examen de ce budget par l'Assemblée nationale. Ainsi, l'éducation surveillée pourra intensifier sa politique de partenariat afin d'accompagner la suppression, à compter du 1er mars prochain, de la détention provisoire des mineurs de moins de 16 ans.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, la forte progression des crédits de paiement permettra d'accélérer la réalisation des opérations actuellement en cours et d'acquérir de nouvelles structures, notamment à Lille et à Marseille.

*

* *

Dans l'ensemble, et compte tenu des améliorations apportées par l'Assemblée nationale, les crédits destinés à l'éducation surveillée évoluent de façon positive. Toutefois, votre rapporteur craint que l'effort ainsi consenti demeure lui aussi quelque peu insuffisant pour donner à ce secteur tous les moyens qui lui sont indispensables pour assurer l'ensemble de ses missions. Ainsi, il note qu'en juillet 1988, vingt tribunaux, soit un chiffre rigoureusement identique à celui de l'année précédente, étaient dépourvus d'un équipement de base, alors que 72 tribunaux n'avaient qu'un équipement partiel. En outre, dans certains tribunaux disposant - en principe - d'un équipement complet, certaines fonctions ne peuvent être assurées, faute de création de postes. Ainsi, à l'évidence, l'effort à réaliser reste immense.

V. LES AUTRES INTERVENTIONS

Au côté des trois grands domaines d'interventions que sont l'administration pénitentiaire, les services judiciaires et l'éducation surveillée, le budget de la Justice retrace également les dotations destinées à l'administration centrale, mais également celles relatives au Conseil d'Etat.

A. LE CONSEIL D'ETAT

Instance suprême de l'ordre administratif, le Conseil d'Etat connaît, comme les juridictions de l'ordre judiciaire, une situation critique.

En dépit des efforts poursuivis par la section du contentieux, au cours des dix dernières années, le nombre d'affaires restant à juger ne cesse d'augmenter. Actuellement, il s'établit à environ 24.000, ce qui représente plus de trois ans d'activité. Même si le Conseil d'Etat fait en sorte de juger dans les délais le plus court les affaires urgentes, force est de constater qu'un tel encombrement porte atteinte à la qualité du service public qu'assure la justice administrative.

Pour redresser cette situation, la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a prévu d'instituer, à compter du 1er janvier 1989, un degré intermédiaire entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat : la cour administrative d'appel. Au nombre de cinq et installées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris, ces nouvelles cours se verront transférer 5.000 affaires actuellement en instance devant la Juridiction suprême. Dans l'avenir, leur activité devrait permettre de réduire de 20 à 30 % le nombre annuel de recours déposé devant le Conseil d'Etat.

C'est donc dans ce contexte en pleine mutation qu'il convient d'interpréter l'évolution des dotations affectées au Conseil d'Etat.

En effet, si les crédits destinés à la Juridiction suprême se trouvent inscrits au budget de la Justice, en revanche, les moyens afférents aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel relèvent du budget de l'Intérieur.

Sous réserve de ces quelques observations, il apparaît que les crédits prévus pour 1989 au titre du Conseil d'Etat atteignent 133,5 millions de francs, soit une progression de 4,9 % par rapport à l'exercice 1988.

Les dépenses ordinaires augmentent de 5,3 %. En particulier, les mesures nouvelles s'élèvent à 4,2 millions de francs et traduisent :

- l'installation de la Commission de la transparence financière de la vie politique (0,5 million);

- un renforcement des moyens généraux des services (+ 1,6 million, soit + 15 %) particulièrement sensible en ce qui concerne les dotations consacrées aux loyers;

- un ajustement significatif des moyens informatiques, tant au plan humain (3 emplois créés) que financier (+ 29,3 %); ce mouvement s'explique par le fait que la gestion du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel devrait être transférée au Conseil d'Etat à compter du 1er janvier 1990 alors qu'elle est actuellement assurée par le ministère de l'Intérieur.

Parallèlement, 8 emplois administratifs sont supprimés dans le cadre du redéploiement des effectifs.

En revanche, les dépenses d'investissement diminuent, tant en crédits de paiement (- 11 %) qu'en autorisations de programme (- 4,9 %).

B. L'ADMINISTRATION CENTRALE



Les moyens relevant de l'Administration centrale et des services communs permettent de financer les actions horizontales communes à l'ensemble du ministère. Il s'agit en particulier du

fonctionnement de l'administration centrale, de la modernisation des systèmes de gestion et des actions en faveur du personnel.

Pour 1989, les dotations prévues à ce titre s'élèvent à 2.324,6 millions de francs, en progression de 4,22 % par rapport au budget précédent, et permettent de poursuivre trois objectifs :

a) L'accompagnement du programme de construction d'établissements pénitentiaires :

A cet effet, le projet de budget prévoit deux mesures :

- la création de quatre nouveaux emplois d'ingénieur afin de renforcer les effectifs de la délégation à la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires. On rappelle que cette structure, créée en 1988, est chargée d'assurer l'unité de responsabilité dans la conduite du programme "13.000" ;

- la création de douze emplois d'assistante sociale, justifiée par l'ouverture , dès 1989, de quatre nouveaux établissements pénitentiaires.

b) La restructuration des services centraux :

Engagée dès 1988, cette volonté de restructuration et de modernisation des services se traduit par de très nombreuses mesures dans le projet de budget pour 1989. En particulier :

- le potentiel humain de la division de l'informatique est augmenté de façon significative par la création de quatre emplois d'ingénieur des télécommunications et de deux emplois contractuels de haut niveau ;

- au plan des crédits informatiques, 7 millions de francs d'opérations nouvelles pourront être financées, en sus de la maintenance ou du renouvellement de l'existant. Sont prévus notamment un renforcement des moyens informatiques de la division de la statistique accompagnant le développement de la connaissance de l'activité des services de justice, l'automatisation du centre de traitement de l'information de Versailles et la poursuite du plan bureautique au profit des services centraux ;

- les moyens généraux des services sont renforcés par un ajustement de 6,2 millions de francs (+ 7,5 %), portant notamment sur les frais de déplacement accompagnant les implantations informatiques, les publications statistiques, les

loyers et les acquisitions d'ouvrages du service de la législation étrangère.

c) Les mesures concernant le personnel :

A cet égard, on relève :

- un ajustement de 2,1 millions de francs destiné à améliorer le régime des oeuvres sociales du ministère ;

- un doublement des crédits de congé formation, qui atteindront ainsi 2,2 millions de francs en 1989 ;

- en revanche, la politique générale de réduction des effectifs se traduit par la suppression de neuf emplois.

Enfin, on notera que les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie sont reconduits en francs courants, soit 147 millions de francs. A cet égard, il convient de souligner que cette mission a été de nouveau placée sous l'autorité du Premier ministre par décret en date du 19 août dernier.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, votre rapporteur constate que le projet de budget de la justice, tel qu'il nous est soumis, comporte encore de nombreuses lacunes. L'important effort réalisé en faveur de l'administration pénitentiaire traduit avant tout le poids des nécessités alors que la progression des moyens destinés aux services judiciaires reste insuffisante pour accentuer l'action de modernisation et d'adaptation qui pourtant s'impose.

Votre rapporteur déplore d'autant plus ce manque de moyens qu'il 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.

Néanmoins, il reconnaît que les dotations supplémentaires votées par l'Assemblée nationale, si elles restent limitées et trop ponctuelles, ont permis de donner un peu de vigueur et de dynamisme à un budget initial très décevant, sans toutefois arriver à lui insuffler une véritable ambition.

Aussi, et après avoir, dans un premier temps, réservé sa décision, votre Commission des finances a-t-elle décidé, par la suite, de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de budget de la justice pour 1989.

Au cours d'une première réunion tenue le 2 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé de réserver sa décision sur le projet de budget de la justice pour 1989.

Au cours d'une seconde réunion tenue le 19 novembre 1988, la Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de budget de la justice pour 1989.