

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

JUSTICE

SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 22) (1988-1989).

Lois de finances. - Justice - Services généraux.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES SERVICES JUDICIAIRES	9
A. LES ORIENTATIONS POUR 1989	9
1. La création d'emplois pour des besoins spécifiques	10
2. Le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions	10
3. L'amélioration de la situation des personnels	11
B. LES HOMMES : MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES	12
1. Les magistrats	12
2. Les fonctionnaires	13
C. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS	18
D. LES MOYENS MATÉRIELS DES JURIDICTIONS ..	19
1. L'équipement	19
2. La politique informatique	22
E. L'EXPÉRIENCE DE LA CONCILIATION	26
II. LA JURIDICTION PRUD'HOMALE ET LE CONTENTIEUX SOCIAL	27
III. LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ DE LA CHANCELLERIE	28
A. L'AIDE JUDICIAIRE	28
B. L'AIDE AUX VICTIMES	29
C. LES COMMISSIONS D'OFFICE	30

	<u>Pages</u>
IV. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS	31
V. LE CONSEIL D'ÉTAT	33
VI. LA COMMISSION NATIONALE INFORMATIQUE ET LIBERTÉS	35

Mesdames, Messieurs,

Comme elle l'avait fait lors des deux derniers débats budgétaires, la commission des Lois a souhaité, une fois encore, présenter à la Haute Assemblée trois Avis distincts sur le projet de budget du ministère de la Justice pour 1989 : le premier Avis -que votre rapporteur pour avis aura l'honneur de défendre au nom de la commission- porte sur les crédits affectés aux **services généraux** de la Justice ; rentrent dans cette catégorie les services judiciaires, le Conseil d'Etat, l'administration centrale et les services communs de la Chancellerie, enfin la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

Le second Avis, présenté par notre collègue M. Jacques Thyraud, vous fera connaître le point de vue de notre commission sur le projet de budget de l'administration pénitentiaire.

Notre collègue, M. Charles de Cuttoli, présentera, enfin, un Avis sur les crédits que le projet de loi de finances alloue aux services de **l'éducation surveillée**.

La part des grands services dans l'ensemble des dépenses ordinaires prévues par la Chancellerie pour 1989 devrait être la suivante :

- 44,27 % pour les services judiciaires ;
- 26,50 % pour l'administration pénitentiaire ;
- 17,17 % pour l'administration centrale et les services communs ;
- 10,20 % pour l'éducation surveillée.

Les dotations supplémentaires obtenues par la Chancellerie durant la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale n'ont pas modifié sensiblement cette répartition.

D'un montant de 15,618 Mds de francs, l'ensemble des crédits de paiement (budget de fonctionnement et budget d'équipement) prévus initialement pour la Justice en 1989, fait apparaître une progression de 5,50 %, en francs courants, par rapport à l'année dernière.

Cette enveloppe se décomposait en 13,501 milliards de dépenses ordinaires (soit une augmentation de 3,96 % par rapport à 1988) et 2,117 milliards de dépenses en capital (soit une augmentation de 16,50 %). Le montant modeste des autorisations de programme (348 MF) traduit l'achèvement du programme budgétaire de construction pénitentiaire. Il est enfin prévu la création nette de 484 emplois.

Le projet de budget a été augmenté, à l'Assemblée nationale, de 106,7 millions de francs dont 73,2 millions de francs au titre du protocole d'accord signé le 8 octobre dernier avec les organisations représentatives du personnel pénitentiaire.

Rappelons que l'ensemble des crédits de paiement du ministère de la Justice avait enregistré une augmentation de 10,27 % dans le projet de budget pour 1988 et de 10 % dans le projet de budget pour 1987. Le présent projet de loi de finances s'inscrit ainsi, bien que plus modestement, dans la continuité d'un effort qui tend, depuis plusieurs années, à améliorer la part de la Justice dans le budget général de l'Etat (+ 4,5 % en 1989). Cette politique, bien qu'encore trop lente à nos yeux, commence à porter ses fruits.

Les indices d'évolution **en francs constants** du budget de l'Etat et du budget de la Chancellerie (source : INSEE) depuis une dizaine d'années montrent que la volonté affichée par les pouvoirs publics d'améliorer le sort de notre Justice s'est traduite dans les chiffres : partant de l'indice 100 en 1977, on constate que le budget de l'Etat a atteint l'indice 112,3 en 1981, l'indice 118,3 en 1986 et l'indice 119,7 en 1988 ; dans le même temps, les indices d'évolution correspondants du budget de la Justice étaient de 126,2 ; de 148,8 et de 173,8.

Tout optimisme excessif serait cependant fort déplacé ! En ne bénéficiant que d'un peu plus de 1 % des ressources de la Nation, la Justice demeure le "parent pauvre" d'un budget qui continue à ne traiter qu'avec parcimonie un service public qui n'en assure pas moins quelques unes des missions les plus fondamentales de l'Etat :

l'application des lois, la régulation des conflits, l'exécution des peines, l'insertion sociale des jeunes en difficulté.

Par ailleurs, il apparaît que l'effort financier global, si méritoire soit-il, en faveur de la Justice, n'est toujours pas également réparti. Si l'**administration pénitentiaire** bénéficie, une fois encore, d'une légitime priorité (+ 9,99 % en crédits de paiement, + 23,39 % en dépenses en capital, création nette de 632 emplois), le traitement réservé aux **services judiciaires** suscite quelques inquiétudes : leur budget de fonctionnement ne devrait augmenter, en effet, que de 3,43 % tandis que leur budget d'équipement devrait enregistrer une réduction de **16,95 %** par rapport à l'année dernière.

De plus, le projet de loi de finances prévoit la suppression nette de 173 emplois (pour l'essentiel des emplois de secrétaires et agents de bureau de catégorie C ou D) dans les services des greffes alors que la loi de finances pour 1988 a déjà supprimé 1,5 % de l'effectif budgétaire des services judiciaires soit 282 emplois.

Les magistrats, heureusement épargnés par ces mesures de compression d'effectifs, ont fait part à votre rapporteur pour avis de leurs très vives préoccupations quant aux conséquences de mesures qui s'expliquent au moins autant par les nécessités de la rigueur budgétaire que par les effets de la modernisation des tâches dans les greffes.

L'éducation surveillée -qui avait été, il est vrai, quasiment "sacrifiée" l'année dernière- fait, en revanche, l'objet d'un certain effort : + 5,05 % en dépenses ordinaires et + 36,39 % en dépenses en capital ; par ailleurs, les effectifs de ce service ne font pas, cette année, l'objet d'une réduction.

Au total, malgré quelques signes encourageants, le présent projet de budget ne peut pas être considéré comme particulièrement innovateur par rapport à 1988. Comme l'a déclaré lui même M. le Garde des Sceaux, ce budget n'est pas "exaltant". On pourra cependant lui accorder qu'en dépit d'un contexte difficile, il n'entend pas remettre en cause les projets et engagements des années antérieures.

Votre rapporteur pour avis analysera, tout d'abord, la situation et l'activité des services judiciaires. Il fera le point sur la politique de solidarité de la Chancellerie envers les plus démunis ainsi qu'en faveur des victimes. Il conclura son Avis en évoquant l'administration centrale et les services communs, le Conseil d'Etat enfin la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

I. LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits de paiement affectés aux services judiciaires, en 1989, devraient atteindre 6,265 milliards de francs avec une progression de 3,5 % environ des crédits de fonctionnement.

La baisse apparente des dépenses en capital (- 16,95 %) est la traduction de la disparition de la dotation portant subvention aux collectivités locales pour l'équipement judiciaire : on sait que depuis 1987, l'ensemble des charges de justice a été transféré à l'Etat.

Les autorisations de programme d'un montant de 307 millions de francs sont stabilisées par rapport à 1988.

A. LES ORIENTATIONS POUR 1989

La Chancellerie annonce qu'elle donnera à sa politique en matière de services judiciaires trois orientations :

- la création d'emplois pour des besoins spécifiques ;
- le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions ;
- l'amélioration de la situation des personnels.

1. La création d'emplois pour des besoins spécifiques :

La loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 relative aux **garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire**, a prévu que le délai dans lequel la chambre d'accusation doit se prononcer après appel d'une décision de mise en détention provisoire est ramené de 30 à 15 jours. Ce nouveau délai nécessitant un renforcement des chambres d'accusation, il est ainsi créé 5 emplois de présidents de chambre et 9 emplois de conseillers.

En **Nouvelle-Calédonie**, il est créé de nouvelles sections du tribunal de première instance de Nouméa : la création de 3 emplois de premiers juges et substituts ainsi que l'élévation du classement hiérarchique des emplois de chefs de juridiction du tribunal sont prévues à cet effet. Ces dispositions sont compensées par la transformation de 20 emplois de cadres territoriaux en 20 emplois de greffiers et commis, afin de permettre l'intégration dans la fonction publique d'Etat des personnels locaux en application de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985.

En accompagnement du **programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires**, le projet de budget prévoit la création de 9 emplois de juges de l'application des peines.

Il est enfin prévu de créer de nouveaux emplois de **magistrats placés auprès des chefs de cour** et des substituts généraux afin de combler les absences dues en particulier aux stages de formation ou aux congés de maternité. Rappelons que 35 emplois de ce type avaient été créés en 1988 et 17 en 1987.

2. Le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions

S'agissant des **moyens en personnel**, rappelons que la loi organique n° 86-1303 du 23 décembre 1986, pour la Cour de cassation et la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988, pour les autres juridictions ont prévu le maintien en activité des magistrats qui le souhaitent lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge fixée pour l'exercice de leurs fonctions. Les crédits ont été abondés de 32 millions de francs afin de permettre le **maintien en 1989 de 165 magistrats**.

En ce qui concerne les **moyens informatiques**, on enregistre une augmentation notable de + 30,36 %. Outre la maintenance et le renouvellement des matériels qui exigent des mesures nouvelles d'un montant de 28,1 millions de francs, seront réalisées l'implantation de la nouvelle chaîne pénale et la nouvelle chaîne civile, la poursuite du plan bureautique et celle du programme d'équipement des juridictions en terminaux d'interrogation des banques de données juridiques.

Les moyens généraux des services devraient être ajustés aux besoins.

La Charcellerie annonce **un redéploiement** des crédits de fonctionnement des juridictions en vue d'une meilleure répartition

entre les cours d'appel, les conseils de prud'hommes, les autres juridictions du 1er degré et l'Ecole Nationale des greffes. Les crédits de matériel des cours d'appel seront, par exemple, abondés de 0,8 millions de francs et les crédits relatifs aux frais d'état-civil de 1,1 million de francs.

Les moyens d'intervention seront augmentés de 2,1 millions de francs, notamment pour permettre le développement des actions de contrôle judiciaire et d'aide aux victimes (+ 1,8 millions de francs soit 13,9 %).

La politique de compression des effectifs conduit, en revanche, à supprimer 200 emplois de catégorie C ou D.

Cette mesure est présentée par la Chancellerie comme devant être "sans incidence" sur l'activité des juridictions.

3. L'amélioration de la situation des personnels

En sus des habituelles revalorisations salariales et indemnitaires, on relèvera, dès l'abord, les mesures suivantes en faveur des personnels des greffes :

- Un crédit de 15 millions de francs représentant en moyenne 1 % des rémunérations brutes permettra d'améliorer les régimes indemnitaires.

182 emplois d'avancement sont créés dans le corps des greffiers à la suite d'une restructuration de ce corps.

- Les crédits de congé-formation sont doublés.

- Les crédits de rémunération des conseillers prud'homaux seront augmentés de 1,4 million de francs en permettant une revalorisation de 3,3 % des indemnités versées.

B. LES HOMMES : MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES

1. Les magistrats

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1989 prévoit la création de 27 emplois de magistrats :

- 4 magistrats placés auprès des chefs de cour et substituts généraux ;

- 9 juges de l'application des peines au titre de l'accompagnement de l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires ;

- 11 emplois de magistrats afin de mettre en oeuvre le raccourcissement des délais de jugement des appels concernant la détention provisoire (4 présidents de chambre et 7 conseillers) ;

- 3 emplois de magistrats pour la réforme de l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de la situation matérielle des magistrats, on se rappelle que le groupe de travail présidé par le Professeur François Terré avait préconisé, dans un rapport déposé en avril 1987, trois mesures :

- une revalorisation de l'indemnité de fonctions allouée aux magistrats,

- l'institution d'une prime dite "d'activité",

- une augmentation des indemnités pour frais de représentation.

La création de la prime d'activité n'est pas prévue par le présent projet.

A travers des redéploiements de crédits de fonctionnement le budget de 1988 a institué, en revanche, des paragraphes spécifiques intitulés "frais de représentation sur justification". Les dotations ont été fixées à 250 000 francs environ pour les cours d'appel et 740 000 francs pour les tribunaux de grande instance.

Grace au débat parlementaire sur la loi de Finances pour 1988, le montant de la revalorisation des **indemnités de fonctions**

des magistrats, initialement fixé à 22 millions de francs, a pu être porté à 49,6 millions de francs.

Le Garde des Sceaux de l'époque avait expliqué que la parité entre les magistrats et les autres grands corps de l'Etat, sur le plan indemnitaire, exigeait que soient dégagés quelque 180 MF, soit 60 MF par an sur trois exercices.

Cette mesure a amélioré le rapport moyen entre les indemnités versées aux magistrats et leur rémunération de base qui est désormais de l'ordre de 24 % alors qu'il était auparavant d'environ 19 %.

En 1987, le taux maximal de 25 % ne s'appliquait qu'aux indemnités versées aux chefs de la Cour de cassation ; en 1988, on a pu retenir des taux de 28 % tant pour l'ensemble des magistrats de la Cour de cassation que pour les chefs de grandes juridictions. Le taux indemnitaire le plus faible est passé de 13 à 21 %. A l'issue de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, la Chancellerie a pu obtenir un crédit supplémentaire de 18 millions de francs afin de poursuivre l'effort de revalorisation des indemnités des magistrats.

2. Les fonctionnaires

Si le corps des greffiers (à la même enseigne que la magistrature) est "épargné" par la politique de limitation des effectifs, il n'en est pas de même pour les autres personnels.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1989 prévoit, en effet, de supprimer 200 emplois des catégories C et D ; 120 suppressions sont présentées comme correspondant à la réforme de la tenue des doubles des registres de l'état civil et 80 au titre de l'adaptation générale des effectifs aux besoins.

Rappelons que le budget de 1988 avait déjà supprimé 282 emplois dans les services judiciaires soit 12 emplois de greffiers en chef, 95 emplois de greffiers et 175 emplois de catégories C et D.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des effectifs budgétaires des fonctionnaires des services judiciaires depuis 1987 en métropole et dans les DOM-TOM.

COURS ET TRIBUNAUX		
Greffiers en chef	1.178*	1.167*
interprètes judiciaires	0	0
Greffiers	4.111*	4.023*
Personnels de bureau et de service	11.241*	11.206*
TOTAL	16.530*	16.396*
CONSEILS DE PRUD'HOMMES		
Greffiers en chef	271	269
Greffiers	473	467
Personnels de bureau et de service	1.101	1.061
TOTAL	1.845	1.787
TOTAL GENERAL	18.375*	18.183*

* Y compris 18 emplois de greffiers en chef, 25 de greffiers, 1.754 de personnels de bureau et de service destinés à intégrer les agents des collectivités locales mis à la disposition des juridictions du premier degré.

Le taux de vacances dans les emplois de fonctionnaires continue de s'améliorer tant dans les cours et tribunaux que dans les juridictions prud'homales.

Le nombre de ces vacances est passé de 397 à 227 du 30 juin 1987 au 31 juin 1988 (il était de 722 au 30 juin 1984) dans les cours et tribunaux.

Dans les conseils de prud'hommes, le nombre d'emplois vacants est passé, quant à lui, de 516 à 300 entre les mêmes dates (il était de 914 au 30 juin 1984).

Le tableau ci-après montre les évolutions constatées, à cet égard, depuis le 30 juin 1982.

Vacances d'emplois de fonctionnaires des services judiciaires

	30 juin 1982	30 juin 1983	30 juin 1984	30 juin 1985	30 juin 1986	30 juin 1987	30 juin 1988
Cours et tribunaux (métropole et départements d'outre-mer)							
Greffiers en chef	80	57	59	42	44	24	29
Greffiers	203	203	190	141	133	214	121
Personnel de bureau des catégories C et D	303	266	440	49	62	144	63
Personnel de service	46	42	32	18	9	15	14
TOTAL	641	568	722	251	248	397	227
Conseils de prud'hommes (métropole et départements d'outre-mer)							
Greffiers en chef	20	13	22	11	14	14	8
Greffiers	24	48	37	43	29	43	3
Personnel de bureau des catégories C et D	84	87	116	10	37	62	58
Personnel de service	15	9	17	1	3	0	4
TOTAL	143	157	192	83	83	119	73
TOTAL GENERAL	784	725	914	334	331	516	300

La diminution du nombre de postes vacants de fonctionnaires des services judiciaires entre le 30 juin 1987 et le 30 juin 1988 s'explique notamment :

- par la suppression de 287 emplois au budget 1988 ;

- par le gel des emplois en prévision de la suppression de 200 emplois de catégories C et D dès le 1er janvier 1989.

Le nombre de vacances qui subsistera en ce qui concerne les catégories A et B sera réduit par les nominations consécutives aux concours ouverts au titre de l'année 1988 :

- concours pour le recrutement des greffiers en chef des cours et tribunaux (24 postes) ;

- concours pour le recrutement des greffiers des cours et tribunaux (54 postes).

A l'issue du débat sur le projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, 10 millions de francs ont pu être "dégagés" pour des crédits de vacation en faveur des greffes : votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter d'une telle mesure.

Les effectifs, par catégorie, de magistrats et de fonctionnaires dans les services judiciaires sont indiqués dans le tableau ci-après pour l'année 1988 et pour 1989.

CATEGORIES	1988	1989
1. MAGISTRATS		
Cour de Cassation	169,00	169,00
Cour d'appel (Métropole)	1.111,00	1.125,00
Cour d'appel (DOM)	36,00	36,00
Tribunaux de grande instance et d'instance (Métropole)	4.332,00	4.341,00
Tribunaux de grande instance et d'instance (DOM)	114,00	114,00
Juridictions des TOM	50,00	54,00
<u>SOUS-TOTAL</u>	5.812,00	5.839,00
Administration centrale	152,00	152,00
Inspection générale	7,00	7,00
Ecole Nationale des Greffes	2,00	2,00
Conseil Supérieur de la Magistrature	6,00	6,00
<u>TOTAL DES MAGISTRATS</u>	5.979,00	6.006,00
2. FONCTIONNAIRES DES COURS ET TRIBUNAUX		
Greffiers en chef et agents contractuels de 1ère catégorie		
Greffiers et agents contractuels de 2ème cat.		
Autres fonctionnaires	1.148,00	1.148,00
Emplois d'intégration des personnels mis à disposition par les collectivités locales	4.013,00	4.013,00
	9.563,00	9.381,00
<u>TOTAL DES FONCTIONNAIRES DES COURS ET TRIBUNAUX</u>		
	1.822,00	1.822,00
3. FONCTIONNAIRES DES CONSEILS DE PRUD'HOMMES		
	16.546,00	16.364,00
Greffiers en chef		
Greffiers et agents contractuels de 2ème catégorie		
Autres fonctionnaires	269,00	269,00
<u>TOTAL DES FONCTIONNAIRES DES CONSEILS</u>	457,00	457,00
	1.061,00	1.043,00
<u>TOTAL DES EFFECTIFS DES SERVICES JUDICIAIRES</u>		
	1.787,00	1.769,00
	24.312,00	24.139,00

C. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

La masse contentieuse a enregistré en 1987 un "bond" sensible par rapport à 1986 devant les différentes juridictions de l'ordre judiciaire.

Devant la Cour de cassation, le nombre total des affaires nouvelles a ainsi atteint 26 178 (18 467 au civil et 7 711 au pénal) contre 23 349 en 1986 ; en 1985, le nombre des affaires nouvelles portées devant la Haute Juridiction était, rappelons-le, de 23 554.

Devant les cours d'appel, le nombre des affaires nouvelles a légèrement régressé en 1987 : 197 047 (150 366 au civil et 46 681 au pénal) contre 199 795 affaires nouvelles en 1986 ; en 1984 et en 1985 les cours d'appel enregistrèrent respectivement 205 588 et 217 793 affaires nouvelles.

Les tribunaux de grande instance ont, quant à eux, enregistré, en 1987, 1 015 884 affaires nouvelles (546 357 au civil et 469 527 au pénal) : on constate une certaine stabilisation puisqu'en 1981 par exemple, le chiffre était de 1 017 716.

Les tribunaux d'instance, enfin, ont jugé en 1987 2 599 525 affaires contre 2 805 794 en 1986 et 2 596 098 en 1985.

Les statistiques relatives aux affaires jugées dans le courant de chaque année ainsi qu'aux affaires restant à juger au 1er janvier ou au 31 décembre montrent, qu'en dépit de l'accroissement continu du contentieux, les juridictions ont été mises en mesure de mieux maîtriser des flux en progression constante.

Si, devant la Cour de cassation, le nombre des affaires restant à juger au 31 décembre a été stabilisé (32 079 au 31 décembre 1987 contre 31 308 au 31 décembre 1986) devant les cours d'appel, on relève une amélioration significative : le nombre des affaires restant à juger passant de 248 085 à 244 303 du 31 décembre 1986 au 31 décembre 1987.

Devant les tribunaux de grande instance, alors que le nombre d'affaires civiles nouvelles s'accroissait de quelques 20 000 entre 1986 et 1987, le nombre d'affaires restant à juger au 31 décembre n'a augmenté que de 4 000 (509 595 en 1987 contre 505 417 en 1986).

S'agissant de la durée moyenne des instances civiles et pénales et des instructions pénales, on relève :

- une amélioration sensible à la Cour de cassation puisque le délai moyen des instances civiles est passé de 22,1 mois à 18,1 mois de 1986 à 1987 ; de 6,7 à 6,5 mois en matière pénale entre les mêmes dates ;

- un meilleur rendement des cours d'appel en matière civile : la durée moyenne des instances est passée de 18,7 à 18,8 mois entre 1986 et 1987 ; la durée moyenne des instances pénales devant les juridictions du second degré est passée, en revanche, de 3,9 à 4,4 mois ;

- une amélioration notable de la "productivité" des tribunaux de grande instance dont les instances civiles ont duré en moyenne 11,2 mois en 1987 contre 11,5 mois en 1986.

Le ministre de la Justice n'a pas été en mesure de communiquer à votre rapporteur la durée moyenne des instances pénales devant les tribunaux de grande instance en 1987 : rappelons qu'en 1986, cette durée était de 4,5 mois ; la Chancellerie n'a pu communiquer non plus la statistique relative à la moyenne de la durée des instructions pénales : le dernier chiffre dont nous disposons est celui de 1986 soit onze mois ;

- en ce qui concerne les conseils de prud'hommes, la durée moyenne des instances constatée en 1987 était de dix mois contre 10,6 mois en 1986 et 10,8 mois en 1984.

Si l'amélioration du fonctionnement des juridictions reste plus que jamais à l'ordre du jour, on constate néanmoins, d'année en année, un lent progrès qui, tout autant que la modernisation des méthodes de travail, traduit l'effort incontestable fourni depuis quelques années par magistrats et greffiers pour assurer une meilleure justice.

D. LES MOYENS MATÉRIELS DES JURIDICTIONS

1. L'équipement

La mise en oeuvre, à compter du 1er janvier 1987, du transfert à l'Etat de compétences concernant les juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire conduit la Chancellerie à financer

désormais directement, sur un chapitre budgétaire unique, l'ensemble des dépenses d'investissement judiciaire.

Deux articles de ce chapitre permettent de financer les équipements immobiliers des juridictions :

- un article destiné à financer les opérations intéressant la Cour de Cassation et les juridictions d'appel (article 21) ;
- un article concernant les juridictions du premier degré (article 22).

En application du décret n° 83-8 du 8 janvier 1987 relatif à la continuité des opérations d'investissement judiciaire, les collectivités locales jusqu'à présent compétentes pour l'équipement du service public de la Justice, poursuivent jusqu'à leur terme les programmes immobiliers en cours à la date d'effet du transfert de compétences ; les collectivités territoriales intéressées bénéficient, dans cette hypothèse, d'un remboursement intégral par l'Etat des annuités des emprunts contractés pour l'achèvement de ces opérations.

a) Les opérations d'équipement judiciaire réalisées ou engagées en 1988

La réalisation d'une importante opération d'équipement, dont le financement a représenté près de 30 % de la dotation du chapitre intéressé, a été poursuivie en 1988 ; **il s'agit de la Cité judiciaire du Mans.**

La politique d'équipement judiciaire a reposé en 1988 sur cinq orientations :

- **l'achèvement de programmes immobiliers engagés durant les dernières années**, en particulier l'extension du Palais de Justice d'Orléans, le relogement des tribunaux d'Instance d'Agen et Courbevoie, du Conseil de Prud'hommes de Bayonne, et des greffes permanents de Pessac et de Lannemezan ;

- **la poursuite d'opérations importantes** telles les études préalables à la réalisation des Cités judiciaires de Clermont-Ferrand et d'Avesnes-sur-Helpe, de l'extension des Palais de Justice de Nanterre et de Bordeaux, la restructuration du palais de Justice d'Angoulême (1re tranche de travaux), ...

- **le lancement d'opérations nouvelles** , notamment l'extension des Palais de Justice de Papeete et de Nantes, la construction du nouveau Palais de Justice de Saint-Pierre-et-Miquelon, le relogement des Conseils de Prud'hommes de Sete et Rive-de-Gier, les études du futur Tribunal d'Instance de Saint-Denis et du nouveau Conseil des Prud'hommes de Boulogne-Billancourt...

- **l'engagement ou la poursuite des programmes de rénovation de bâtiments judiciaires existants**, pour les Cours d'Appel de Nimes (3ème tranche), Rennes (études), les juridictions de Sarreguemines, Thionville, Blois, Cahors, Arras, Limoges, Argentan, Châteauroux, Niort, ...

- **le renforcement de la sécurité** des juridictions de Grasse, Douai, (Cour d'Assises, 2ème tranche), Grenoble, Brives, Tulle, Gueret, Annecy, ...

b) Les mesures prévues au titre de l'année 1989

Parmi les opérations qui seront engagées en 1989, les investissements prioritaires concernent notamment :

. *S'agissant des opérations nouvelles*, l'engagement de la première tranche de travaux de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand, la surélévation du Palais de justice de Montpellier, le premier équipement mobilier de la cité judiciaire de Dijon, le relogement du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes de Vierzon, ainsi que des juridictions de Montereau, Narbonne, le lancement des études relatives à la construction du conseil de prud'hommes de Montmorency.

Seront également poursuivies les études préalables à l'extension des palais de justice de Nanterre et de Bordeaux.

. *S'agissant des opérations de rénovation*, l'engagement du ravalement des façades de la cour d'appel d'Amiens, la consolidation du palais de justice de Perpignan, la modernisation des installations téléphoniques de Paris et de Créteil, la restructuration des palais de justice anciens de Tarbes.

2. La politique informatique

Depuis la fin de l'année dernière, la politique informatique de la Chancellerie est concentrée sur les travaux de conception de la nouvelle chaîne pénale et de la nouvelle chaîne civile ainsi que sur une nouvelle conception de l'"application informatisée" du "casier judiciaire national" ; l'ensemble de ces travaux doit être pris en compte dans l'élaboration du nouveau schéma directeur de l'informatique 1989-1993. Cette politique a comme objectif prioritaire d'assurer la cohérence entre les applications actuellement en gestation et en ce qui concerne la gestion.

Un certain nombre de contraintes sont d'ores et déjà connues :

- l'obsolescence du système d'exploitation SIRIS 8 qui conduit au remplacement des applications du bureau d'ordre pénal de la région parisienne et du casier judiciaire national ;

- l'ouverture fin 1989 des premiers établissements pénitentiaires du secteur habilité qui rend indispensable la réalisation de l'application greffe pénitentiaire.

Le schéma directeur sera aussi l'occasion d'un réexamen des stratégies techniques poursuivies jusqu'alors ainsi que du choix de nouveaux outils de réalisation.

Le ministère a poursuivi la diffusion d'un certain nombre d'applications **non remises en cause en 1987 par l'audit mené par la société "télé systèmes"** ainsi que la mise en place d'un plan bureautique qui a concerné non seulement les juridictions mais aussi l'administration centrale et les services extérieurs pénitentiaires.

Il a été également procédé à l'acquisition et à la diffusion d'un certain nombre de logiciels (application "agora" pour les tribunaux de grande instance à compétence commerciale ; application "saisie-arrêt", etc...).

La division de l'informatique a, enfin, réalisé l'application "Fichier national des détenus" dont la mise en place a commencé en mai 1988 et devrait s'achever en décembre. Des développements sur les applications existantes ("gestion du personnel", etc...) complètent enfin le programme d'action 1988. 1989 devrait voir la réalisation de la nouvelle chaîne pénale, de la nouvelle chaîne civile, du nouveau casier judiciaire et d'une application "greffe pénitentiaire" : ces

nouveaux produits étant portés sur des sites pilote avant leur diffusion.

Pour atteindre cet objectif, la Chancellerie va lancer un **plan d'action** permettant une "optimisation" des ressources en place grâce à :

- un choix de stratégie technique permettant une valorisation des moyens existant à travers une unification des supports techniques ;

- la mise en place d'une méthode de conduite de projet et la création de structures de contrôle et de planification ;

- la création d'une fonction d'administration du système d'information chargée de maintenir la cohérence tout au long des développements ;

- l'utilisation de normes, de standards et d'outils d'aide aux développements pour améliorer la productivité des équipes informatiques ;

- la mise en place de nouvelles fonctions : administrateur de base de données et gestionnaire d'outils de développement.

Le tableau ci-après fait le point sur les opérations réalisées en 1987, les opérations en cours et celles qui sont prévues en 1989 :

Informatique	1987 (réalisées)	1988 (en cours)	1989 (prévus)
Schéma directeur		Préparation du nouveau schéma directeur	Schéma directeur (fin)
Gestion économique et comptable des directions régionales et établissements pénitentiaires	-	Développement d'applications micro-informatiques	Généralisation des applications micro-informatiques
Gestion automatisée des personnels	Extension des fonctionnalités du système	Généralisation de l'application et étude décentralisation de certaines fonctions	Mise en place de la décentralisation de certaines fonctions
	Extension aux personnels de l'éducation surveillée	Extension aux personnels d'administration centrale Développement d'un module de calcul des incidences financières	
Comptabilité des services de l'éducation surveillée	Extension géographique	Extension géographique et étude du niveau régional	Extension géographique
Administration centrale		Plan bureautique Étude information de la division des professions Bureau de l'individualisation et des régimes de détention GI	Plan bureautique (suite) Mise en place de l'informatisation à la division des professions et du bureau GI Étude informatisation bureau d'ordre à la Direction des affaires criminelles et des grâces

Informatique	1987 (réalisées)	1988 (en cours)	1989 (prévus)
			Étude d'automatisation du Centre de traitement de l'information de Versailles
Automatisation du casier judiciaire	Production informatique de nouvelles pièces d'exécution Consultation à distance	Étude sur la transmission de demandes du casier judiciaire sur minitel(vidéotex)	Réalisation de la nouvelle application Casier judiciaire
Automatisation des bureaux d'ordre pénaux des tribunaux de la région parisienne	Raccordement TGI Bobigny		Réalisation des nouvelles applications chaînes pénale et civile
Aide à la gestion dans les juridictions de province (Domaines civil et pénal)	Extension géographique à d'autres TGI et TI Achat logiciel saisie-arrêt Communication Lancement plan bureautique	Extension géographique à d'autres TGI ; TI ; plan bureautique ; redéfinition chaînes pénale et civile ; expérimentation application procédures commerciales des TGI à compétence commerciale	Extension application procédure commerciale Plan bureautique (suite)
Informatique documentaire	Extension terminaux accès banques de données juridiques	Extension terminaux accès banques de données juridiques	Extension terminaux accès banques de données juridiques
Système automatisé à la cour de cassation	Mise en œuvre du bureau d'ordre pénal	Modification du système d'édition des arrêts ; liaison bureau d'ordre civil avec avocats. Étude automatisation archivage des arrêts	Automatisation archivage arrêts ; extension application gestion intellectuelle des moyens Étude de la deuxième version du Bureau d'ordre civil

Informatique	1987 (réalisées)	1988 (en cours)	1989 (prévus)
Système automatisé à la cour de cassation	Mise en oeuvre du bureau d'ordre pénal	Modification du système d'édition des arrêts ; liaison bureau d'ordre civil avec avocats. Etude automatisation archivage des arrêts	Automatisation archivage arrêts ; extension application gestion intellectuelle des moyens Etude de la deuxième version du Bureau d'ordre civil
Gestion des comptes nominatifs des détenus	Implantation dans plusieurs établissements	Redéfinition de l'application	Généralisation des applications comptes nominatifs et fichier national des détenus
Fichier des personnes incarcérées	Etude d'une nouvelle application	Expérimentation de la nouvelle application fichier national des détenus	Acquisition d'un progiciel de gestion des stocks
Greffes pénaux dans les établissements pénitentiaires	Lancement étude de l'existant	Conception et réalisation de l'application	Extension de l'application greffes pénitentiaires

E. L'EXPERIENCE DE LA CONCILIATION

La conciliation est actuellement prévue par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978, modifié par un décret en date du 18 mai 1981. Après une interruption du recrutement de 1982 à 1986, qui avait fait tomber le nombre des conciliateurs à moins de 400, elle a été relancée au mois de février 1987 ; on dénombre actuellement environ 1 200 conciliateurs.

Il apparaît que les situations sont très variables selon les régions et les individus ; on estime que la majorité des conciliateurs

sont saisis de 100 à 200 litiges par an et qu'ils aboutissent à un résultat positif **dans environ la moitié des cas.**

Le ministère de la justice ne prévoit pour le moment aucun projet de réforme dans ce domaine.

On mentionnera la création récente d'instances de conciliation spécialisées en matière de baux d'habitation et de baux commerciaux. La Chancellerie n'est, cependant, pas en mesure de fournir des informations sur le fonctionnement de ces instances dont elle n'assure pas la tutelle administrative.

II. LA JURIDICTION PRUD'HOMALE ET LE CONTENTIEUX SOCIAL

Dans son avis présenté l'an dernier, votre rapporteur a consacré de longs développements aux conclusions du rapport de M. Martin Kirsh, relatif à l'amélioration du fonctionnement des conseils de prud'hommes, remis au Garde des Sceaux au mois de janvier 1987, ainsi que sur les mesures nouvelles prises dans la période récente, notamment la loi n° 86-1319 du 30 décembre 1986 relative à la carte prud'homale et le décret n° 87-764 du 17 août 1987 portant à 14 872 le nombre des conseillers prud'hommes.

S'agissant de la Chambre sociale de la Cour de Cassation, on observera qu'elle a pu juger 7 290 affaires en 1987 contre 5 259 en 1986 : les mesures récentes telles que l'institution de "la formation restreinte" (instituée par une loi du 6 août 1981) qui permet à trois magistrats de juger les "affaires simples" ne sont certainement pas étrangères à cette amélioration.

Au cours de l'année 1988, un système de **gestion intellectuelle des moyennes (GIMO)**, mis au point en 1987, a été, par ailleurs, mis en place pour l'ensemble des chambres de la Cour de Cassation. Il a été également décidé de moderniser les moyens informatiques de la Haute juridiction en remplaçant progressivement toutes les machines de traitement de texte qui ne sont pas compatibles entre elles par des micro-ordinateurs fonctionnant en réseau.

Une certaine amélioration de la durée moyenne des instances a donc été constatée en 1987. A la cour de cassation, cette durée fut, à la chambre sociale, de 25 mois contre 31,7 mois en 1986 ; devant les conseils de prud'hommes, la durée moyenne des procédures a été en 1987 de 10 mois contre 10,6 mois en 1986 ; devant les chambres sociales des cours d'appel, la Chancellerie n'a pas été en

mesure de nous communiquer la statistique ; il semble cependant que, là encore, les progrès sont certains, notamment à Paris.

III. LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ DE LA CHANCELLERIE

A. L'AIDE JUDICIAIRE

Les dernières données disponibles sur le nombre des demandes d'aide judiciaire, des rejets et des admissions sont indiquées dans le tableau 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
1986	295 709	244 376	35 535
1987	301 945	242 318	38 585

Il n'est pas possible d'évaluer les incidences du relèvement du plafond de l'aide judiciaire résultant des lois de finances pour 1983, 1984 et 1986 sur l'augmentation des demandes d'aide judiciaire.

L'aide judiciaire a bénéficié ces dernières années de dotations importantes (354 MF en 1987). Le projet de budget pour 1989 ne prévoit aucune mesure nouvelle.

Dans l'ensemble, le ministère de la Justice n'est pas saisi de réclamations portant sur l'existence de délais excessifs en matière d'octroi de l'aide judiciaire.

Les seuls problèmes semblent concerner la lenteur du règlement des indemnités forfaitaires dues aux auxiliaires de justice.

Ces difficultés tendent à être résolues par l'augmentation des avances accordées par le Trésor, au régisseur des juridictions.

B. L'AIDE AUX VICTIMES

. Les victimes d'infractions pénales

En 1987, on a enregistré 1668 demandes d'indemnisation, dont 387 au titre du seul **préjudice matériel** (les autres demandes, soit 1181, étant formulées par les victimes "corporelles" d'infractions pénales). Sont intervenus 878 décisions d'accord et 810 décisions de rejet.

Sur les six premiers mois de 1988, on relève une progression notable des demandes d'indemnisation puisque 1 004 demandes ont déjà été enregistrées.

Le montant total des indemnités allouées s'élève d'ores et déjà à 49,3 MF pour les préjudices corporels et 503 000 F pour les préjudices matériels (vol, escroquerie, abus de confiance). Le crédit évaluatif avait été fixé à 60 MF.

Pour 1989, le projet de budget de la Chancellerie prévoit un crédit évaluatif de 65 MF.

. Mesures prises en faveur de l'ensemble des victimes recevant des dotations

Il existait, en 1987, 97 structures couvrant 60 départements du ministère de la Justice :

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

14 de ces associations disposent de plusieurs permanences ou antennes implantées sur le département où elles ont leur siège.

L'objectif fixé par le IX^e plan de 90 structures implantées dans 90 villes-sièges de Tribunaux de Grande Instance a été atteint mais seuls 60 départements sont actuellement "équipés".

Le but de la Chancellerie est de doter d'au moins une structure chaque département et de renforcer les équipements en zone urbanisée.

L'ensemble des crédits alloués qui varient selon l'importance de la structure, en moyenne de 20 000 F à 150 000 F pour les unités les plus performantes sont utilisés au paiement des frais de fonctionnement (loyer, charges salariales). Avec un réseau de bénévoles, un juriste ou psychologue permanent est souvent indispensable.

Le budget alloué en 1989 aux structures d'accueil mais aussi à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (organe de liaison et de formation créé en 1986) devrait s'élever à 6,3 MF.

C. LES COMMISSIONS D'OFFICE

Le nombre et le coût des commissions d'office entre 1983 - date de la loi instituant leur indemnisation- et 1987 sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Année	Nombre d'indemnités	Indemnisation
1983	16 727	
1984	50 823	14 360 000 F
1985	83 876	24 554 000 F
1986	101 487	29 286 000 F
1987	104 985	30 552 671 F

On relèvera que la valeur de la lettre clé servant de base de calcul de l'indemnité due aux avocats commis d'office qui était de 100 F à l'origine, a été portée à 110 F par un décret du 28 septembre 1984. Le domaine de l'indemnisation des commissions d'office a été, d'autre part, étendu, au cas où un avocat assiste un inculpé dans le cadre du débat contradictoire préalable à une éventuelle mise en détention (article 145 du code de procédure pénale).

On concluera en signalant que les délais de rémunérations ne semblent pas soulever de problèmes particuliers.

IV. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

L'ensemble des crédits de paiement affectés à l'administration centrale devrait augmenter de 4,22 % en 1989.

Les dotations nouvelles s'inscriront dans le cadre de trois orientations :

- l'accompagnement du programme de construction des "nouvelles prisons" ;
- la poursuite de la politique de modernisation des services ;
- le développement de l'action sociale.

. S'agissant de l'accompagnement du programme de construction des "nouvelles prisons", on observe que :

- *la délégation à la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires*, créée en 1988 pour assurer l'unité de responsabilité dans la conduite du programme, verra ses moyens ajustés par la création de quatre emplois d'ingénieurs (un par zone du programme) ;
- douze nouveaux emplois d'assistants sociaux compléteront les effectifs des personnels prévus pour *l'ouverture des premiers établissements*.

. En ce qui concerne la **modernisation des services**, on relèvera :

- de nombreuses *transformations d'emplois* qui permettront à la Chancellerie d'adapter ses moyens à l'évaluation de la structure des services. Elles concernent notamment la division du travail et de la formation professionnelle de l'administration pénitentiaire, la sous-direction de l'équipement, la division de l'informatique, le casier judiciaire national ;
- quatre emplois d'ingénieurs des télécommunications et de deux emplois contractuels de haut niveau viendront renforcer la division de l'informatique ;

- en matière d'informatique, 7 MF d'opérations nouvelles pourront être financées, en sus de la maintenance ou du renouvellement du potentiel existant. Les 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 seront renforcés ;

- les moyens généraux des services seront abondés à raison de 6,2 MF (+ 7,5 %), ce qui concernera notamment les frais de déplacement accompagnant les implantations informatiques, les publications statistiques, les loyers et les acquisitions d'ouvrages du service de la législation étrangère ;

- les crédits d'étude, renforcés par des financements interministériels, permettront de poursuivre les travaux d'organisation et méthodes et de contrôle de gestion entrepris ; les crédits de recherche, fixés à 3 MF d'autorisation de programme (+ 50 %), enregistreront, quant à eux, un "bond" significatif.

La politique budgétaire de compression des effectifs se traduira cependant par la suppression de neuf emplois.

. **En matière sociale**, enfin, on relèvera les mesures suivantes :

- une dotation nouvelle de 2,1 MF (5,7 %) sera affectée au régime des oeuvres sociales. Les prestations colonies de vacances, les cantines notamment en province, et la société mutualiste du ministère bénéficieront de cette mesure ;

- en ce qui concerne la formation des personnels, les crédits de congé-formation seront doublés (2,2 MF pour 1989) et le financement de stages de formation continue sera abondé de 0,2 MF (+ 27,7 %) ;

- enfin, en sus des revalorisations annuelles de la masse salariale et des indemnités, des améliorations spécifiques seront apportées au régime indemnitaire des infirmiers exerçant en milieu pénitentiaire.

La carrière des attachés d'administration centrale sera améliorée par la création d'un emploi d'attaché principal de 2e classe.

Les secrétaires administratifs bénéficieront d'un repyramidage du corps qui se traduit par la création de sept emplois d'avancement.

V. LE CONSEIL D'ÉTAT

Le budget ordinaire du Conseil d'Etat s'élèvera en 1989 à 130,7 MF. Les dépenses en capital atteindront quant à elles 2,8 MF ; les autorisations de programme pour l'année prochaine ont été fixées à 3,1 MF. Les crédits d'équipement sont destinés au renforcement qui apparaissent aujourd'hui limités en raison notamment des nouvelles fonctions dévolues au Secrétariat général du Conseil d'Etat (prise en charge le 1er janvier 1990 de la gestion des conseillers des cours et tribunaux administratifs : une "cellule de gestion" devant être mise en place à cet effet dès le mois de septembre 1989).

L'activité de la section du contentieux ne cesse de croître depuis 1981. Le tableau ci-dessous indique les évolutions constatées depuis 1981 :

	1981- 1982 (1)	1982- 1983 (1)	1983- 1984 (1)	1985	1986	1987	1988 (2)
Recours déposés	8 351	8 583	8 400	9 543	9 659	9 823	10 200
Affaires jugées	7 439	7 043	6 676	7 955	8 184	8 354	8 500 (3)
En instance au 15/9	15 811	17 351	19 075	21 614	23 577	25 392	23 000

(1) année judiciaire commençant au 1er septembre

(2) estimations

(3) + 5 000 transférés aux Cours

La réforme du contentieux administratif entrant en application le 1er janvier 1989, 5 000 affaires en instance seront transférées aux nouvelles cours administratives ; le contentieux soumis au Conseil d'Etat, devrait ainsi diminuer d'environ 20 à 30 %.

S'agissant de l'activité des sections administratives du Conseil d'Etat, l'évolution du nombre de projets de textes examinés montre d'ailleurs l'importance des fluctuations d'une année sur l'autre.

	1984-1985	1986	1987
Section Intérieur	1 855	1 462	1 078 (*)
Travaux publics	372	331	301
Finances	658	308	361
Assemblée générale	55	36	40

(*) dont 641 changements de nom

En ce qui concerne les membres et les personnels du Conseil d'Etat, on relèvera qu'en 1988 cinq conseillers d'Etat ont demandé à être maintenus en activité en surnombre ; en 1989, ils devraient être neuf.

La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a prévu que les cours administratives d'appel seront présidées par un conseiller d'Etat en service ordinaire ; **trois postes de conseillers d'Etat** ont été, en conséquence, créés le 1er octobre 1988.

Sept auditeurs au Conseil d'Etat ont été recrutés en 1988 par la voie de l'E.N.A. ; du fait de l'abaissement de la limite d'âge, un certain nombre de postes d'auditeurs demeure vacant ; ces emplois vacants seront pourvus par des administrateurs civils en détachement.

L'effectif des membres du Conseil d'Etat est donc actuellement de 220.

L'effectif budgétaire du personnel du Conseil d'Etat s'élève à 268, 19 emplois étant vacants. Huit suppression d'emplois sont prévues en 1989.

On soulignera, enfin, que le Conseil d'Etat prend d'ores et déjà en charge l'**informatisation** des cours administratives d'appel et que dès le 1er janvier 1989, la "commission d'admission des pourvois en cassation", prévue par la loi du 31 décembre 1987, devrait être mise en place.

VI. LA COMMISSION NATIONALE INFORMATIQUE ET LIBERTÉS

La CNIL bénéficiera en 1989 d'un budget ordinaire de 16,640 MF contre 14,713 MF en 1988.

a) Le personnel

La Commission ne dispose plus que de 37 agents contractuels, un poste ayant été supprimé.

Elle rémunère cependant, sous forme d'indemnités ou de vacations, plusieurs fonctionnaires mis à sa disposition à plein temps ou à temps partiel.

Au 1er juillet 1988, les personnels étaient au nombre de neuf indemnitaires et de deux vacataires.

b) Les moyens

L'équipement complet en machines à traitement de textes est désormais assuré.

Le système informatique datant de 1980 ne répondant plus aux besoins en continuelle extension, un projet de renouvellement et d'extension a été entrepris, un crédit de 1 500 000 francs étant prévu à cet effet dans le présent projet de budget.

Après la conclusion d'un accord intervenu entre la CNIL et le Centre national d'informatique juridique, les délibérations de la Commission sont désormais intégrées sur la base de données DIVA (Divers documents administratifs).

c) Bilan de l'activité de la commission

Depuis 1984, la Commission est présidée par M. Jacques Fauvet, ancien Directeur du journal Le Monde, notre collègue M. Jacques Thyraud étant Premier vice-président et Mme Cadoux vice-président délégué.

On note incontestablement une augmentation de l'activité de la CNIL :

Au 31 décembre 1987, la Commission a enregistré, depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1978, 170 472 déclarations et demande d'avis. Ce chiffre se décompose de la manière suivante :

. demandes d'avis :	5 949 (art. 15 de la loi)
. déclarations ordinaires :	17 487 (art. 16 de la loi)
. déclarations simplifiées :	146 626

Pour l'année 1987, la Commission a reçu 20 236 déclarations et demandes d'avis ; ce chiffre indique une certaine stabilisation des arrivées annuelles autour de 20 000.

1981	47 652
1982	36 590
1983	10 223
1984	7 423
1985	14 142
1986	22 176
1987	20 236

Le chiffre de 1987 se décompose de la manière suivante :

Demandes d'avis	1 172
Déclarations ordinaires	3 798
Déclarations simplifiées	15 266

Au cours de l'année 1987, la CNIL a tenu 25 séances plénières et adopté 125 délibérations qui se répartissent ainsi :

- . 96 avis favorables ;
- . 8 avis défavorables (ce qui porte à 20 le nombre total d'avis défavorables adoptés par la CNIL depuis sa mise en place - Voir dix ans de la CNIL, p. 248) ;
- . 6 avertissements ;
- . 2 recommandations ;
- . 4 normes simplifiées ;
- . 4 décisions de vérification sur place ;
- . 5 autres décisions (évocation de fichiers, adoption du règlement intérieur, suite à deux contrôles, modification du formulaire de déclaration et de demande d'avis).

Le nombre de saisines reçues par la Commission au cours de l'année 1987 montre que l'augmentation constatée en 1986 se poursuit et s'accroît passant à : 950 en 1985, 983 en 1986, 1 132 en 1987.

Ce dernier chiffre comprend :

Demands de conseil	117
Demands de droit d'accès indirect	87
Demands de droit d'accès direct à des fichiers de vente par correspondance ou d'organismes de presse	424
Demands de droit d'accès direct à divers fichiers	139
Plaintes	365
au total	1 132

Les saisines concernent les secteurs suivants :

Le travail et l'emploi (secteur public et privé)	157
La santé	23
Les collectivités locales	37
La protection sociale (assurance maladie, vieillesse, allocations familiales)	28
Le logement et l'urbanisme	22
La fiscalité et les douanes	28
L'enseignement	40
Les P et T et la telémotique	29
La vente par correspondance et les organismes de presse	424
Le secteur commercial	12
Les assurances, les banques et le crédit	82
La justice	17
Le ministère de l'intérieur	17
Le droit d'accès indirect	87
Divers (dont les instituts de sondages, les partis politiques...)	129
au total	<u>1132</u>

La CNIL a donc reçu 563 demandes de droit d'accès direct. La majorité de ces demandes concernent une radiation des fichiers de vente par correspondance ou de fichiers d'entreprises de presse.

La Commission transmet ces demandes et invite les intéressés à saisir directement pour l'avenir.

Les 87 demandes de droit d'accès indirect ont concerné 266 fiches du ministère de l'intérieur et de la défense (exemple renseignements généraux, gendarmerie...).

En 1986, 70 personnes avaient demandé l'accès indirect à 131 fiches.

Les fichiers du ministère de l'intérieur sont nettement plus sollicités que ceux du ministère de la défense (223 contre 43).

Nombre de demandes sont faites à la suite d'un refus d'embauche, d'habilitation ou encore d'attribution d'une distinction.

31 missions d'exercice du droit d'accès indirect ou de contrôle ont été effectuées au cours de cette année pour vérifier l'ensemble des dossiers concernés pour les demandes de droit d'accès indirect.

Pour une personne sur quatre, il a été demandé une suppression partielle ou totale de la fiche.

De plus, les magistrats chargés de procéder aux vérifications ont été amenés à plusieurs reprises à demander que soit apportée la preuve des faits retenus à la charge du requérant, la fiche de celui-ci étant incomplète ou équivoque.

Enfin des missions de contrôle afin de vérifier la bonne exécution des instructions données par la Commission ont permis de constater que les demandes de suppression avaient été satisfaisantes.

✽

+ +

Votre rapporteur pour avis a tenu à analyser ce projet de budget avec objectivité et réalisme. Comme l'avait indiqué M. le Garde des Sceaux, le projet qui est soumis à la discussion de la Haute Assemblée "pose clairement le problème des services judiciaires en choisissant la modernisation plutôt que l'augmentation linéaire des moyens". Le projet de budget de la justice pour 1989 tente de répondre à l'essentiel des préoccupations d'une justice moderne sans toutefois toujours pouvoir y parvenir par manque de moyens.

Chacun devrait prendre conscience que seuls le bouleversement des habitudes, l'instauration de réformes profondes et la mise à la disposition de notre justice de moyens suffisants viendront à bout du mal endémique qui la ronge. Comment peut-on espérer faire fonctionner un grand service public de la justice civile et pénale, commerciale et

prud'homme en n'accordant à ce dernier qu'un peu plus de 1 % des ressources de l'État. Ce service ne serait-il pas aussi essentiel que d'autres services publics qui obtiennent chaque année, et ce depuis longtemps, des crédits considérablement plus élevés que les modestes subsides qui sont annuellement reconduits à nos administrations et services judiciaires.

Compte tenu de ces observations et eu égard aux efforts déployés par la Chancellerie dans une conjoncture budgétaire très rigoureuse, votre rapporteur pour avis avait proposé à la commission de ne pas rejeter les crédits du ministère de la justice pour 1989. Nos collègues ont bien voulu apprécier l'analyse objective et nuancée qu'il leur avait présentée et lui en ont donné acte.

Toutefois, à la majorité des suffrages exprimés, la commission des Lois a estimé qu'il ne lui était pas possible d'approuver en l'état le projet de budget qui lui était présenté.