

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

## 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 1990* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME IV

JUSTICE - SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lajier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 27), 924 (tome VII) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 28) (1989-1990).

## SOMMAIRE

---

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION .....  | 3            |
| CHAPITRE PREMIER : LES GRANDES ORIENTATIONS DU<br>PROJET DE BUDGET DE LA CHANCELLERIE POUR 1990 .....                     | 5            |
| CHAPITRE II : LES SERVICES JUDICIAIRES .....  | 8            |
| A. MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES .....   | 8            |
| B. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS .....  | 19           |
| C. L'AIDE JUDICIAIRE ET L'INDEMNISATION DES COMMISSIONS<br>D'OFFICE .....   | 22           |
| D. L'ÉQUIPEMENT DES JURIDICTIONS .....  | 24           |
| CHAPITRE III : LES CONSEILS DE PRUD'HOMME .....   | 26           |
| CHAPITRE IV : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES .....  | 29           |
| A. LE CONSEIL D'ETAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS .....  | 29           |
| B. LA RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....  | 32           |
| CHAPITRE V : L'ADMINISTRATION CENTRALE,<br>LES SERVICES COMMUNS ET L'INFORMATION DU SERVICE<br>PUBLIC DE LA JUSTICE ..... | 34           |
| A. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS ...  | 34           |
| B. L'INFORMATISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE .....  | 35           |
| CHAPITRE VI : LA COMMISSION NATIONALE DE<br>L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES .....  | 40           |

Mesdames, Messieurs,

En progression de 7,06 % par rapport à l'année dernière, le projet de budget initial du ministère de la Justice pour 1990 s'élevait à 16,839 milliards de francs soit 1,38 % du budget général de l'Etat. La Chancellerie poursuit ainsi lentement mais avec continuité l'effort amorcé il y a une dizaine d'années pour améliorer la part de la Justice dans l'ensemble budgétaire. De fait, l'augmentation prévue est supérieure à celle de 1989 (6,2 %) qui, en outre, traduisait, dans une large mesure, la dernière phase de l'effort d'équipement nécessité par la réalisation du programme de construction des nouvelles prisons.

Les crédits de paiement correspondant aux moyens de fonctionnement (14,976 milliards de francs) sont en augmentation de 10 % étant observé que ce montant comprend plus de 750 millions de francs en mesures nouvelles. Si globalement les crédits de paiement correspondant aux dépenses en capital accusent une baisse de 12 % (1,862 milliards de francs contre 2,120 milliards de francs en 1989), les mesures nouvelles, s'agissant des dotations d'équipement (+ 308,52 millions de francs) progressent de + 158 % par rapport à l'année dernière.

En ce qui concerne les autorisations de programme, on relèvera, avec satisfaction, une augmentation de plus de 102 % par rapport à l'année dernière (711,2 millions de francs contre 351,6 millions de francs).

Le projet de budget de la Chancellerie prévoit enfin la création nette de + 2 131 nouveaux emplois compte non tenu des 534 emplois nouvellement "gérés" par la Justice du fait du transfert des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'administration pénitentiaire se taille, une fois encore, la "part du lion" dans cette progression d'effectifs avec 2 044 nouveaux emplois. On notera aussi l'importance que revêtent, dans ce projet de

budget, les transformations d'emplois (près de 1 600) caractéristiques d'un effort significatif de restructuration des services.

Le débat budgétaire à l'Assemblée nationale a permis d'abonder de 36,1 millions de francs les crédits de paiement alloués à la Justice. Ainsi, les moyens de fonctionnement ont été majorés de 30,5 millions de francs, soit 4 MF pour la modernisation des juridictions (opérations de nouvelles qualifications et études sur le fonctionnement des juridictions), 4 MF pour la formation professionnelle des greffes (modernisation et renforcement des moyens de l'école nationale des greffes), 10 MF pour le développement des actions de formation et d'assistance informatique (acquisition de didacticiels), 4 MF pour le renforcement de la prévention sanitaire des détenus, des mineurs et jeunes majeurs, 2,5 MF pour le développement des actions de prévention et de réinsertion menées par l'Education surveillée et diversification des modes d'hébergement des mineurs, 4 MF pour l'amélioration de l'entretien des bâtiments et du cadre de travail du personnel et enfin 2 MF pour les remplacement des agents en formation. Les crédits d'intervention ont été majorés de 5,6 millions de francs, ce qui devrait permettre de renforcer les actions menées par les Comités de probation dans le cadre des permanences d'orientation pénale (4 MF), d'améliorer l'insertion sociale des mineurs et jeunes majeurs par le développement de l'accès à la justice (1MF) et enfin de soutenir les actions entreprises par les associations dans le domaine de la protection de la jeunesse (0,3 MF) de maintenir des relations entre les personnes incarcérées et leurs enfants (0,3 MF). Les crédits d'équipement ont été, quant à eux, abondés à hauteur de 3,5 MF afin de financer divers travaux d'aménagement dans les juridictions.

Le Garde des Sceaux estime que le présent projet traduit **trois orientations** : une meilleure gestion des personnels ; la modernisation de l'administration de la justice ; l'adaptation des "réponses judiciaires" aux besoins des justiciables.

Après avoir indiqué les grandes lignes du projet, votre rapporteur pour avis évoquera la situation des services judiciaires, celle des conseils de prud'homme, des juridictions administratives, de l'administration centrale, enfin de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les budgets de l'Administration Pénitentiaire et de l'Education Surveillée feront l'objet, comme lors des trois derniers débats budgétaires, d'Avis distincts présentés par nos collègues M. Jacques Thyraud et M. Charles de Cuttoli.

## CHAPITRE PREMIER

### LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET DE LA CHANCELLERIE POUR 1990

La politique du ministère de la Justice s'articulera en 1990 autour de trois directions : une meilleure gestion des personnels ; la modernisation de l'administration de la justice ; l'adaptation des "réponses judiciaires" aux besoins des justiciables.

• La première orientation se traduira, d'abord, par une **revalorisation des rémunérations** conformément, notamment, aux protocoles d'accord signés par le Garde des Sceaux le 8 octobre 1988 avec les organisations syndicales représentatives des personnels pénitentiaires et le 6 janvier 1989 avec les organisations syndicales représentatives des personnels des greffes.

En mesures nouvelles, ce sont 165,3 MF qui devraient permettre l'amélioration des régimes indemnitaires et des conditions de travail, la prise en compte de la situation particulière des agents contractuels ainsi que le "repyramidage" de différents corps de fonctionnaires.

Le projet de budget pour 1990 prévoit aussi de dégager 24 millions de francs afin de rapprocher le montant des indemnités perçues par les magistrats et celui des indemnités dont bénéficient des corps de niveau équivalent.

Les fonctionnaires de l'administration centrale devraient, au demeurant, bénéficier d'une amélioration spécifique de leur régime indemnitaire (6 millions de francs).

Une meilleure gestion des personnels implique, en second lieu, qu'un accent particulier soit mis sur la **formation**. 16,5 millions de francs sont inscrits, à cet égard, dans le projet étant observé que 4,5 millions de francs devraient être consacrés à la formation des cadres.

L'abondement des dotations allouées aux congés-formation devrait permettre de multiplier par deux le nombre des agents pouvant bénéficier de cette mesure.

En troisième lieu, la gestion améliorée des ressources humaines se caractérisera par le **renforcement de la concertation** : à cet égard, un crédit de 2,1 millions de francs est prévu afin d'assurer

**30 000 heures supplémentaires de la concertation aux personnels pénitentiaires.**

• En ce qui concerne la modernisation de l'administration de la Justice, on évoquera, d'abord, le renforcement de l'encadrement de l'Administration centrale et la création d'échelons de gestion déconcentrée pour faire face notamment au transfert des charges de justice de collectivités locales vers l'Etat.

Il est ainsi prévu de créer 26 emplois de cadres tout en mettant en place en des échelons locaux (services locaux d'administration de la Justice pour les juridictions, mission outre-mer pour l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée).

La construction des nouvelles prisons, dit "programme 13 000" s'accompagnera par ailleurs de la fermeture de 25 établissements anciens et de l'ouverture des établissements nouveaux pour laquelle 406 MF sont prévus.

La modernisation de l'administration de la justice se traduira aussi par la relance de l'effort d'équipement. Le projet prévoit ainsi un doublement du budget au titre des autorisations de programme (+ 102,26 %).

Dans les services judiciaires, le programme intérimaire défini pour les trois prochaines années aura pour priorité l'équipement judiciaire des grandes villes (notamment le lancement de la construction de la cité judiciaire de Lyon).

La dotation globale en autorisations de programme prévue pour 1990 devrait être abondée par une ouverture complémentaire de crédits dans une prochaine loi de finances rectificative.

Pour l'administration pénitentiaire, après deux exercices consacrés aux nouvelles prisons, l'inscription de 350 MF en autorisations de programme correspond à un plan décennal tendant à moderniser le parc immobilier existant.

Pour l'Education surveillée, l'ajustement des dotations devrait assurer la poursuite de la politique de restructuration engagée depuis plusieurs années.

• S'agissant enfin de l'adaptation des "réponses judiciaires" aux besoins des justiciables, on évoquera l'effort poursuivi pour rationaliser le traitement des dossiers et des procédures. L'élaboration du schéma directeur informatique amorcée en 1988 a conduit, à définir un nouveau cadre méthodologique :

- nouvelle application "casier judiciaire"
- nouvelle application "chaîne pénale"
- application "greffe pénitentiaire"
- application "chaîne civile".

L'adaptation des réponses judiciaires nécessite aussi une évolution des pratiques et le renouvellement de certaines procédures. En ce sens, on évoquera le projet de loi relatif aux procédures d'exécution en matière civile et l'introduction par un décret du 20 juillet 1989 de diverses modifications visant à simplifier les procédures civiles. La Division de la Statistique sera, par ailleurs, renforcée de deux emplois.

En matière de prévention, enfin, l'application de la réforme du 6 juillet 1989 relative à la détention provisoire nécessite la création de 16 emplois de personnels socio-éducatifs de 30 emplois d'éducateurs pour renforcer les effectifs des services de l'éducation surveillée.

## CHAPITRE II

### LES SERVICES JUDICIAIRES

Les services judiciaires enregistreront en 1990 une progression de 6,19 % de leurs crédits de paiement. Comme nous le verrons, les mesures nouvelles traduisent, pour l'essentiel, l'amélioration de la situation des personnels.

#### A. MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES

##### Les magistrats

L'accès principal à la magistrature demeure l'Ecole Nationale de la Magistrature. En 1990, 200 magistrats issus de l'E.N.M. devraient être nommés. Le recrutement latéral devrait, selon les estimations, permettre l'intégration directe de 30 magistrats.

Le nombre des magistrats recrutés en 1988 et 1989 par l'E.N.M. et par le recrutement latéral, ainsi que les perspectives pour 1990 et 1991 apparaissent dans le tableau ci-dessous :

| Date | Nomination de magistrats issus de l'ENM |            |       | Recrutement latéral<br>(en qualité de<br>magistrat) |
|------|---|------------|-------|---|
|      | Concours                                | Article 22 | Total | -----<br>Intégrations directes                      |
| 1988 | 237                                     | 7          | 244   | 46  |
| 1989 | 225                                     | 9          | 234   | 33 *  |
| 1990 | 194                                     | 6          | 200   | 30 *  |
| 1991 | 190 *                                   | 5 *        | 195   | 30 *  |

\* Les chiffres assortis de ce signe sont des prévisions. Les autres chiffres sont acquis.

La promotion 1989 comportait 108 femmes, soit 55,10 %. Sur les 88 hommes, 28 proviennent des concours 1987, après service militaire, 20 du second concours 1988, et 39 du premier concours 1988. S'y ajoute un greffier en chef en formation probatoire. Sur les 108 femmes, 98 proviennent du premier concours 1988, 9 du second concours 1988, et une attachée d'administration centrale est en formation probatoire. Six auditeurs de justice recrutés sur titres, 4 femmes et 2 hommes, ont rejoint la promotion au mois de juillet 1989, portant son effectif à 202 personnes, 112 femmes et 90 hommes. La promotion 1989 devrait entrer en fonction au 1er février 1992.

Pour 1989, le concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature propose 190 postes dont 40 pour les concours réservés aux fonctionnaires.

|      |                  | Nombre de candidats |      | Autorisés à concourir |      | Candidats présents |      |
|------|------------------|---------------------|------|-----------------------|------|--------------------|------|
| 1987 | Concours externe | 1994                | 2383 | 1959                  | 2321 | 1210               | 1401 |
|      | Concours interne | 389                 |      | 362                   |      | 191                |      |
| 1988 | Concours externe | 1801                | 2084 | 1763                  | 2031 | 1181               | 1336 |
|      | Concours interne | 283                 |      | 268                   |      | 55                 |      |
| 1989 | Concours externe | 1670                | 1930 | 1639                  | 1889 | procédure en cours |      |
|      | Concours interne | 260                 |      | 250                   |      |                    |      |

S'agissant des auditeurs de justice nommés magistrats en 1989 on relèvera que la promotion 1987 sortie de l'E.N.M. en décembre 1988 comprenait 244 personnes qui ont été nommées par décret du 14 décembre 1988 dans les fonctions suivantes :

- 31 juges de grande instance
- 68 juges, chargés du service d'un tribunal d'instance
- 4 juges de l'application des peines
- 29 juges d'instruction
- 26 juges des enfants
- 67 substituts du procureur de la République
- 9 substituts placés auprès d'un procureur général
- 10 juges juges placés auprès d'un premier président ("magistrats volants")

**Total: 244**

En 1989, les effectifs budgétaires de magistrats s'élevaient à 5 999 dont 5 839 dans les juridictions. Le tableau ci-joint retrace l'évolution de ces effectifs depuis 1981.

| Nature des emplois        | 1981         | 1982         | 1983         | 1984         | 1985         | 1986         | 1987         | 1988<br>(1)  | 1989<br>(1)  |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cour de Cassation         | 154          | 156          | 168          | 168          | 168          | 168          | 169          | 169          | 169          |
| Cours d'appel (Métropole) | 971          | 992          | 1 039        | 1 041        | 1 042        | 1 042        | 1 057        | 1 111        | 1 123        |
| Cours d'appel (D.O.M.)    | 33           | 36           | 36           | 36           | 36           | 36           | 36           | 36           | 38           |
| T.G.I. (Métropole)        | 4 111        | 4 133        | 4 232        | 4 254        | 4 269        | 4 294        | 4 353        | 4 332        | 4 341        |
| T.G.I. (D.O.M.)           | 113          | 114          | 114          | 114          | 114          | 114          | 114          | 114          | 114          |
| Juridictions des T.O.M.   | 42           | 43           | 49           | 50           | 50           | 50           | 50           | 50           | 54           |
| Total juridictions        | 5 424        | 5 474        | 5 638        | 5 663        | 5 679        | 5 704        | 5 779        | 5 812        | 5 839        |
| Administration centrale   | 152          | 152          | 152          | 152          | 152          | 152          | 152          | 152          | 152          |
| C.S.M.                    | 6            | 6            | 6            | 6            | 6            | 6            | 6            | 6            | 6            |
| E.N.G.                    | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            | 2            |
| <b>TOTAL GENERAL</b>      | 5 584<br>(2) | 5 634<br>(2) | 5 798<br>(2) | 5 823<br>(2) | 5 839<br>(2) | 5 864<br>(2) | 5 939<br>(2) | 5 972<br>(2) | 5 999<br>(2) |

(1) Conformément à la nouvelle nomenclature adoptée dans le cadre de la loi de Finances pour 988, les emplois de magistrat placé auprès des chefs de cour d'appel sont comptés dans les effectifs des cours d'appel et non plus dans ceux des tribunaux de grande instance.

(2) Non compris 6 emplois de l'Inspection générale.

(3) Non compris 7 emplois de l'Inspection générale.

En 1990, il est envisagé de créer 9 emplois de magistrat, dont :

- 7 emplois de juge de l'application des peines ;
- 2 emplois de premier juge de l'application des peines.

Il semble indispensable à la Chancellerie de renforcer l'effectif des magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel ; ces emplois contribuent à résoudre les difficultés liées au remplacement des magistrats temporairement empêchés d'exercer leurs fonctions.

Le nombre de magistrats recrutés à titre temporaire actuellement en fonctions est de 45 ; 20 ont été recrutés en 1988 et 7 en 1989. La diminution du nombre de ces magistrats a deux causes :

- l'application des dispositions de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 relative au maintien en activité des magistrats au-delà de l'âge de la retraite, qui apporte aux juridictions le renfort de 90 magistrats en surnombre et de 126 au 31 décembre 1989 ;

- la résorption des emplois vacants (41 au 1er janvier 1990 pour 81 au 1er janvier 1989 et 107 au 1er janvier 1988).

En 1990, une dizaine de magistrats à titre temporaire devrait être recrutée.

Sur les 45 magistrats temporaires en activité, 42 le sont pour une durée de trois ans ; les deux autres pour des durées respectives de six et de neuf ans.

Le tableau ci-dessous indique les fonctions exercées par ces magistrats :

| Juge | Juge chargé instance | Juge des enfants | Juge application des peines | Juge instruction | Substitut |
|------|----------------------|------------------|-----------------------------|------------------|-----------|
| 15   | 13                   | 1                | 1                           | 2                | 13        |

On relevait parmi ces magistrats 32 anciens magistrats, quatre avocats, six fonctionnaires, deux officiers et un notaire.

Les lois organiques du 23 décembre 1986 et du 7 janvier 1988 ont permis le maintien en activité des magistrats de la Cour de cassation et des magistrats des cours et tribunaux. Pour la Cour de cassation, on a enregistré, en 1987, onze maintiens en activité pour quinze départs à la retraite par limite d'âge, en 1988, neuf maintiens sur quinze départs et, en 1989, treize sur dix-neuf départs.

Ainsi, 66 % des magistrats de la Cour de cassation atteignant la limite d'âge ont demandé à être maintenus en activité.

Au 15 juillet 1989, la Cour de cassation bénéficiait donc de **21 magistrats en surnombre**, quinze exerçant les fonctions de conseiller, six celles d'avocat général.

On peut estimer à quatorze le nombre de magistrats qui solliciteront leur maintien en activité en 1990, onze en qualité de conseiller et quatre en qualité d'avocat général.

En ce qui concerne les "magistrats volants", c'est-à-dire les magistrats placés auprès des premiers présidents et des procureurs généraux des cours d'appel, on rappellera que la loi de finances pour 1987 avait créé 17 emplois de ce type. Trente cinq nouveaux emplois ont été créés en 1988 et quatre en 1989, soit au total 56 qui sont actuellement tous pourvus. Même si elle n'envisage pas de nouvelles mesures pour 1990, la Chancellerie apprécie cette formule dont elle relève qu'elle améliore incontestablement le fonctionnement des juridictions en permettant le remplacement de magistrats empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie et de maternité ou de la participation à des stages de formation.

S'agissant des effets de la loi du 7 janvier 1988, le bilan apparaît dans le tableau suivant :

|   | 1988                   |                      | 1989                   |                      |
|---|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
|   | Retraites limite d'âge | Maintien en activité | Retraites limite d'âge | Maintien en activité |
| CA de Paris et Versailles               | 27                     | 14                   | 24                     | 14                   |
| CA de Paris, Bobigny, Créteil, Nanterre | 15                     | 4                    | 20                     | 14                   |
| CA de province                          | 82                     | 24                   | 56                     | 33                   |
| TGI de province                         | 30                     | 6                    | 22                     | 9                    |

**50 % des magistrats des cours et tribunaux atteignant la limite d'âge ont demandé à être maintenus en activité.**

Au 15 juillet 1989, 90 magistrats sont maintenus en activité et 36 le seront au cours du second semestre 1989 :

- 52 exercent les fonctions de conseiller
- 8 celles de substitut du procureur général
- 24 celles de juge
- 6 celles de substitut du procureur de la République

Pour 1990, on peut estimer à 60 le nombre de magistrats qui solliciteront leur maintien, en particulier pour exercer les fonctions de conseiller de cour d'appel.

On signalera aussi que le travail à temps partiel ne concerne que 14 magistrats sur un effectif global de 5 993 dont 2 492 femmes.

L'Ecole nationale de la magistrature assure la formation continue des magistrats en fonctions. Elle s'effectue soit sous forme de stages, soit par des sessions regroupant au plan national ou régional un certain nombre de magistrats intéressés par un thème ou exerçant des fonctions identiques.

La formation continue est obligatoire pour les anciens auditeurs de justice, à raison de deux semaines pendant chacune des huit années suivant leur sortie de l'Ecole ; elle est facultative pour les autres magistrats.

En 1988, près de 13 000 journées de formation continue ont été assurées par l'E.N.M.. En 1988 et 1989, environ 2 700 magistrats ont bénéficié de la formation continue.

En 1990, les crédits inscrits pour la formation continue dispensée par l'E.N.M. seront accrus de 1,5 MF.

Votre rapporteur pour avis souligne enfin que le projet de budget prévoit un crédit de 24 millions de francs pour la revalorisation des indemnités des magistrats.

On se rappelle que les crédits supplémentaires (22 MF) prévus initialement à ce titre pour 1988 avaient été portés à 49,6 MF à l'issue des débats parlementaires et notamment à la demande insistante de votre rapporteur pour avis. Le taux d'indemnité des magistrats est ainsi passé de 19 % à 24 %.

Pour 1989, une deuxième tranche de crédits a été votée par le Parlement (18 MF), ce qui a porté le taux moyen d'indemnité à 26 % environ.

La répartition de cette dotation a notamment permis de majorer le taux d'indemnité alloué aux vice-présidents des tribunaux de grande instance ; ont été aussi revalorisées les indemnités bénéficiant aux magistrats instructeurs et à ceux du Parquet.

Pour 1990, la mesure nouvelle de 24 MF devrait permettre d'assurer une parité entre le régime indemnitaire des magistrats judiciaires et celui des membres des juridictions administratives.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits consacrés à la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats.

| Années | Crédits supplémentaires | Taux moyen par rapport à la masse des rémunérations |
|--------|-------------------------|---|
| 1987   | ---                     | 19 %  |
| 1988   | 49,6 MF                 | 24 %  |
| 1989   | 18,0 MF                 | 26 %  |
| 1990   | 24,0 MF                 | 28 %  |
| Total  | 91,6 %                  |   |

La progression moyenne est ainsi égale à près de 9 % du traitement brut depuis 1987.

### Les fonctionnaires

En 1989, on dénombrait 16 235 fonctionnaires dans les cours et tribunaux dont 1 167 greffiers en chef, 4 031 greffiers et 11 037 personnels de bureau et de service.

Le projet de budget pour 1990 prévoit la création de 56 nouveaux emplois : 18 greffiers, 9 agents d'administration principaux, 23 commis et 6 délégués à l'administration judiciaire.

Le 6 janvier 1989, un protocole d'accord signé entre le Gouvernement représenté par le Garde des Sceaux et l'intersyndicale des personnels des greffes a porté sur les points suivants :

- le recrutement de 140 agents de catégorie C et D dans les services judiciaires au cours de l'année 1989 ;

- la revalorisation des indemnités de 3 % au 1er janvier 1989 (45 MF), de 2 % au 1er janvier 1990 et de 1 % au 1er janvier 1991 soit un montant global estimé à 92 MF ; relevons que le régime des indemnités versées aux fonctionnaires des cours et tribunaux et celui des conseils de prud'hommes a été unifié en 1989.

- la mise en place d'un plan triennal prenant effet le 1er janvier 1990 permettant aux agents des catégories C et D faisant

**fonction de greffier d'accéder au statut de greffier, par transformation d'emplois d'agents de catégories C et D en emplois de catégorie B ;**

- la poursuite des négociations sur les statuts ;
- une dotation de 2 MF pour l'amélioration des conditions de travail des personnels et d'accueil du public ;
- la généralisation de la mise en place des comités d'hygiène et sécurité au mois de janvier 1990.

Ce protocole a été suivi de négociations ayant abouti à une lettre du garde des sceaux en date du 20 avril 1989, comportant un certain nombre de mesures. On relèvera ainsi que :

- l'augmentation des indemnités sera poursuivie en 1990 ;
- le recrutement des 140 nouveaux agents se poursuit ;
- 225 emplois des catégories C et D seront effectivement transformés en emplois de greffiers ; ceux-ci seront recrutés en 1990 par concours exceptionnel ouvert aux seuls agents des services judiciaires ;

-s'agissant des statuts, on notera :

. la création de 11 postes hors échelle A, de 6 postes hors hiérarchie et de 8 postes de niveau supérieur par repyramidage de 25 postes,

. la transformation de 217 emplois de greffiers en 217 emplois de greffiers divisionnaires,

. quatre séries de mesures statutaires permettant d'accélérer les promotions de diverses catégories de fonctionnaires.

**Ces mesures spécifiques aux fonctionnaires des services judiciaires s'ajoutent aux mesures générales de promotion et de repyramidage des emplois de la Fonction publique, notamment :**

- promotion exceptionnelle de 271 agents de bureau en agents techniques de bureau ;

- l'augmentation de la proportion d'emplois de chefs surveillants (249) par suppression corrélative d'agents de service ;

- l'augmentation des effectifs de conducteurs d'automobile de 1ère catégorie et de conducteurs hors catégorie ;

- . 2 emplois de conducteurs automobile supprimés
- . 1 emploi de conducteur automobile de 1ère catégorie créé
- . 1 emploi de conducteur automobile hors catégorie créé

- l'augmentation de l'effectif du second et du troisième grade de certains corps de catégorie B :

- . 123 emplois de greffiers sont supprimés
- . 67 emplois de greffiers divisionnaires et 56 emplois de premiers greffiers sont créés.

Les perspectives de promotion en 1989 et 1990 pour l'ensemble des personnels des services judiciaires enregistreront ainsi une progression substantielle.

Par ailleurs, des négociations sur la définition des métiers de greffe se poursuivent dans le cadre d'un groupe de travail. Il a ainsi été proposé un projet de fusion des corps des greffiers en chef, greffiers, et fonctionnaires des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes.

Le projet d'unification répond à trois objectifs principaux :

- la modernisation de la gestion des greffes et des personnels concernés.

La diminution du nombre des corps de fonctionnaires des services judiciaires (de 14 à 9) devrait se traduire par un allègement des tâches de gestion :

- la mise en conformité les statuts particuliers avec le statut général des fonctionnaires ;
- l'amélioration du recrutement et de la formation des personnels des services judiciaires ; le principe de l'élévation à la licence du niveau de recrutement des greffiers en chef a été ainsi retenu.

Les vacances d'emplois de fonctionnaires des services judiciaires sont indiqués dans le tableau ci-dessous :

|  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>Cours et tribunaux</b><br>(métropole et départements d'outre-mer)<br>Greffiers en Chef<br>Greffiers<br>Personnel de Bureau<br>Personnel de Service      | 50<br>207<br>144<br>8<br>----- |
| <b>TOTAL</b>   | <b>409</b>                     |
| <b>Conseils de prud'hommes</b><br>(métropole et départements d'outre-mer)<br>Greffiers en Chef<br>Greffiers<br>Personnel de Bureau<br>Personnel de Service | 25<br>18<br>66<br>11<br>-----  |
| <b>TOTAL</b>   | <b>120</b>                     |

Le nombre de vacances chez les fonctionnaires des catégories A et B devrait se réduire en raison :

- des nominations consécutives à un certain nombre de concours ouverts en 1989 :

- recrutement au concours des greffiers en chef des cours et tribunaux (50 postes),
- recrutement au concours des greffiers des cours et tribunaux (96 postes)
- recrutement au concours des greffiers en chef des conseils de prud'hommes (9 postes)
- recrutement au concours de greffiers des conseils de prud'hommes (16 postes).

- des nominations qui doivent encore intervenir dans le cadre de l'autorisation de recruter 140 fonctionnaires supplémentaires.

On relèvera ainsi que la part du travail à temps partiel est en augmentation chez les fonctionnaires des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes.

La répartition par catégories du personnel travaillant à temps partiel est la suivante :

| Catégories                            | Effectif réel du corps au 30 juin 1989 | Effectif du personnel employé à temps partiel au 30 juin 1989 | Pourcentage au 30 juin 1989 |
|---------------------------------------|--|---|-----------------------------|
| <b><u>Cours et tribunaux</u></b>      |  |   |                             |
| Greffiers en chef                     | 1 142                                  | 49  | 4,29 %                      |
| Greffiers                             | 4 046                                  | 667   | 16,48 %                     |
| Personnels de bureau et de service    | 9 812                                  | 2 486   | 25,36 %                     |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>15 000</b>                          | <b>3 202</b>  | <b>21,34 %</b>              |
| <b><u>Conseils de prud'hommes</u></b> |  |   |                             |
| Greffiers en chef                     |  |   |                             |
| Greffiers                             | 256                                    | 13  | 5,07 %                      |
| Personnels de bureau et de service    | 446                                    | 66  | 14,79 %                     |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>1 038</b>                           | <b>188</b>  | <b>18,11 %</b>              |
|                                       | <b>1 740</b>                           | <b>267</b>  | <b>15,34 %</b>              |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                  | <b>16 740</b>                          | <b>3 469</b>  | <b>20,72 %</b>              |

L'effectif du personnel temporaire était de 427 au 30 juin 1989 (dont 34 vacataires permanents à temps partiel et 391 agents temporaires). L'enveloppe des crédits alloués sur ce point en 1989 a été reconduite pour 1990.

La formation des personnels des greffes est assurée par l'Ecole nationale des greffes de Dijon, les formateurs régionaux en

matière de formation générale et les délégués à la formation informatique en matière de formation informatique.

Le tableau ci-dessous fait apparaître pour 1988 et 1989, le nombre des agents formés ainsi que les coûts correspondants de ces formations.

|  | 1988     |              | 1989     |              |
|--|----------|--------------|----------|--------------|
|  | Effectif | Coût         | Effectif | Coût         |
| <b>Formation initiale greffiers en chef et greffiers</b> | 266      | 10 618 454 F | 287      | 11 743 179 F |
| <b>Formation continue</b>                                |          |              |          |              |
| . Sessions nationales                                    | 933      | 2 520 643 F  | 722      | 2 009 110 F  |
| . Sessions régionales                                    | 1 293    | 1 343 418 F  | 1766     | 1 946 181 F  |

L'unification des corps de fonctionnaires des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes devrait entraîner des modifications dans leur formation.

## B. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

### Statistiques d'activité

On distinguera les affaires civiles et les affaires pénales. S'agissant des premières, on constate que la plupart des juridictions civiles ont vu leur charge de travail croître d'année en année depuis 1981.

L'augmentation est considérable dans les tribunaux d'instance où le nombre d'affaires introduites en 1988 (476 500) dépasse d'un tiers celui de 1981 (358 000). Par voie de conséquence, le stock d'affaires à traiter ne se résorbe pas. Depuis 1981 le nombre d'affaires restant à juger a doublé (210 418 au 31 décembre 1988 contre 106 286 au 31 décembre 1981).

Dans les tribunaux de grande instance la baisse du volume d'affaires en stock s'est amorcée en 1985, elle est de l'ordre de

**1 % à 2 % par an. Au 31 décembre 1988, 392 442 affaires restaient à juger.**

**A la même date, le stock d'affaires restant à juger a connu une baisse sensible dans les conseils de prud'hommes notamment en 1986 et 1987. Au 31 décembre 1988, il restait néanmoins 115 475 affaires à juger, soit 24 % de plus qu'en 1981.**

**La durée moyenne de règlement des affaires civiles s'est réduite en 1988 sauf en ce qui concerne les tribunaux d'instance :**

**- dans les cours d'appel, la durée de règlement, qui évoluait depuis quatre ans entre 17 et 18 mois, est retombée en 1988 à 16,9 mois ;**

**- dans les tribunaux de grande instance, la durée de règlement des affaires baisse de 0,5 mois environ depuis 1985, et atteint en 1988 10,5 mois ;**

**- la durée moyenne de règlement des affaires portées devant les conseils de prud'hommes s'est stabilisée depuis trois ans ; elle s'établit en 1988 à 10,5 mois ;**

**- la durée de traitement des affaires devant les tribunaux d'instance est comprise entre 4 et 5 mois.**

**En matière pénale, on relèvera, d'abord, quelques statistiques : en 1987, les cours d'appel ont été saisies de 47 134 affaires contre 46 681 en 1987 ; cette même année elles ont prononcé 33 000 condamnations environ.**

**453 139 affaires nouvelles ont été portées devant les tribunaux correctionnels en 1988 contre 469 7 en 1987 ; cette dernière année, ces juridictions ont prononcé 415 000 condamnations définitives environ.**

**Quelle que soit la phase du procès pénal, on a constaté une activité plutôt en hausse jusqu'en 1985, l'amorce d'un léger recul en 1986 et une baisse d'activité en 1987, surtout dans les tribunaux correctionnels et les tribunaux de police, en raison de l'anticipation de la loi d'amnistie ;**

**On a relevé une poursuite de cette baisse d'activité, en 1988, essentiellement dans les tribunaux de police du fait de la loi d'amnistie de juillet 1988.**

**S'agissant des modes de poursuite devant le tribunal correctionnel, on observe que la procédure récente de convocation par officier de police judiciaire s'est développée et dépasse aujourd'hui**

celle de la comparution immédiate (respectivement 7,6 % et 6,8 % du total des décisions de poursuite).

**En ce qui concerne la durée des instructions pénales on retiendra que :**

- la moitié des instructions ouvertes en 1986 pour crimes ont abouti en 12 à 15 mois, les trois-quarts en moins de deux ans et trois mois.

- 57 % des instructions ouvertes en 1986 pour délits ont abouti en moins de 9 mois et presque 80 % en moins de 18 mois. A l'inverse, 14 % n'étaient pas clôturées 33 mois après leur ouverture.

### **L'amélioration de la gestion des juridictions**

Dans un souci de rationalisation et de souplesse, la Chancellerie s'attache à mieux répartir les emplois de magistrats (6 redéploiements en 1989) tout en reconduisant les mesures concernant les "magistrats volants" ou le maintien en activité.

En matière pénale, l'objectif est d'informatiser tous les circuits de la chaîne pénale (enregistrement et suivi des plaintes et procès-verbaux, préparation des audiences, édition des jugements et des pièces d'exécution), là encore et à procéder au redéploiement des agents.

Une expérience a été menée dans deux tribunaux de grande instance (Reims et Troyes) à partir de fin 1987 en vue de mettre en oeuvre un type d'organisation fondé sur la verticalisation des tâches. L'expérience a été étendue aux tribunaux de grande instance d'Angoulême et de Bourges.

Une extension est envisagée à un rythme probable de quatre juridictions par an.

Le choix des futurs lieux d'expérimentation (quatre nouvelles juridictions par an) sera effectué en fonction d'un certain nombre de critères et notamment :

- l'existence de deux ou trois chambres dans le tribunal de grande instance,

- l'informatisation préalable de la chaîne pénale.

### **La gestion des greffes**

Le souci d'améliorer a conduit la Chancellerie à prendre diverses mesures réglementaires en 1989.

Le décret du 4 mars 1988 relatif aux petits litiges devant les tribunaux d'instance a institué un nouveau mode de saisine de ces juridictions : la déclaration au greffe ainsi qu'une nouvelle procédure : l'injonction de faire.

Le décret du 6 mai 1988 relatif aux frais de justice a actualisé la liste des frais de justice et frais de justice assimilés. Il a simplifié la procédure de paiement de ces frais, en substituant à la procédure de taxe une procédure de certification par le greffier pour les frais tarifés non susceptibles d'appréciation.

Cet effort de rationalisation des tâches de greffe devrait être poursuivi en 1990.

Dans les tribunaux de grande instance, le répertoire général, permettant d'obtenir des statistiques fiables, sera étendu à compter du 1er janvier 1990 aux procédures de référés.

On notera que depuis la mise en application de la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole, les procédures de redressement judiciaire des agriculteurs sont inscrites au répertoire général.

Votre rapporteur pour avis soulignera enfin la création, au mois de février 1989, d'une "mission modernisation" chargée de diffuser dans les services judiciaires les initiatives des juridictions les plus dynamiques.

### **C. L'AIDE JUDICIAIRE ET L'INDEMNISATION DES COMMISSIONS D'OFFICE**

Relevons tout d'abord que de 1984 à 1988 les dépenses d'aide judiciaire se sont accrues de 61 % alors que les autres frais de justice ne progressaient que de 45 %.

En 1987, on a enregistré 308 860 demandes d'aide judiciaire et 273 454 admissions. Au cours de la même année 38 931 demandes ont été rejetées.

En 1988, 303 327 demandes d'aide judiciaire ont été déposées et 278 053 admissions ont été prononcées par les bureaux d'aide judiciaire dont 80 % d'aide totale et 20 % d'aide partielle. 41 098 demandes étaient, en revanche, rejetées.

La proportion des rejets s'accroît régulièrement pour atteindre 13,5 % des demandes.

Sur les 1,091 milliard de francs dépensés en 1988 au titre des frais de justice, l'aide judiciaire a représenté 327 millions de francs (soit 33,7 % de l'ensemble).

L'indemnité forfaitaire allouée aux auxiliaires de justice a été modifiée par un décret du 5 mai 1989. Les tarifs en vigueur depuis cette date sont supérieurs de 5 % à ceux fixés en 1984.

Votre rapporteur pour avis doit constater, avec une certaine inquiétude, que les plafonds mensuels des ressources n'ont toujours pas été réévalués depuis la loi de finances de 1986 (soit 3 465 F pour bénéficiaire de l'aide judiciaire totale et 5 250 F pour bénéficiaire de l'aide judiciaire partielle).

S'agissant des commissions d'office, le montant total des indemnités versées aux avocats commis pour assister les prévenus dans le cadre des procédures pénales est de 30 236 millions de francs pour 1987. En 1988, 114 000 missions de ce type ont été indemnisées (32,7 millions de francs). Le poste commission d'office représente 2,9 % des dépenses au titre des frais de justice en 1988.

A titre provisionnel, le projet de budget pour 1990 prévoit l'inscription de 399,24 MF pour l'aide judiciaire et 34,58 MF pour les commissions d'office.

On rappellera, d'autre part, que la loi du 1er décembre 1988 a institué l'aide judiciaire devant les cours administratives d'appel créées par la loi du 31 décembre 1987 ; un décret a prévu l'indemnisation des auxiliaires de justice appelés à prêter leur concours devant ces juridictions.

S'agissant de l'évolution des frais de justice, un rapport de l'Inspection des Finances a souligné l'absence de maîtrise de l'évolution globale de la dépense et l'existence de dysfonctionnements dans les procédures d'admission et de recouvrement.

Dans la perspective d'une réflexion d'ensemble sur l'économie du système, le ministère de la Justice a demandé la saisine de la Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat pour qu'un

**rapport puisse être remis au Gouvernement dans le courant de l'année 1990.**

#### **D. L'ÉQUIPEMENT DES JURIDICTIONS**

**S'agissant des opérations d'équipement judiciaire réalisées ou engagées en 1989, on notera que l'objectif tendant à engager chaque année la réalisation d'une cité judiciaire, a été atteint en 1989 : la première tranche de travaux de construction de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand a ainsi pu être financée.**

**On relève d'autre part :**

**- l'achèvement de programmes immobiliers entamés depuis quelques années, en particulier la réalisation de la cité judiciaire de Dijon, la construction du nouveau tribunal d'instance de Strasbourg, et la surélévation du palais de justice de Tours ; dans le cadre de la modernisation des juridictions de la région parisienne, on notera la construction du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes de Poissy, du tribunal d'instance de Nogent-sur-Marne et le relogement du tribunal d'instance de Courbevoie ;**

**- la poursuite d'opérations, telles que le concours d'architecture de l'extension du palais de justice de Bordeaux et de l'École Nationale de la Magistrature, celui de l'extension et de la restructuration du palais de justice de Caen, enfin, les travaux d'extension de la cour d'appel d'Aix-en-Provence ;**

**- l'engagement d'opérations nouvelles d'extension ou de relogement des juridictions, travaux de surélévation du palais de justice de Montpellier et réhabilitation de l'aile est de la cour d'appel de Versailles.**

**On rappellera enfin qu'en 1989, deux décrets du 12 avril 1989 ont créé à Elbeuf un tribunal d'instance et un tribunal paritaire de baux ruraux.**

**D'autre part, à la grande satisfaction de votre rapporteur pour avis, qui le demandait depuis plusieurs années, un tribunal de commerce a été créé à Foix par un décret du 26 avril 1989. Une chambre commerciale a été aussi instituée au tribunal de grande instance de Saverne par un décret du 26 mai 1989.**



**Relevons, encore, qu'un décret du 11 mai 1989 a rattaché l'ensemble de quelques grands aérodromes à une seule juridiction judiciaire de chaque catégorie de manière à pallier les inconvénients résultant jusqu'alors du morcellement des compétences territoriales.**

**Le projet de budget pour 1990 prévoit d'affecter à l'équipement des services judiciaires 230,5 millions de francs en crédits de paiement et 315 millions de francs en autorisations de programme. La plus grande partie de ces dotations devrait être consacrée à la construction d'un nouveau palais de justice à Lyon.**

## CHAPITRE III

### LES CONSEILS DE PRUD'HOMMES

Un certain nombre de mesures législatives ou réglementaires récentes ont modifié l'organisation et le fonctionnement des juridictions prud'homales.

S'agissant de leur compétence territoriale, la loi du 30 décembre 1986 a précisé que "lorsque le ressort d'un tribunal de grande instance comprend plusieurs conseils de prud'hommes, il est constitué une section agricole unique pour l'ensemble du ressort dudit tribunal. Cette section est rattachée à l'un des conseils par décret en Conseil d'Etat". Ainsi qu'il l'a déjà été précisé, un décret a d'autre part édicté que l'emprise de chacun des grands aérodromes de la région parisienne se trouverait désormais rattachée à un seul conseil de prud'hommes.

Un décret du 17 août 1987 a fixé à 14 872 le nombre de conseillers prud'hommes (ce chiffre s'élevait précédemment à 14 988). Le Gouvernement a, d'autre part, procédé à un redéploiement des effectifs.

Les sections de l'industrie se sont ainsi vues renforcées de 76 conseillers, celles du commerce de 230 ; les sections dites "encadrement" et "activités diverses" ont bénéficié, respectivement, de l'apport de 86 et de 62 conseillers. Les sections agricoles, en contrepartie, ont été "allégées" de 570 conseillers.

Par ailleurs, certaines disparités qui existaient entre des conseils de prud'hommes d'activité comparable ont été aménagées.

En ce qui concerne plus particulièrement les mesures visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes, on signalera qu'une circulaire du 15 novembre 1987 a eu pour objet de standardiser la plupart des imprimés utilisés par les greffes des conseils de prud'hommes.

Cette mesure était préconisée par le rapport de M. Martin KIRSH, remis au Garde des Sceaux du mois de janvier 1987.

Créé par la loi du 6 mai 1982, le Conseil Supérieur de la Prud'homie a, quant à lui, fait procéder, au mois de juillet 1985, à un audit sur le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Les résultats de l'audit ont été communiqués en deux temps : janvier

1986 et mars 1987. Ces travaux ont été complétés par des études sur des sujets tels que la conciliation du procès prud'homal. En 1989, les études ont porté par exemple sur la procédure prud'homale, la réparation du préjudice par le juge prud'homal, le traitement juridictionnel du droit du travail dans les Etats membres de la CEE.

On signalera encore que la loi du 30 décembre a créé une procédure d'urgence pour les litiges portant sur des licenciements pour motif économique. Un décret du 29 juin 1987 a aussi prévu que la tentative de conciliation intervient dans le mois de la saisine du conseil de prud'hommes et que le bureau de jugement statue dans un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle l'affaire lui a été renvoyée.

La durée moyenne des instances devant la juridiction prud'homale et les chambres sociales des cours d'appel a évolué de la manière suivante de 1982 à 1988 :

Unité : mois

| <b>Année</b> | <b>Juridiction<br/>devant les conseils de<br/>prud'hommes</b> | <b>devant les cours<br/>d'appel pour les<br/>affaires de droit social</b> |
|--------------|---|---|
| 1982         | 7,8   | 13,6  |
| 1983         | 9,5   | 15,7  |
| 1984         | 10,1  | 17,2  |
| 1985         | 11,5  | 17,4  |
| 1986         | 10,6  | 17,0  |
| 1987         | 10,8  | 18,4  |
| 1988         | 10,5  | n.d.  |

Source : répertoire général civil

Ces statistiques sont à interpréter avec prudence car il convient de tenir compte de l'ancienneté des affaires traitées.

Devant les cours d'appel, la réduction du stock des affaires de droit social (43 945 affaires en stock au 31-12-87 contre 52 598 au 31-12-85 et 49 707 au 31-12-86) a été rendue possible par l'évacuation des affaires les plus anciennes, d'où l'augmentation constatée dans le tableau ci-dessus (18,4 mois, en moyenne, pour la durée de règlement d'une affaire de droit social en 1987 contre 17,0 à 17,4 mois au cours des trois années précédentes). Avec un retour à un régime normal,

**l'indicateur de durée connaîtra une évolution plus conforme à la situation réelle des cours d'appel.**

**On notera que les relèvements successifs du taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes n'ont pas été étrangers à l'évolution constatée.**

**La durée moyenne des instances devant les conseils de prud'hommes est stable, de l'ordre de 10,5 à 11 mois (les chiffres faibles de 1982 et 1983 n'étant en fait que le reflet de la réforme des conseils de prud'hommes intervenue en 1980).**

( )

## **CHAPITRE IV**

### **LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

#### **A. LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**

En ce qui concerne l'activité de ses sections administratives, le Conseil d'Etat a constaté dans son rapport annuel une certaine stabilité, depuis deux ans, du nombre de textes législatifs et réglementaires examinés.

On constate néanmoins une progression d'activité consécutive à l'application en droit français des directives et règlements communautaires.

En ce qui concerne, en revanche, l'activité de la Section du Contentieux l'augmentation du nombre d'affaires est constante depuis dix ans.

Depuis 1981, le nombre d'affaires enregistrées chaque année a progressé de 25 % en passant de 8 350 à 10 400 ;

- le nombre d'affaires réglées a augmenté de 13 %, en passant de 7 050 à 7 932 ;

- le stock d'affaires en instance en fin d'année a augmenté de 76 %, en passant de 15 800 à 27 800 ; par voie de conséquence, le délai moyen théorique de jugement des affaires est passé de 2 ans 2 mois à 3 ans 6 mois.

Cette situation a justifié la réforme du contentieux administratif mise en place par la loi du 31 décembre 1987.

En 1989, le nombre d'affaires réglées par le Conseil d'Etat (environ 8 000) sera ainsi supérieur au nombre d'affaires entrées (estimé à 7 200 environ). Compte tenu du transfert au 1er janvier 1989 de 5 500 dossiers en instance aux cours administratives d'appel, le délai moyen théorique de jugement des affaires devrait être réduit de 8 à 10 mois environ au Conseil d'Etat.

Pour les tribunaux administratifs dont la situation est également préoccupante, les effets de la réforme devraient permettre

une stabilisation des délais de jugement compte tenu de l'augmentation du nombre des affaires.

Le rythme d'évolution du nombre de litiges (sur les quatre dernières années + 5,3 % en moyenne par an pour le Conseil d'Etat et + 8,5 % pour les tribunaux administratifs) n'est pas cependant sans poser problème.

L'évolution, depuis quatre ans, du nombre des affaires enregistrées, réglées et en instance devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, apparaît dans le tableau ci-dessous :

|                                | 1984    | 1988    | Variation (%) |
|--------------------------------|---------|---------|---------------|
| <b>Affaires enregistrées</b>   |         |         |               |
| Conseil d'Etat                 | 8 429   | 10 370  | + 23,0 %      |
| Tribunaux administratifs       | 49 354  | 68 205  | + 38,2 %      |
| <b>Affaires réglées</b>        |         |         |               |
| Conseil d'Etat                 | 6 548   | 7 932   | + 21,1 %      |
| Tribunaux administratifs       | 43 217  | 54 478  | + 26,0 %      |
| <b>Affaires en instance</b>    |         |         |               |
| Conseil d'Etat                 | 19 310  | 27 767  | + 43,8 %      |
| Tribunaux administratifs       | 78 569  | 122 790 | + 56,3 %      |
| <b>Délai moyen de jugement</b> |         |         |               |
| Conseil d'Etat                 | 2 ans   | 3 ans   | 7 mois        |
| Tribunaux administratifs       | 11 mois | 6 mois  |               |
|                                | 1 an    | 2 ans   | 6 mois        |
|                                | 10 mois | 3 mois  | 5 mois        |

La section du rapport et des études créée en 1985 a vu ses missions se développer ; en 1988 et 1989, d'importantes études lui ont été demandées : adaptation à l'évolution de notre société des règles et principes du droit de la famille, mesures propres à assurer une exécution rapide et complète des décisions de la juridiction administrative ; la section du rapport entreprend d'autre part une réflexion sur les relations entre le droit communautaire et le droit interne, compte tenu de l'adoption de l'Acte unique et de la perspective du marché intérieur.

Le Conseil d'Etat assure le fonctionnement du Conseil Supérieur des Tribunaux administratifs, mis en place en janvier 1988 ainsi que de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, créée par la loi du 11 mars 1988.

**Le Secrétariat général du Conseil d'Etat prendra enfin en charge la gestion du corps des conseillers de tribunal administratif et de cours administratives d'appel à compter du 1er janvier 1990. Au 1er janvier 1991, le Secrétariat général devrait également gérer les crédits de la juridiction administrative, de fonctionnement et d'investissement ainsi que les personnels travaillant dans les greffes.**

**Au 1er juillet 1989, les effectifs du Conseil d'Etat – membres et fonctionnaires – étaient les suivants :**

**• Membres du Conseil d'Etat :**

- 1 vice-président
- 6 présidents de section
- 95 conseillers d'Etat
- 2 maîtres des requêtes (dont 15 en cabinet ministériel ou à la Présidence de la République)
- 31 auditeurs

↳ **Soit 195 membres, dont 180 en service effectif.**

**• Autres fonctionnaires :**

- 41 agents de catégorie A
- 42 agents de catégorie B
- 138 agents de catégorie C
- 47 agents de catégorie D

**Soit 268 agents.**

**On sait, d'autre part, que la loi précitée du 23 décembre 1986 a permis le maintien en activité au-delà de la limite d'âge des conseillers d'Etat qui le souhaitaient.**

**Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, on a constaté que :**

- 34 personnes ont atteint la limite d'âge ;
- 22 ont bénéficié des dispositions de la loi (dont 3 ont interrompu, depuis, leur activité) ;
- 12 ont été admis à la retraite lorsqu'ils ont atteint la limite d'âge (dont un vice-président non susceptible d'être maintenu en activité) ;

- 6 parlementaires en situation de détachement ;
- 1 membre de la CNCL ;
- 1 juge à la Cour de Justice des Communautés européennes de Luxembourg.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1990 prévoit pour le Conseil d'Etat, l'inscription d'un crédit de 13,2 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement. En matière d'équipement, les travaux de modernisation devraient nécessiter 2,8 millions de francs en crédits de paiement et 3,1 millions de francs en autorisations de programme.

L'essentiel des mesures nouvelles prévues par le projet est justifié par le transfert de la gestion du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

## **B. LA RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

La loi du 31 décembre 1987 a créé cinq cours administratives d'appel, compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs. Le transfert de cette compétence est intervenu au 1er janvier 1989 en ce qui concerne l'appel des jugements rendus en matière de plein contentieux.

Les cours administratives d'appel de Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris, dont le ressort a été fixé par un décret du 15 février 1988, ont rendu leurs premières décisions au mois de janvier 1989.

En 1988 et en 1989, 73 emplois de magistrats ont été créés dans les cours.

En 1990, il est prévu de créer 23 nouveaux emplois.

Dans les greffes, 138 emplois ont été créés en 1988 et 1989. Pour 1990, le projet de loi de finances prévoit la création de 38 emplois.

On notera que ce n'est qu'à partir de l'année prochaine que les nouvelles juridictions "fonctionneront" à effectifs complets.

Sur les six premiers mois de l'année 1987, 2 687 recours ont été enregistrés dans les cours et 1 060 affaires jugées.

La réforme a incontestablement déjà permis un allègement du stock d'affaires en instance devant le Conseil d'Etat, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

Le renforcement des effectifs des tribunaux administratifs (+ 24 emplois en 1988, + 12 emplois en 1989 et + 18 emplois prévus pour 1990) devrait par ailleurs permettre une diminution des délais de jugement en première instance. L'augmentation du nombre des litiges portés devant la juridiction administrative rend néanmoins nécessaire la poursuite de cet effort (+ 8 % par an pour les tribunaux administratifs sur les cinq dernières années, + 4,5 % pour le Conseil d'Etat).

D'ores et déjà, huit décrets d'application de la loi du 31 décembre 1987 ont été pris, notamment ceux concernant la procédure devant les Cours administratives d'appel, l'institution de la procédure de référé-provision et celle de la commission d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat.

Un nouveau code des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel (partie réglementaire) devrait entrer en vigueur dès le premier janvier 1990 tandis qu'un décret sur les procédures préalables de conciliation est toujours en cours d'élaboration.

## **CHAPITRE V**

### **L'ADMINISTRATION CENTRALE, LES SERVICES COMMUNS ET L'INFORMATION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE**

#### **A. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS**

Les crédits de paiement prévus en 1990 pour l'administration centrale devraient s'élever à 2,234 milliards de francs, soit une augmentation de 0,81 % par rapport à 1989. L'administration centrale devrait bénéficier de la création de 26 nouveaux emplois, même si 30 suppressions (compte tenu des services extérieurs communs) devraient intervenir au titre du redéploiement des effectifs. Le régime indemnitaire des personnels sera abondé de 6 millions de francs et modulé selon de nouvelles modalités.

Il est aussi prévu de procéder à une modification du pyramidage des emplois (78) et à des transformations d'emplois (47) afin d'assurer une meilleure adaptation à l'évolution des missions du service, un déroulement normal de carrière aux agents et la "contractualisation" d'agents vacataires permanents.

Un crédit de 13 millions de francs devrait permettre l'extension des locaux, afin de répondre notamment à des nécessités fonctionnelles de regroupement géographique des services, notamment informatiques.

La chancellerie estime que l'administration centrale doit jouer un rôle majeur dans la formation :

- formation des personnels de l'administration centrale : un crédit supplémentaire de 0,5 MF (+ 41 %) est ouvert à cet égard ;

- formation des cadres du ministère : un crédit de 4,5 millions de francs est dégagé à cet effet.

On relèvera aussi la modification du statut des infirmiers (1,4 MF) et la revalorisation de la prime de service des infirmiers en fonction à l'administration pénitentiaire (0,46 MF).

Le projet de budget prévoit encore l'amélioration du régime des oeuvres sociales : outre la consolidation du crédit ouvert en 1989 au budget des charges communes, une mesure supplémentaire de 1,3 MF permettra de poursuivre la "remise à niveau" des dotations engagées depuis plusieurs années.

Il est enfin prévu d'étendre à tous les départements des comités d'hygiène et de sécurité.

On signalera aussi que 42 emplois seront créés dans les services extérieurs communs, (assistants sociaux et infirmiers) pour le programme de construction des nouvelles prisons et le renforcement des permanences d'orientation pénale.

## **B. L'INFORMATISATION DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE**

Rappelons tout d'abord que depuis un arrêté du 1er mars 1988, c'est la **Division de l'informatique** qui est maître d'oeuvre de toute réalisation informatique au sein du ministère de la justice.

Cette Division assure la cohérence du système d'information, prend en charge la réalisation technique des projets et assure la maintenance et l'évolution des applications existantes. Elle gère les centres de traitement de l'information et assiste les utilisateurs dans les sites déconcentrés.

Responsable de la planification des projets dans le cadre défini par le schéma directeur, elle élabore les normes et les méthodes informatiques propres au ministère.

Articulée autour de six unités, la division de l'informatique assure la maintenance des applications existantes et le développement d'applications nouvelles.

### **La maintenance des applications existantes**

Il s'agit d'abord des applications pénales :

- le bureau d'ordre pénal de la Cour de cassation ;

- le bureau d'ordre pénal des tribunaux de la région parisienne ;
- la chaîne pénale des tribunaux de moins de trois chambres.

Viennent ensuite les applications civiles et commerciales :

- le bureau d'ordre civil de la Cour de Cassation ;
- la "gestion intellectuelle des Moyens" soulevés dans les pourvois de la Cour de Cassation (GIMO) ;
- la gestion informatique de la Cour de Cassation ;
- la gestion des affaires civiles de quatre cours d'appel ;
- la gestion des affaires civiles des tribunaux de grande instance, de trois chambres et plus ;
- la gestion des affaires civiles des tribunaux de grande instance de moins de trois chambres ;
- la gestion des affaires civiles des tribunaux d'instance.

Il existe aussi des applications pénitentiaires :

- le "Fichier National des Détenus" qui a été mis en place au début de l'année 1988 ; il s'agit d'une application accessible à partir des cent-quatre-vingt-six établissements pénitentiaires de France métropolitaine. L'accès se fait au moyen de minitels.

Cette application comprend la saisie des fiches d'écrou des détenus et de leurs mouvements, une recherche selon différents critères et des statistiques sur les effectifs des établissements selon différents critères (sexe, âge, taux d'occupation des établissements...).

- la gestion des comptes nominatifs des détenus ;
- les déclarations annuelles des salaires des détenus à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

On évoquera encore l'application "casier judiciaire national".

Cette application est exploitée au Centre de Traitement Informatique de Nantes et il comprend l'identification des personnes physiques, une recherche par phonétisation des noms propres, la

saisie des fiches, la gestion des condamnations et la délivrance des bulletins.

Il existe enfin des applications administratives concernant notamment :

- la gestion des personnels des greffes de juridictions, des établissements pénitentiaires, magistrats, éducateurs de l'éducation surveillée et personnel administratif ;

- la comptabilité de l'Administration Centrale ;

- la gestion des bibliothèques ;

- la gestion des concours des surveillants de l'administration pénitentiaire ;

- la comptabilité des services départementaux de l'éducation surveillée ;

- la gestion des uniformes des surveillants.

### **Le développement d'applications nouvelles**

Le nouveau schéma directeur pour 1990-1994 a défini des priorités qui devraient concerner les secteurs suivants :

#### **• Les applications pénales**

La nouvelle chaîne pénale est destinée aux tribunaux de grande instance. Cette chaîne intégrera les fonctions suivantes : le bureau d'ordre, les scellés, l'audiencement, les jugements, l'instruction, l'archivage, les statistiques et les expertises.

Des études préalables sont actuellement en cours ; ce projet sera mis en place dans les juridictions de région parisienne au début de l'année 1991.

D'autres fonctions seront développées dans cette nouvelle application : la communication avec le casier judiciaire, les procédures spécifiques au T.G.I. de Paris, les mises à l'épreuve et les appels correctionnels.

#### **• Les applications civiles et commerciales**

La nouvelle chaîne civile est destinée à gérer les bureaux d'ordre des tribunaux de grande instance puis des cours d'appel, des conseils de prud'hommes et des tribunaux d'instance.

Les études sont en cours et les premiers sites pilotes doivent être équipés au deuxième semestre 1990.

• Les applications pénitentiaires

Le greffe pénitentiaire, nécessaire aux nouveaux établissements pénitentiaires du programme 13 000, sera réalisé en deux lots. Pour le premier, les études sont en voie d'achèvement et la programmation est commencée. L'installation sur site pilote aura lieu à la fin de l'année 1989.

La prise en charge du détenu qui comprend les visites, la détention, la gestion des comptes nominatifs des détenus ainsi que le travail pénitentiaire sera mise en place progressivement au cours de l'année 1990.

• L'application Casier judiciaire national

Le nouveau Casier judiciaire national, dont la vétusté du matériel et du logiciel requiert une complète refonte, intégrera la communication télématique et devrait permettre d'accélérer les consultations.

Pour conclure ce paragraphe, votre Rapporteur pour avis relèvera qu'en dépit de la poursuite d'un effort significatif (l'ensemble des crédits informatiques représentent 1 % du budget de la Chancellerie), la diffusion de matériels informatiques demeure encore hélas insuffisante.

En ce qui concerne les juridictions, on observe ainsi que :

- 126 tribunaux de grande instance disposent d'une application pénale plus ou moins complète ;
- 16 T.G.I. disposent d'une application civile ;
- 3 T.G.I. à compétence commerciale sont équipés ;

- 82 tribunaux d'instance disposent d'un produit de gestion informatisée des affaires civiles ;
- 2 conseils de prud'hommes seulement sont équipés ;
- 4 cours d'appel disposent d'une application civile très partielle.

**En matière de documentation juridique, 135 terminaux d'interrogation de banques de données sont installés dans les juridictions.**

**En matière de bureautique, on indiquera que 346 micro-ordinateurs étaient, au 1er juillet 1989, implantés dans 196 juridictions. Dans le cadre d'un "plan bureautique", la Chancellerie souhaiterait que les logiciels actuellement en service ou en cours de mise au point puissent, outre les applications de traitement de texte, assurer les fonctions suivantes ;**

- gestion du service des expertises (application utilisable par tous les types de juridiction) ;
- gestion des saisies-arrêts sur salaires (informatisation de la partie procédurale et de la partie comptable destinée aux tribunaux d'instance) ;
- gestion du personnel pour chaque cour d'appel ;
- gestion des comités de probation et d'assistance aux libérés afin d'uniformiser les pratiques de ces comités en leur permettant de gérer leur activité ;
- gestion par les tribunaux d'instance des tutelles des incapables majeurs et mineurs protégés ainsi que des tutelles aux prestations sociales ;
- gestion budgétaire des juridictions (répartition des crédits de fonctionnement, préparation de budgets prévisionnels).

**Le projet de loi de finances pour 1990 prévoit une augmentation importante (+ 53 %) des crédits destinés à poursuivre l'exécution du plan bureautique : 9,8 millions de francs devraient ainsi permettre l'achat de 200 micro-ordinateurs supplémentaires.**

## **CHAPITRE VI**

### **LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES**

La Commission nationale de l'informatique et des libertés dispose actuellement de 37 agents contractuels :

- 11 agents de catégorie 1
- 6 agents de catégorie 2
- 10 agents de catégorie 3
- 5 agents de catégorie 4
- 5 agents de catégorie 5

De plus, la Commission rémunère, sous forme d'indemnités, 6 fonctionnaires mis à sa disposition et, sous forme de vacations, un informaticien de haute technicité.

Dotée cette année d'un nouveau matériel informatique, la CNIL fait face à une augmentation continue de son activité et à une diversification de ses interventions.

Depuis quatre ans, on a relevé les évolutions suivantes :

- les dossiers traités (demandes d'avis du secteur public et déclarations du secteur privé) sont passés de 8 000 en 1984 à plus de 20 000 en 1987 et à près de 22 000 en 1988 ;
- les saisines de la Commission (plaintes, demandes de conseil, demandes de droit d'accès), de 550 en 1984 ont atteint plus de 1 100 en 1987 et dépassé 1 700 en 1988.

Alors que l'instruction de l'ensemble de ces dossiers est de plus en plus complexe, la CNIL est très sollicitée pour participer à des actions de formation et de sensibilisation.

Le projet de budget 1990 de la Chancellerie prévoit pour la C.N.I.L. un budget ordinaire légèrement supérieur à 17 millions de francs contre 16,6 millions en 1989.

La C.N.I.L. ne devrait bénéficier en 1990 que de deux mesures nouvelles :

- un crédit de 60 000 F destiné à couvrir les frais de traduction auxquels doit désormais faire face la Commission en raison de l'internationalisation de ses relations ;

- un crédit de 150 000 F pour l'organisation d'un colloque en 1990 sur le thème de "la protection des données dans le futur espace européen".

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur pour avis ne portera pas une appréciation comparative sur le présent projet de budget. Prétendre qu'il est meilleur que tel ou tel autre peut apparaître en effet comme subjectif.

Il paraît plus objectif de faire une balance.

Parmi les dispositions que votre rapporteur considère comme positives, il faut retenir le montant de 16,8 milliards de francs, ce qui a pour conséquence une progression de 7,06 % (1 milliard de francs de plus qu'en 1989). Pour les crédits de paiement, la croissance est supérieure de près de deux points à celle du budget de l'État.

La création de 2 132 emplois au total est un élément important à prendre en compte. C'est, avec celui de l'éducation nationale, le seul budget qui prévoit des créations de postes dans une telle proportion même s'il faut encore se garder de les juger suffisantes, au moins dans certains domaines.

Face à la situation critique créée par la surpopulation carcérale, le gouvernement a affirmé sa volonté de poursuivre la mise en application du programme dit "des 13 000 places". Mais, comme je rappelait avec beaucoup de pertinence Monsieur le Président de la commission des Lois, "la justice a trop longtemps été un parent pauvre". Le handicap dont elle souffre ne date pas de ces dernières années. Il sera long à réduire.

Chacun s'accorde à reconnaître que le rattrapage d'un tel handicap commande pour la justice un grand projet liant étroitement mesures nouvelles, réformes législatives, réforme des structures et des moyens.

Ce grand projet paraît s'esquisser dans l'avant-projet de modernisation présenté par M. le Garde des sceaux le 23 février

**dernier. Il trouve dans le budget de 1990 ses premières traductions financières.**

**Certes, votre rapporteur doit à l'objectivité de dire que ce budget a aussi ses insuffisances en ce qui concerne notamment les crédits alloués à l'administration centrale et aux services judiciaires, les créations d'emplois dans les greffes judiciaires, la réduction des délais de traitement des affaires par les juridictions, la dotation destinée à revaloriser les indemnités des magistrats, enfin, les crédits d'équipement des juridictions.**

**Aux yeux de votre rapporteur pour avis, ce budget pose néanmoins les premiers jalons d'un redressement.**

**Répondre aux besoins de la justice de la prochaine décennie exige une croissance maîtrisée mais continue des moyens et donc une stratégie inscrite dans une perspective pluriannuelle.**

**Tenant compte de ces observations et eu égard aux efforts politiques déployés par la chancellerie dans une conjonction budgétaire vigoureuse, votre rapporteur pour avis avait proposé à la commission de ne pas rejeter les crédits de la justice pour 1990.**

**Ce vote aurait été le signe d'une volonté commune de joindre nos efforts à ceux du garde des sceaux afin d'améliorer le système judiciaire français et de faire en sorte que la justice de notre pays devienne un véritable service public, moderne et fondamental de l'Etat, à l'échelle européenne.**

**Cependant, votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits affectés au ministère de la justice dans le projet de loi de finances pour 1990.**