

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Jean ARTHUIS

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourgine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Göttschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 30), 1639 (tomes VII et VIII) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

Lois de finances. - Justice.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	13
CHAPITRE PREMIER : L'ADMINISTRATION CENTRALE : UNE LEGITIMITE CONTESTEE	15
I - UN PROBLEME D'ORGANISATION	15
II - UNE VELLEITE DE REFORME	16
CHAPITRE II. LES SERVICES JUDICIAIRES : UNE ATTENTE DECUE	19
I - LA CRISE DU MONDE JUDICIAIRE	19
II - LES MESURES NOUVELLES EN 1991	21

CHAPITRE III : LES SERVICES PENITENTIAIRES : UNE FIN DE PROGRAMME	31
I - LA SITUATION DES PRISONS EN FRANCE	31
II - LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE	33
III - LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	34
CHAPITRE IV : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN INVENTAIRE NECESSAIRE	35
I - LA SITUATION ACTUELLE	35
II - LE BUDGET DE 1991	39
CONCLUSION	41
Annexe 1	
Modifications apportées par l'assemblée nationale	43
Annexe 2	
Accord sur la formation continue du 30 mars 1990	45
Annexe 3	
Expérience de centres de responsabilité	49

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

L'insuffisance des moyens matériels de la justice n'est qu'un des aspects d'une crise de l'institution qui semble généralisée.

1. Les justiciables, comme l'ont révélé plusieurs enquêtes d'opinion, n'ont plus confiance dans la justice :

- **l'accès aux tribunaux reste difficile : un peu plus de 250.000 admissions à l'aide judiciaire sont prononcées chaque année, alors qu'une quinzaine de millions de décisions sont rendues. Le rapport Bouchet remis en avril dernier a mis en évidence la nécessité d'actualiser le seuil d'admission à l'aide judiciaire, et de ne plus exclure certains contentieux du bénéfice de l'aide légale. Une provision de 75 millions de francs est certes inscrite dans le projet de budget pour accompagner la réforme de l'aide judiciaire. Toutefois, il semble que le projet de loi annoncé par le Gouvernement au cours de la présente session soit retardé, ce qui donne à cette inscription de crédits complémentaires un caractère fâcheusement irréaliste.**

- **les délais de jugement demeurent dans leur ensemble excessifs, parfois inadmissibles.** De 4,3 mois devant les tribunaux d'instance en 1989, ils atteignent 9,7 mois devant les tribunaux de grande instance, et 16 mois devant les cours d'appel. Les juridictions administratives connaissent une situation nettement plus dégradée encore, puisque le délai moyen de jugement des tribunaux administratifs est de deux ans et quatre mois, celui du Conseil d'Etat atteignant deux ans et huit mois. Encore ces chiffres ne sont-ils que des moyennes : certaines juridictions sont en fait considérées comme sinistrées, telle la cour d'appel d'Aix-en-Provence, où le délai de jugement de la chambre sociale est de trois ans, certaines affaires devant le Conseil d'Etat attendent plus de cinq ans avant d'être jugées...

la **crise de confiance** qui résulte de cette situation est renforcée par les "affaires" ternissant l'image de la justice. Les aspects positifs de celle-ci, pourtant nombreux, restent absolument inconnus de l'opinion, et il faut établir un contact permanent entre le juge et ses justiciables, afin d'effacer cette image négative : au-delà de la mise en place du service de communication de l'administration centrale prévue pour 1991, c'est en fait chaque juridiction qui devrait avoir les moyens de faire connaître son activité auprès du public ;

- la **nécessité de restaurer la crédibilité de la justice française** prend tout son sens dans le contexte de l'ouverture européenne et du **risque de délocalisation des entreprises** vers des pays voisins à justice plus rapide. Ainsi, le contentieux de la **délinquance financière** constitue-t-il actuellement un des handicaps de la justice en France.

2. Les magistrats et greffiers connaissent un malaise évident :

- **Une désaffection certaine** pour le métier de magistrat, certainement liée à la dévalorisation matérielle et sociale de la fonction, se traduit par un problème de vacance des postes : près de 150 en 1990, ce qui amène à recourir désormais au système des magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel, mobilisables immédiatement pour pallier aux insuffisances d'effectifs dans les tribunaux du ressort de la cour. Le problème est encore plus aigu pour les fonctionnaires des services judiciaires.

- Devant l'accroissement et la spécialisation des contentieux, il apparaît que **le métier de magistrat doit être redéfini**. Le recrutement devrait être élargi, la formation devenir permanente, la spécialisation être officialisée : à ces trois conditions seulement, les magistrats pourront traiter à égalité avec les nouvelles professions juridiques.

Par ailleurs, le magistrat doit accepter, pour être véritablement indépendant, **d'être efficace** : ce qui implique un partage des tâches dans la juridiction, avec la mise en place d'une aide à la décision par des personnels qualifiés - notamment les greffiers - et d'une assistance à la gestion par de véritables services administratifs.

Même si le ministère de la justice doit garder un rôle d'orientation, **il faut encourager l'autonomie de moyens des juridictions** pour augmenter leur souci d'efficacité. Ainsi, la mise en place d'un centre de responsabilités à la Cour d'appel de Metz constitue-t-elle une expérience particulièrement intéressante avec un contrat d'objectif, en terme de volume et de délais de jugement, assortie d'une enveloppe de moyens librement gérée.

Enfin, le problème de **la carte judiciaire** doit pouvoir être abordé de manière novatrice : s'il existe actuellement un déséquilibre dans les charges de travail des juridictions du fait de leur implantation locale, il faut éviter toute solution technocratique de fermeture de tribunaux, basée sur des recensements de population. En revanche, l'appareil judiciaire existant pourrait être mieux utilisé, en mettant fin à l'universalité de compétences des juridictions, et en acceptant de spécialiser, au plan local, certaines d'entre elles, dans des contentieux aujourd'hui de plus en plus différenciés.

3. La Chancellerie doit reconquérir une place aujourd'hui contestée.

- Actuellement, le ministère de la justice est dominé par ses **problèmes d'organisation** :

· **L'administration centrale, sévèrement critiquée** par un rapport d'inspection de juin 1989, apparaît particulièrement cloisonnée : les directions "nobles" de législation s'opposent aux directions de gestion, alors que le rôle de la direction d'administration générale est contesté. Par ailleurs, et comme le montre une enquête effectuée en 1988 auprès des juridictions par la direction des affaires criminelles et des grâces sur "l'innovation en matière pénale", l'administration centrale reste centralisatrice et abstraite dans ses orientations ;

· **les circonscriptions d'action du ministère n'ont aucune cohérence** : directions départementales et régionales, ressorts de juridictions, antennes interrégionales d'équipement obéissent à des découpages différents qui ne peuvent qu'entraver la conception et la mise en oeuvre des politiques : si ce phénomène est reconnu, il n'est pas encore remis en question.

- **Cette insuffisance de structures explique sans doute la difficulté d'évaluer les actions menées.** La Chancellerie - ceci ressort de l'enquête précitée - semble souvent mal connaître l'activité des juridictions. Le ministère reconnaît ne pas avoir les moyens de connaître l'état du parc immobilier des services judiciaires, de même qu'il s'interroge sur l'impact des interventions de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, il est à craindre que la faiblesse des moyens et la difficulté d'évaluation n'expliquent largement **l'absence d'un véritable projet pour la justice** : ainsi aucun objectif n'est fixé pour définir un fonctionnement normal des juridictions - dans un délai raisonnable - ce qui permettrait d'élaborer une programmation de moyens. Au contraire, les crédits supplémentaires, année après année, ne font que parer au plus pressé pour rattraper des réformes de procédure conçues sans être assorties de moyens...

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de la justice, sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a indiqué que le budget de la justice en 1991 s'inscrivait dans un contexte de crise généralisée de l'institution, et que l'annonce par le Premier ministre, le 22 février 1990 de l'année de la justice n'avait pas enrayer ce phénomène.

Il a précisé que les moyens de la justice progressaient de 6,7 % en 1991, et que cette progression, hors mouvements de structure, et en tenant compte de l'achèvement du programme des 13.000 places de prison, était de 12,1 %.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite procédé à la présentation par actions du budget de la justice.

Les crédits de l'administration centrale progressent de 13,7 %, du fait des créations et transformations d'emplois, et des dépenses d'informatique, en augmentation de 85,7 millions de francs.

Le budget des services judiciaires progresse de 10,7 % avec 325 créations d'emplois et 326 transformations d'emplois de magistrats répondant aux nécessités de fonctionnement des juridictions. Les moyens en matériel progressent de 67,8 millions de francs, l'équipement de 187 millions de francs, ce qui reste encore largement en-deçà des besoins de rénovation.

Les crédits du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et tribunaux administratifs progressent de 71 % du fait du transfert des moyens de fonctionnement en provenance du budget de l'intérieur, et de la création de 58 postes.

Les crédits des services pénitentiaires diminuent de 4,8 % du fait de l'arrivée à terme du programme des "13.000" places, alors que près de 800 emplois sont encore créés en 1991, et que les moyens de fonctionnement sont augmentés de 274,6 millions de francs.

Enfin, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse augmentent de 9,6 %, essentiellement du fait d'un effort en direction des moyens d'intervention et d'investissement.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a exposé les principales observations qu'appelle l'examen du budget de la justice. Il a souligné que la crise de la justice dépassait très largement le problème de ses moyens matériels.

Cette crise touche particulièrement les justiciables, du fait des difficultés financières d'accès aux tribunaux, et des délais de jugement excessifs. Par ailleurs, l'image de la justice est altérée dans l'opinion publique par les "affaires", ce qui devrait être compensé par un large effort de communication au plan de chaque juridiction.

La crise touche également les professions judiciaires, ce qui se manifeste par une vacance des postes importante. Il faut redéfinir le métier de magistrat, par la spécialisation, et l'aide à la décision par des personnels qualifiés. Par ailleurs, l'autonomie des juridictions devrait être renforcée, et enfin la Chancellerie doit résoudre de nombreux problèmes d'organisation qui entravent actuellement son action.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a souligné l'absence d'un véritable projet pour la justice dans les années à venir, ce qui devrait amener le Sénat à rejeter le budget de la justice.

Une discussion s'est ensuite ouverte, à laquelle ont pris part **MM. Christian Poncelet, président, Henri Goetschy, Roland du Luart, François Trucy, Jacques Oudin et Henri Collard.**

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, en réponse aux intervenants, a indiqué que les délais moyens de jugement, souvent excessifs, recouvraient de grandes disparités entre les juridictions, certaines d'entre elles pouvant être considérées comme sinistrées; il a insisté sur la nécessité de mener une réflexion sur l'encombrement des juridictions, et sur la trop grande rigidité de l'organisation judiciaire.

Il a également précisé que la fin du programme des "13.000" n'excluait nullement la rénovation et la construction d'autres établissements.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a souligné que la crise de la justice était à la fois un problème de moyens et un problème de statut social, et expliquait largement la crise de recrutement que connaissait la magistrature.

Il a insisté sur la situation particulièrement préoccupante de la juridiction administrative et a rappelé que la crise générale de l'instruction judiciaire ne devait pas faire oublier les expériences originales menées par certaines juridictions en réaction à la montée de certains contentieux.

La commission a ensuite décidé de **proposer au Sénat de rejeter le budget de la justice pour 1991.**

Mesdames, Messieurs,

Les crédits demandés pour 1991 au titre de la Justice s'élevaient à 18.013,26 millions de francs, ce qui représente **une progression annuelle de 6,7 %**, due essentiellement au renforcement des moyens des services :

	1990	1991	Evolution (en %)
Titre III Moyens des services	14 703,36	16 376,25	+ 11,4
Titre IV Interventions publiques	309,72	340,54	+ 9,9
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
autorisations de programme	715,30	958,10	+ 34,0
crédits de paiement	1 867,67	1 296,17	- 30,6
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
autorisations de programme	1,40	0,60	- 57,2
crédits de paiement	0,50	0,30	- 40,0
TOTAL D.O. + C.P.	16.881,25	18.013,26	+ 6,7

Plusieurs querelles ont entouré la présentation de ce budget : quant à son poids dans le budget total de l'Etat jugé insuffisant (1,41 %), quant à sa contraction du fait de l'arrivée à terme du programme des 13.000 places de prisons nouvelles, enfin quant à la comptabilisation de ses moyens d'engagement ou de ses moyens de paiement. Seul un examen **par actions** permet d'établir une appréciation objective, après avoir rappelé les quelques modifications de structure affectant l'évolution des crédits en 1991 :

1. Les crédits relatifs à l'indemnisation des victimes d'infractions sont transférés sur un fonds extra-budgétaire : - 82,24 millions de francs.

2. Les crédits de personnel, fonctionnement et équipement des juridictions administratives sont transférés du budget de l'intérieur à celui de la justice : + 178,7 millions de francs.

3. Enfin, les crédits de paiement alloués pour la construction des établissements pénitentiaires du programme "13.000" sont réduits de 1.290 millions de francs en 1990 à 452 millions de francs en 1991, soit - 838 millions de francs

(en millions de francs)

	1990	1991
Total des crédits	16 881,25	18 013,26
Indemnisation des victimes	82,24	
Moyens des juridictions administratives		- 178,70
Constructions programme " 900"	- 1 290,00	- 452,00
TOTAL	15.509,01	17.382,56

Hors ces mouvements de structure, la progression des crédits est de 12,1 %.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION CENTRALE : UNE LEGITIMITE CONTESTEE

I - UN PROBLEME D'ORGANISATION

L'organisation de la chancellerie est sans doute le reflet des problèmes qui traversent le monde de la justice : en témoignent les multiples problèmes d'organisation relevés par le rapport de la mission relative à l'organisation des administrations centrales, en juin 1989.

- **Le cloisonnement**

Les services de l'administration du ministère de la Justice se sont juxtaposés, au fil des années, et de la prise en charge de nouvelles compétences. Ainsi, aux deux grandes directions, "nobles", des affaires civiles et des affaires criminelles, se sont ajoutées une direction du personnel, une direction de l'administration pénitentiaire, une direction de l'éducation surveillée, et enfin une direction de l'administration générale et de l'équipement, d'ailleurs mal acceptée par les services existants.

- **Le centralisme**

De par la nature de ses missions, le **ministère de la justice est centralisateur** : qu'il s'agisse de tirer les conséquences des décisions juridictionnelles dans le domaine pénal, ou d'assumer une responsabilité générale dans l'élaboration de la législation générale.

La **déconcentration** est partielle, et se fait au sein de circonscriptions qui ne sont pas coordonnées entre elles : ressort de cours d'appel pour les affaires civiles et criminelles, délégations régionales pour la protection judiciaire de la jeunesse, directions régionales pour l'administration pénitentiaire.

- **L'archaïsme**

Il n'existe pas de **politique du personnel**, chaque secteur gérant ses propres effectifs au nom de la spécificité : magistrats, éducateurs, gardiens... ce qui aboutit à un renforcement des corporatismes, une difficulté à lutter contre un taux de vacance élevé des postes, un recours insuffisant à des administrateurs, techniciens et gestionnaires.

La **communication**, au sein du ministère, et à l'extérieur, est très limitée, ce qui est paradoxal pour une administration très souvent sollicitée par les médias.

II - UNE VELLEITÉ DE REFORME

En 1991, les crédits de l'administration centrale évoluent de la manière suivante :

(en millions de francs)	1990	1991	1991/1990
Administration centrale et services communs			
Dépenses ordinaires - Titre III	2.332,59	2.651,40	+ 13,66
Dépenses en capital - Titre V	11,9	15	+ 26
TOTAL D.O. + C.P.	2.344,49	2.666,40	+ 13,7

- **Les emplois**

Au 1er janvier 1990, les effectifs de l'administration centrale étaient de 1.354 emplois. Ils devraient augmenter de 29 unités, ainsi réparties :

Effectifs au 1er janvier 1990	Créations et suppressions par catégorie
15	+ 1 sous-directeur
159	+ 2 magistrats
109	+ 13 attachés d'administration centrale
163	+ 10 secrétaires administratifs
2	+ 3 documentalistes
143	+ 10 contractuels
28	+ 1 agent catégorie A Equipement
577	- 11 catégories C et D

La création de 18 emplois est liée :

- à la création d'un service communication (+ 6 emplois) ;
- à la restructuration de la division informatique (+ 4 emplois) ;
- à la mise en place d'une mission "équipements judiciaires" ;
- à l'amélioration de l'encadrement technique de divers services.

De même :

- 21 emplois des services extérieurs sont transformés en emplois d'administration centrale ;
- 28 emplois sont transformés pour adapter les effectifs aux besoins du service.

Par ailleurs, le personnel des services extérieurs communs progresse de 946 emplois, notamment, du fait de la création de 52 emplois d'assistante sociale, d'un poste d'infirmier, et de la suppression d'un poste d'assistant social contractuel.

Enfin, le nombre d'emplois des "antennes régionales d'équipement" diminue de 72 à 71, du fait du transfert d'un poste de catégorie A "Equipement" aux services de l'administration centrale.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité, soulignée par la mission relative à l'organisation des administrations centrales, de renforcer les services du ministère en gestionnaires et techniciens de haut niveau. Les créations d'emplois prévues en 1991 ne paraissent pas véritablement refléter cette préoccupation.

- **Le fonctionnement**

La dotation des crédits d'informatique progresse très fortement, de 85,7 millions de francs, du fait de la poursuite du programme d'informatisation de l'administration centrale, des études pour la conception et le développement des nouvelles applications, de la création de supports logistiques communs pour l'exploitation des nouvelles applications nationales.

Les moyens de fonctionnement progressent de 6 millions de francs.

La formation continue des agents mobilise 5 millions de francs supplémentaires. Un accord cadre sur la formation continue au ministère de la Justice a été signé le 30 mars 1990 ; il prévoit notamment, en 1991, la conclusion d'une négociation sur la possibilité de porter la durée minimum de formation par agent à 5 jours sur 3 ans pour la période 1991-1993 (voir en annexe 2 le texte de l'accord).

La mise en place d'un service de communication entraîne l'inscription de 5 millions de francs : votre rapporteur souligne la nécessité de doter de moyens de communication les juridictions, ce qui aurait un impact certainement beaucoup plus grand auprès de l'opinion publique.

Enfin, les travaux de la mission modernisation, mise en place en 1989, ont abouti à l'élaboration de conventions mobilisant des moyens locaux et centraux, pour la réalisation de projets novateurs par les juridictions et les services extérieurs. A cet effet, 10 millions de francs ont été inscrits pour constituer une réserve budgétaire.

CHAPITRE II

LES SERVICES JUDICIAIRES :

UNE ATTENTE DECUE

Le mécontentement du monde judiciaire devant le projet de budget de la justice pour 1991 est le fait d'une déception après l'annonce, par le Premier ministre, le 22 février 1990, de l'"année de la Justice" en 1991 : les moyens alloués par le budget n'ont pas pu atténuer un malaise devenu très profond.

I - LA CRISE DU MONDE JUDICIAIRE

A trois reprises, les 21 juin, 25 octobre et 30 novembre de cette année, le monde judiciaire a exprimé son mécontentement par des grèves. L'insuffisance des moyens matériels de la justice n'est qu'un des aspects d'une crise de l'institution qui semble généralisée.

Les justiciables n'ont plus confiance dans la justice.

Outre les "affaires" multiples qui ternissent l'image du pouvoir judiciaire, c'est l'accès même au juge qui est perçu comme difficile, voire impossible :

- les délais de jugement demeurent dans leur ensemble excessifs, parfois inadmissibles. De 4,3 mois devant les tribunaux d'instance en 1989, ils atteignent 9,7 mois devant les tribunaux de grande instance, et 16 mois devant les cours d'appel. Ces chiffres ne sont que des moyennes, et certaines juridictions peuvent être en fait considérées comme sinistrées : ainsi, le délai moyen de jugement devant la cour d'appel de Colmar est de 23,9 mois, devant celle d'Aix-en-Provence de 21 mois, devant celle de Bordeaux de 20,3 mois, devant celle de Montpellier, ou de Rennes, de 20 mois... Pour les tribunaux de grande instance, la durée moyenne de jugement est de 17,6 mois à Bastia, de 17,5 mois à Ajaccio, de 15,5 mois à

Avesnes, à Gap, de 14,3 mois aux Sables d'Olonne, de 14 mois à Pointe-à Pitre.

Le phénomène est encore plus préoccupant en ce qui concerne les juridictions administratives ; depuis la création des cours administratives d'appel, le délai moyen de jugement du Conseil d'Etat a diminué de 10 mois, pour s'établir à 2 ans 8 mois 10 jours... Celui des cours est déjà de 1 an 10 mois, celui des tribunaux administratifs de 2 ans 4 mois 10 jours, en légère augmentation en 1989 par rapport à 1988...

- **L'accès à la justice est loin d'être gratuit** : comme le montre le rapport de la commission Bouchet, remis en avril 1990 au Premier ministre, l'aide judiciaire qui avait été instituée en 1972 pour couvrir 75 % de la population, dont 45 % en aide totale, ne concerne pas la majeure partie de la population aux ressources insuffisantes pour accéder à la justice, du fait de l'évolution des seuils d'attribution et de l'exclusion de certains contentieux : un peu plus de 250.000 admissions à l'aide judiciaire sont prononcées chaque année, alors que 12 millions de décisions de justice ont été prononcées en 1987...

- **Les professions judiciaires elles-mêmes connaissent un malaise évident** :

- Une désaffection certaine pour le métier de magistrat, liée à la dévalorisation matérielle et sociale de la fonction, se traduit par un problème de vacance des postes :

Effectifs budgétaires au 1er janvier 1990	Effectifs réels au 1er novembre 1989
5 984	5.837

Le phénomène est encore beaucoup plus aigu pour les fonctionnaires des services judiciaires :

Effectifs budgétaires au 1er janvier 1990	Effectifs réels au 1er novembre 1989
18 004	17.482

C'est en fait le métier de magistrat, comme celui de greffier, qui doit être redéfini.

Devant la montée en volume des contentieux et leur spécialisation, le recrutement des magistrats devrait être élargi, leur formation devenir permanente. L'enseignement dispensé à l'Ecole nationale de la magistrature ne semble pas assez axé sur une formation concrète : en tout état de cause, une scolarité de quelques mois ne peut plus suffire à donner les moyens aux magistrats de dominer des affaires devenues de plus en plus complexes, et d'être à égalité avec des professions juridiques de mieux en mieux structurées.

Par ailleurs, le magistrat doit accepter, pour être véritablement indépendant, d'être efficace : ceci implique une redistribution des tâches au sein des juridictions, où les greffiers seraient chargés d'une véritable aide à la décision, (comme cela se pratique d'ailleurs parfois dans les faits), par la mise en état des affaires, la recherche de jurisprudence, la proposition de solutions, et ceci suppose également la mise en place d'une gestion matérielle rigoureuse des dossiers.

II - LES MESURES NOUVELLES EN 1991

a) Les crédits des services judiciaires progressent en 1991 de près de 11 %.

(en millions de francs)

Services judiciaires	1990	1991	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires			
- Titre III	6.152,98	6.595,32	7,2
- Titre IV	279,64	296,66	6,0
Total	6.432,62	6.891,98	7,1
Dépenses en capital			
- Titre V	222,85	476,00	+ 113,9
Total general D.O. + C.P.	6.655,47	7.367,98	10,7

• En ce qui concerne les dépenses ordinaires, trois séries de mesures produisent leurs effets en 1991 : la suite de l'application de l'accord du 6 janvier 1989 conclu entre le Garde des Sceaux et les organisations représentatives du personnel des services judiciaires, les deux premières tranches du protocole de revalorisation de la grille de la fonction publique, enfin la décision prise à la suite

des mouvements de mécontentement du monde judiciaire en 1990 de renforcer les moyens des juridictions.

- **325 emplois sont créés en 1991, dont, en ce qui concerne les magistrats :**

- 6 emplois pour des magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel : (il en existe actuellement 62) 23 cours d'appel seront alors dotées de ce type d'emplois, afin de leur permettre de faire face aux nécessités de service, du fait des vacances ou des absences ;
- 10 emplois de juge des enfants sont créés ; il semble que le nombre actuel de juges des enfants soit très insuffisant par rapport aux besoins : un juge pour 58.189 jeunes de 0 à 19 ans - et ceci alors que le juge des enfants est responsable de la prescription des mesures de protection judiciaire de la jeunesse ;
- 5 emplois de juge de l'application des peines, afin de répondre aux nécessités nées de l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires du programme "13.000" ;
- 4 emplois de magistrats outre-mer : 2 en Guyane, 2 à Mayotte ;
- 3 emplois pour l'inspection générale des services judiciaires.

- Par ailleurs, 326 emplois de magistrats sont transformés : 13 dans les cours d'appel et 313 dans les tribunaux de grande instance. Il s'agit d'une première étape d'un plan de transformation de 1.717 emplois qui part d'une triple constatation :

- **la pyramide d'âge des magistrats est très déséquilibrée** : 51,5 % des effectifs sont groupés sur la tranche d'âge de 31 à 44 ans ;

- **le niveau des emplois correspond aux degrés des juridictions**, puisqu'en dehors des grands tribunaux de la région parisienne, le premier grade correspond aux cours d'appel, le deuxième grade aux tribunaux de grande instance ;

- **la structure interne des juridictions est insuffisante**, en magistrats de niveau intermédiaire et en nombre de chambres.

Cette transformation des emplois a donc pour objet :

- d'améliorer le nombre de présidents de chambre par rapport à celui des conseillers et d'élever le nombre de chambres des juridictions dont l'activité le justifie ;

- de permettre aux magistrats de progresser dans leur carrière sans abandonner leurs fonctions dans des juridictions de première instance.

En ce qui concerne les autres personnels des services judiciaires, 300 emplois sont prévus, se répartissant de la manière suivante :

- 43 emplois de greffiers en chef (1 emploi localisé en Polynésie, 38 emplois de formateurs régionaux et délégués à la formation informatique, 4 emplois de maitres de conférence à l'école nationale des greffes).

- 135 emplois de greffiers (dont 1 emploi localisé en Polynésie, 1 emploi à Mayotte, 1 emploi à la Réunion, 4 emplois dans les Antilles-Guyane).

- 110 emplois d'adjoints, d'agents administratifs et d'agents de service (dont 2 emplois localisés à Mayotte, 1 emploi localisé en Polynésie et 7 emplois localisés dans les Antilles-Guyane).

12 emplois de délégués à l'administration judiciaire locale.

Enfin, et en application du protocole d'accord du 6 janvier 1989, 100 emplois d'agents administratifs sont transformés en emplois de greffiers, afin de permettre à des agents assurant des fonctions de greffier d'en avoir le grade.

- **Les hausses de rémunérations résultent quant à elles :**

- de la revalorisation générale des rémunérations publiques : + 108,9 millions de francs ;

- de la revalorisation indemnitaire des magistrats : le niveau de leurs primes est porté de 28 à 31 % du traitement brut, ce qui constitue la quatrième étape d'une augmentation amorcée dans le budget de 1988, où les primes avaient progressé de 19 à 24 % du traitement (+ 41,2 millions de francs) ;

- d'une revalorisation indemnitaire des fonctionnaires des greffes, de 16,15 millions de francs, qui traduit la poursuite de

l'application du protocole du 6 janvier 1989 conclu entre le Garde des Sceaux et les organisations syndicales ;

- de l'application du protocole de revalorisation de la grille de la fonction publique du 6 janvier 1989.

- **L'effort de formation continue progresse de 4 millions de francs pour les personnels des greffes et pour les magistrats, en application de l'accord cadre du 30 mars 1990 sur la formation.**

- **Les moyens de fonctionnement des juridictions sont augmentés de 67,8 millions de francs. Un effort particulier est fait en direction de l'amélioration de la maintenance et de l'entretien des bâtiments (+ 9 millions de francs) et des actions de modernisation.(3 millions de francs). Par ailleurs, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des juridictions (y compris la Cour de Cassation et les cours d'appel) est rassemblé sur un même chapitre, 37-92 "Fonctionnement des juridictions".**

- **Une mesure nouvelle de 15 millions de francs est prévue en direction des dépenses d'informatique, bureautique et télématique.**

*** Les opérations suivantes sont programmées :**

• **La réalisation de la chaîne civile, dont l'objectif est d'assurer l'informatisation de la gestion des affaires civiles et pour laquelle l'implantation du premier site pilote est prévue en septembre 1991 ;**

• **La réalisation d'une nouvelle chaîne pénale, en retard sur la planification initiale et qui se fera autour des priorités suivantes : développement d'un bureau d'ordre pénal, d'un service d'audiencement, d'un module "greffe correctionnel", d'un module "instruction", deux modules devant être implantés dans les tribunaux de grande instance de Créteil et de Paris.**

*** Par ailleurs, une déconcentration des crédits sera effectuée à hauteur de 20 millions de francs en direction des chefs de cour, pour une plus grande responsabilité dans l'équipement micro-informatique des juridictions.**

- **Enfin, une expérience de centre de responsabilité est prévue à la Cour d'appel de Metz (voir annexe 3).**

• **L'équipement des juridictions fait l'objet d'un effort budgétaire supplémentaire de 187 millions de francs en crédits de**

paiement, alors que les autorisations de programme progressent de 318,5 à 500 millions de francs.

A la charge de l'Etat depuis le 1er janvier 1987, le **parc immobilier** des juridictions représente 1,6 million de m² et 1.200 bâtiments.

Le ministère de la Justice n'a pas les moyens de connaître de manière exhaustive ces immeubles et procède par voie d'échantillonnage au moyen des antennes régionales d'équipement. A priori, les moyens nécessaires à la rénovation de ces immeubles, selon le ministère lui-même, seraient, en fait, de 5 milliards de francs en cinq ans...

Votre rapporteur reste un peu perplexe devant la insuffisance évidente de moyens d'appréhension du parc immobilier des juridictions.

• **Les crédits de paiement inscrits en 1991 s'élèvent à 476 millions de francs, dont :**

- **37 millions de francs** pour les travaux de restructuration des cours d'appel,

- **421,5 millions de francs** pour des opérations concernant des juridictions du 1er degré : cités judiciaires de Lyon, Clermont Ferrand,

- **15 millions de francs** pour la préparation d'un programme pluriannuel d'équipement comportant la construction de nouvelles cités judiciaires et la restructuration de divers sites.

Actuellement, deux hypothèses financières ont été formulées pour ce programme pluriannuel de 5 ans : l'une à 4.780 millions de francs, l'autre à 2.500 millions de francs.

Le premier programme permet la réalisation de huit cités judiciaires, une vingtaine de restructurations lourdes et une enveloppe de 981 millions de francs pour la rénovation.

Le deuxième comporte la réalisation de quatre cités judiciaires, une quinzaine de restructurations et des opérations de rénovation à hauteur de 686 millions de francs.

L'année 1991 ne constitue donc qu'un préliminaire au programme de rénovation du parc immobilier des juridictions, dans la mesure où l'essentiel des actions consiste en études de reconnaissance du parc immobilier, de hiérarchisation de priorités et de réalisation de projets correspondant à des engagements déjà pris.

b) Les juridictions administratives

• Du fait du transfert des crédits de personnel, fonctionnement et équipement des cours administratives d'appel, les crédits des juridictions administratives dans le budget de la Justice progressent de près de 71 % :

	1990	1991	Evolution 1991/1990 (en %)
Conseil d'Etat (C.A. + T.A.)			
Dépenses ordinaires			
- Titre III	284,72	475,8	67,1
- Titre IV		8,8	
Total D.O.	284,72	484,6	70,2
Dépenses en capital	4,3	9,3	116,2
TOTAL D.O. + C.P.	289,02	493,9	70,9

Toutefois, pour effectuer une comparaison à structure constante, il faut rapprocher les dotations de 1990 concernant les juridictions administratives dans les budgets de la Justice, de l'Intérieur, des DOM-TOM, avec les crédits de ces juridictions dans le budget de la Justice en 1991 :

(en millions de francs)

	Budget 1990 (Justice, Intérieur, DOM-TOM)	Budget 1991 (Justice)	1991/1990 (%)
Conseil d'Etat	139,116	159,514	14,4
Personnel	114,608	128,067	
Fonctionnement	14,607	17,107	
Informatique	7,601	11,040	
Equipement (C.P.)	2,3	3,3	
C.A.A. - T.A.	302,475	334,415	+ 10,6
Personnel	220,262	241,182	
Fonctionnement	66,653	71,173	
Informatique	4,760	7,260	
Remboursement d'emprunt	8,8	8,8	
Equipement (C.P.)	2	6	
Total	441,591	493,929	+ 11,8

(1) L'ensemble des dépenses étant regroupé sur une ligne Conseil d'Etat, la part revenant aux C.A.A. et T.A. a été communiqué par le Conseil. Cette répartition est indicative.

Source : Ministère de la Justice

• **Les résultats obtenus, au cours des années 1988 et 1989, sont les suivants :**

	1988	1989	1989/1988
Conseil d'Etat			
Affaires enregistrées	10.370	8.205	- 20,9
Affaires réglées	7.932	8.238	3,8
Stock d'affaires en instance au 31.12	27.767	22.191	- 20,1
Délai moyen de jugement	3 ans 6 mois	2 ans 8 mois 10 jours	- 19,1
Cours administratives d'appel			
Affaires transférées du Conseil d'Etat	5.565		
Affaires nouvelles enregistrées	4.591	2.114	- 54
Affaires jugées	2.617	2.081	- 20,5
Affaires jugées	7.539	7.572	0,4
Stock d'affaires au 31.12	2 ans 10 mois	1 an 10 mois	- 35,5
Délai moyen de jugement			
Tribunaux administratifs			
Affaires enregistrées	68.205	70.629	3,5
Affaires réglées	54.478	57.400	5,4
Stock d'affaires au 31.12	122.790	135.980	10,7
Délai moyen de jugement	2 ans 3 mois	2 ans 4 mois 10 jours	4,8

• **Vers une amélioration du fonctionnement :**

- La réduction des délais de jugement à un an -ce qui paraît être un maximum acceptable pour le justiciable- supposerait d'atteindre le chiffre de 7 à 800 conseillers. Là aussi, l'aide à la décision devrait mobiliser, de plus en plus, des attachés d'administration centrale recrutés à cet effet, afin de généraliser l'expérience réalisée au Conseil d'Etat sur des contentieux spécialisés.

- Les moyens de fonctionnement des juridictions administratives devraient être considérablement renforcés, afin :

- de pouvoir donner un bureau à chaque conseiller et des moyens de secrétariat adaptés -ceux-ci sont souvent en retrait par rapport à ceux d'une administration ordinaire aujourd'hui ;

- d'organiser un mode de gestion adapté des dossiers de contentieux, notamment par l'informatique et d'instituer une obligation de juger, au-delà d'un certain délai.

• Le budget de 1991 ne traduit que de manière très lointaine ces objectifs pourtant indispensables.

- Les dépenses de personnel

600 emplois sont transférés du budget de l'Intérieur. -45 sont créés à partir du 1er janvier 1991, dont 30 emplois dans les greffes et 15 au Conseil d'Etat pour assurer la gestion des personnels des juridictions administratives ; 28 emplois de conseillers de tribunaux administratifs sont également créés.

La loi du 31 décembre 1987 était accompagnée d'un plan de renforcement des effectifs des tribunaux administratifs et de créations d'emplois dans les cours administratives d'appel :

Années	Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel
1988	24	42 (plus 3 emplois de conseillers d'Etat pour 3 des présidents de cour)
1989	12	31
1990	36	23

Toutefois, une phase de transition assez longue a été nécessaire : en effet, ce n'est qu'en 1989 que les conseillers recrutés en 1988 sont arrivés dans les cours, après six mois de formation.

Par ailleurs, les 2/3 des emplois ont été pourvus à partir des tribunaux, ce qui a significativement modifié la composition des juridictions.

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement

Aucune mesure nouvelle significative ne figure dans les crédits de fonctionnement des juridictions administratives. On relève l'inscription de 4 millions de francs au titre de l'informatisation des cours et tribunaux, de 1,5 million de francs pour l'informatisation du service de gestion du personnel rattaché au Conseil d'Etat, de 500.000 francs pour la formation des agents : le niveau de ces mesures reste, comme on le voit, très limité.

Par ailleurs, et en ce qui concerne l'installation matérielle des juridictions, 4 millions de francs sont inscrits en mesures nouvelles pour la modernisation du Conseil d'Etat et 6 millions de francs pour l'équipement de l'ensemble des cours et tribunaux.

CHAPITRE III

LES SERVICES PENITENTIAIRES : UNE FIN DE PROGRAMME

La réduction des crédits de l'administration pénitentiaire traduit l'arrivée à terme du programme des "13.000" places, amorcé à la fin de l'année 1988.

	1990	1991	Evolution 1991/1990 (en %)
Services pénitentiaires			
Dépenses ordinaires			
Titre III	4 249,9	4 809,3	+ 13,3
Titre IV	19,9	21,9	+ 10,0
Total D.O.	4 262,8	4 831,2	+ 13,3
Dépenses en capital			
Titre V	1 583,0	740,0	- 53,3
Titre VI	0,5	0,3	- 40,0
Total dépenses en capital	1 583,5	740,3	- 53,0
TOTAL D.O. + C.P.	5.846,4	5.571,5	- 4,8

I - LA SITUATION DES PRISONS EN FRANCE

Au 1er janvier 1990, le nombre total d'établissements pénitentiaires était de 177, avec une capacité d'accueil de 38.573 places ; le nombre de détenus était de 44.000, ce qui représente un taux d'occupation de 114 %, dont la pression s'exerce surtout sur les maisons d'arrêt qui accueillent les prévenus en détention provisoire et les condamnés définitifs à l'emprisonnement dont la

libération est fixée à un terme inférieur à un an, ou bien en transfert d'établissement.

De 1969 à 1988, la population carcérale s'est accrue de 51 %, du fait de l'augmentation de la durée moyenne de détention : + 39 %, alors que le taux d'incarcération baissait de 8 %.

Le poids de la détention provisoire s'est accru de 37 à 42 % dans l'ensemble des détentions et, du fait, de l'allongement de sa durée moyenne.

Le programme "13.000" avait pour objet l'extension de la capacité des établissements à 50.000 places. Il a été lancé au milieu de l'année 1987 et a commencé d'être réalisé à partir de juin 1988.

Au 1er août 1990, 12 établissements ont été livrés à l'administration pénitentiaire, avec une capacité totale de 6.600 places.

L'échéancier de la seconde tranche du programme est de :

- 4 établissements au cours du 2^e semestre de 1990,
- 8 établissements entre janvier et octobre 1991,
- 1 établissement (Grasse) en juin 1992 avec une nouvelle capacité d'accueil de 6.250 places.

Aucun crédit d'investissement n'est demandé pour le programme "13.000", dans la loi de finances initiale pour 1991.

Hors programme "13.000", la dotation d'équipement des établissements, de 740 millions de francs en 1991, correspond :

- à plusieurs opérations sur les maisons centrales : 160 millions de francs,

notamment pour la construction de la première tranche du centre pénitentiaire de Ducos à la Martinique, le complément de la construction et du mobilier à la maison d'arrêt de Borgo, en Corse ;

- à des opérations sur les maisons d'arrêt et centres de semi-liberté, 126,5 millions de francs : restructuration de la maison d'arrêt de Marseille, modernisation de la maison d'arrêt de Fresnes ;

- à diverses opérations à l'Ecole Nationale d'administration pénitentiaire, 1,5 million de francs ;

- a la suite du programme spécial de construction :
452 millions de francs.

Dans cette enveloppe :

- 151 millions de francs sont consacrés à des opérations de restructuration, modernisation et entretien des établissements pénitentiaires existants,

- 35 millions de francs a la sûreté des établissements,

- 20 millions de francs à l'achèvement du plan triennal d'amélioration des conditions de travail.

II - LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le budget de 1991 prévoit la création de 54 emplois de surveillants pour les établissements "13.000", s'ajoutant aux 2.320 emplois créés par les budgets précédents. En 1992, devraient être ajoutés 208 emplois de surveillants pour les deux derniers établissements. Au total, ce sont 3.029 emplois qui auront été créés, pour 12.850 places, soit un gardien pour quatre détenus. A ces emplois s'ajoutent 3 emplois de directeur, afin de renforcer les directions régionales.

27 emplois sont créés pour les départements d'outre-mer où l'encadrement paraît insuffisant.

Par ailleurs, **260 emplois de personnel de surveillance sont créés afin d'augmenter le taux de compensation pour le calcul des besoins du service** : cette mesure tend à prendre enfin en considération **les absences** -liées notamment à la formation- des gardiens, et à adapter les moyens aux nécessités du service.

Enfin, 26 emplois sont créés, pour le milieu ouvert, et notamment pour les comités de probation placés auprès des juges d'application des peines, chargés d'une mission de contrôle et de lutte contre la récidive.

En ce qui concerne **les revalorisations indemnitaires**, l'impact du protocole d'accord signé le 8 octobre 1988 avec les organisations syndicales est de 30 millions de francs, et concerne l'amélioration des conditions de travail et de logement des personnels. S'y ajoutent quelques mesures nouvelles : aide au logement (6 millions de francs), location et achat de logements de service (0,486 millions de francs et 4,8 millions de francs), accompagnement social

des mutations de personnels consécutives aux fermetures d'établissements (5,4 millions de francs).

III - LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

La poursuite de la mise en service des établissements du programme "13 000" se traduit par l'inscription d'une mesure nouvelle de 274,6 millions de francs.

Pour élever le niveau de sécurité des établissements, un emploi est créé à l'administration centrale afin de constituer une cellule technique chargée d'une mission d'évaluation et de conception. Des crédits d'un montant total de 50 millions de francs (dont 35 millions de francs de crédits d'équipement) correspondent à la mise en oeuvre d'un programme étalé sur quatre ans.

La poursuite de la politique d'amélioration de la prise en charge sanitaire des détenus se traduit par la création de dix emplois pour l'établissement public hospitalier de Fresnes et un crédit supplémentaire de 6 millions de francs pour la prise en charge sanitaire des détenus.

Un crédit supplémentaire de 2 millions de francs sera consacré à la formation professionnelle des personnes incarcérées. Les crédits de frais de déplacement (+ 24,8 %) et d'entretien immobilier (+ 13 %) ont fait également l'objet d'un effort particulier.

Enfin, six établissements seront retenus dès 1991 pour une première expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement et des crédits d'entretien des détenus.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN INVENTAIRE NECESSAIRE

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progressent de manière non négligeable en 1991 :

	1990	1991	Evolution 1991/1990 (en %)
Protection judiciaire de la jeunesse			
Dépenses ordinaires			
- Titre III	1 573,851	1 716,681	+ 9,1
- Titre IV	10,053	13,053	+ 29,8
Total D.O	1 583,904	1 729,734	+ 9,2
Dépenses en capital			
- Titre V	42,500	53,200	+ 25,2
TOTAL D.O. + C.P.	1.626,404	1.782,934	+ 9,6

I - LA SITUATION ACTUELLE

- **Le champ d'action de la protection judiciaire de la jeunesse :**

Le système de protection judiciaire de la jeunesse rassemble les institutions et travailleurs sociaux qui prennent en charge la population des mineurs et jeunes majeurs, délinquants ou en danger, dans le cadre de mesures décidées à titre principal par le juge des enfants.

Le juge des enfants dispose, pour choisir la mesure à prescrire, de dispositifs d'investigation tels que les enquêtes sociales, l'observation ou l'action éducative en milieu ouvert.

Lorsque l'affaire est en état, le juge peut ordonner une mesure de suivi en milieu ouvert, un placement dans un établissement ou dans une famille d'accueil.

• Les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse

Trois catégories d'intervenants collaborent :

- le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse,
- le secteur associatif habilité,
- les services sociaux du département.

Le volume des interventions respectives du secteur public et du secteur privé est très variable selon les départements concernés et leurs traditions.

- Le secteur public, qui comprend 300 établissements et plus de 5.500 emplois, a effectué les prises en charge suivantes depuis 1985 :

Années	en internat		en placement familial		en hébergement financé		en camps de vacances (2)	
	Nombre	%(1)	Nombre	%(1)	Nombre	%(1)	Nombre	%(1)
1985	6274	10,0	751	1,2				
1986	6023	9,2	855	1,3	1272	2,0		
1987	6383	9,7	1017	1,5	1139	1,7		
1988*	5861	8,5	1111	1,6	887	1,3	1278	1,9
1989*	5521	7,9	1438	2,1	1316	1,9	1300	1,9

(1) % par rapport au total des jeunes pris en charge

(2) renseignement non disponible avant 1986

(3) renseignement non disponible avant 1988, camps de vacances organisés et encadrés par le personnel de la structure, assimilable à l'internat

• Le secteur associatif habilité

Les personnes privées auxquelles l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs doivent être habilitées, selon la loi du 6 janvier 1986, au titre de l'enfance délinquante, de l'assistance éducative, ou des deux à la fois. En application du décret du 6 octobre 1988, l'ensemble de ces personnes ou établissements devra avoir formulé une demande de renouvellement d'habilitation avant le 6 octobre 1991.

L'activité du secteur privé a évolué de la manière suivante :

Equipement du secteur habilité :

ANNEE	Etablissements	O.M.O	O.A.E	A.E.M.O	P.F	E.S	C.O.E	TOTAL
1984	627	22	22	145	47	77	9	949
1985	634	22	22	145	49	77	8	957
1986	647	22	22	153	49	77	8	978
1987	648	22	22	154	49	78	9	982
1988	646	24	22	149	49	82	10	982
*1989	650	25	22	151	49	83	10	990

* Chiffres provisoires

O.M.O : services d'observation en milieu ouvert

O.A.E : services d'orientation et d'action éducative

A.E.M.O : services d'action éducatives en milieu ouvert

C.O.E : services de consultations d'orientation éducative

E.S : services d'enquêtes sociales

Enquêtes sociales et consultations :

Années	ENQUETES SOCIALES (1)						CONSULTATIONS					
	Financées D.P.J.J		Autres		Ensemble		Financées D.P.J.J		Autres		Ensemble	
	Nombre	%	Nombre	%	Total	%	Nombre	%	Nombre	%	Total	%
1984	17077	79,3	4449	20,7	21526	100	1210	90,6	125	9,4	1335	100
1985	17278	81,9	3816	18,1	21094	100	1404	93,0	105	7,0	1509	100
1986	17823	83,0	3647	17,0	21470	100	1117	91,9	98	8,1	1215	100
1987	19363	85,9	3173	14,1	22536	100	1180	93,0	89	7,0	1269	100
1988	20830	87,1	3082	12,9	23912	100	1166	89,7	134	10,3	1300	100
1989 *	21439	//////	Pas encore disponible				1185	//////	Pas encore disponible			

% par rapport à l'ensemble

* Chiffres provisoires et partiellement disponibles

(1) Y compris les enquêtes complémentaires financées

Jeunes pris en charge :

Années	Etablissements		O.M.O O.A.E		A.E.M.O		P.F		Total = 100%	
	Nombre	% (3)	Nombre	% (3)	Nombre	% (3)	Nombre	% (3)	Nombre	% (3)
1984	42662	25,5	11529	6,9	106095	63,4	7118	4,3	167404	100
1985	42320	25,3	11144	6,7	106413	63,7	7239	4,3	167116	100
1986	42162	25,1	12074	7,2	106430	63,4	7199	4,3	167855	100
1987	42405	25,1	12550	7,4	107064	63,3	7139	4,2	169158	100
1988	43769	25,1	13175	7,6	110044	63,2	7116	4,1	174104	100

• Les problèmes de la protection judiciaire de la jeunesse.

- Les interventions des services sont actuellement mal connues :

Comme le souligne une étude de l'Université Paris IX Dauphine de février 1990 sur l'analyse économique de la protection judiciaire de la jeunesse, "une telle analyse ne va pas de soi car le système de la protection judiciaire de la jeunesse est relativement opaque. Le dispositif de la protection judiciaire de la jeunesse s'applique à la population des jeunes mineurs et parfois des jeunes majeurs qui sont présentés aux juges pour enfants et pour lesquels existent un titre de justice (ordonnance ou placement) et une procédure. Ces jeunes sont accueillis et pris en charge par un ensemble de structures, d'hébergement, de milieu ouvert faisant appel à des qualifications très diversifiées (éducateurs spécialisés, assistants sociaux)". Une pluralité d'acteurs et de financeurs sont concernés : l'Education Surveillée, la Direction Sociale Départementale, l'U.R.S.S.A.F., les différentes associations. Chacune de ces administrations a son propre système statistique, plus ou moins élaboré. Ces données produites sont rarement compatibles entre elles et ne peuvent souvent qu'être grossièrement juxtaposées, parce que leur production répond à des finalités différentes".

Le ministère de la Justice a pris conscience de l'insuffisance d'évaluation des actions menées et a entrepris un recensement, par département, des interventions. Une circulaire du 22 juin 1990 prévoit la mise en place des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ; toutefois, il est trop tôt encore pour parler d'une nouvelle politique dans ce domaine.

- **Les services de la protection judiciaire de la jeunesse souffrent visiblement de dysfonctionnements dont on peut donner deux exemples :**

Une première contradiction apparaît dans la nécessité d'adapter un appareil (public et privé) d'interventions aux décisions individuelles du juge des enfants : dès lors, ce sont en fait les **structures** qui déterminent les décisions.

De même, le financement des établissements privés par prix de journée a fortement incité ceux-ci à solliciter les placements pour assurer leur rentabilité ; les établissements du secteur public, quant à eux, ont abandonné le recours à la comptabilité analytique. **Aucun financement rationnel ne paraît donc possible en direction de l'hébergement.**

II - LE BUDGET DE 1991

Trois mesures positives apparaissent dans le budget en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse :

- **La levée du gel des emplois** qui autorise le recrutement de 350 agents, dont plus de 200 éducateurs et la création de 30 emplois de personnels administratifs, permettra à certains établissements de retrouver un niveau normal d'activité. Parallèlement, 9,8 millions de francs sont inscrits au titre du protocole "Durafour" et 6,5 millions de francs pour la formation.

- **17 millions de francs, en mesures nouvelles, sont inscrits pour l'amélioration et la diversification des conditions de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs dans le secteur public** et 8,9 millions de francs pour l'amélioration du cadre et des conditions de travail des personnels.

- **Enfin, dans le budget d'investissement, les autorisations de programme progressent de 37 à 45 millions de francs, les crédits de paiement de 42,5 à 53,2 millions de francs.** Par ailleurs, les biens domaniaux devenus sans usage pourront désormais être remis aux services des domaines en vue de leur aliénation, ce qui entraînera l'inscription d'autorisations de programme à due concurrence, et de crédits de paiement lors de la vente.

Votre rapporteur se félicite de cet assouplissement apporté à la gestion des immeubles de la protection judiciaire de la jeunesse, qui ne pouvaient, jusqu'à présent, faire l'objet

que d'échanges, par définition difficiles à mettre en oeuvre. En effet, il est indispensable de renforcer les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse encore insuffisants dans les zones urbaines ; toutefois, il aurait été plus sécurisant de recourir à la procédure de rattachement de fonds de concours, provenant du produit des ventes, au budget de la Justice.

CONCLUSION

L'insuffisance de volonté politique, la faiblesse des moyens, et la difficulté d'évaluation des actions menées, expliquent largement **l'absence d'un véritable projet pour la justice** : ainsi, aucun objectif n'est fixé pour définir un fonctionnement normal des juridictions - dans un délai raisonnable - ce qui permettrait d'élaborer une programmation de moyens. Au contraire, les crédits supplémentaires, année après année, ne font que parer au plus pressé pour rattraper des réformes de procédure conçues sans être assorties de moyens.

Etonnant budget que celui de 1991 : préparé par un Garde des Sceaux disparu, arbitré par un Premier ministre qui entendait faire de 1991 "l'année de la Justice", adopté en Conseil des ministres sous la présidence d'un Président de la République qui attend le 30 novembre pour déclarer publiquement que le "budget de la Justice n'est pas suffisant"...

Annexe 1

**MODIFICATIONS APORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

2e DÉLIBÉRATION**Titre III**

Chapitre 31-03, art. 20 + 1 MF
Revalorisations indemnitaires pour des agents de
l'administration centrale

- **Chapitre 31-12, art. 20** + 5 MF
Améliorations du régime indemnitaire des personnels
de greffes

- **Chapitre 34-05, art. 20** + 7 MF
Applications informatiques dans les juridictions

- **Chapitre 34-90**
art. 16 + 1 MF
Frais de déplacement pour les agents des services
de milieu ouvert

art. 31 + 1 MF
Frais de déplacement pour les agents des services
d'administration pénitentiaire

- **Chapitre 35-10, art. 20** + 4 MF
Travaux d'entretien immobilier des juridictions

Titre IV

- **Chapitre 46-01, art.20** + 0,15 MF
Aide aux victimes

**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

PARIS, le 30 MARS 1990

ACCORD SUR LA FORMATION CONTINUE

AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Conformément aux dispositions de l'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat signé le 29 juin 1989, des négociations ont été engagées au Ministère de la Justice en vue d'aboutir à un accord ministériel sur la formation continue.

L'objet du présent accord est de concrétiser, en ce qui concerne les personnels magistrats, fonctionnaires et non titulaires du Ministère de la Justice, les contours et les orientations de la politique d'ensemble de la formation dans la fonction publique de l'Etat.

A cette fin, considérant que la formation continue est un instrument essentiel et privilégié de valorisation des ressources humaines et d'adaptation du service public de la Justice à l'évolution de ses missions, les parties à l'accord ministériel sont convenues de ce qui suit :

- I - Elles approuvent le document d'orientation pour l'accord sur la formation continue au Ministère de la Justice.
- II - La mise en oeuvre de l'accord implique la reconnaissance d'une priorité forte pour la formation dans le cadre du plan de modernisation en cours d'élaboration et dans les mesures budgétaires -notamment en emplois pour assurer la continuité du service lorsque des agents sont en formation-, traduisant la décision du Premier Ministre de faire de la Justice un chantier prioritaire dès 1991.
- III - Il est institué un comité de mise en oeuvre et de suivi de l'accord composé des représentants des parties signataires qui sera le lieu de négociation de l'ensemble des dispositions pour lesquelles une concertation est prévue par le document d'orientation et par le calendrier de mise en oeuvre fixé au point V du présent accord.
- IV - Les dispositions négociées prévues ci-dessus prendront la forme d'avenants au présent accord.

V - Sous réserve des compléments qui pourront être apportés à la demande des parties, le calendrier de mise en oeuvre de l'accord comporte notamment les éléments suivants :

En 1990 :

- modalités d'adhésion de l'Ecole Nationale de la Magistrature et de l'Hopital Public de FRESNES à l'accord ;

- modalités de règlement des problèmes d'articulation entre le document d'orientation et le statut de la Magistrature ;

- renforcement des formateurs régionaux des services judiciaires dans le cadre des 20 emplois de greffier en chef dont le recrutement en 1990 a été autorisé par le Premier Ministre ;

- expérimentation d'actions de formation décloisonnées pour la formation à l'hygiène et à la sécurité et pour la formation des cadres ;

- mise en place de la fiche-formation dans les dossiers individuels des fonctionnaires ;

- propositions sur le mode d'élaboration et le calendrier de mise en place des plans individuels de formation (31 octobre 1990) ;

- modalités d'information des agents sur l'offre de formation ;

- examen des dispositifs de formation continue pour 1991 et mise en conformité des plans de formation avec l'accord-cadre interministériel et l'accord ministériel, en particulier en ce qui concerne l'identification et la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour assurer la continuité du service lorsque des agents sont en formation (31 décembre 1990).

En 1991 :

- conclusion de la négociation sur la possibilité de porter en 1992 l'effort de formation au-delà de 2 % de la masse salariale brute (30 mars 1991) ;

- conclusion de la négociation sur la possibilité de porter la durée minimum de formation par agent à 5 jours sur 3 ans pour période 1991-1993 (30 mars 1991) ;

- conclusion des études sur la méthodologie d'analyse des besoins (31 décembre 1991) ;

- conclusion des études sur les outils d'évaluation (31 décembre 1991).

En 1992 :

- conclusion de la négociation sur la possibilité d'augmenter la durée minimum de formation pour la période 1992-1994 (30 mars 1992).

VI - Des négociations seront engagés en 1992 avec les organisations syndicales siégeant au Comité Technique Paritaire Ministériel et les organisations professionnelles de magistrats en vue de la signature d'un nouvel accord sur la formation continue au ministère de la Justice à l'expiration du présent accord.

VII - Le présent accord est conclu pour la durée prévue par l'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'État. Les organisations syndicales ou professionnelles non signataires peuvent y adhérer à tout moment.

VIII - Le présent accord sera diffusé à l'ensemble des personnels magistrats, fonctionnaires et non titulaires du Ministère de la Justice.

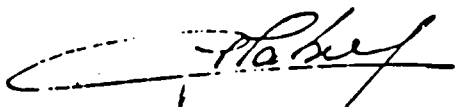
Ont signé le présent accord ministériel :

Avec le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice



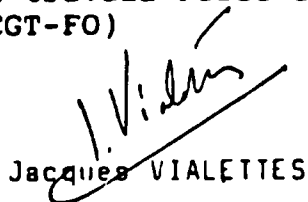
Pierre ARPAILLANGE

Pour les syndicats
affiliés à la Fédération
Autonome Justice (FAJ)



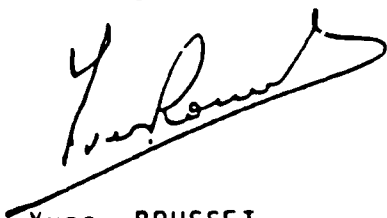
Philippe GILABERT

Pour les syndicats
affiliés à la
Confédération Générale
du travail Force ouvrière
(CGT-FO)



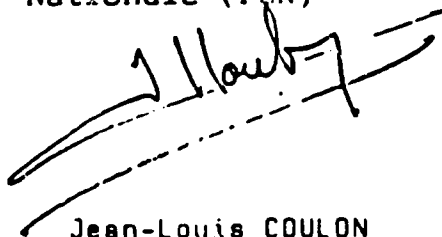
Jacques VIALETES

Pour les syndicats affiliés
à la Confédération Française
Démocratique du travail (CFDT)



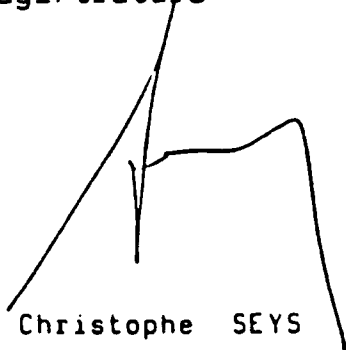
Yves ROUSSET

Pour les syndicats
affiliés à la
Fédération de
l'Education
Nationale (FEN)



Jean-Louis COULON

Pour le Syndicat de la
Magistrature



Christophe SEYS

CENTRES DE RESPONSABILITE

Dans une circulaire du 25 janvier 1990, le premier ministre a demandé qu'il soit mis en place, à titre expérimental, des centres de responsabilité afin de favoriser les initiatives et de développer les responsabilités.

Ces centres, dont la création doit être subordonnée à l'existence ou à la mise en chantier d'un projet de service, se caractérisent par une étroite association des personnels et l'affichage de résultats mesurables et durables sur les plans quantitatif et qualitatif.

Les relations du centre de responsabilité et de l'administration sont régies par un contrat qui sera passé entre le ministère de la justice, le ministère chargé du budget et celui de la fonction publique et des réformes administratives.

*
* *

A titre expérimental, les cours d'appel de Metz et Lyon ainsi que les juridictions de leur ressort vont être centres de responsabilité.

La cour d'appel de Metz a élaboré un projet de service depuis un an.

La cour d'appel de Lyon a également décidé de mettre en place un projet de service et a procédé à une information des juridictions de son ressort pour recueillir leurs avis et leurs propositions.

- L'administration centrale envisage de proposer les assouplissements de gestion suivants :

- . limitation maximale du nombre des postes vacants,
- . localisation d'emplois de magistrats et greffiers placés,
- . organisation de concours locaux pour les fonctionnaires de catégorie C et D,
- . localisation au niveau de l'agglomération des

- emplois de C et D avec affectation par les chefs de cour dans une des juridictions,
- . constitution d'une enveloppe globale de crédits de fonctionnement et de micro-informatique,
 - . délégation d'une enveloppe significative de crédits d'équipement déconcentrée avec une programmation sur 3 ans.

- Les cours d'appel s'engagent pour leur part :

- . Cour d'appel de Metz :

Le projet de service a pour finalité de faire progresser la qualité du service public, notamment par la valorisation des ressources humaines et matérielles et par une maîtrise plus grande de l'action judiciaire et du flux des affaires.

Quatre objectifs principaux ont été retenus :

- développement de la communication avec les justiciables et le public,
- informatisation de la mise en état des affaires civiles en liaison avec les barreaux,
- formation informatique et générale du personnel pour la verticalisation des tâches,
- création d'une chambre arbitrale départementale en matière commerciale.

- . Cour d'appel de Lyon :

Un projet de service est en cours d'élaboration. La phase diagnostic et l'établissement du projet seront réalisés à la fin de l'année 1990.

D'ores et déjà quelques orientations semblent se dégager :

- conciliation pénale
- médiation familiale
- informatisation des affaires civiles
- amélioration des relations entre justiciables et juridictions.

Afin de suivre et de mesurer les résultats de cette expérience, seront constitués des groupes de pilotage dans chaque cour d'appel, et plus particulièrement pour certaines actions.

Eventuellement, un contrat d'étude pourra être passé avec des chercheurs de l'université pour l'évaluation.

Réunie le 14 novembre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances a examiné les crédits du budget de la Justice pour 1991 sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**.

La Commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du budget de la Justice pour 1991.

Réunie le 20 novembre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1991 soumis au vote de l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution.

La Commission a confirmé la décision prise lors de l'examen des crédits du budget de la Justice pour 1991.