

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 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* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, 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 Hoëffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 31), 2259 (tome VII) et T.A. 533.
Sénat : 91 et 92 (annexe n° 34) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE PRÉSENTÉ PAR LE GARDE DES Sceaux	7
II. LA SITUATION DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE	9
1. Les hommes : magistrats, greffiers, personnels de justice ...	9
2. Les moyens matériels : l'équipement des services judiciaires	14
III. LA SITUATION JUDICIAIRE DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF	15
IV. L'ADMINISTRATION CENTRALE	18
1. Les orientations budgétaires	18
2. La réorganisation de l'Administration Centrale	19
3. La politique informatique	21
<i>a) L'élaboration d'applications nouvelles</i>	<i>22</i>
<i>b) L'implantation de logiciels dans les juridictions</i>	<i>23</i>
V. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS	24
1. Les orientations budgétaires	24
2. Bilan de l'activité de la C.N.I.L. en 1990	25

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'elle l'a fait depuis un certain nombre d'années, votre commission des Lois a l'honneur de présenter un avis sur les crédits affectés aux services généraux du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1992. Les crédits de l'administration pénitentiaire feront l'objet d'un autre avis présenté par notre collègue, M. Jacques Thyraud. Quant à la protection judiciaire de la jeunesse, ses moyens de fonctionnement et d'équipement seront examinés par notre collègue, M. Michel Rufin.

D'un montant de 19,044 milliards F en crédits de paiement, le projet de budget de la Chancellerie pour 1992 enregistre une progression sensiblement supérieure (+ 4,8 % par rapport au budget voté pour 1991) à celle du budget de l'Etat.

Si l'on prend en compte les économies budgétaires opérées par l'arrêté du 9 mars 1991, l'augmentation proposée pour ce budget par rapport au budget corrigé de l'année dernière est de 5,4 %. Seuls les budgets du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de la Culture connaîtront en 1992 une évolution supérieure à celle des moyens que le Gouvernement propose d'allouer au ministère de la justice.

La progression globale des crédits de paiement doit être appréciée au regard d'un certain nombre d'opérations tel que le transfert au ministère de la Justice des personnels et des crédits de fonctionnement des juridictions administratives ou surtout l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons. Cet achèvement entraîne, aux titres V et VI du projet de loi de finances, une réduction de 25,2 % des dépenses en capital par rapport au budget voté de 1991 et de 21,9 % par rapport au budget corrigé. Ces

dépenses s'élèveraient ainsi à 974,79 MF contre 1,303 milliards F dans le projet de loi de finances pour 1991.

Les dépenses ordinaires (18,070 milliards F) enregistrent quant à elles une progression de 7,1 % par rapport au budget corrigé.

La progression prévue des autorisations de programme est loin d'être négligeable avec une augmentation de + 23,5 % par rapport au budget corrigé de 1991 (1,057 milliards F contre 856 MF).

La mise en oeuvre de la réforme de l'aide juridique mise en place par la loi du 10 juillet 1991 implique dès 1992 l'engagement d'un crédit nouveau de 385 MF, ce qui portera les crédits disponibles à quelque 900 MF.

Hors transfert et crédits d'équipement des nouvelles prisons et si l'on « neutralise » les crédits affectés à la mise en oeuvre de la réforme de l'aide juridique, l'augmentation des crédits du ministère de la Justice s'établira à + 5,4 % par rapport au projet de loi de finances pour 1991 et à 6,1 % par rapport au projet de loi de finances corrigé.

Le projet de budget de la Justice prévoit la création de 543 emplois qui bénéficieront principalement à l'administration pénitentiaire (400 emplois) et aux services judiciaires (110 emplois).

La Chancellerie présente son projet de budget pour 1992 comme une première étape dans la mise en oeuvre du programme de modernisation de l'institution judiciaire annoncé au Conseil des Ministres du 12 juin 1991. Ce projet se caractérise par deux orientations fondamentales et la prise en compte de trois priorités.

Les deux principales orientations sont la traduction budgétaire de la réforme de l'aide juridique et du programme pluriannuel d'équipement.

Le financement de la réforme de l'aide juridique devrait être établi sur trois exercices budgétaires. Pour 1992, la provision de 75 MF inscrite au budget 1991 s'ajoutant au crédit de 385 MF, déjà mentionnés (soit au total 460 MF) permettra de doubler les moyens alloués à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions d'office par rapport à 1990.

En outre, la création de 70 emplois de greffiers accompagnera le développement de l'activité des nouveaux bureaux d'aide juridictionnelle.

L'année 1991 se sera caractérisée par l'élaboration des schémas directeurs d'équipement ainsi que par l'achèvement de l'élaboration du programme de construction de la cité judiciaire de Lyon. L'année 1992 sera celle de l'engagement du programme pluriannuel d'équipement judiciaire, les exercices 1993 et suivants étant appelés à consolider l'effort entrepris. A cet égard, c'est 60 % du budget d'équipement 1992 de la Chancellerie (soit un montant de 630 MF) qui devrait être consacré à l'équipement des services judiciaires. Les taux d'évolution sont ici loin d'être négligeables : + 31 % par rapport à 1991 et + 106 % par rapport à 1990.

Les trois autres priorités inscrites dans le projet de budget sont :

- la revalorisation de la situation financière des greffiers et des éducateurs ;
- le renforcement des moyens de formation des personnels ;
- la modernisation de l'administration de la justice par un effort accru dans l'informatisation des juridictions et la déconcentration de la gestion des moyens humains et financiers.

Sur le premier point, on observera que les indemnités allouées aux greffiers en chef et aux greffiers seront calculées sur la base d'un pourcentage du traitement brut : cette importante réforme garantira la progression régulière de leur régime indemnitaire. Les personnels éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse bénéficieront quant à eux d'un abondement de leurs diverses indemnités à hauteur de 7,9 MF.

Dotée d'une mesure nouvelle de 11,4 MF, l'enveloppe de la formation enregistre une progression de près de 10 % par rapport à 1991.

S'agissant enfin de la modernisation de la justice, il est à noter que le « budget informatique » de la Chancellerie (409,8 MF) est en progression de + 18,7 % par rapport à l'année dernière et que la politique informatique d'initiative locale est poursuivie (41,5 MF soit 10 % environ des crédits affectés à l'informatique).

La mise en place d'échelons déconcentrés de gestion se traduira en 1992 par une expérience dans 11 départements «pilotes».

Le 19 décembre 1990, le Sénat adoptait une résolution tendant à la création d'une commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire. Votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de participer aux travaux de cette commission.

Parmi les suggestions préconisées par la commission de contrôle figurent notamment la mise en place de tribunaux à l'échelon départemental, l'installation d'échelons de gestion déconcentrée, la réorganisation des services centraux de la Chancellerie et une programmation pluriannuelle de l'équipement des services judiciaires.

L'examen du projet de budget montre qu'un certain nombre de ces mesures ont été retenues. Le ministère de la Justice ne reste donc pas sourd aux suggestions émanant du Parlement. Certes, les moyens budgétaires dégagés demeurent encore insuffisants et la modernisation de notre institution judiciaire demandera du temps. Il reste que la justice est aujourd'hui considérée comme une des priorités fondamentales.

Après avoir rappelé brièvement le contenu du plan de modernisation de l'institution judiciaire présenté par M. le Garde des Sceaux le 12 juin 1991, votre rapporteur pour avis évoquera la situation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, (moyens humains et matériels), la situation des juridictions de l'ordre administratif (Conseil d'Etat, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs) avant de souligner les transformations intervenues ou envisagées à l'administration centrale du ministère de la Justice. Comme chaque année, votre rapporteur pour avis conclura son avis en évoquant l'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

I. LE PLAN DE MODERNISATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE PRESENTÉ PAR LE GARDE DES SCAUX

Le 12 juin 1991, le Ministre de la Justice présentait au Conseil des Ministres un plan de modernisation de l'institution judiciaire dont votre rapporteur pour avis rappellera les grandes lignes :

La modernisation de l'institution judiciaire est définie comme une « priorité » qui justifie qu'un « effort pluriannuel » soit engagé afin de « mettre la justice en état de répondre à ses enjeux » (demande croissante de justice, développement des échanges, garantie des droits, accessibilité).

Huit grandes actions sont préconisées :

1. Départementaliser

- Restructuration des moyens autour de tribunaux départementaux à partir de juin 1992.

- Déconcentration au profit des cours et tribunaux (expérimentation fin 1991 dans onze départements).

- Mise en place de schémas directeurs départementaux d'équipement.

- Poursuite de l'informatisation des juridictions et encouragement de l'initiative locale.

2. Redéfinir les « métiers »

a) Les greffes

- Enrichissement des tâches des greffiers (aide à la décision, administration, informatique-bureautique) appuyé sur une meilleure articulation entre les formations initiale et continue.

- Transformation des emplois de greffe et verticalisation des tâches.

- Création d'un régime indemnitaire spécifique.

b) Les magistrats

- Réorganisation de la carrière (allègement des obligations de mobilité).

- Création de postes de vices-présidents spécialisés.

- Valorisation du métier et diversification de la formation initiale et continue.

c) Participation effective des personnels à la gestion de leurs juridictions.

3. Clarifier : renforcement de l'aide judiciaire, amélioration de l'accueil du public, «maisons de justice», information du public dès l'école.

4. Encourager les traitements non contentieux (ex. : chèques sans provision, médiation et conciliation).

5. Améliorer l'exécution des décisions de justice (code des voies d'exécution, développement des peines alternatives).

6. Poursuivre la modernisation du droit (code pénal, société anonyme simplifiée et fiducie, adaptation du droit familial)

7. Renforcer l'indépendance de la justice : réformer l'enquête et l'instruction, clarifier les relations entre le Parquet et l'Exécutif, améliorer la direction et le contrôle de la Police Judiciaire.

8. Renforcer la Chancellerie (relations communautaires et internationales, création d'une direction générale du droit).

II. LA SITUATION DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

1. Les hommes : magistrats, greffiers, personnels de justice

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit la création de dix emplois nouveaux de magistrats : trois juges des enfants, trois juges de l'application des peines, deux substituts et deux juges placés auprès des chefs de cours.

De 1981 à 1991, les effectifs budgétaires dans le corps judiciaire sont ainsi passé de 5 590 à 6062. Sur ce total, on enregistre 4 374 magistrats dans les tribunaux de grande instance, 1 140 dans les cours d'appel et 169 à la Cour de Cassation. L'administration centrale bénéficiait quant à elle du concours de 151 magistrats (effectif stable depuis dix ans puisque l'effectif budgétaire des magistrats en poste au ministère de la Justice était de 152 en 1981).

L'Ecole nationale de la magistrature reste la principale voie d'accès au corps judiciaire. Les concours ont permis le recrutement de 219 auditeurs en 1990 et 191 en 1991. En 1992, il est attendu la nomination de 173 magistrats issus de l'ENM. Les intégrations directes en qualité de magistrat ont concerné 41 candidats en 1990, 60 en 1991 et probablement 40 en 1992 et 1993.

En 1992 interviendra la prise de fonctions, à l'issue de leur formation, des magistrats recrutés par concours exceptionnel au titre de l'année 1991 : soit 95 postes offerts.

Votre rapporteur pour avis soulignera l'effort entrepris pour résoudre le problème des emplois vacants de magistrats. Il y a une dizaine d'années, on enregistrait généralement environ 400 vacances dans le corps judiciaire. Ces vacances concernaient 380 emplois au 31 décembre 1990. Trois mesures devraient aboutir rapidement à des résultats :

- le maintien en fonction, mis en place par la loi organique n° 91-71 du 18 janvier 1991, permet aux magistrats admis à la retraite d'être maintenus en fonction jusqu'au 30 juin suivant la date à laquelle ils atteignent la limite d'âge. Cette disposition fait

coïncider la date de sortie des cadres pour cause d'admission à la retraite avec l'entrée dans les cadres des magistrats issus de l'ENM ;

- les concours exceptionnels prévus par la loi organique n° 91-368 du 15 avril 1991 permettra de pourvoir 75 postes au premier groupe du second grade et 20 postes au second groupe du second grade. Il est à noter le nombre très élevé des candidats qui se sont présentés à ses concours exceptionnels : 2 000 dossiers déposés ;

- enfin, l'intégration directe est encouragée notamment par une circulaire en date du 30 juillet 1990.

Le nombre de magistrats issus du recrutement latéral est en 1991 supérieur de 50 % à celui de 1990.

En conclusion, on constate qu'en raison des nominations qui interviendront l'année prochaine du fait des auditeurs de justice issus de l'ENM (175 personnes), du concours exceptionnel (95 personnes) et des intégrations directes prévisibles (environ 40 personnes), le nombre des emplois vacants devrait à la fin de 1992 s'élever à environ 175 postes.

La Chancellerie compte ramener ce chiffre à 53 d'ici la fin de l'année 1993 et envisage la résorption totale de ces vacances dans le courant de l'année 1994.

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit la création de 80 emplois de greffiers dont 70 au titre de la mise en oeuvre de la réforme de l'aide juridique et 10 pour renforcer les effectifs des juridictions. 20 emplois de greffiers en chef sont par ailleurs créés dans le cadre de la mise en place de la fonction d'aide à la décision.

On rappellera que le budget 1991 avait créé 450 emplois nouveaux dans les services judiciaires et qu'il avait en outre «repyramidé» 311 emplois.

Les 450 emplois créés avaient concerné dis-sept délégués à l'administration locale de la justice, quarante-huit greffiers en chef, 170 greffiers, 193 adjoints administratifs, 19 agents administratifs et trois agents de service.

Les mesures de repyramidage avaient notamment transformé 245 emplois d'agents administratifs en emplois de greffiers.

Le projet de budget pour 1992, s'il prévoit la création de 100 emplois nouveaux dans les services judiciaires, envisage le

repyramidage, le transfert ou la transformation de 523 autres emplois. Ainsi, conformément au protocole d'accord signé le 6 janvier 1989, 260 emplois d'agents administratifs seront transformés en emplois de greffiers. Dans le corps des greffiers, 153 emplois de greffiers seront transformés en 80 emplois de premier greffiers et 75 emplois de greffiers divisionnaires. Enfin, 25 emplois seront transformés en emplois de greffiers en chef.

Dans les cours et tribunaux, on devrait ainsi dénombrer l'année prochaine 1 242 greffiers en chef, 4 930 greffiers, et 10 538 personnels de bureau et de service soit au total 16 710 fonctionnaires dans les services judiciaires. Si on prend en compte les conseils de prud'hommes qui emploient 271 greffiers en chef, 539 greffiers et 977 fonctionnaires (soit 1787 personnes), l'effectif budgétaire total des fonctionnaires des services judiciaires devrait s'élever à 18 497 en 1992 contre 16 476 en 1981.

S'agissant du taux des vacance dans les emplois de greffiers et personnels de justice, il convient d'abord de noter que la suppression de 183 emplois au budget 1988 et 200 emplois en 1989 explique le faible taux de vacance constaté sur ces deux années (1,38 % en 1988 et 25,51 % en 1989). Au 30 juin 1990, ce taux de vacance était remonté à 4,86 %.

Au 31 décembre 1991, le taux de vacance dans les cours et tribunaux devrait s'élever à 1,85 % seulement. Ces résultats sont principalement dus à la mise en place, pour les personnels de bureau, de concours régionalisés qui ont permis de pourvoir les emplois vacants de certaines juridictions. 214 candidats auront été reçus au concours d'agent administratif organisé au mois de juin 1991.

Le recrutement des greffiers en chef, greffiers et personnels de bureau aura concerné, au total 812 fonctionnaires.

En deux ans, 1 451 recrutements auront été réalisés

La Chancellerie estime que l'effort de recrutement devra être poursuivi jusqu'à ce que soit atteint le taux de vacance incompressible que nécessite la gestion des différents corps des fonctionnaires de l'institution judiciaire.

En 1991, l'Ecode nationale des greffes a assuré un certain nombre d'actions de formation :

- adaptation à l'emploi (630 fonctionnaires concernés) ;
- formation statutaire (22 personnes) ;
- perfectionnement (4 500 personnes) ;

- préparation au concours (2 300 personnes).

C'est donc un total de 7 452 agents qui ont bénéficié de ces actions en 1991. Ils étaient 7 029 en 1990. Ces chiffres ne prennent pas en compte les actions de formation informatique déconcentrée qui ont bénéficié à 2 681 fonctionnaires des greffes en 1990.

En 1992, il est prévu d'abonder les moyens des dispositifs de formation à hauteur de 11,4 MF, soit une progression de près de 10 % par rapport à l'année dernière.

Depuis quelques années, la revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires est à l'ordre du jour. En 1991, ces indemnités ont été abondées à raison de 16 MF en application du protocole d'accord du 6 janvier 1989 et, dans un second temps, de 11 MF, soit un montant global de 27 MF.

Cette revalorisation s'est ajoutée à celle de 1990 (32 MF) et de 1989 (60 MF).

En trois ans, les indemnités des fonctionnaires de services judiciaires ont été revalorisées à hauteur de 119 MF.

Le projet de budget pour 1992 prévoit la transformation du régime indemnitaire des greffiers en chef et greffiers. La masse des crédits indemnitaires devrait être désormais évaluée sur la base d'un taux moyen correspondant à un pourcentage du traitement brut. Cette mesure constitue une garantie de progression future. Pour 1992, une dotation nouvelle de 2,2 MF financera la disposition nouvelle.

Lors des auditions du rapporteur pour avis, des représentants syndicaux des personnels des greffes ont appelé de leurs vœux une profonde modification de leur statut afin que les attributions des greffiers soient plus clairement définies. Cette revendication n'est pas motivée par des considérations purement financières. Elles se fondent sur une préoccupation « identitaire » qu'il conviendra à l'avenir de prendre en compte.

Les magistrats et fonctionnaires de justice sont, on le sait, confrontés à une progression continue de la demande de justice.

En 1990, ce sont les tribunaux d'instance qui ont connu la plus importante augmentation de leur charge de travail (537 649 affaires nouvelles, soit 5,4 % par rapport à 1989). Les cours d'appel et

tribunaux de grande instance ont enregistré, quant à eux, une augmentation de 4 % du nombre des affaires nouvelles.

La progression de la « productivité » des cours et tribunaux, ininterrompue depuis quelques années, paraît « marquer le pas ». Dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, le différentiel : augmentation des affaires terminées / augmentation des affaires nouvelles s'est ainsi inversé en 1990.

Seuls les tribunaux d'instance sont parvenus, en 1990, à aligner le rythme d'accroissement des affaires terminées (+ 5,3 %) sur celui des affaires nouvelles (+ 5,4 %).

En conséquence, le stock d'affaires en cours a augmenté partout, sauf dans les cours d'appel où il a enregistré au 31 décembre 1990 une réduction de 4,5 %. Ce sont toujours les tribunaux d'instance qui connaissent les plus grandes difficultés avec un stock d'affaires restant à traiter s'élevant à 237 954 au 31 décembre 1990 ; soit une progression de 12 % par rapport au stock observé au 31 décembre 1989.

La durée moyenne de traitement des affaires civiles s'est établie en 1990 de la manière suivante :

- 14,7 mois devant les cours d'appel ;
- 9,5 mois devant les cours d'instance ;
- 4,2 mois devant les tribunaux d'instance ;
- 9,5 mois devant les conseils de prud'hommes.

Depuis trois ans, ces délais traduisent une amélioration non négligeable de la durée moyenne de règlement en particulier devant les cours d'appels où la réduction de cette durée s'établit à plus d'un mois.

L'activité des juridictions pénales s'est caractérisée, en 1990, par une plus grande stabilité. Dans les cours d'appel, les chambres d'appel correctionnel ont été saisies d'un nombre d'affaires identique à celui de 1989, soit 43 500 dossiers.

On constate même une légère baisse du nombre des affaires poursuivies par les Parquets devant les juridictions correctionnelles : 484 000 affaires poursuivies soit une réduction de 1,2 % par rapport à 1989.

En 1990 comme en 1989, 430 000 affaires ont été portées devant les tribunaux correctionnels. Les tribunaux de police ont enregistré quant à eux une certaine augmentation de leur activité :

1 589 000 décisions, soit une augmentation de 3,9 % par rapport à 1989. Il est à noter que les amendes forfaitaires majorées sont en progression ; elles ont été au nombre de 9,5 millions en 1990.

La durée moyenne des instructions pénales reste, elle aussi, stable : 13,9 mois pour les crimes, (l'instruction a cependant duré plus de deux ans pour 14 % des affaires criminelles) et 11,2 mois en moyennes pour les délits.

2. Les moyens matériels : l'équipement des services judiciaires

En 1992, sera mis en oeuvre le programme pluriannuel d'équipement judiciaire. L'inscription d'une dotation de 630 MF en autorisations de programme traduit la priorité que le ministère de la justice reconnaît désormais à ce plan. Cette somme représente en effet 60 % du budget d'équipement de la Chancellerie pour 1992 et est en progression de + 31 % par rapport à 1991 et + 106 % par rapport à 1990.

Si l'on additionne les autorisations inscrites dans la loi de finances rectificative de 1990, au budget 1991 (compte tenu des économies budgétaires de mars 1992) et au projet de budget 1992, ce sont au total 1,422 milliards de francs qui devraient être engagés dans ce programme.

Cet effort qui est à comparer à l'effort consenti en faveur du *programme pluriannuel d'équipement pénitentiaire* (+ de 4 milliards de francs étalés sur quatre exercices judiciaires) se traduit par la création d'une nouvelle structure : la délégation générale pour l'équipement judiciaire. Cette délégation est directement inspirée de la structure souple qui a permis la réalisation du programme 13 000.

Pour 1992, sont ainsi envisagés :

- un financement complémentaire pour la construction de la cité judiciaire de Lyon ;

- l'extension de la cité judiciaire de Nanterre ;

- la construction de la cité judiciaire de Caen (120 MF) ;

- l'extension et la rénovation du Palais de Justice d'Aix-en-Provence ;

- le financement d'études ainsi que l'acquisition de terrains pour les tribunaux de grande instance de Bordeaux, Grasse, Nantes et Montpellier.

Outre le programme pluriannuel d'équipement, le projet de budget pour 1992 prévoit pour la poursuite d'opérations antérieures une dotation de 122 MF en faveur notamment de la mise en service de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand.

En ce qui concerne les moyens de fonctionnement, un crédit de 5,79 MF est affecté à l'aménagement des locaux d'accueil et des bureaux d'aide juridictionnelle et 5,5 MF sont consacrés à l'extension du parc automobile des juridictions.

III. LA SITUATION DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF

Le projet de budget pour 1992 prévoit pour les juridictions administratives un budget en progression de 3 %. 12 emplois sont créés et 11 «repyramidés». On relève encore l'intégration dans la fonction publique de 60 agents des collectivités locales en fonction dans les greffes et le transfert en provenance du ministère de l'Intérieur et du ministère des DOM - TOM de six emplois pour le fonctionnement des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Depuis le mois de janvier 1989, les cinq cours administratives d'appel (Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris) sont en activité. Elles ont bénéficié de création d'emplois à l'occasion de trois exercices budgétaires ; 1988 : 45 emplois dont 3 emplois de conseillers d'Etat pour trois des présidents de cours ; 1989 : 31 emplois ; 1990 : 23 emplois.

Au 1er janvier 1990, les effectifs réels des cours étaient de 69 conseillers, 12 président et 11 présidents hors classe.

Les créations d'emplois dans les greffes ont été aussi étalés sur trois exercices budgétaires. On dénombrait au 31 juillet 1991 28 fonctionnaires de catégorie A, 18 fonctionnaires de catégorie B et 111 fonctionnaires de catégorie C et D, soit total de 157 agents.

Le ratio moyen agent/magistrat est actuellement de 1,43. Il devrait s'élever à 1,63 d'ici la fin de l'année.

En 1989 et en 1990, les tribunaux administratifs ont connu des difficultés s'expliquant par deux causes :

- la création des cours administratives d'appel qui a conduit à affecter dans les nouvelles juridictions les conseillers les plus anciens et les plus expérimentés des tribunaux administratifs ;

- la nouvelle procédure prévue par la loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 relative aux recours formés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

Relevons néanmoins sur ce point que dans 97 % des cas enregistrés le délai de traitement de ces dossiers a été inférieur au délai légal de 48 heures.

S'agissant des contentieux, il convient de distinguer le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Devant le Conseil d'Etat, le nombre des affaires jugées a dépassé, depuis trois ans, celui des affaires enregistrées ; parallèlement, la réforme de 1987 a permis la réduction du nombre d'affaires en instance (20 000 en 1991). En 1991, pour la première fois depuis dix ans, les délais de jugement sont passés en dessous de deux ans.

En ce qui concerne les cours administratives d'appel, la situation constatée est plutôt satisfaisante ; les nouvelles juridictions ont réglé en 1990 et en 1991 plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistré. Le stock des dossiers en instance diminue donc régulièrement pour s'établir actuellement à environ 7 000 dossiers. Les délais moyens de jugement devraient s'établir à environ 13 mois à la fin de cette année mais certaines cours parviennent à évacuer les affaires en moins de neuf mois.

Devant les tribunaux administratifs, la progression du stock des affaires s'est stabilisée en 1991. Le Conseil d'Etat estime même que ce stock devrait se réduire sensiblement dans les prochains mois. Les délais de jugement devraient s'établir cette année à 2 ans 3 mois 20 jours. Ces délais, même s'ils restent inacceptables, traduisent cependant une certaine amélioration de la situation puisqu'ils s'élevaient il y a encore quelques mois, à 2 ans et 7 mois.

Pour 1992, la priorité reste l'amélioration du fonctionnement des tribunaux administratifs. Il est évident que la résorption du stock des dossiers en instance (environ 150 000) exige un accroissement significatif des effectifs des conseillers des tribunaux administratifs mais aussi des autres personnels. A cet égard, au travers du recrutement par la voie de l'ENA et des recrutements exceptionnels, les effectifs du corps de conseiller de tribunal administratif ont été d'ores et déjà augmentés de près de 28 %.

On relèvera que le ratio agent administratif/magistrat constaté dans les tribunaux administratifs reste très insuffisant : 1,25 contre 1,7 dans les cours administratives d'appel et 2,8 dans les juridictions de l'ordre judiciaire.

En outre, des réformes de procédure et de gestion sont mises en oeuvre :

- faculté offerte aux présidents de juridiction de rejeter certaines requêtes par ordonnance ;
- accélération des procédures d'urgence ;
- sélection des dossiers les plus sensibles (urbanisme, étrangers...).

Le Secrétariat général du Conseil d'Etat s'emploie enfin à l'amélioration de la gestion des tribunaux administratifs par un suivi permanent de la situation et de l'activité de chacune de ces juridictions.

IV. L'ADMINISTRATION CENTRALE

1. Les orientations budgétaires

Le projet de budget du ministère de la Justice pour 1992 prévoit pour l'Administration Centrale des crédits en progression de 10,3 % par rapport à 1991. La Chancellerie analyse ce budget comme devant contribuer à la réalisation de deux objectifs :

- l'adaptation de la structure des emplois aux missions de l'Administration Centrale ;

- la modernisation de l'Administration de la Justice.

S'agissant des emplois, 11 postes nouveaux devraient permettre de créer la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement judiciaire. En outre, des transformations d'emplois concerneront 7 emplois dont 2 emplois de chefs de service et 2 emplois de sous-directeurs, 1 emploi d'inspecteur général des services judiciaires, ce qui portera à 11 le total des emplois de cette inspection, enfin, 46 emplois permettant l'installation des centres de production régionaux informatiques. A cette fin, 5 emplois de contractuels seront transformés.

En outre, la politique d'intégration des personnels des services extérieurs dans les corps de l'Administration Centrale sera poursuivie.

S'agissant de la modernisation de l'Administration de la Justice, la grande masse des crédits inscrits à ce titre (284 MF) est affectée aux applications nationales informatiques. La mise en place des centres de production régionaux informatiques devrait, quant à elle, être financée par un crédit de 4,94 MF. Enfin, une dotation de 4,25 MF sera consacrée à la bureautique

La formation des membres des comités d'hygiène et de sécurité devrait bénéficier d'une dotation nouvelle de 0,2 MF tandis qu'un crédit de 1,2 MF permettra le développement des actions de communication.

En ce qui concerne l'équipement de l'Administration Centrale, le niveau d'investissement acquis en 1991 (c'est-à-dire augmenté de 100 % par rapport à 1989) sera maintenu en permettant notamment d'achever la restructuration des locaux et en particulier ceux du casier judiciaire national. En ce qui concerne les études, le projet de budget prévoit pour 1992 la reconduction des crédits de 1991.

2. La réorganisation de l'Administration Centrale

Dès 1989, la Chancellerie a entrepris, en son sein, au niveau interministériel et au travers d'une investigation de la Mission à l'Organisation des Administrations Centrales une réflexion sur la réorganisation de ses services centraux.

Ont ainsi fait l'objet d'une réorganisation en 1990 la direction de l'Administration pénitentiaire et celle de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un arrêté du 6 juin 1990 a ainsi donné à l'Administration Pénitentiaire un nouvel organigramme de nature à favoriser une meilleure coordination entre le milieu ouvert et le milieu fermé, à permettre au centre de mieux jouer son rôle en modifiant la répartition des attributions de la sous-direction du personnel, enfin, à améliorer la communication entre les services extérieurs, les partenaires publics, privés ou internationaux de cette administration.

Un arrêté du 20 septembre 1990 a réorganisé la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Cette opération a eu pour objectif de mieux structurer ce service tout en améliorant la prise en compte des besoins en matière de formation, de pratique professionnelle et d'évaluation des projets.

Ont, en outre, été renforcés les effectifs de l'Inspection de cette administration. Désormais, la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse comporte deux sous-directions :

- la sous-direction de l'action éducative et des affaires judiciaires. Cette sous-direction comprend elle-même quatre bureaux : le bureau des méthodes et de l'action éducative ; le bureau des affaires judiciaires et de la législation ; le bureau de la formation et de la recherche ; enfin, le bureau des associations et de la décentralisation.

- la sous-direction des affaires administratives et financières. Cette sous-direction comprend trois bureaux : le bureau du personnel et des statuts ; le bureau de la gestion financière et des équipements ; le bureau de la programmation, de l'informatique et de la communication.

Il est à noter que cette importante réorganisation s'est effectuée par le seul redéploiement interne des personnels, c'est-à-dire qu'il n'a nécessité la création d'aucun nouveau poste budgétaire.

La restructuration a, encore, concerné, en 1991, la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Cette grande direction assure depuis 1964 les missions suivantes :

- la gestion comptable et financière de la Chancellerie ;
- l'équipement des services communs ;
- la politique d'informatisation ;

- des attributions en matière statistique.

La restructuration de cette direction, en particulier par le renforcement de son rôle de coordination dans la modernisation, devrait permettre une meilleure prise en compte des fonctions nouvelles que sont le contrôle de gestion, la formation ou la documentation et une association plus étroite du service aux projets tel que le programme pluriannuel d'équipement judiciaire ou à des réformes telles que l'aide juridictionnelle ou la départementalisation.

L'important décret n° 91-414 du 6 mai 1991 a, enfin, profondément modifié les structures de l'Administration Centrale par la création de deux nouvelles entités :

- le service des affaires internationales et communautaires ;

- la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement.

Le premier de ces services aura dans son champ de compétence le droit pénal international et l'entraide répressive, le droit international civil et commercial et l'entraide judiciaire, le droit communautaire, le droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, enfin la coopération juridique et judiciaire.

Le service des affaires internationales et communautaires comportera deux bureaux (bureau du droit pénal international et bureau de l'entraide répressive) créés à partir de la fusion d'une part de deux bureaux existants de la direction des Affaires Criminelles et des Grâces et d'autre part de deux bureaux de la direction des Affaires Civiles et du Sceau. Trois autres bureaux font l'objet d'une création : le bureau du droit communautaire, le bureau des Droits de l'Homme et le bureau de la coopération juridique et judiciaire.

La délégation générale au programme pluriannuel d'équipement succède à la délégation mise en place pour la création du programme d'équipement pénitentiaire. Au demeurant, cette nouvelle structure assurera la maîtrise d'ouvrage de la réalisation et de la mise en service des établissements pénitentiaires construits et aménagés dans le cadre de la loi du 20 juin 1987 sur le service public pénitentiaire.

La mission fondamentale de la délégation sera cependant d'assurer, en liaison avec les autres directions, la définition et la mise en oeuvre du programme pluriannuel d'équipement judiciaire et des programmes annuels qui s'ensuivront.

Dans le droit fil des suggestions formulées par la commission sénatoriale de contrôle des modalités d'organisation et des conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, la Chancellerie élabore actuellement le schéma d'une nouvelle Direction générale du Droit. Cette importante réforme devrait aboutir à la fusion des services de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces et de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau. Ainsi seront «décloisonnés» les services chargés de l'élaboration du droit civil et du droit pénal, compte tenu de l'inadaptation de cette séparation au regard des nouveaux progrès juridiques dans le domaine du droit économique, du droit de l'environnement ou encore du droit communautaire.

La Direction Générale du Droit devrait être créée selon la Chancellerie dans les tout prochains mois.

3. La politique informatique

En ce qui concerne la politique informatique menée par les services centraux de la Chancellerie, les actions sont articulées autour de deux orientations :

- la conception et la réalisation d'applications nouvelles ;
- l'attribution et l'implantation, au plan local, de matériels informatiques et de logiciels.

L'Administration Centrale assure la coordination de la politique d'investissement en matière informatique, notamment par la réalisation de missions de conseil et d'assistance aux juridictions. En 1991, une dotation informatique d'un montant de près de 40 MF a été allouée aux cours d'appel à charge, pour elles, de les répartir entre les juridictions de leur ressort.

a) L'élaboration d'applications nouvelles

La Direction des Services Judiciaires –représentante des utilisateurs– et la Direction de l'Administration Générale et de

l'Équipement -maître d'oeuvre- assurent, de concert, cette action qui concerne trois éléments :

- la chaîne civile ;**
- la chaîne pénale ;**
- les logiciels à caractère bureautique ou micro-informatique.**

Destinée à équiper tous les tribunaux de grande instance avant de bénéficier aux cours d'appel, la chaîne civile devrait améliorer la communication interne entre les services du tribunal ainsi qu'entre lesdits services et les auxiliaires de justice. Cet outil devrait aussi permettre la «normalisation» des procédures de mise en état.

La chaîne civile comporte trois modules dont la mise en oeuvre est échelonnée dans le temps. Le module «affaires civiles» est actuellement expérimenté dans les tribunaux de grande instance d'Amiens, de Bourges et de Bordeaux. Le module «mesures d'instruction» a fait l'objet d'un commencement de mise en oeuvre au mois de juillet 1991. Quant au troisième module, le module «aide judiciaire», ses initiateurs attendent la parution des premiers décrets d'application de la réforme adoptée au mois de juillet 1991 pour adapter le cas échéant les études en cours.

La chaîne pénale devrait, quant à elle, être accessible aux utilisateurs des juridictions pénales du premier degré avant d'équiper les cours d'appel. Les fonctions de cette chaîne consistent à faciliter les communications avec les autres juridictions, avec les autres applications informatiques telles que la gestion des greffes pénitentiaires et celle du casier judiciaire national, enfin avec les autres autorités administratives. Une fois mise en place, cette application devrait permettre la réduction significative des délais de traitement des affaires.

Une réalisation est en cours sur le site-pilote du tribunal de grande instance de Pontoise pour les différentes opérations de la «première phase» de la chaîne pénale : le bureau d'ordre, l'instruction, l'audiencement et le jugement. Les développements ultérieurs de la «phase 2» concerneront le service du juge des enfants, du juge de l'application des peines et des tribunaux de police. La nouvelle chaîne pénale devrait être implantée dans trois autres tribunaux d'instance.

b) L'implantation de logiciels dans les juridictions

Enfin, le ministère de la Justice implante des logiciels diversifiés ainsi que des matériels informatiques dans les juridictions. Ceci devrait faciliter :

- la gestion du service des expertises ;
- l'informatisation de la partie procédurale de la gestion comptable des saisies-arrêts sur salaires ;
- la gestion du personnel au niveau de chaque cour d'appel ;
- la tutelle des mineurs et des incapables majeurs ;
- la tutelle aux prestations sociales ;
- la gestion budgétaire des juridictions ;

Notons encore l'implantation de la micro-informatique dans la quasi-totalité des comités de probation et d'assistance aux libérés et dans les bureaux d'aide juridictionnelle ;

Au 31 décembre 1990, 525 micro-ordinateurs constituaient l'équipement bureautique de 185 juridictions.

Les actions de formation informatique de la Chancellerie sont menées au niveau central et au niveau local.

Au niveau central, 20 agents, employés à la sous-direction des Greffes, assurent la mise en oeuvre des implantations informatiques et bureautiques, tandis que des actions de formation à cet égard sont menées par l'Ecole Nationale des Greffes, soit dans les locaux de l'école, soit sur site ou dans les juridictions.

Au plan local, ce sont 29 délégués à la formation informatique (auxquels il convient d'ajouter 15 délégués adjoints) qui assurent, dans les cours d'appel, le suivi des juridictions déjà équipées tout en prenant en charge les besoins de formation complémentaire.

La Chancellerie estime qu'en 1990, ce sont quelque 3 300 magistrats et fonctionnaires qui auront bénéficié d'actions de formation d'informatique déconcentrée pour un coût moyen d'environ 1 000 F par personne. Une enveloppe de 3 MF aura ainsi permis aux chefs de cours d'appel de mettre en oeuvre une formation informatique adaptée aux besoins locaux.

Une circulaire en date du 18 janvier 1991 a prévu l'allocation aux cours d'appel de dotations globales déconcentrée pour

un montant de 3,3 MF (soit une augmentation de 10 % par rapport à 1990). Ces crédits se sont répartis de la manière suivante :

- 440 000 F pour la cour d'appel de Paris ;
- 165 000 F pour 8 cours d'appel ;
- 80 000 F pour 7 cours d'appel ;
- 55 000 F pour 17 cours d'appel ;
- 20 000 F pour les cours d'appel de Nouméa et de Papeete.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1992 prévoit, à ce titre, une dotation globale déconcentrée de 3,5 MF.

V. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

1. Les orientations budgétaires

En 1991, la C.N.I.L. a bénéficié d'un budget de 18,9 MF répartis de la manière suivante :

- frais de personnel : 10,7 MF ;
- vacations des membres et collaborateurs : 2,5 MF ;
- crédits de fonctionnement : 5,7 MF, dont 921 000 F pour les dépenses informatiques.

Les mesures d'économies budgétaires décidées par l'arrêté du 9 mars 1991 ont abouti à l'annulation d'un crédit de 300 000 F sur les dépenses de fonctionnement.

Les emplois budgétaires de la C.N.I.L. se répartissent, quant à eux, de la manière suivante :

- un directeur, 12 agents de catégorie 1, 8 agents de catégorie 2, 11 agents de catégorie 3, 5 agents de catégorie 4, 5 agents de catégorie 5.

Il est à noter que les agents sus-mentionnés sont tous contractuels et que la commission rémunère en outre sous forme d'indemnités et de vacations, 5 fonctionnaires mis à disposition et un informaticien.

En 1991, la C.N.I.L. a obtenu la création de 5 nouveaux emplois budgétaires, un crédit supplémentaire de 200 000 F au titre des vacations et un crédit de 600 000 F pour les dépenses de fonctionnement.

Le projet de budget pour 1992 prévoit, en faveur de la C.N.I.L., des mesures nouvelles : la création de 4 nouveaux emplois budgétaires, une augmentation de 300 000 F de crédits de vacation et de 400 000 F au titre des crédits de fonctionnement.

En outre, un crédit nouveau de 2,23 MF devrait permettre de financer le loyer d'une nouvelle annexe à compter du mois de janvier 1992. Remarquons que la C.N.I.L. n'a pu obtenir, malgré ses demandes, le regroupement de l'ensemble de ses services sur un seul site.

Signalons, enfin, qu'une mesure nouvelle de 660 000 F devrait assurer le renouvellement du système informatique de la commission.

2. Bilan de l'activité de la C.N.I.L. en 1990

Le bilan d'activité de la Commission Nationale d'Informatique et des Libertés en 1990 apparaît dans le 11ème rapport d'activité que la commission a fait publier au mois de juin 1991.

L'année 1990 aura été marquée par l'affaire de la publication des décrets autorisant les Renseignements Généraux à mettre en mémoire des données sensibles. La C.N.I.L. a fait observer que la mise en mémoire devrait désormais être justifiée, que les fichiers jusqu'alors secrets devront obéir à une règle de transparence, et qu'un droit d'accès aux informations serait créé.

En 1990, les 16 482 dossiers (contre 29 875) reçus se répartissent de la manière suivante :

- 2 318 demandes d'avis (1 763 en 1989) ;
- 3 984 déclarations ordinaires (3 928 en 1989) ;
- 10 180 déclarations simplifiées et modèles-types (24 184 en 1989).

Il est à noter que la diminution du nombre total des dossiers s'explique par une réduction importante du nombre des déclarations simplifiées.

La C.N.I.L. a exercé ses missions de contrôle dans les mairies pour le recensement général de la population, dans les départements de Haute-Garonne et de l'Hérault, pour le contrôle du R.M.I. et au ministère de l'Intérieur pour la vérification de traitements. Elle a aussi vérifié des traitements concernant le recouvrement de créances et la protection contre les impayés, ainsi que des traitements comportant des données médicales. Elle a, enfin, contrôlé des sociétés parisiennes de taxis.

Au cours de l'année 1990, le nombre des saisines admises par la C.N.I.L. a progressé de 45 % par rapport à l'année précédente. Si l'on exclut les demandes de radiation des fichiers de ventes par correspondance, on constate que les saisines sont passées de 337 en 1989 à 2 048 en 1990. Ces chiffres se décomposaient de la manière suivante :

- plaintes : 1 222 (+ 45,8 %)
- demandes de conseil : 483 (+ 34,5 %)
- demandes de droit d'accès indirect : 182 (+ 163,7 %)
- demandes de droit d'accès à divers fichiers et à la liste des traitements : 155 (+ 118,3 %)

Ces saisines ont, essentiellement, concerné les secteurs suivants, dans un ordre d'importance décroissant : le secteur commercial, les assurances banques et crédit, le droit d'accès indirect, le travail et l'emploi, les sondages et les partis politiques, etc...

Votre rapporteur pour avis ne serait pas complet s'il ne rappelait que la douzième Conférence Internationale des Commissaires à la Protection des Données s'est tenue à Paris au mois de septembre 1990. Au cours de cette réunion, 26 pays et organismes internationaux ont adopté une position commune sur un certain nombre de thèmes après avoir confronté leurs expériences.

Parallèlement, la Commission des Communautés Européennes a mis au point un projet de directive tendant à mettre fin aux disparités de situation existant dans l'Europe des Douze dans le domaine de la protection des informations nominatives.



En conclusion,

Il est incontestable que la justice constitue, désormais, malgré la situation difficile dans laquelle se trouve notre pays, une des priorités. Des moyens nouveaux sont mis en oeuvre pour permettre la réalisation d'objectifs qui font désormais l'objet d'un large accord :

- la modernisation de l'Institution judiciaire notamment par l'implantation d'un outil informatique adapté aux vrais besoins des juridictions ;

- l'amélioration de la situation financière des hommes qui font vivre notre justice, c'est-à-dire non seulement les magistrats mais encore les greffiers et personnels des Greffes dont le statut et les attributions doivent, à l'évidence, être en outre revus ;

- la réorganisation des services centraux et la déconcentration, au niveau des cours d'appel et au niveau départemental, de l'organisation et de la gestion des services judiciaires.

Un budget est le reflet d'une politique d'avenir, il doit prendre en compte le passé et le présent pour répondre aux nécessités du futur. Considérant les chiffres, il faut avoir aussi en mémoire les situations humaines, celles des justiciables et celles des personnels.

Les moyens mis en oeuvre, malgré une avancée indéniable, ne suffisent pas dans l'immédiat, c'est certain, à résoudre la crise que connaît actuellement la justice. Il faut alors comprendre la déception ressentie par les magistrats à la fin d'une année qui devait être l'année de la justice.

Cette déception est également ressentie par les personnels. Ce malaise n'est pas superficiel, il traduit un état d'esprit très pessimiste de ces personnels qui s'interrogent sur l'avenir de la justice

et sur les moyens dont ils disposeront pour assumer leur mission de plus en plus difficile.

Tenant compte de cette analyse, votre rapporteur pour avis avait proposé à la commission des Lois, s'agissant des crédits de la justice, de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Votre commission, dans sa grande majorité, a préféré émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 1992.