

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

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

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 1992, 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° 34

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 Viset, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. 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 Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Morigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Tracy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 31), 2259 (tomes VII et VIII) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	11
AVANT-PROPOS	15
CHAPITRE I - L'ADMINISTRATION CENTRALE : A LA RECHERCHE D'UNE ORGANISATION	17
A. La nécessité d'une réorganisation de la Chancellerie	17
1. Le cloisonnement	17
2. L'encadrement par les magistrats	18
3. La centralisation	18
B. Les efforts engagés	19
1. Quelques réorganisations	19
2. Une traduction budgétaire assez faible	20
CHAPITRE II - LES SERVICES JUDICIAIRES : LOIN DES VRAIS PROBLEMES	23
A. La situation actuelle	23
1. L'insuffisance des moyens	23
2. La méconnaissance des problèmes	25
B. Les mesures budgétaires pour 1992	28
1. L'augmentation du nombre d'emplois	28
2. Les transformations d'emplois	28
3. Les moyens de fonctionnement des juridictions	29

	<u>Pages</u>
C. Les observations de votre rapporteur	29
1. Quelques mesures positives... ..	29
2. ...mais pas d'amélioration véritable du fonctionnement des juridictions	31
 CHAPITRE III - LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES: RIEN POUR LE JUSTICIABLE	 37
 A. Les moyens de fonctionnement des juridictions administratives	 38
1. Les effectifs	38
2. Les moyens matériels	38
 B. La politique d'équipement des juridictions administratives	 39
 C. Observations	 40
 CHAPITRE IV - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN AVENIR PLUTOT SOMBRE	 41
 A. La progression des moyens de fonctionnement	 42
1. Le personnel	42
2. Le fonctionnement des services	43
 B. Le recul des crédits d'équipement	 44
1. L'arrivée à terme du programme "13.000"	44
2. Les établissements classiques	45
 C. Observations du rapporteur	 47

	<u>Pages</u>
CHAPITRE V - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE: EN COURS D'INVENTAIRE	49
A. Le cadre de la politique de la protection judiciaire de la jeunesse	49
B. Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse en 1992	52
1. Les moyens de fonctionnement	52
2. Les crédits d'équipement	53
C. Observations	53
CHAPITRE VI - L'ARTICLE 88 RATTACHE	55
CONCLUSION	57
ANNEXE 1	59
ANNEXE 2	61

PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'administration centrale

Les mouvements de crédits opérés en 1992 recouvrent quelques efforts de réorganisation, tels que la création de la délégation à l'équipement, nécessaire du fait de l'inaptitude constatée des services à prendre en main les problèmes immobiliers des juridictions.

De même, on ne peut que se féliciter du mouvement de régularisation de la situation des agents des services extérieurs travaillant à l'administration centrale, et souhaiter que cette opération puisse être généralisée aux 400 agents exerçant actuellement leurs fonctions dans ces conditions.

Enfin, la création de nouveaux postes d'encadrement répond à un besoin réel de renforcement de l'administration centrale.

Toutefois les problèmes essentiels de la Chancellerie restent posés : la gestion de l'administration par le corps des magistrats, qui nuit à la communication avec son environnement ; la difficulté à dialoguer avec les services extérieurs et les juridictions ; la quasi-impossibilité à s'exprimer auprès de l'opinion publique, en dépit de la mise en place récente d'un service de communication ; le cloisonnement des directions, qui pourrait toutefois s'atténuer avec le projet de création d'une direction du Droit, regroupant les affaires civiles et criminelles.

Enfin, l'ambition du programme informatique pour l'année 1992 ne peut effacer le souvenir des échecs passés, et laisse encore planer de fortes incertitudes sur l'efficience des opérations à venir.

Les services judiciaires

Le budget des services judiciaires pour 1992 ne comporte pas de réponse à la crise très profonde de la justice.

Cette crise est longuement analysée dans le rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de financement des services relevant de l'autorité judiciaire remis le 4 juin 1991 à Monsieur le Président du Sénat. Il s'y avère que les magistrats et greffiers connaissent un malaise professionnel autant que social, et que l'organisation actuelle de la justice est largement empirique, se situant parfois à la limite de la régularité. Face à cette situation, 60 % des français estiment que la justice est l'institution qu'il faut réformer en priorité.

Les visites effectuées auprès des juridictions ont révélé des retards de plusieurs mois, voire de plusieurs années, dans la délivrance des jugements, des certificats de nationalité, ou dans le paiement de l'aide judiciaire.

Ces déplacements ont également montré que certains services sont financés de manière tout à fait illicite : ainsi des dactylographes privés sont rémunérés sur crédits de matériel, des "contrats emplois solidarité" sont employés dans des greffes sous couvert d'associations créées à ce seul effet, ou encore certaines collectivités locales prennent en charge des agents des greffes de leur ressort...

Il y a bien un véritable "abandon" de la justice par l'Etat . Or, les crédits des services judiciaires en 1992 ne permettent pas d'amorcer une reprise en main. Certes l'ébauche d'un programme pluriannuel des équipements judiciaires est en elle-même une bonne chose : toutefois, il est encore trop tôt pour parler véritablement de programmation, les premiers schémas départementaux ne pouvant être produits avant le mois de décembre 1991.

Par ailleurs, les mesures relatives aux emplois restent marginales : alors que les tribunaux sont largement dépassés par la montée des contentieux, on ne crée que 70 emplois de greffiers pour l'ensemble des juridictions, afin "d'accompagner la mise en place de l'aide juridique". Les mesures indemnitaires, enfin, prises en faveur des greffiers, ne constituent qu'une réponse très partielle aux problèmes des métiers de greffe, largement analysés dans le rapport de M. Le Vert, remis en novembre 1990.

En réalité, la Chancellerie se trouve confrontée en 1991 à son problème le plus grave : la méconnaissance de ses tâches, et de ses moyens. C'est ainsi que la délégation générale à l'équipement ne peut opérer que sur quelques départements, faute de logistique ; de même, la détermination du nombre de greffiers se heurte à la question essentielle de l'évaluation des tâches des greffes, qui fera l'objet prochainement d'un audit par un cabinet privé.

Enfin, votre rapporteur déplore que dans ce contexte incertain, la réforme de l'aide juridique ait été lancée sans prévision de la montée en charge des contentieux. On peut craindre dès lors que tous les efforts entrepris dans les mois à venir pour gérer les services judiciaires ne soient progressivement réduits à néant.

Les juridictions administratives

La politique d'équipement des juridictions administratives paraît prendre un tour assez dynamique, comme en témoigne la récente réalisation du nouveau tribunal administratif de Bordeaux.

Toutefois, les mesures prises en 1992 concernant les moyens de fonctionnement des juridictions sont très loin de répondre à une situation là aussi critique : ainsi les délais moyens de jugement du conseil d'Etat sont d'un peu moins de deux ans ; ils sont de 13 à 14 mois pour les cours administratives d'appel, encore récentes, et de 2 ans 3 mois et 20 jours pour les tribunaux administratifs... Ces "moyennes" laissent imaginer le sort qui peut être réservé à certaines affaires, et qui s'apparente en fait à un véritable déni de justice.

L'administration pénitentiaire

La logique du budget de l'administration pénitentiaire pour 1992 n'est qu'apparente.

En effet, la suppression des postes à l'E.N.A.P. ne correspond pas à son plan de charge, la durée de formation initiale des personnels étant portée de 4 à 8 mois, et la durée moyenne de la formation continue étant censée être multipliée de 10 fois dans les années à venir.

Alors que 120 emplois sont créés pour les établissements classiques, il reste que plus de 300 emplois ont été prélevés dans les maisons d'arrêt pour le programme "13.000".

La conséquence de cette rigueur budgétaire est double : d'une part le taux d'encadrement est de 1 par surveillant pour 2,37 détenus, alors qu'il est de 1 pour 1 dans la plupart des pays de l'Europe du Nord. D'autre part, l'insuffisance globale des effectifs amène les personnels de surveillance à exercer en fait des fonctions administratives : c'est le cas actuellement pour environ 1.800 d'entre eux, sur un total de plus de 21.000.

Par ailleurs, la construction du programme "13.000" ne permettra pas d'atteindre un taux d'occupation normal des prisons en 1992. En effet, la population carcérale augmente régulièrement depuis le début des années 80. Elle est d'ores et déjà de plus de 50.000 personnes, alors que la capacité des établissements est de 46.549 places.

Si cette progression est due à l'allongement moyen des peines, une de ses conséquences pour le moins fâcheuse est la suroccupation des établissements par les prévenus, la priorité étant donnée au desserrement de l'hébergement des détenus - sur la base de 9 m² - par personne...

Par ailleurs, la rénovation des prisons existantes qui exigerait un rythme de construction d'un établissement par an, est suspendue faute de moyens.

Enfin, un problème particulièrement préoccupant n'est pas pris en compte par le budget : les crédits d'entretien sanitaire des détenus sont loin de couvrir les charges : ainsi l'Etat, qui est amené à titre exceptionnel à jouer le rôle d'assureur social pour toute une population, conserve 60 MF d'impayés vis-à-vis des hôpitaux... Il y a sans doute là un vrai sujet de réflexion et de réforme, dans un contexte où les dépenses de santé s'alourdissent sensiblement chaque année.

La protection judiciaire de la jeunesse

Les crédits de la Protection judiciaire de la jeunesse pour 1992 ne comportent pas de mesure véritablement nouvelle.

Or, la "P.J.J.", ex-"éducation surveillée", institution ancienne volontiers considérée comme répressive, ne peut plus exercer ses activités derrière les barreaux d'établissements souvent retirés en pleine campagne : elle est bel et bien confrontée au défi quotidien de l'insertion des jeunes dans la société urbaine.

Cette rénovation indispensable est très certainement entravée par le croisement des interventions : alors que le Président du conseil général intervient vis-à-vis des mineurs ou jeunes majeurs en risque de danger, l'Etat prend en charge les "mineurs en danger", sur des bases juridiques différentes, et assure toutes les mesures d'investigation quelles qu'elles soient. De même, à côté du secteur public, existe un très important réseau associatif qui intervient auprès de deux tiers des jeunes concernés.

Il y a là une nécessité absolue de clarification des responsabilités qui ne peut que bénéficier à l'Etat, aux collectivités locales, aux associations, et aux jeunes eux-mêmes. L'étape préalable à cette clarification est évidemment la réalisation, visiblement difficile, des schémas départementaux.

L'autre question essentielle est celle des relations entre les "prescripteurs" -les juges des enfants- et les organismes d'accueil, financés par l'Etat et par le département, mais dans tous les cas, dépendants des décisions de l'autorité judiciaire. Cette logique ne peut perdurer indéfiniment, sauf à renoncer à toute tentative de rationalisation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la Justice pour 1992 et de l'article 88 rattaché, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur spécial.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a rappelé que le budget de la justice était considéré comme prioritaire en 1992, avec une progression de 4,8 %. Compte tenu des annulations opérées par l'arrêté du 9 mars 1991, la progression réelle des moyens est de 5,4 %.

Le rapporteur spécial a également indiqué qu'à son sens, l'article 18 du projet de loi de finances soumettant à taxation les actes des huissiers de justice dans le cadre des instances lorsqu'ils ne sont pas effectués à la requête d'un bénéficiaire de l'aide juridique pouvait être considéré comme un gage de l'augmentation du budget de la justice, à hauteur de 250 millions de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'évolution des différentes actions menées dans le cadre du budget.

Les moyens de l'administration centrale progressent de 13,7 %, notamment en raison de l'augmentation très forte des crédits informatiques, de la régularisation de la situation de 113 agents des services extérieurs affectés en réalité à l'administration centrale et de la création d'une délégation générale au programme pluriannuel d'équipements.

Le rapporteur spécial a souhaité que la régularisation statutaire s'étende aux 400 agents des services extérieurs exerçant actuellement leurs fonctions à l'administration centrale. Il a souligné les difficultés rencontrées par la chancellerie en raison de la gestion de l'administration par le corps des magistrats et de la configuration spécifique de ses circonscriptions d'action locale.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite rappelé que les crédits des services judiciaires progressaient de 9,7 %. Cette augmentation est très largement due à la réforme de l'aide judiciaire (+ 385 millions de francs), et à l'amorce d'un programme pluriannuel d'équipement judiciaire (+ 445 millions de francs).

Le rapporteur spécial a toutefois souligné l'absence de réforme véritable du fonctionnement des juridictions, alors que 60 % des Français interrogés par la SOFRES au mois de mai dernier pour la commission de contrôle instituée par le Sénat au mois de décembre 1990 estiment que la justice est l'institution qu'il faut réformer en priorité. Il a rappelé que cette commission avait effectué des visites dans les juridictions qui s'étaient révélées très alarmantes. Le fonctionnement de la justice apparaît en fait largement empirique, se situant parfois à la limite de la régularité. Il a vu là le signe d'un véritable "abandon" de la justice par l'Etat.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite présenté la progression des crédits des juridictions administratives, qui n'est que de 3,3 % en 1992. Il a expliqué que seuls les crédits d'équipement augmentaient de manière significative. Or les délais de jugement de ces juridictions conservent une durée moyenne très élevée.

Le rapporteur spécial a ensuite expliqué la diminution des crédits de l'administration pénitentiaire, par l'arrivée à terme en 1991 de la construction des établissements du programme "13.000". En effet, alors que les crédits de fonctionnement sont en progression du fait de la mise en oeuvre de ce programme, les dépenses d'équipement passent de 740 à 244 millions de francs.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite fait valoir que les moyens en personnel de l'administration pénitentiaire restaient insuffisants, ce qui amenait les personnels de surveillance à assurer des tâches administratives. Par ailleurs, il a souligné que la capacité des prisons françaises était portée, avec le programme "13.000" à un peu plus de 46.500 places, alors que la population carcérale est d'ores et déjà de plus de 50.000 personnes.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, en progression de 7,4 %. Il a insisté sur la nécessité de redéfinir les responsabilités dans ce domaine entre l'Etat et les départements.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a enfin présenté l'article 88 rattaché, qui fixe l'unité de valeur applicable dans le calcul de l'aide juridique, telle que réformée par la loi 91-647 du 10 juillet 1991.

Un débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus, MM. François Trucy, Robert Vizet, Maurice Blin et Christian Poncelet, président.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a précisé que la rénovation des établissements pénitentiaires avait été freinée par la construction des 13.000 nouvelles places, et que celles-ci ne permettaient d'ores et déjà plus de résorber la surpopulation carcérale, particulièrement aiguë dans certaines régions telles que l'Ile-de-France.

Le rapporteur spécial a souligné que la commission de contrôle instituée au mois de décembre 1990 par le Sénat s'était prononcée en faveur de la départementalisation de la justice, afin de permettre aux parquets d'exercer une véritable autorité sur la police judiciaire du département. Il a insisté sur les difficultés actuelles de l'institution judiciaire à maîtriser les problèmes d'organisation, en raison de sa trop grande centralisation et du décalage entre la carte administrative et la carte judiciaire de la France.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a rappelé que la commission de contrôle s'était prononcée en faveur d'une séparation complète des moyens du siège et du parquet. Il a estimé que la magistrature française manifestait une assez grande réticence vis-à-vis des réformes.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a ensuite apporté des précisions sur les mesures prises en faveur des éducateurs, afin de favoriser leur accès à la catégorie A de la fonction publique.

Il a également décrit les difficultés de logement des surveillants de l'administration pénitentiaire en région parisienne.

Le rapporteur spécial a souhaité que le Parlement puisse examiner, grâce à des missions sur place, les conditions dans lesquelles les peines contre les trafiquants de drogue étaient exécutées.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a précisé que le budget de 1992 ne comportait aucune mesure en faveur des conseils de prudhommes.

Il a enfin souhaité que l'accès des greffiers au statut et aux fonctions de magistrat soit plus largement assuré.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la justice pour 1992, et a réservé son appréciation sur l'article 88 rattaché.

Au cours d'une deuxième réunion tenue le 20 novembre 1991, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'article 88 rattaché au budget de la justice.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Pour la 2e année consécutive, le budget de la justice est annoncé comme prioritaire.

Ses crédits progressent de 4,8 %.

Compte tenu des annulations opérées par l'arrêté du 9 mars 1991, la progression réelle des moyens est de 5,4 %.

Evolution de 1991 à 1992

<i>En millions de francs</i>		1991	1992	1992/1991
Titre III				
- Moyens des services		16.530,451	17.752,043	+ 7,4
Titre IV				
- Interventions publiques		343,188	317,908	+ 7,4
Total dépenses ordinaires		16.873,639	18.069,950	+ 7,1
Titre V				
- Investissements exécutés par l'Etat				
	A.P.	965,400	1.057,100	+ 9,5
	C.P.	1.303,472	974,495	- 25,3
Titre VI				
- Subventions d'investissement accordées par l'Etat	A.P.	0,600	0,300	- 50
	C.P.	0,300	0,300	0
Total dépenses en capital		966,000	1.057,4	+ 9,5
	C.P.	1.303,772	974,8	+ 55,8
TOTAL D.O. + A.P.		17.839,639	19.127,35	+ 7,2
TOTAL D.O. + C.P.		18.177,41	19.044,75	+ 4,8

Toutefois, l'article 18 du projet de loi de finances prévoit d'établir un droit d'enregistrement de 50 F sur les actes des huissiers effectués dans le cadre d'instances, sauf pour ceux qui sont établis à la requête de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Il s'agit là d'un véritable gage de 250 MF, prélevé au détriment du principe de gratuité de la justice. Dès lors on peut considérer la véritable progression des crédits est de 19.044,75 - 250,
18.177,4i

soit 3,4 %...

*

* *

Votre rapporteur procèdera à une présentation du budget à travers ses cinq actions qui restent bien distinctes.

Ces actions progressent dans de moindres proportions qu'en 1991 :

L'évolution des actions (en millions de F)

D.O. + C.P.	1992	1992/1991	1991/1990 (rappel)
Administration centrale	2.959,549	+ 10,3	+ 13,7
Services judiciaires	8.176,042	+ 9,7	+ 10,7
Conseil d'Etat + C.A. + T.A.	515,451	+ 3,3	+ 70 (1)
Administration pénitentiaire	5.319,226	- 4,8	- 5,2
Protection judiciaire de la jeunesse	1.934,160	+ 7,3	+ 7,4
Divers	140,313	+ 7,5	+ 4,3
TOTAL	19.044,745	4,7	+ 6,7

(1) année du transfert des crédits des juridictions administratives du budget de l'intérieur au budget de la justice

CHAPITRE I

L'ADMINISTRATION CENTRALE : A LA RECHERCHE D'UNE ORGANISATION

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE REORGANISATION DE LA Chancellerie

L'administration centrale du ministère de la justice souffre de trois maux :

1. Le cloisonnement y est particulièrement sensible, du fait de la juxtaposition des deux grandes directions juridiques "nobles" : affaires civiles, affaires criminelles, avec d'autres services constitués sous la nécessité de la gestion : directions de l'administration pénitentiaire, de l'éducation surveillée, des services judiciaires. Enfin, l'ampleur des problèmes financiers a conduit logiquement à la création d'une direction d'administration générale, qui a rencontré beaucoup de réticences de la part des directions dites "verticales".

Ainsi en témoigne le rapport présenté au mois de juin 1989 par la Mission relative à l'organisation des administrations centrales : *"ce cloisonnement n'est pas seulement un fait ; c'est un mode de pensée et d'action que prouve la difficile acceptation du rôle et de la place de la direction de l'administration générale et de l'équipement née des besoins de la gestion sans qu'il soit possible d'en tirer toutes les conséquences logiques. Cette création imposée par la nécessité de prendre en charge des compétences nouvelles de gestion moderne, est mal acceptée - pour ne pas dire refusée ou rejetée - par l'ensemble des autres structures. C'est la première fois que la Mission a rencontré cette opposition avec autant d'acuité"*.

2. L'encadrement des services de l'administration centrale est le fait de quelque 160 magistrats "de l'administration centrale de la justice". Il s'agit là d'une valorisation dans la carrière de magistrat qui nécessite d'ailleurs l'inscription sur une liste d'aptitude spéciale, alors qu'elle est de droit pour le premier tiers des élèves surtout de l'école nationale de la magistrature. En effet, il s'avère que le passage à la Chancellerie favorise l'accès aux postes les plus enviés dans les grandes juridictions, et beaucoup de carrières "parisiennes" se construisent de cette manière.

Or, ces magistrats occupent, comme il est normal, des fonctions de juristes, dans les directions des affaires civiles et criminelles ; mais ils exercent aussi des fonctions de gestionnaires dans les directions des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire, de l'éducation surveillée, et de l'administration générale. La conséquence est double : la Chancellerie rencontre beaucoup de difficultés à recruter des administrateurs civils, qui pensent ne pas avoir véritablement leur place au ministère de la justice ; par ailleurs, on peut s'interroger sur l'opportunité d'utiliser des magistrats à des fonctions de gestion, alors que les juridictions manquent souvent cruellement de juges.

3. La centralisation du ministère de la justice est encore très grande

a) Certaines affaires n'ont fait l'objet d'aucune déconcentration, telles que la gestion du personnel. Par exemple, les milliers de demandes de travail à temps partiel remontent, après avis du chef de juridiction, à la Chancellerie qui donne systématiquement son accord, en dépit des avis négatifs des responsables locaux...

b) Un obstacle essentiel à la déconcentration est la configuration des services extérieurs de la justice, qui n'a aucune cohérence.

Selon les directions, ces services ont pour cadre le département et la région - pour l'éducation surveillée, un regroupement de régions, -pour l'administration pénitentiaire-, les ressorts de cour d'appel pour une partie de la gestion des juridictions. Ces circonscriptions ne correspondent pas entre elles : ainsi, seules deux directions régionales pénitentiaires du Nord et de l'Est recouvrent exclusivement les ressorts des cours d'appel.

De même, onze cours d'appel sont à cheval sur deux régions de programme, une cour d'appel du Midi sur trois régions, et dix-huit cours d'appel sont incluses en totalité dans une région de programme.

Cette originalité des structures se double d'une absence d'échelons extérieurs de l'administration des services judiciaires : les juridictions n'ont pour interlocuteur, pour beaucoup de leurs problèmes, non pas la cour d'appel, mais la Chancellerie.

B. LES EFFORTS ENGAGÉS

1. Quelques réorganisations

- En 1990, les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont été réaménagées.

- En 1991, quatre réformes ont été engagées :

a) la réorganisation de la direction de l'administration générale et de l'équipement

Cette direction comprend environ 600 agents, 60 d'entre eux sont affectés aux questions budgétaires, et plus d'une centaine à la gestion du personnel.

Deux sous-directions nouvelles y ont été créées : la sous-direction de l'informatique - à partir d'une division existante, qui comporte une centaine d'agents de catégorie A - et la sous-direction de la statistique, des études, et de la documentation.

b) La création d'un service des affaires internationales et communautaires

Il doit être composé de 5 bureaux, dont trois créés de manière pure et simple : droit communautaire, droits de l'Homme, coopération juridique et judiciaire.

c) La création d'une délégation générale au programme pluriannuel d'équipement :

Cette structure nouvelle, responsable des nouvelles constructions pour les services judiciaires, est en fait la transposition de la délégation chargée de la réalisation du programme des "13 000" places de prisons nouvelles, mise en place en 1986 et définitivement supprimée cette année. Cette délégation nouvelle comprendra 10 personnes..

d) La création d'une direction générale du droit devrait intervenir prochainement, à partir d'une fusion des services de la direction des affaires criminelles et des grâces, et de la direction des affaires civiles et du sceau.

2. Une traduction budgétaire assez faible

En effet, si les dépenses ordinaires de l'administration centrale progressent de 210,6 MF, c'est essentiellement du fait du démarrage des grandes applications nationales informatiques, rattachées aux crédits de l'administration centrale et des services communs.

a) Les dépenses de personnel

Quatre mesures sont à l'origine de la progression des crédits :

• **La création de 10 emplois pour la mise en place de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement : un délégué général, 8 ingénieurs, un attaché d'administration centrale, pour un coût de 2,1 MF.**

• **La transformation de 82 emplois de services extérieurs en emplois d'administration centrale correspond aux besoins de celle-ci, et notamment au renforcement des personnels de direction avec 7 emplois supplémentaires pour l'extension des affaires générales et la création du service des affaires internationales, à la création d'un emploi à l'inspection générale des services judiciaires, enfin à la poursuite de la mise en place des centres de production régionaux informatiques, avec 51 emplois.**

• **La régularisation de la situation de 113 agents des services extérieurs affectés en réalité à l'administration centrale : + 17,46 MF.**

• **La revalorisation des rémunérations, dont l'application du protocole "Durafour" : + 17,17 MF.**

b) Les moyens de fonctionnement courant

- la réorganisation des services de l'administration centrale et la mise en place des centres de production régionaux informatiques mobilisent 4,9 MF ;

- les crédits de bureautique progressent de + 4,25 MF ;

- le développement des actions du service de la communication créé en 1991 est accompagné d'une augmentation des crédits de 1,2 MF ;

- les crédits d'informatique : ils augmentent de 176,320 MF, du fait du regroupement des dépenses d'applications nationales du ministère dans les crédits de l'administration centrale et des services communs, et du démarrage, en 1992, de ces quatre grandes applications nationales. La répartition des crédits entre ces applications, d'après les informations fournies à votre rapporteur devrait être la suivante :

26 %	chaîne pénale
11 %	chaîne civile
16 %	prise en charge des détenus
11 %	casier judiciaire
19 %	outils communs

En effet, l'année 1992 constitue le point de départ de la mise en oeuvre des quatre grandes applications nationales informatiques.

OBSERVATIONS

La progression des crédits de l'administration centrale est largement optique, du fait du mouvement de régularisation de la situation des agents des services extérieurs qui y travaillent : votre rapporteur souhaite que les 400 agents qui sont dans cette situation puissent être ainsi "régularisés", dans un souci de transparence du budget.

Le souci de réforme des services de la Chancellerie est réel. Toutefois les problèmes essentiels d'organisation demeurent : la prééminence des magistrats dans la gestion du ministère, l'incohérence dans la configuration des services extérieurs...

Votre rapporteur souhaite que la justice accepte, enfin, d'être dotée d'une administration de "droit commun" qui, seule, peut assurer l'indépendance de l'institution judiciaire, en donnant aux magistrats les moyens de fonctionner et la liberté d'esprit nécessaire pour juger.

CHAPITRE II

LES SERVICES JUDICIAIRES : LOIN DES VRAIS PROBLEMES

Les crédits des services judiciaires progressent en 1992 de 723 MF, soit un peu moins qu'en 1991 : + 9,7 % au lieu de 10,7 %.

A. LA SITUATION ACTUELLE

Avant d'analyser ces crédits, votre rapporteur rappellera tout d'abord les principaux éléments du constat effectué par la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de financement des services relevant de l'autorité judiciaire, dont le rapport a été remis le 4 juin 1991 à Monsieur le Président du Sénat.

Outre le cloisonnement de l'administration de la justice et sa difficulté à communiquer avec son environnement, évoqués plus haut, sont apparus à la fois l'insuffisance des moyens et l'absence de connaissance des véritables problèmes par cette administration.

1. L'insuffisance des moyens

a) *Le problème des personnels* a atteint une ampleur plus que préoccupante. La quasi totalité des juridictions interrogées par la commission de contrôle ont cité, et le plus souvent en tête de leurs difficultés, l'insuffisance des effectifs, soulevant ainsi le double problème qui se pose à la justice :

- les vacances de postes de magistrats. Ce problème est dû à l'absentéisme pour congés de maladie et surtout de maternité -le taux de féminisation des métiers de la justice étant de plus de 60 %- ainsi qu'au développement du travail à temps partiel fortement encouragé à la Chancellerie. Mais il est également aggravé par une difficulté certaine à recruter, et par une désaffection prononcée pour certaines régions. En ce qui concerne les magistrats, les vacances à la fin de 1990 étaient de 380, et seront de 345 à la fin de 1991. Aux mêmes dates, les vacances d'emplois des fonctionnaires des greffes étaient et seront respectivement de 340 et 414.

- l'insuffisance des effectifs est également manifeste, non pas au plan national, mais dans certaines juridictions qui considèrent notamment que l'augmentation de la population au plan local rend indispensable une progression des effectifs.

b) L'insuffisance des moyens matériels

L'ensemble des contacts pris par la commission de contrôle lui a montré que les moyens matériels manquaient cruellement aux juridictions. Un garde des sceaux entendu par la commission a ainsi résumé la situation : *"comment a-t-on pu laisser une institution aussi importante pour la cohésion de notre communauté nationale dans un tel état de déshérence ? Sans même parler du matériel informatique, tout fait défaut - les locaux, les systèmes de classement, le matériel de bureau - alors que dans le même temps, le volume des contentieux ne cesse d'augmenter"*.

Trois raisons ont été identifiées par la commission de contrôle pour expliquer cette situation :

- le niveau relativement faible du budget de fonctionnement de l'ensemble des juridictions : un peu plus de 800 MF en 1991 ;
- sa déconcentration tardive, réalisée intégralement par la loi de finances pour 1991 ;
- l'absence de formation des personnels pour gérer ces moyens

c) L'état inquiétant des immeubles affectés à la justice

Transféré à l'Etat depuis janvier 1987, le parc immobilier des juridictions représente une surface de 1 500 000 m² répartis sur

900 sites. Ce patrimoine est dans un état très inégal, du fait de sa prise en charge antérieure par les départements et communes ; toutefois, il est clair que beaucoup de juridictions sont installées dans des conditions qui justifieraient une verbalisation de l'inspection du travail si sa compétence s'étendait en ces lieux...

d) Une informatisation mal conduite

En effet :

1) les grandes applications nationales, -affaires pénales, affaires civiles, prise en charge des détenus, casier judiciaire national-, sont encore à l'état de chantier, notamment du fait de mauvais choix de systèmes à la fin des années 70 : les matériels choisis sont désormais obsolètes ;

2) la Chancellerie a longement hésité sur le système à mettre en oeuvre pour desservir les utilisateurs, avant de retenir finalement le système de centres régionaux de production, qui reste une solution encore trop centralisée ;

3) l'information des juridictions est extrêmement hétérogène, et les matériels fournis dans les années antérieures par la Chancellerie ne sont plus compatibles avec les initiatives locales. Or, il est urgent que les juridictions puissent disposer de tableaux de bord des affaires et de moyens de gestion, ce qui suppose de développer la micro-informatique.

2. La méconnaissance des problèmes

Plus grave encore que l'abandon de la gestion apparaît une véritable ignorance des problèmes.

a) Jamais l'évolution des affaires n'a fait l'objet de prévisions.

L'exploitation des statistiques fournies par les juridictions permet de reconstituer, plusieurs mois après la clôture de l'année judiciaire, le nombre d'affaires enregistrées et jugées, au moins en matière civile. En matière pénale, l'exploitation des statistiques du

parquet et du casier judiciaire se révèle plus difficile, les chiffres étant moins homogènes.

Toutefois, il ne s'agit là que d'une reconstitution, qui est loin d'être instantanée.

Aucune obligation de tenir un tableau de bord n'existe dans les juridictions, qui pourrait permettre à la Chancellerie d'avoir, à tout moment, une idée exacte des l'évolution des affaires, ce qui exclut toute prévision sérieuse des besoins en effectifs pour l'année budgétaire à suivre.

b) La Chancellerie n'a pas pu résoudre le problème des "normes"

Une commission spéciale s'est penchée sur le problème des "normes" et a rendu des conclusions en 1981. Toutefois, il est apparu que ces normes amenaient en fait à une diminution moyenne du travail des magistrats et ne pouvaient donc faire l'objet d'une quelconque application.

Actuellement, la seule restructuration des tribunaux en cours tient compte du nombre de magistrats en place. Or, l'affectation des magistrats ne se définit pas par rapport à une bonne justice, mais en fonction d'une moyenne nationale, qui est déjà très loin de l'idéal : tout progrès dans ce domaine est donc impossible.

c) Le contenu des tâches liées à la justice n'a pas fait l'objet d'analyses précises

Depuis de nombreuses années, il est devenu clair que le métier du juge devait évoluer, du fait même de la progression du nombre des affaires ; est ainsi apparue l'idée de constituer autour du magistrat une équipe "d'aide à la décision", qui préparerait le travail de jugement par la mise en état des affaires et la recherche de jurisprudence.

Toutefois, aucune redéfinition des tâches n'a pour autant été définie, et il s'avère que parmi les magistrats eux-mêmes, beaucoup considèreraient cette redéfinition comme une dépossession de leur métier. Seules certaines juridictions pratiquent l'aide à la décision, lorsque les moyens en personnel de greffe le permettent, ce qui est rare.

De même, au sein de certains tribunaux de grande instance se pratique la "verticalisation" des tâches des personnels de greffe, c'est-à-dire l'abandon de la parcellisation des tâches, au profit de la constitution d'équipes d'agents polyvalents. Mais ces expériences restent encore isolées, alors que la fonctionnarisation des greffes a maintenant près de 25 ans.

Cette absence de définition des tâches a entraîné inévitablement un problème de répartition des rôles et provoque un malaise persistant dans les relations entre les magistrats et les personnel de justice, qui ne peut plus durer alors que ce sont des milliers de décisions qui doivent parfois être prises, chaque année, dans une juridiction.

d) La Chancellerie reconnaît ne pas avoir les moyens de connaître le parc immobilier des juridictions, intégralement transféré à l'Etat depuis le 1er janvier 1987..

Pour justifier cette impuissance, le ministère invoque l'étendu de ces locaux - près d'un million cinq cent mille mètres carrés, dispersés dans neuf cents sites. Toutefois, la logique aurait voulu qu'un inventaire soit demandé aux directions départementales de l'équipement avant de réaliser le transfert ; or, visiblement, les services de la Chancellerie ne l'ont pas sollicité, à moins qu'ils ne l'aient pas voulu.

Dès lors, plusieurs systèmes administratifs bâtards se succèdent : jusqu'à présent, le ministère de la justice a procédé par échantillonnage, et a choisi selon des critères peu méthodiques, un ordre de priorité de construction de cités judiciaires, dans une enveloppe globale de crédits dérisoires par rapport aux besoins. Cette "méthode" a notamment conduit à inscrire dans la loi de finances rectificative pour 1989 un crédit de 220 millions de francs pour la construction de la cité judiciaire de Lyon dont les travaux viennent seulement de commencer.

B. LES MESURES BUDGÉTAIRES POUR 1992

1. L'augmentation du nombre d'emplois n'est pas significative.

● 10 emplois de magistrats sont créés (+ 2,638 MF), ce qui ne constitue qu'un léger "saupoudrage" d'emplois par rapport à des besoins importants : 2 emplois de juges "placés" auprès des chefs de cour pour combler les absences de magistrats, 2 emplois de substitut "dans le cadre de la politique de la ville", 3 postes de juges des enfants, 3 postes de juge d'application des peines.

● 100 emplois de fonctionnaires (+ 13,667 MF) :

- 20 greffiers en chef, pour la mise en oeuvre de l'aide à la décision des magistrats par des fonctionnaires. Certains seront affectés auprès de tribunaux d'instance pour assister le juge dans l'application de la loi sur le surendettement des ménages.

- 70 greffiers pour la mise en place de la réforme de l'aide juridique : ils seront en effet affectés en priorité dans les bureaux d'aide juridictionnelle.

- 10 emplois de greffiers placés auprès des chefs de cour, afin de renforcer des juridictions pendant une durée déterminée.

2. Les transformations d'emplois se poursuivent :

- 103 emplois de magistrats sont adaptés aux besoins des juridictions, dans le cadre de l'opération pluriannuelle entamée en 1991, et pour un coût de 6,5 MF.

- 260 emplois d'agents administratifs sont transformés en emplois de greffiers, en application du protocole du 6 janvier 1989 (+ 6,6 MF).

- un plan de repyramidage des emplois de greffiers sur trois ans est amorcé avec la transformation de 180 emplois, pour un coût de 5,4 MF.

- enfin, le régime indemnitaire des greffiers en chefs et greffiers est transformé, puisqu'il s'effectuera désormais sur la base

d'un pourcentage du traitement brut : à ce titre, 2,2 MF supplémentaires sont inscrits au budget de 1992.

3. Les moyens de fonctionnement des juridictions progressent peu :

En 1992, l'ensemble des moyens de fonctionnement des juridictions est regroupé sur un seul chapitre, dont la progression est de 5,7 %, soit 48,2 MF, ce qui recouvre :

- le regroupement des crédits d'initiative locale en matière informatique : 36,5 MF
- le soutien au développement de ces initiatives locales : + 5 MF ;
- le réaménagement de locaux pour les bureaux d'aide juridictionnelle : + 5,79 MF ;
- l'achat de 50 véhicules supplémentaires : + 5,5 MF.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Les crédits des services judiciaires pour 1992 comportent quelques mesures positives, mais ne reflètent pas la prise de conscience pourtant indispensable de la situation d'abandon de la justice.

1. Quelques mesures positives...

a) Votre rapporteur relève en effet quelques améliorations qui restent ponctuelles :

- ainsi, la situation des personnels de greffe commence à être prise en compte, avec 180 transformations d'emplois ;

- de même, la modification du régime indemnitaire des greffiers et greffiers en chef constitue une avancée, dont le poids ne peut encore être apprécié du fait de la complexité des modes de calcul : en effet, le pourcentage du traitement utilisé comme base de référence des primes devrait varier selon les catégories ;

- enfin, la création d'une délégation au programme pluriannuel d'équipement des services judiciaires montre que l'état de délabrement des bâtiments affectés à la justice est reconnu par la Chancellerie, de même que l'incapacité de remédier à cette situation avec les moyens existants. (Mais que deviennent les compétences de services largement dépossédés de leur objet, tels que la sous-direction de l'action immobilière et de la logistique ?)

b) A ces mesures budgétaires positives, il faut ajouter une initiative importante intervenue au cours de l'année 1991, qui n'a pas pour conséquence un accroissement des crédits : la départementalisation des juridictions.

Le Conseil des ministres du 12 juin 1991 a adopté la décision de créer des tribunaux départementaux, mesure qui avait été préconisée par la commission de contrôle constituée par le Sénat, dans son rapport remis le 4 juin 1991.

Le tribunal départemental sera constitué par la fédération des tribunaux de grande instance et d'instance du département. Il sera présidé par le président du tribunal de grande instance dont le siège est au chef lieu de département, ou par celui du tribunal le plus important, et son procureur départemental sera le procureur de la République du même tribunal de grande instance.

Le tribunal départemental n'aura pas de compétences juridictionnelles propres, et les ressorts et compétences des juridictions qui le composent seront intégralement maintenus, mais :

1) c'est au niveau du tribunal départemental que seront prises par le président et le procureur de la République du même tribunal de grande instance, la plupart des décisions de gestion des moyens ;

2) le procureur de la République du tribunal départemental sera chargé d'assurer, sous la direction du procureur général, l'animation et la cohérence de l'action publique dans le département, ainsi que la direction de l'activité de police judiciaire.

Votre rapporteur souligne tout l'intérêt de voir la justice se doter de structures départementales, à l'heure où la police se

départementalise. En effet, il importe que celle-ci ait un interlocuteur unique dans chaque département, afin que le parquet puisse exercer véritablement son autorité sur la police judiciaire.

Par ailleurs, la gestion des moyens doit être faite dans un cadre plus adapté que celui du ressort des cours d'appel, qui est trop vaste. Votre rapporteur rappelle toutefois :

- que la commission de contrôle du Sénat allait plus loin dans ses propositions, puisqu'elle préconisait une séparation des moyens du siège et du parquet au plan départemental ;

- que les cours d'appel, dans le nouveau schéma d'organisation, conservent certaines attributions de gestion en matière de formation et d'informatique.

Le budget 1992 ne comporte pas de moyens budgétaires nouveaux pour la départementalisation : en effet, les crédits attribués les années précédentes pour les "Services Locaux d'Administration de la Justice" qui ne seront finalement pas mis en place dans le cadre des ressorts de cours d'appel, seront utilisés pour la constitution des cellules de gestion qui seront mises en place auprès des présidents de tribunaux départementaux. Votre rapporteur suivra avec une attention toute particulière l'affectation de ces moyens dont dépend la réussite de cette importante réforme.

2. mais pas d'amélioration véritable du fonctionnement des juridictions

a) L'absence d'évaluation des tâches

Il est difficile d'apprécier les besoins en emplois de magistrats, alors que l'évolution des contentieux ne fait pas l'objet d'une comptabilisation en temps réel - et encore moins de prévisions, et que le chiffre de référence utilisé pour la charge de travail est la moyenne nationale existante et non pas souhaitable.

De même, si chacun est conscient de l'insuffisance des personnels de greffe, jamais le travail de ceux-ci n'a fait l'objet d'une évaluation, à tel point que la Chancellerie vient de décider d'en vérifier l'étude à un cabinet privé.

b) La montée des charges

La montée des contentieux depuis les années 1950, ne s'est pas démentie, et la situation s'est beaucoup dégradée entre 1975 et 1990.

En témoignent les statistiques d'affaires civiles nouvelles et terminées au cours des trois dernières années :

ACTIVITE DES JURIDICTIONS CIVILES METROPOLE ET D.O.M.
A - INSTANCES AU FOND

Evolution 1988-1990

I - Affaires nouvelles

II - Affaires terminées

	1988	1989	1990		1988	1989	1990
COUR DE CASSATION Variation annuelle (en %)	17.667 -4,3	19.977 13,1	19.395 -2,9	COUR DE CASSATION Variation annuelle (en %)	16.482 -9,1	19.255 16,8	18.613 -3,3
COURS D'APPEL Variation annuelle (en %)	153.509 3,4	161.406 5,1	167.803 4,0	COURS D'APPEL Variation annuelle (en %)	158.271 5,8	163.973 3,6	169.010 3,1
TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE Variation annuelle (en %)	450.112 4,1	470.357 4,5	488.680 3,9	TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE Variation annuelle (en %)	454.710 4,5	460.022 1,2	463.075 0,7
TRIBUNAUX D'INSTANCE (+ T.P.B.R.)				TRIBUNAUX D'INSTANCE (+ T.P.B.R.)			
* Service civil	477.965	510.127	537.649	* Service civil	450.704	480.624	506.154
Variation annuelle (en %)	6,1	6,7	5,4	Variation annuelle (en %)	0,2	6,6	5,3
* Contentieux électoral politique	190.078	107.863	6.195	* Contentieux électoral politique	153.320	70.070	6.195
Variation annuelle (en %)	nd	-43,3	-94,3	Variation annuelle (en %)	nd	-54,3	-91,2
* Ouvertures de régime de protection de mineurs	36.758	37.793	30.958				
Variation annuelle (en %)	nd	2,8	-18,1				
CONSEILS DE PRUD'HOMMES Variation annuelle (en %)	145.522 1,8	151.161 3,9	152.955 1,2	CONSEILS DE PRUD'HOMMES Variation annuelle (en %)	147.733 -1,9	148.970 0,8	145.935 -2,0
TRIBUNAUX DE COMMERCE Variation annuelle (en %)	278.000 -1,1	278.000 0,0	275.651 -0,8	TRIBUNAUX DE COMMERCE (1) Variation annuelle (en %)	285.000 -0,8	285.000 0,0	283.135 -0,7

Source: Répertoire général civil.
nd : non disponible

Source: Répertoire général civil.
(1) 1988 et 1989: Données estimées.

Cette surcharge se traduit par la difficulté des juridictions à se rapprocher d'un délai moyen de jugement raisonnable :

	1988		1989		1990	
	Affaires en cours *	Durée moyenne de règlement (en mois)	Affaires en cours *	Durée moyenne de règlement (en mois)	Affaires en cours *	Durée moyenne de règlement (en mois)
COURS D'APPEL	207.899	16,9	204.968	16,0	195.866	14,7
TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE	370.684	10,5	378.722	9,7	384.527	9,5
TRIBUNAUX D'INSTANCE (+ T.P.B.R.)	204.413	4,4	212.094	4,3	237.954	4,2
CONSEILS DE PRUD'HOMMES	108.167	10,5	109.792	9,5	115.933	9,5

Source: Répertoire général civil.
* Au 31 décembre de l'année considérée.

Or, cet accroissement des charges a été aggravé récemment, à deux reprises :

- la loi du 31 décembre 1989 sur le surendettement des particuliers a confié au juge d'instance des pouvoirs qui s'apparentent à ceux d'un banquier autant qu'à ceux d'une assistante sociale, dans la procédure de redressement. De mars à décembre 1990, les tribunaux d'instance ont ainsi été saisis de près de 22 000 demandes.

- fait plus grave encore, la réforme de l'aide juridictionnelle réalisée par la loi du 10 juillet 1991, doit mécaniquement induire un surcoût important de contentieux, le nombre potentiel de foyers concernés par la prise en charge financière des instances étant désormais de 11,5 millions de foyers fiscaux au lieu de 8,6 actuellement.

Or, comme on l'a vu, cette réforme n'est assortie d'aucun accroissement sérieux des effectifs dans des juridictions manifestement déjà débordées.

Votre rapporteur citera quelques extraits des réponses qui lui ont été adressées par des chefs de juridictions, en réponse à une lettre du 21 octobre 1991 les interrogeant sur les perspectives de mise en place de l'aide juridictionnelle :

"La création d'un poste de fonctionnaire s'avère indispensable pour assurer un fonctionnement satisfaisant du service judiciaire ainsi restructuré (...). En l'état actuel de la situation, il n'est pas possible d'organiser rationnellement un bureau d'aide judiciaire agrandi, alors que le fonctionnaire qui traite les dossiers ne dispose même pas d'un bureau".

"J'estime que nous ne disposons ni de personnel, ni de moyens suffisants pour faire face à cette réforme."

"L'informatisation devrait permettre un traitement correct des demandes d'aide juridique, mais ne résoudra pas les difficultés liées aux charges supplémentaires résultant de l'augmentation du volume des contentieux."

"Comment allons-nous nous organiser : (...) nous avons recruté 2 contrats-emploi-solidarité qui sont en cours de formation."

"Ma juridiction n'a reçu aucun matériel nouveau (il existe des logiciels de gestion de l'aide judiciaire) en prévision de l'application de cette réforme."

"Il serait nécessaire de disposer dans un premier temps d'un autre agent travaillant à temps plein pour faire face à l'accroissement directement et immédiatement prévisible des demandes à instruire, sans préjuger des effets de la réforme à court et moyen terme sur l'évolution de la masse du contentieux."

"En personnel des greffes et fonctionnaires, trois équivalents temps plein sont vacants, avec peu d'espoir que cela change dans les mois à venir, si la juridiction n'est pas pourvue en personnels supplémentaires, c'est encore une tâche de plus qui devra être supportée par ceux qui sont déjà en place. Jusqu'où pourra-t-on aller dans ces conditions!!!"

"Nous restons donc dans l'expectative, prêts à subir encore les effets d'une nouvelle réforme dont les tenants et aboutissants sont encore inconnus, avant que de subir, huit mois après, les effets de la réforme sur le juge de l'exécution qui va récupérer tout le contentieux du surendettement des ménages."

"Il sera absolument indispensable, si l'on veut assurer le succès de la réforme, de renforcer les effectifs budgétaires de toutes les juridictions et non pas seulement au niveau national d'une manière non individualisée."

etc....

Force est donc de constater, qu'avec 70 emplois supplémentaires de greffiers pour l'ensemble des juridictions, + 5,79 MF pour le réaménagement des locaux des bureaux d'aide juridictionnelle, les moyens consacrés à la réforme de l'aide juridique sont très loin de couvrir les charges nouvelles.

Enfin, encore une fois, aucune mesure particulière n'est prévue pour la résorption des stocks d'affaires. Votre rapporteur rappelle que la commission de contrôle constituée par le Sénat avait préconisé la mise en oeuvre de moyens supplémentaires temporaires pour amorcer la résorption de ces stocks qui compromettent l'efficacité et le moral des juridictions, autant qu'ils portent atteinte au droit d'accès normal à la justice.

CHAPITRE III

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : RIEN POUR LE JUSTICIABLE

Les crédits des juridictions administratives progressent faiblement, de + 3,3 %.

Evolution des crédits

En millions de F	1992	1992/91
Dépenses ordinaires		
Titre III	490,692	+ 3,1
Titre IV	8,360	- 5
Total	499,052	+ 2,9
Dépenses en capital		
Titre V AP	13,500	- 10
CP	16,400	+ 14,7
TOTAL GENERAL		
DO + CP	515,452	+ 3,3

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Le personnel

Aucun emploi n'est créé au Conseil d'Etat.

En revanche, 12 emplois de magistrats sont créés dans les tribunaux administratifs (+ 1,45 MF) à compter du 1er juillet 1992.

11 emplois de magistrats, et un emploi de chef de secrétariat, sont transformés également au bénéfice des tribunaux administratifs, pour un coût de 551,317 F.

. un emploi administratif est transféré à partir du budget des DOM-TOM, cinq emplois de greffe à partir du budget de l'Intérieur.

. Enfin, 60 agents départementaux déjà en fonction dans les juridictions administratives sont intégrés dans la fonction publique d'Etat, ce qui aboutit à un mouvement interne au budget de la justice de 1,29 MF.

En 1992, seule l'indemnité de commissaire du gouvernement près les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel est revalorisée, de 3.287 à 4.982,59 F

2. Les moyens matériels

Les moyens affectés au fonctionnement enregistrent quatre mesures nouvelles :

- + 3.000 000 F pour le matériel,
- + 500.000 F pour la formation professionnelle continue
- + 1.926.000 F pour le recrutement de nouveaux vacataires
- + 809.000 F pour les dépenses informatiques.

Le budget de l'informatique, de 19 MF, doit permettre l'informatisation des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, du service de gestion de ces tribunaux et cours localisé au Conseil d'Etat, du secrétariat général du Conseil, la poursuite de l'équipement des membres du Conseil en micro-ordinateurs, la formation des personnels, la mise en place d'une nouvelle saisie des décisions compatible avec les micro-ordinateurs.

B. LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

● Au Conseil d'Etat

5 MF en autorisations de programme, 5,5 MF en crédits de paiement sont prévus pour la remise à neuf de locaux : salles de réunions des sous-sections, locaux de la bibliothèque, secrétariat général... qui sont dans un état de grande vétusté.

En 1991, 5,4 MF ont été consacrés à l'installation des nouveaux bâtiments de la rue de Valois, à la rénovation d'un étage du Conseil, ainsi qu'à la rénovation du greffe.

● Dans les tribunaux administratifs

8,5 MF en autorisations de programme, 10,9 MF en crédits de paiement sont prévus pour des travaux aux tribunaux administratifs de Bastia, de Rouen, de Grenoble, de Basse-Terre. 2,5 MF vont être consacrés à un schéma directeur afin d'essayer de dépasser la politique actuelle du "coup par coup".

C. OBSERVATIONS

Si le Conseil d'Etat semble s'être enfin doté de moyens de gestion, il reste que la situation des juridictions administratives est très loin de pouvoir être considérée comme satisfaisante.

Ainsi les délais moyens de jugement du Conseil d'Etat sont d'un peu moins de deux ans ; ils sont de 13 à 14 mois pour les cours administratives d'appel, encore récentes, et de 2 ans 3 mois et 20 jours pour les tribunaux administratifs... Ces "moyennes" laissent imaginer le sort qui peut être réservé à certaines affaires, et qui s'apparente en fait à un véritable déni de justice : ainsi, les salariés de l'Etat supportent-ils, dans les instances qui les concernent, des délais de jugement bien supérieurs à ceux des juridictions du travail.

CHAPITRE IV

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN AVENIR PLUTOT SOMBRE

Les crédits de l'administration pénitentiaire diminuent de 5,2 % du fait de la contraction des dépenses en capital, avec l'extinction des opérations de construction du programme "13.000 " ; en revanche, les frais de fonctionnement des établissements augr.entent nettement.

Evolution des crédits

En millions de F	1992	1992/91
Dépenses ordinaires		
Titre III	5.056,269	+ 4,
Titre IV	18,267	- 16,9
Total	5.074,516	+ 4,2
Dépenses en capital		
Titre V AP	337,000	- 15,8
CP	244,410	- 67
Titre VI AP		
CP	0,300	0
Total AP	337,00	- 15,9
 CP	244,710	- 67
TOTAL GENERAL		
 DO + CP	5.319,228	- 5,2

A. LA PROGRESSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

1. Le personnel

a) Les effectifs

. 208 emplois (+ 27,9 MF) sont créés pour les deux derniers établissements du programme "13.000", Aiton et Grasse ;

Au total, 3.500 emplois auront été créés pour les nouveaux établissements, dont 307 par prélèvement sur les maisons d'arrêt ;

. 71 emplois, (+9,6 MF) sont créés pour la mise en service de la maison d'arrêt de Borgo en Haute-Corse, dont 57 emplois de surveillance ;

. 120 emplois sont créés pour "la mise à niveau des organigrammes" des établissements du parc classique (+ 16,4 MF) ;

. 57 emplois enfin sont supprimés à l'école nationale d'administration pénitentiaire, ce qui correspond à l'arrivée à terme du programme de formation des surveillants des nouveaux établissements (- 15 MF).

b) les rémunérations

- La poursuite de la mise en oeuvre du protocole de rénovation de la grille de la fonction publique se traduit par un crédit supplémentaire de 21 MF.

- En application du protocole d'octobre 1988, un crédit de 0,3 MF doit permettre d'allouer aux agents administratifs une indemnité représentant 15 à 17 % du traitement brut.

- Enfin, 1,8 MF supplémentaires sont destinés à l'indemnisation des astreintes de nuit effectuées par les personnels de surveillance gradés.

2. Le fonctionnement des services

a) *Les moyens généraux sont augmentés de 2,228 MF dont 1,75 MF pour l'entretien des immeubles.*

b) *Les crédits de formation sont maintenus au même niveau qu'en 1991.*

c) *L'informatique*

- L'application nationale "prise en charge des détenus" va se poursuivre en 1992 (voir le chapitre I "l'Administration centrale...")

- L'informatique d'initiative locale conserve des moyens constants : 11,2 MF. En 1991, ces crédits ont été consacrés à l'implantation de plusieurs logiciels de gestion administrative et comptable : service des agents, répertoire pénitentiaire, gestion des dossiers de libération conditionnelle...

d) *L'entretien des détenus*

Les crédits d'entretien des détenus, évaluatifs, sont ajustés de + 37,69 MF.

Par ailleurs, la prise en charge sanitaire des détenus fait l'objet d'une mesure nouvelle de 11 MF, dont 8,57 MF pour le remboursement des soins aux hôpitaux, et 2,43 MF pour l'achat de matériel médical.

LE COUT MOYEN DE LA JOURNEE DE DETENTION

D'après les informations fournies par la Chancellerie, le coût moyen d'une journée de détention dans les établissements classiques était de 208,12 F en 1990. Par type d'établissement, ce coût était le suivant :

- *maisons d'arrêt : 209,80 F*
- *centres de détention : 265,35 F*
- *maisons centrales : 368,98 F*
- *centres pénitentiaires : 252,74 F*

Pour les établissements du programme "13 000", le coût moyen de la journée de détention a été de 246,36 F. Ce coût se situe entre 150 et 200 F dans les établissements approchant la capacité normale, entre 200 et 300 F dans ceux qui ne sont encore occupés qu'au tiers ou à moitié par insuffisance de l'effectif du personnel de surveillance.

B. LE REcul DES CREDITS D'EQUIPEMENT

1. L'arrivée à terme du programme "13.000"

Les programmes de construction des nouveaux établissements ont commencé en juin 1988. Le programme sera terminé au mois de juin 1992 avec la livraison de la maison d'arrêt de 600 places de Grasse.

Ainsi auront été construits 25 établissements pénitentiaires, répartis dans 21 départements, représentant une capacité de 12.850 nouvelles places de détention, soit près de 500.000 m² de surface.

Le coût financier du programme s'établit à 4.305 MF, répartis sur 4 exercices :

Exercice	LFI	LFR	Observation
1987	-	810 MF	décret d'avance + LFR
1988	3 240 MF	-	-
1989	-	156,5 MF	-
1990	-	98,5 MF	-
TOTAL	3 240 MF	1 065 MF	-

Source : ministère de la justice

2. Les établissements classiques

a) Les fermetures d'établissement

Le 20 juillet 1989, a été annoncée la décision de procéder parallèlement au programme "13.000", à la fermeture de 25 établissements d'une capacité totale de 1.674 places ne correspondant pas aux normes d'incarcération individualisée.

Au 1er juillet 1991, 20 maisons d'arrêt ont été fermées, et une maison d'arrêt transformée en centre de semi-liberté, à Briey : le total de places supprimées est ainsi de 1.245.

Six établissements vont encore être fermés parallèlement à l'ouverture de quatre établissements nouveaux du programme "13.000" et 429 places seront par là même encore supprimées.

b) L'état général du patrimoine immobilier pénitentiaire

Avec la réalisation du programme "13.000", la capacité totale de détention du patrimoine pénitentiaire est passée de 29.657 places au 1er janvier 1981, à 46.549 places au 1er septembre 1991.

Ainsi, au 1er janvier 1992, 50 établissements de moins de 26 ans d'âge satisfaisant aux normes actuelles de détention représenteront près de 50 % de la capacité totale du parc.

Toutefois, les 130 autres établissements sont manifestement vétustes, et très dégradés, du fait de l'absence de réhabilitation.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité absolue de prendre en compte cette dégradation matérielle des prisons, qu'il a pu constater au cours de récentes visites, et qui atteint parfois des proportions alarmantes.

c) Les perspectives de rénovation des établissements

Les priorités affectées actuellement par l'administration pénitentiaire sont au nombre de 3 :

- réduire les déficits régionaux par la construction d'établissements neufs, et le développement de structures de semi-liberté,

- adapter le patrimoine existant aux exigences d'un fonctionnement moderne,

- renforcer la sûreté des établissements.

● En 1991, la construction d'établissements neufs a ainsi mobilisé 198,5 MF, pour les départements de la Martinique et de la Haute-Corse, où la situation avait atteint les limites du supportable.

- 166,5 MF ont été affectés à la rénovation du patrimoine ;

- enfin 35 MF ont été dévolus au renforcement de la sûreté.

● En 1992, 244,410 MF en crédits de paiement seront notamment affectés :

- à des constructions nouvelles

* de centres pénitentiaires

. Baie Mahaut (Guadeloupe):	31,3 MF
. Ducos (Martinique)	9,7 MF
. Cayenne (Guyane)	12 MF

* de centres de semi-liberté

. Lyon, Perpignan	15 MF
-------------------	-------

TOTAL	68 MF
-------	-------

- à des restructurations	
* dans les maisons centrales et centres de détention	8 MF
dans les maisons d'arrêt (Chartres, Marseille)	16 MF
dans les bâtiments et installations techniques	141 MF
<hr/>	
TOTAL	165 MF
- à des travaux de sécurité	35 MF
à l'amélioration des conditions de travail et de logement du personnel	47,8 MF
<hr/>	
TOTAL	82,8 MF

C. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

L'amélioration de la situation des établissements pénitentiaires reste très relative :

- la construction du programme 13.000" ne permet pas d'obtenir un taux d'occupation normal des prisons. En effet, la population carcérale est d'ores et déjà de plus de 50.000 personnes, alors que la capacité des établissements est de 46.549 places.

Cette suroccupation est surtout le fait de certains établissements tels que la prison de la Santé à Paris, du fait d'un afflux local de population, qui ne peut être enrayé par la construction des établissements nouveaux, trop lointains, ou de spécialisation différente.

Une des conséquences particulièrement fâcheuse de cette situation est la suroccupation des cellules par les prévenus, la priorité étant donnée dans certains établissements aux détenus effectuant une peine longue, sur la base de l'affectation d'une cellule de 9 m² par personne. La solution inverse : concentration de condamnés dans des locaux exigus, qui est également pratiquée,

aboutit à des tensions psychologiques difficilement supportables, sachant que l'on peut héberger jusqu'à quatre détenus dans une cellule de 11 m² sans élément de confort et souvent très vétuste.

Il y a là, dans le pays des droits de l'homme, matière à réflexion.

L'augmentation du nombre de personnels de surveillance est insuffisante : en effet, alors que 120 emplois sont créés dans les établissements classiques, il reste que 307 emplois ont été prélevés sur les maisons d'arrêt pour le programme "13 000". Par ailleurs, 57 emplois sont supprimés à l'école nationale de l'administration pénitentiaire alors que la durée de la formation des personnels est appelée à s'allonger notablement.

Là encore, cette rigueur budgétaire excessive aboutit à deux conséquences dommageables : le taux d'encadrement des détenus en France est un des plus faibles d'Europe, inférieur à 40 %, alors qu'aux Pays Bas, au Danemark, en Irlande, ce taux est de plus de 60 %.

Par ailleurs, la pratique a amené les personnels de surveillance à occuper de plus en plus des emplois administratifs, dès lors que les tâches d'administration n'ont pas été prises suffisamment en compte dans les créations d'emploi.

Enfin, l'administration pénitentiaire est confrontée à un problème de plus en plus préoccupant, qui est celui de la progression des dépenses de santé des détenus, notamment du fait des conséquences de la progression de la toxicomanie. Or l'Etat, qui est amené à titre exceptionnel à jouer le rôle d'assureur social pour cette catégorie de population, n'a pas les moyens de rembourser les soins prodigués par les hôpitaux aux détenus : aussi 60 MF d'impayés sont conservés par l'Etat en permanence. Il y a là, de toute évidence, nécessité de revoir toute l'organisation des soins à la population carcérale, en redistribuant les responsabilités sur une base si possible contractuelle.

CHAPITRE V

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : EN COURS D'INVENTAIRE

Le budget de 1992 pour la protection judiciaire de la jeunesse constitue un budget d'attente :

Evolution des crédits

En millions de F	1992	1992/91
Dépenses ordinaires		
Titre III	1.867,817	+ 7,6
Titre IV	10,442	- 20
Total D.O.	1.878,260	+ 7,4
Dépenses en capital		
Titre V		
AP	53,000	+ 17,7
CP	55,900	+ 5
TOTAL		
DO + CP	1.934,160	+ 7,4

A - LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse doit être replacé dans le cadre général des interventions vis-à-vis des jeunes en difficulté : en effet, le département, au titre de l'aide sociale, prend en charge une partie de ces interventions.

REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

● *La protection administrative est sous la responsabilité du président du conseil général. L'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale précise que le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé de trois missions :*

1) apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

2) Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ;

3) Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.

● *La protection judiciaire est toujours sous la responsabilité du juge des enfants, qui est compétent en vertu de l'article 375 du code civil lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises.*

En matière pénale, seule l'autorité judiciaire est compétente. C'est l'ordonnance du 2 février 1945 qui détermine les règles relatives au mineur délinquant.

● *Par ailleurs, la loi du 6 janvier 1986 a donné compétence conjointe au président du conseil général et au représentant de l'Etat, aussi bien en matière d'élaboration de la partie du schéma départemental des établissements et services auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs qu'en ce qui concerne la création et la transformation de ces mêmes établissements et services. Le représentant de l'Etat, lorsqu'il intervient dans ce domaine de compétences conjointes, est le garant des besoins de la protection judiciaire. C'est pourquoi, il a, à sa disposition, en qualité de services instructeurs, les échelons déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et notamment les directeurs régionaux.*

La répartition des financements amène un autre élément de complexité au système :

REPARTITION DES FINANCEMENTS ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

● *Les mesures d'investigation (enquêtes, expertises...) qu'elles soient confiées au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou au secteur associatif habilité, sont à la charge de l'Etat.*

● *Les mesures de "prise en charge" concernent trois catégories de jeunes : les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs. La loi de décentralisation n'a eu des incidences financières que sur l'une des ces catégories : les mineurs en danger.*

1) Les mineurs en danger (loi du 4 juin 1970)

Jusqu'à la loi de décentralisation, ces mesures étaient financées par le budget du département, lui-même remboursé à hauteur d'environ 80 % par l'Etat (ministère des affaires sociales). Ainsi en dernier recours, c'était l'Etat qui supportait l'essentiel de cette charge.

Ce sont désormais les départements seuls qui doivent prendre en charge le financement des mesures ordonnées au titre de l'assistance éducative pour des mineurs en danger et confiés à des associations ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Il est à noter toutefois que lorsque les mesures sont exécutées dans les établissements du secteur public de l'Etat, il n'est pas prévu de remboursement à celui-ci par les départements.

2) Les mineurs délinquants (ordonnance du 2 février 1945). Ils sont pris en charge :

- soit directement par des établissements de l'Etat (protection judiciaire de la jeunesse) et financés par l'Etat ;

- soit par des associations privées auxquelles l'Etat paye selon des modalités diverses, les prix de journée. C'est le ministère de la justice qui finance ces mesures avant comme après la décentralisation.

3) Les jeunes majeurs (décret n° 75-96 du 18 février 1975.). Les mesures sont prises en charge :

- soit par les institutions de la protection judiciaire de la jeunesse et financées par l'Etat ;

- soit par des associations privées habilitées et financées par le ministère de la justice.

Cette grande complexité des interventions encore dénoncée dans un récent rapport de l'Inspection des finances, a justifié l'élaboration de schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse. Il s'agit, comme le précise la Chancellerie, "de proposer la meilleure prise en charge possible des mineurs, au plus près possible de leur milieu naturel en évitant les doubles emplois et les monopoles et en recherchant la complémentarité des interventions publiques et associatives ainsi que l'équilibre de la protection sociale et de la protection judiciaire". Ces schémas devraient être définitifs vers le mois d'avril 1992.

B - LES CREDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1992

1. Les moyens de fonctionnement progressent de 7,4 %

a) Les mesures relatives au personnel

. Les seuls emplois créés le sont "dans le cadre de la mise en oeuvre des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse" : 5 sous-directeurs, 26 éducateurs. En fait, il semble que l'on se rapproche progressivement du nombre d'éducateurs existant avant les suppression d'emplois de 1988.

. La réforme du statut des éducateurs et des mesures d'accompagnement, avec la création d'un nouveau corps de chef de service éducatif classé en catégorie A, auquel auront accédé, le 1er août 1992, l'ensemble des actuels chefs de service éducatif, pour un coût de 2,224 MF, et la revalorisation de 200 F mensuelle des indemnités, pour un coût de 7,900 MF.

. L'augmentation des crédits de formation est de 1,2 MF.

2. Les crédits d'équipement augmentent de 5 % en CP, de 17,7 % en AP.

Sont prévus en 1992 :

- La poursuite du redéploiement de structures éducatives vétustes : 14,5 MF

- La réalisation de travaux de mise en sécurité : 20 MF.

Par ailleurs, la protection judiciaire de la jeunesse continuera d'utiliser les possibilités offertes par la cession de ses immeubles.

En effet, les institutions de grande dimension, tels que les gros internats pour la plupart situés en zone rurale, sont inadaptés aux nouveaux problèmes nés de l'insertion des jeunes en milieu urbain.

Après l'échec de la procédure d'échanges d'immeubles, une nouvelle possibilité a été ouverte en 1990 ; la Chancellerie négocie, avec le ministère de l'économie et des finances, la remise des biens à vendre au service des domaines, moyennant en contrepartie la prise en compte dans le calcul des dotations du chapitre 56-30 du montant total de la valeur vénale de ces biens. Ainsi, en loi de finances rectificative pour 1990, 22,64 MF ont été inscrits ; toutefois d'après les informations recueillies par votre rapporteur, "les délais inhérents à la réalisation effective des cessions, n'ont pas encore permis une utilisation optimum de cette disponibilité nouvelle".

En 1992, les prévisions de cession sont estimées à environ 10 MF.

C - OBSERVATIONS

● Le budget de la protection judiciaire de la justice pour 1992 ne comporte aucune mesure significative.

● Il est très difficile d'apprécier, cette année encore, ce budget, du fait de l'impossibilité à évaluer objectivement les moyens existants.

L'achèvement des schémas départementaux en 1992 doit servir de base à une réflexion d'ensemble sur la protection judiciaire de la jeunesse.

L'Etat doit-il encore intervenir dans cette politique et comment ? Le département ne doit-il pas devenir responsable de l'ensemble des interventions afin de les maîtriser ? Comment les établissements doivent-ils être financés ? Peut-on imaginer une base contractuelle entre l'institution judiciaire qui prescrit les mesures et les structures qui accueillent les jeunes ?

Autant de questions auxquelles votre rapporteur s'efforcera d'obtenir les réponses au cours de l'année à venir.

CHAPITRE VI

L'ARTICLE 88 RATTACHE

L'article 88 du projet de loi de finances fixe le montant de l'unité de valeur servant de référence à l'indemnisation versée par l'Etat aux avocats dans le cadre de la réforme de l'aide juridique.

En effet, l'article 27 de la loi 91-647 du 10 juillet 1991 dispose que : *"l'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part corrélative aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.*

Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aides juridictionnelles accomplies par les avocats du barreau, et d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence(...) La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa du présent article."

L'économie générale du dispositif est donc la suivante :

- l'unité de valeur est déterminée annuellement, sans indexation, par la loi de finances.
- un décret en Conseil d'Etat détermine les coefficients correspondants aux diverses procédures.
- l'Etat détermine pour chaque barreau le nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies.
- l'Etat verse une provision sur la base de ce nombre, des coefficients, et de l'unité de valeur, à chaque barreau en début d'année ; la liquidation est faite en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées.

L'article 88 propose de fixer à 125 F l'unité de valeur. Celle-ci ne sera pas indexée, mais fixée librement par chaque loi de finances. On remarque également que cette unité, calculée en fait sur la base d'une demi-heure de prestations, permet de ne pas se référer expressément à un coût horaire.

CONCLUSION

Au cours du débat qui s'est déroulé au Sénat le 9 octobre dernier, le garde des sceaux a déclaré : "Tout accroissement de crédits doit se traduire de manière visible par un meilleur service rendu aux justiciables".

Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette affirmation.

Toutefois, même si certaines mesures vont dans le bon sens, -et même si toutes les réformes ne se traduisent pas par des coûts supplémentaires telle la départementalisation des juridictions- le budget de 1992 pour la justice n'est pas l'outil indispensable de modernisation qu'il devrait être, pour deux raisons essentielles : les instruments d'évaluation des objectifs et des moyens manquent encore cruellement, et c'est encore le poids des corporatismes qui continue de déterminer l'essentiel des politiques.

ANNEXE 1

**EVOLUTION DES CREDITS INSCRITS SUR LES
CHAPITRES AYANT FAIT L'OBJET D'ANNULATIONS AU
COURS DES DERNIERES ANNEES**

(en milliers de francs)

Numéro du chapitre	Intitulé	LF190 CP	Annulations 90 CP	LF191 CP	Annulations 91 CP	LF192 CP
Titre III						
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	327.652,3	38.000	332.787,3		239.090,1
34-13	Frais d'état civil	8.648,2	1.740	8.648,2		8.648,2
34-14	Services de la protection judiciaire de la jeunesse. Moyens de fonctionnement	--	--	205.797,2 (nouveau)	1.800	207.727,0
34-51	Conseil d'Etat + TA + CA. Moyens de fonctionnement	18.035,1	590	88.275	--	89.220
34-92	Parc automobile	31.905,1	1.030	Suppr.	--	
34-98	Matériel et fonctionnement courant	637.500,6	5.060	664.793,3	3.205	665.745,3
35-10	Travaux d'entretien immobilier	117.587,7	1.040	130.451,2	4.580	125.434,4
36-10	Subventions de fonctionnement aux établissements privés et budgets annexes	285.703,1	10.970	300.690,7	3.285	330.245,6
37-92	Fonctionnement des juridictions	707.072,1	4.000	834.620	8.770	882.801,1
37-96	CNI. Dépenses de fonctionnement	5.703,0	--	5.994,6	300	8.789
37-98	Fonctionnement des établissements pénitentiaires à gestion nouvelle	223.266,4	8.000	577.902,7	15.000	834.139,4
	Total Titre III	2.363.073,6	70.430	3.049.959,6	29.047	3.291.840,1
Titre IV						
41-11	Services judiciaires. Juridictions administratives. Subventions en faveur des collectivités	243.453	12.170	264.573	13.230	253.233
46-01	Subventions et interventions diverses	66.264,9	900	78.614,9	--	64.674,9
	Total Titre IV	309.717,9	13.070	343.187,9	13.230	317.907,9
Titre V						
57-20	Etablissements pénitentiaires. Equipements	1.583.000	--	740.000	55.000	495.590
	Total Titre V	1.583.000	--	740.000	55.000	495.590
	Total Budget	2.199.025,3	83.500	4.133.147,5	97.277	4.106.338

ANNEXE n° 2

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN 2^e DELIBERATION AU BUDGET DE LA JUSTICE

Crédits non reconductibles

- 0,8 MF titre III

- * 0,6 MF pour des dépenses de fonctionnement au Conseil d'Etat
- * 0,2 MF pour l'informatisation d'un tribunal de grande instance

- 9 MF au titre IV :

- * 4,5 MF pour des associations d'aide directe aux victimes

4,5 MF pour des associations de réinsertion des détenus

- 1,6 MF au titre VI pour des travaux dans un tribunal administratif.

Réunie le 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits du budget de la justice pour 1992, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur spécial.

A l'issue de cet examen la commission a décidé de rejeter les crédits de la justice pour 1992 et de réserver son appréciation sur l'article 88 rattaché au budget.

Réunie à nouveau le mercredi 20 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'article 88 rattaché au budget.