

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 25

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthus, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 28) et 2949 (tomes VI et VII).

Sénat : 55 (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
INTRODUCTION	13
CHAPITRE PREMIER - L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE : UNE ORIGINALITE IRREDUCTIBLE	17
I - CRITIQUES ET REPOSES	18
A. LE RAPPORT DE LA M.O.D.A.C. : TROIS CRITIQUES ESSENTIELLES	18
B. LES REACTIONS DE LA CHANCELLERIE : RESTRUCTURATIONS ET INNOVATIONS	19
C. LE BUDGET DE 1993 : UNE RATIONALISATION QUI NE FAIT PAS DISPARAITRE DES SPECIFICITES FORTES	22
CHAPITRE II - LES SERVICES JUDICIAIRES : UN MALAISE PROFOND	27
I - DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES PROBLEMES A L'EBAUCHE DE SOLUTIONS	28
A. LA JUSTICE SOUFFRE D'UN MALAISE MATERIEL. AUTANT QU'EXISTENTIEL	28
B. DES TENTATIVES DE SOLUTION	31

II - LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES POUR 1993 ILLUSTRÉ LES EFFORTS ENTREPRIS MAIS LAISSE ENTREVOIR L'AMPLEUR DES PROBLÈMES NON RÉSOLUS	36
A. LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES POUR 1993	36
B. LES PROBLÈMES DÈMEURENT	40
CHAPITRE III - LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : PAS DE SOLUTION EN VUE	43
I - FACE À UNE CRISE PROFONDE, QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉPONSE	44
A. LES PROBLÈMES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	44
B. LES ÉLÉMENTS DE RÉPONSE	45
II - TOUTEFOIS, L'ÉTENDUE DES PROBLÈMES QUI DÈMEURENT CONTRASTE AVEC L'ABSENCE D'EFFORT RETRACÉ DANS LE BUDGET DE 1993	46
A. LE BUDGET DE 1993	46
B. DES PROBLÈMES INQUIÉTANTS	48
CHAPITRE IV - L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : DE CRISE EN CRISE	51
I - 1988 - 1993 : L'EFFET DE L'URGENCE	51
A. LE PROGRAMME "13.000"	51
B. LES AUTRES ACTIONS	52
C. L'ENTRETIEN DES DÉTENUÉS	54
II - LE BUDGET POUR 1993 : DES RÉPONSES TRÈS PARTIELLES	55
A. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN 1993	55
B. DES SUJETS D'INQUIÉTUDE	57

CHAPITRE V - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE: L'EFFET DE L'URGENCE	59
I - UN CADRE COMPLEXE, DES RENFORTS DE MOYENS .	59
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EST PARTICULIEREMENT COMPLEXE, A UN DOUBLE POINT DE VUE .	59
B. DANS CE CADRE, DES RENFORTS DE MOYENS ONT ETE APPORTES FOUR REpondre A L'URGENCE	62
II - LE BUDGET DE 1993 EST UN BUDGET D'URGENCE	63
A. LES CREDITS POUR 1993	63
B. L'AVENIR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	65
CHAPITRE VI - LES ARTICLES RATTACHES AU BUDGET DE LA JUSTICE	67
I - L'ARTICLE 88 RATTACHE	67
II - L'ARTICLE 89 RATTACHE	68
CONCLUSION	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS

- La régularisation de la situation des personnels en fonction à l'administration centrale de la Chancellerie est une mesure de rationalisation que votre commission des finances avait préconisée lors de la présentation de la loi de finances pour 1992

- De même, le transfert de 6 postes d'administrateurs civils témoigne d'une volonté de normaliser les méthodes de l'administration centrale, actuellement gérée par quelque 160 magistrats pour des tâches qui n'ont souvent rien de juridique.

- Un effort de réorganisation des services a été entrepris : toutefois, ce réaménagement ne s'accompagne que de 10 suppressions d'emplois peu qualifiés sur un total de 2 098 agents, deux emplois de substituts étant même créés pour renforcer le service des affaires internationales.

- L'importance du service informatique du ministère — une centaine d'agents de catégorie A au sein de la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement, rend peu justifiable les retards pris dans les grandes applications nationales, notamment la chaîne pénale.

- **Les créations d'emplois** annoncées ne sont pas assorties, contrairement aux années précédentes, d'affectation fonctionnelle : il est donc impossible d'apprécier leur bien fondé. Plus remarquable est l'effort de résorption des vacances d'emplois : 370 à la fin de 1991, 174 à la fin de 1992, du fait de l'élargissement des possibilités de recrutement prévu par la loi organique du 25 février 1992 relative au statut de la magistrature.

Au demeurant, subsiste le lancinant problème de l'évaluation des tâches, de la redistribution des rôles entre magistrats et greffiers, de la mise en place de tableaux de bord permettant d'apprécier les charges et de prévoir des moyens. En l'absence de ces préalables, la création d'emplois ne peut se justifier de façon rationnelle.

- **Les moyens de fonctionnement** sont en progression significative, même si l'ampleur du dénuement des services des juridictions ne permet pas de juger de l'adéquation de ces nouveaux moyens aux besoins réels. Là encore, le recensement de l'existant n'a pu être conduit... faute de moyens. Après l'abandon du projet de création de services locaux d'administration de la justice en 1991, la départementalisation de la gestion envisagée en 1992 paraissait être une bonne initiative.

Toutefois, l'équilibre est difficile à trouver dans une administration dont les ressorts locaux épousent le contour des juridictions, ce qui explique la réaffirmation du rôle d'arbitrage des cours d'appel en octobre 1992. Il est donc beaucoup trop tôt pour juger du bien fondé de la nouvelle répartition des tâches et il reste que la Justice affirme une fois de plus son originalité administrative.

• **L'indicateur du délai moyen de jugement demeure alarmant.** En 1991, la durée moyenne du traitement des affaires a été de :

- 14 mois dans les cours d'appel
- 9,3 mois dans les tribunaux de grande instance ;
- 4,4 mois dans les tribunaux d'instance -au lieu de 4,2 mois en 1991 en raison de la montée en puissance du contentieux du surendettement-.

Par ailleurs, en matière pénale, le taux de classement sans suite des affaires par le Parquet augmente encore (72 % en 1991), traduisant manifestement l'incapacité à traiter les dossiers.

• **Enfin, l'équipement immobilier des juridictions a fait l'objet d'une évaluation et d'une amorce de programme.** Toutefois, les moyens dégagés en 1993 restent bien en-deçà des nécessités, et ce d'autant plus que 50 millions de francs ont été annulés en 1992 pour ces opérations, au titre de la régulation budgétaire.

• **Les créations de postes de magistrats** -au nombre de 10- sont nettement en deçà des besoins exprimés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de son rôle de gestionnaire des juridictions administratives, devant la commission d'enquête du Sénat au mois de juin dernier. Le Conseil souhaitait voir 15 emplois créés chaque année d'ici à 1995 dans les tribunaux, ainsi que dans les cours administratives d'appel.

En outre, comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête : "Les perspectives sont d'autant plus préoccupantes que l'évaluation des besoins par le Conseil d'Etat n'est pas partagée par les chefs de juridiction : 2 présidents de cour sur 5 et 16 présidents de tribunal sur 28 font état de besoins plus importants à court terme."

• **L'informatisation des tribunaux reste très inégale.** Comme le souligne la Chancellerie "restent à informatiser les tribunaux administratifs de Paris, Besançon, Bordeaux, Limoges, Pau et Mulhouse."

Or, le budget de 1993 n'assure pas l'information de tous ces tribunaux. Le nouveau système "Skipper", qui mobilisera 5,5 millions de francs, pourrait bien ne pas concerner le tribunal administratif de Paris pendant une année encore, et ce alors que cette juridiction supporte un retard considérable d'organisation.

Cette insuffisance globale des moyens pour les juridictions administratives est d'autant plus préoccupante que les délais de jugement restent tout à fait excessifs : un peu plus de deux ans et trois mois pour les tribunaux administratifs, de treize à quatorze mois pour les cours d'appel, de deux ans et cinq mois pour le Conseil d'État...

Ramenée régulièrement sous les feux de l'actualité par des incidents graves, l'administration pénitentiaire n'est en réalité, pas à même d'exercer ses tâches en raison de :

- la surpopulation carcérale : la capacité des établissements est d'un peu plus de 46.000 places, alors que le nombre de personnes incarcérées a atteint 52.000 au 1er octobre 1992 ;
- l'allongement des peines : la durée moyenne de détention est passée de 4,3 mois en 1975 à 6,5 mois en 1991 ;
- la diversification des recrutements de surveillants, dont le nombre a doublé entre 1975 et 1992, en même temps que le niveau de qualification progressait ;
- la "déshumanisation" progressive des relations entre les détenus et surveillants, accompagnant l'effritement de la transmission d'un savoir-faire entre des générations de surveillants de plus en plus nombreuses ;
- l'absence d'évolution des conditions de travail devant des charges croissantes qui a conduit à une véritable "bureaucratization des prisons".

L'opacité du monde carcéral vient encore d'être dénoncée par l'affaire des dons du sang opérés dans les prisons au début des années 1980. Ce n'est que tardivement que le problème de la santé des détenus a été pris en compte, et les 30 millions de francs inscrits au budget de 1993 pour régler cette question devraient indiscutablement s'accompagner d'une plus grande transparence de fonctionnement.

L'effort réalisé en 1993 en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville et s'intitule "réponse judiciaire à la délinquance urbaine"

La modicité de l'action prévue en 1993 dans ce cadre par le ministère de la Justice avec la réouverture de cent places de foyers - pose le problème de la place de la protection judiciaire de la jeunesse dans les interventions en faveur des jeunes.

Sa modernisation passe par un inventaire des actions croisées de l'État et des départements, du secteur public et des associations.

Tel était l'objet des schémas départementaux engagés en 1990, qui ont donné lieu à un document de propositions en 1992. Celui-ci devrait d'urgence faire l'objet d'un débat entre toutes les parties concernées afin de servir de base aux budgets à venir.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 18 novembre 1992, la commission a procédé à l'examen des crédits du budget de la justice pour 1993, ainsi que des articles 88 et 89 du projet de loi de finances rattachés à ce budget, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé que pour la troisième année consécutive, le budget de la justice était présenté comme prioritaire, avec des crédits en progression de 6,8 % qui s'établissent à 20,3 milliards de francs et représentent 1,49 % du budget de l'Etat.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné que l'évolution de chacune des cinq grandes actions retracées dans le budget de la justice avait été très contrastée au cours de la présente législature, et justifiait un examen séparé au sein du projet de budget pour 1993

M. Alain Lambert a précisé que la diminution de crédits de près de 2 % concernant les services de l'administration centrale de la Chancellerie était due essentiellement à la régularisation d'agents en fonction dans les services extérieurs, alors qu'en sens inverse, six emplois d'administrateurs civils étaient transférés aux services généraux de la Chancellerie pour renforcer leur encadrement.

Le rapporteur spécial a rappelé que les crédits d'informatique des grandes applications nationales de la justice étaient rassemblés au budget de l'administration centrale, et représentaient près de 127 millions de francs en 1993

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a souligné l'effort de rationalisation entrepris au cours de ces dernières années à l'administration centrale de la Chancellerie, mais s'est interrogé sur l'efficacité des services informatiques dont elle dispose compte tenu du retard existant dans la mise en oeuvre des grandes applications nationales.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté l'évolution des crédits des services judiciaires, en progression de 7,7 %.

Les 28 créations d'emplois de magistrats sont accompagnées de 30 créations de postes de greffiers, pour lesquels une revalorisation statutaire et indemnitaire est intervenue depuis le début de l'année 1992.

La progression de 5,7% des crédits de fonctionnement s'effectue dans le cadre d'une départementalisation des juridictions, récemment atténuée au profit d'une réaffirmation du rôle des cours d'appel.

Enfin, si un programme pluriannuel d'équipement des juridictions a pu être élaboré en 1992, la progression des autorisations de programme de 145 millions de francs s'accompagne d'un recul des crédits de paiement de 48 millions de francs.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a souligné l'insuffisance d'évaluation présidant au renfort des effectifs et moyens de fonctionnement des services judiciaires.

Il a rappelé que les délais moyens de jugement des juridictions restaient très préoccupants, ainsi que le taux de classement sans suite des affaires par le Parquet.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits des juridictions administratives, en progression de 1,8%

Alors que dix emplois de magistrats et vingt emplois de greffiers sont créés, 8 millions de francs sont affectés aux opérations informatiques nouvelles, les crédits d'équipement étant en diminution après l'effort réalisé l'an passé.

M. Alain Lambert a rappelé que les créations d'emplois restaient nettement en deçà des demandes exprimées par le Conseil d'Etat, elles-mêmes jugées insuffisantes par beaucoup de chefs de juridictions.

Par ailleurs, l'informatisation des tribunaux reste très inégale, et ne pourra être généralisée en 1993, ni même étendue au tribunal administratif de Paris.

Enfin, les délais de jugement des juridictions administratives restent particulièrement préoccupants.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits de l'administration pénitentiaire, en progression de 8,5% à structure constante.

400 emplois sont créés dans les établissements, accompagnés de 300 recrutements en surnombre, et l'indemnité pour charges de détention est majorée de 100%.

Les crédits de fonctionnement sont majorés de 30 millions de francs pour l'entretien sanitaire des détenus.

En revanche, aucune construction nouvelle ne pourra être financée en 1993.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, en progression de 5,7 % à structure constante. Les principales mesures nouvelles en 1993 résultent du projet de réouverture de dix foyers pour les jeunes en grandes difficultés, ainsi que de la réforme du statut du personnel éducatif réalisée en 1992.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a rappelé que la protection judiciaire de la jeunesse devait procéder à un inventaire de ses moyens qui semble être en voie d'achèvement, avant de réfléchir sur la place qui devait être la sienne, compte tenu des interventions nombreuses des associations et des collectivités locales.

Le rapporteur spécial a enfin présenté l'article 88 du projet de loi de finances pour 1993 qui procède à une revalorisation de l'unité de valeur servant de base à la rémunération des avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle ; il a de même présenté l'article 89 qui institue une indexation des plafonds de ressources des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sur la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

A l'issue de cette présentation, une discussion s'est ouverte au cours de laquelle sont intervenus **M. Christian Poncelet, président**, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, **MM. Paul Loridant, François Trucy et Jacques Sourdille**.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a réaffirmé son inquiétude quant aux perspectives d'hébergement de détenus, compte tenu de l'insuffisance des établissements anciens. Il a précisé que l'expertise des organigrammes des prisons qui doit permettre de déterminer le niveau adéquat des effectifs ne faisait l'objet d'aucune information officielle.

M. Alain Lambert, rapporteur spécial, a également apporté des précisions sur l'utilisation des 30 millions de francs supplémentaires inscrits au titre de l'entretien sanitaire des détenus.

Le rapporteur spécial a confirmé la nécessité de procéder à un examen approfondi des interventions de la protection judiciaire de la jeunesse.

Faisant écho aux interventions de **M. Christian Poncelet, président**, et de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, le rapporteur spécial a souligné la nécessité de réduire les vacances de postes de magistrats par un effort de recrutement, de considérer avec vigilance la progression du taux de classement sans suite des affaires par le Parquet et de prendre l'ampleur de l'insuffisance des moyens donnés aux juridictions administratives.

Sur proposition du rapporteur spécial, la commission a décidé de rejeter les crédits du budget de la justice, et de s'en remettre à l'appréciation du Sénat pour les articles 88 et 89 rattachés au budget.

INTRODUCTION

Pour la troisième année consécutive, le budget de la Justice est présenté comme prioritaire, en progression de 6,85 %.

Le montant des crédits est de 20.352,6 millions de francs, ainsi répartis :

Crédits par action

(En millions de francs)

Actions	Montant	Part du budget (en %)
Administration centrale et services communs	2 905,3	14,2
Services judiciaires	8 809,9	43,3
Juridictions administratives	529,2	2,6
Administration pénitentiaire	5 875,3	28,9
Protection judiciaire de la jeunesse	2 083,1	10,2
Ordre de la libération et de la légion d'honneur	110,8	0,5
C.N.I.L.	25,7	0,1
Recherche	6,1	0,02
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7,3	0,03
TOTAL.	20 352,6	100,0

Pour mieux appréhender le débat rituel autour du poids des crédits de la Justice dans le budget de l'Etat, qui a progressé assez régulièrement depuis 1988...

Poids du budget de la Justice dans le budget de l'Etat

1988	1989	1990	1991	1992	1993
1,37 %	1,37 %	1,38 %	1,42 %	1,44 %	1,49 %

...il n'est pas inutile d'apprécier l'évolution de chacune des actions retracées par le budget de la Justice, qui sont nettement distinctes :

- L'administration centrale de la Chancellerie (et des services extérieurs communs) ;
- Les services judiciaires ;
- Les juridictions administratives ;
- L'administration pénitentiaire ;
- La protection judiciaire de la jeunesse

Cette évolution est en effet très contrastée.

Evolution des actions du ministère de la Justice

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Budget de l'Etat						
Valeur	1.082,3	1.152,3	1.220,4	1.280,2	1.321,8	1.368,0
Augmentation	+ 3,1 %	+ 6,5 %	+ 5,9 %	+ 4,9 %	+ 3,2 %	+ 3,5 %
Budget de la Justice						
Valeur	14.805,0	15.729,0	16.881,0	18.177,0	19.047,0	20.353,0
Augmentation	+ 10,9 %	+ 6,2 %	+ 7,3 %	+ 7,7 %	+ 4,8 %	+ 6,8 %
Administration centrale						
Valeur	2.231,0	2.325,0	2.344,0	2.684,0	2.960,0	2.905,0
Augmentation	4,4 %	+ 4,2 %	+ 0,8 %	+ 14,5 %	+ 10,3 %	- 1,9 %
Services Judiciaires						
Valeur	6.093,0	6.266,0	6.656,0	7.453,0	8.181,0	8.810,0
Augmentation	+ 5,0 %	+ 2,8 %	+ 6,2 %	+ 12,0 %	+ 9,8 %	+ 7,7 %
Juridictions administratives						
Valeur	0,127	0,134	0,289	0,499	0,520	0,529
Augmentation	+ 0,8 %	+ 5,5 %	+ 116,0 % ⁽²⁾	+ 72,7 %	+ 4,2 %	+ 1,7 %
Administration pénitentiaire						
Valeur	4.896,0	5.459,0	5.846,0	5.610,0	5.313,0	5.875,0
Augmentation	+ 30,9 % ⁽¹⁾	+ 11,5 %	+ 7,1 %	+ 9,6 %	- 5,3 %	+ 10,6 %
Protection judiciaire de la Jeunesse						
Valeur	1.337,0	1.423,0	1.626,0	1.801,0	1.934,0	2.083,0
Augmentation	+ 1,8 %	+ 6,4 %	+ 14,3 %	+ 10,8 %	+ 7,4 %	+ 7,7 %

Chiffres: ministère de la Justice

(1) 1988 est la première année d'exécution du programme de construction de 13 000 nouvelles places de prison.

(2) 1990 est la première année de transfert de la gestion des juridictions administratives du ministère de l'intérieur au ministère de la justice.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE : UNE ORIGINALITE IRREDUCTIBLE

L'histoire a donné à la Justice, fonction très spéciale de l'Etat, une organisation administrative qui ne ressemble pas tout à fait aux autres.

Au mois de juin 1989, la mission relative à l'organisation des administrations centrales ("M.O.D.A.C.") a porté des critiques précises sur les services de la place Vendôme, auxquelles la Chancellerie a répondu par des efforts de réorganisation successifs.

Les crédits pour 1993 de l'administration centrale reflètent autant cette spécificité "irréductible" que la poursuite d'un mouvement de modernisation.

I - CRITIQUES ET REPONSES

A. LE RAPPORT DE LA M.O.D.A.C. : TROIS CRITIQUES ESSENTIELLES

1. Le cloisonnement des directions

Le rapport de la M.O.D.A.C. soulignait *"le caractère très cloisonné, très compartimenté"* des directions qualifiées de *"citadelles"*.

Ce phénomène était expliqué par l'histoire de la Chancellerie, au cours de laquelle les deux directions "nobles" des Affaires civiles et des Affaires criminelles se sont vues juxtaposer successivement d'autres services. L'une des conséquences de ce cloisonnement apparaissait particulièrement préoccupante : l'absence de communication entre des services extérieurs dont les circonscriptions d'action ne coïncidaient pas.

2. La centralisation

Présentée comme un paradoxe - le service public de la justice étant en fait largement assuré par des juridictions - la centralisation était aussi stigmatisée : *"Tout ou presque remonte à Paris (...). L'administration centrale s'asphyxie par des tâches de pure gestion classique et courante qui ne devraient plus être traitées à ce niveau"*.

3. L'insuffisance de personnels de gestion

La mission d'organisation des administrations centrales relevait également :

- un manque de personnel d'exécution qui contraignait l'administration centrale à recourir à des personnels de services extérieurs pour pouvoir fonctionner ;

- un manque d'administrateurs et de gestionnaires que ne compensait pas, *"quelle que soit leur valeur"*, les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la Justice. Ces quelque cent-soixante magistrats, souvent recrutés à la sortie de l'école nationale de la magistrature, exerçaient en fait des fonctions de gestionnaires aussi bien que de juristes.

B. LES REACTIONS DE LA CHANCELLERIE : RESTRUCTURATIONS ET INNOVATIONS.

A la suite de ce diagnostic, la Chancellerie a porté ses efforts dans trois directions :

1. Les restructurations

Trois services ont fait l'objet de réorganisations internes : la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection de la jeunesse en 1991, la direction de l'administration générale et de l'équipement en 1992, avec la création d'une sous-direction informatique, et d'une sous-direction statistique.

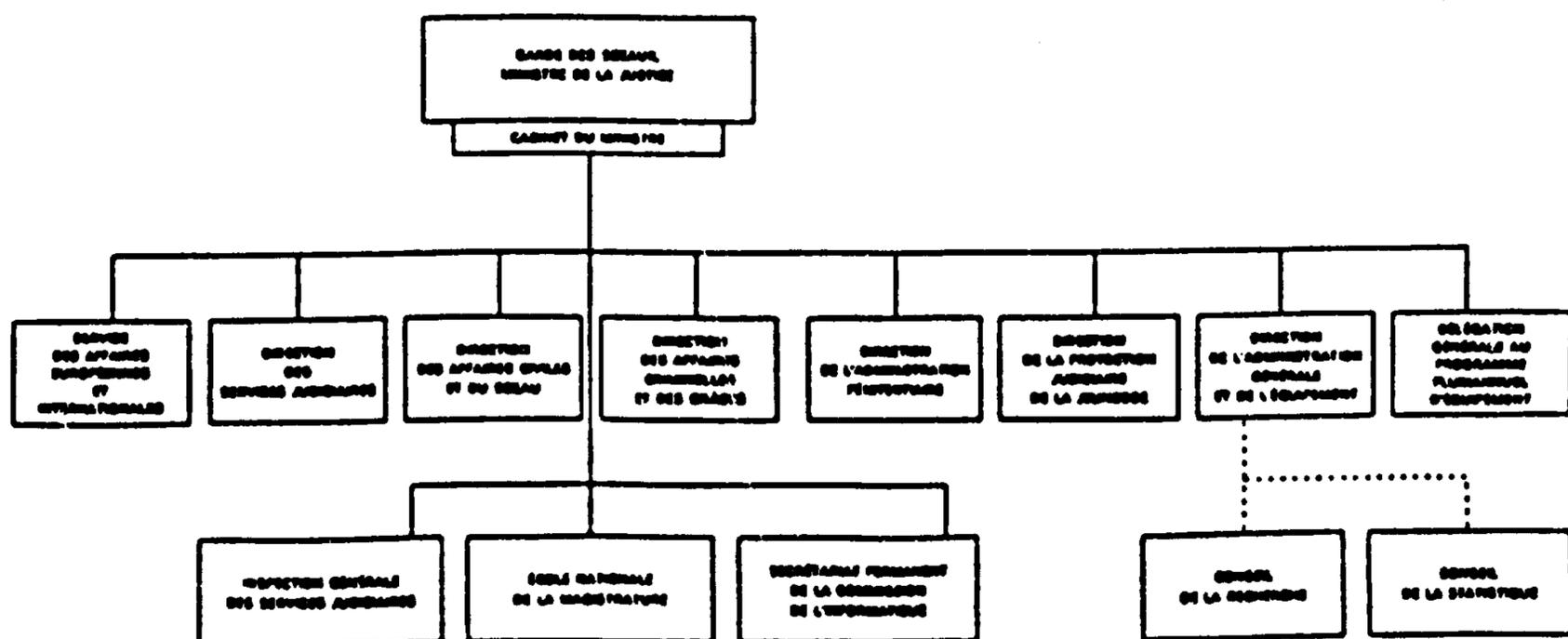
2. Des innovations

Par ailleurs, le ministère de la Justice s'est doté en 1991, d'un service de communication, et en 1992 d'un service des affaires européennes et internationales.

Parallèlement, une délégation au programme pluriannuel d'équipement des juridictions a été mise en place en 1991, sur le modèle de la structure qui avait mené à bien le programme de construction des nouveaux établissements pénitentiaires dit programme "13.000".

Ce sont donc sept services traditionnels et une structure plus légère, dite "de mission", qui sont placés sous l'autorité du Garde des Sceaux :

ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Au deuxième semestre de 1992, les effectifs réels en fonction à l'Administration centrale s'élevaient à 2.098 agents :

- 97 agents à la Direction des Affaires Civiles et du Sceau,
- 405 agents à la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces dont 309 affectés au Casier Judiciaire National,
- 329 agents à la Direction de l'Administration pénitentiaire,
- 226 agents à la Direction des Services Judiciaires,
- 140 agents à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse,
- 660 agents à la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement,
- 51 agents au Service des Affaires Européennes et Internationales,
- 23 agents à la Délégation Générale au programme pluriannuel d'équipement,
- 23 agents à l'Inspection des Services Judiciaires,
- 100 agents dans les Services du Cabinet du Garde des Sceaux,
- 16 agents dans les services du Contrôle Financier
- 28 agents au Centre de Recherches Sociologiques sur le droit et les Institutions pénales.

C. LE BUDGET DE 1993 : UNE RATIONALISATION QUI NE FAIT PAS DISPARAITRE DES SPÉCIFICITÉS FORTES

En 1993, les crédits diminuent de près de 2 %.

(en millions de francs)

	1992	1993	% 93/92
Dépenses ordinaires titre III	2.939,1	2.886,8	1,8
TOTAL. Dépenses ordinaires	2.939,1	2.886,8	1,8
Dépenses en capital titre V			
A.P.	20,5	18,0	12,2
C.P.	20,4	18,5	9,3
TOTAL. Dépenses en capital			
C.P.	20,4	18,5	9,3
TOTAL GENERAL.	2.959,5	2.905,3	- 1,9

I. La normalisation

En 1993, le ministère de la Justice régularise enfin la situation de fait de plusieurs centaines d'agents des services extérieurs mis à disposition de l'Administration centrale pour assurer son fonctionnement. Ainsi 741 emplois sont transférés à l'Administration pénitentiaire, 240 emplois à la Protection judiciaire de la jeunesse, ce qui répond à l'affectation fonctionnelle effective des agents, et aboutit à une diminution "optique" de crédits de 149,4 millions de francs.

En sens inverse, 25 emplois de personnel des greffes, 26 emplois des services décentralisés de l'administration pénitentiaire et 1 emploi des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse sont transférés à l'administration centrale afin de prendre en compte l'affectation réelle des agents (+ 8,1 millions de francs).

2. La modernisation

a) Une diversification du recrutement

Six emplois d'administrateurs civils sont transférés à partir d'autres ministères dans le souci de diversifier le recrutement des cadres, aujourd'hui essentiellement composés de magistrats (+ 1,3 million de francs).

b) La suppression d'emplois peu qualifiés

10 emplois administratifs sont supprimés dans un souci d'économie budgétaire, ce qui représente une diminution de dépenses au demeurant assez faible : - 1,1 million de francs.

c) Un effort de formation

Les crédits de formation se sont élevés à 13,2 millions de francs en 1992, et progressent de 1 million de francs en 1993.

3. Une spécificité qui persiste

a) L'encadrement par des magistrats

Ce sont deux magistrats qui seront recrutés en 1993 pour renforcer le service des affaires européennes et internationales, et deux postes de substituts sont créés à cet effet : + 0,5 million de francs.

b) L'abandon du projet de création d'une "Direction du Droit"

On constate que les Directions des Affaires civiles et des Affaires criminelles n'ont pu faire l'objet de la fusion envisagée en 1992, et qui devait donner lieu à la création d'une "Direction du Droit".

c) La centralisation des crédits d'informatique

• L'ensemble des crédits d'informatique de la Justice - à l'exception des "initiatives locales" des juridictions, apparaît au budget de l'Administration centrale : 396,6 millions de francs en 1993.

• La direction de l'administration générale et de l'équipement comporte un service informatique important, puisqu'il rassemble une centaine d'agents de catégorie A.

L'ampleur de ces moyens contraste avec les difficultés rencontrées depuis une dizaine d'années. L'audit conduit en 1986 sur la politique informatique du ministère de la Justice a suscité trois décisions radicales au mois de mai 1987 :

- une nouvelle organisation informatique du ministère, les responsabilités restant partagées entre les directions verticales et la sous-direction de l'informatique ;

- le développement de deux nouvelles applications : nouvelles chaînes civile et pénale, et pour les établissements du programme pénitentiaire "13.000", la mise en place à venir d'une application "prise en charge des détenus" ;

- l'élaboration d'un nouveau schéma directeur de 1990 à 1994. Celui-ci a prévu à son tour la mise en place d'une nouvelle application "casier judiciaire".

• **Le bilan**

Actuellement, la nouvelle chaîne pénale et la nouvelle chaîne civile sont exploitées en site pilote, de même que la prise en charge des détenus - dans une version déjà améliorée.

L'informatique est restée centralisée à la direction de l'Administration générale et de l'Équipement, au sein d'une sous-direction, et l'exploitation s'est mise en place à partir de 6 centres de prestations régionaux. En 1991, une dotation déconcentrée a toutefois été mise en place auprès des cours d'appel (39,4 millions de francs) afin d'encourager "l'informatique d'initiative locale".

• Les crédits

En 1993, les crédits d'informatique se répartissent de la façon suivante (hors informatique d'initiative locale des juridictions judiciaires et informatisation des juridictions administratives) :

	<i>en millions de francs</i>
Maintien du parc existant	150,0
Applications nationales	126,9
Autres activités	60,1
dont initiative locale des services hors juridictions	16,3

CHAPITRE II

LES SERVICES JUDICIAIRES: UN MALAISE PROFOND

Les services judiciaires sont au cœur de ce que l'on appelle désormais communément "la crise de la Justice".

Depuis la fin des années 70, une vingtaine de rapports ont essayé de rendre compte de cette situation et de proposer des solutions, ce qui a amené la commission de contrôle du Sénat, dans son rapport du 5 juin 1991 sur l'organisation et les modalités de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, à dénoncer *"la chronique d'un sinistre annoncé"*.

Les problèmes de fond de la Justice ont suscité, depuis 1988, plusieurs tentatives de réponses.

Le budget des services judiciaires pour 1993 illustre cet effort, mais laisse entrevoir l'ampleur des questions restant à résoudre.

I - DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES PROBLEMES A L'EBAUCHE DE SOLUTIONS

Comme l'a souligné la commission de contrôle du Sénat, le malaise de la Justice est double.

A. LA JUSTICE SOUFFRE D'UN MALAISE MATERIEL AUTANT QU'EXISTENTIEL.

1. Sur le plan matériel, le surmenage de l'institution a été aggravé par son originalité administrative.

a) une institution surmenée

- La demande de justice s'est incontestablement accélérée depuis le milieu des années 70 : entre 1975 et 1990, le nombre d'affaires a augmenté de 100 % devant les tribunaux de grande instance, de 133 % en appel, de 154 % en cassation.

- La disproportion des tâches par rapport aux moyens a été dénoncée à maintes reprises (rapports Foyer - 1980, Daussy - 1982, Tailhades - 1985...).

- Les délais moyens de jugement ont fortement augmenté jusqu'à 1985. Malgré l'inflexion qui a été amorcée depuis lors, ils sont restés élevés - comme le montrent les statistiques de 1991 :

- 14 mois devant les cours d'appel,
- 9,3 mois devant les tribunaux de grande instance,
- 4,4 mois devant les tribunaux d'instance.

b) un décalage administratif

L'originalité administrative de la Justice s'est accompagnée d'une forte insuffisance d'organisation.

1°) Une organisation originale

- Comme le soulignait le rapport précité de la MODAC, le cloisonnement du ministère de la Justice l'a empêché d'assurer une cohérence entre l'action de ses services extérieurs. Selon les directions, ceux-ci ont pour cadre la région et le département - pour l'éducation surveillée, un regroupement de régions, pour l'administration pénitentiaire, les ressorts de cours d'appel pour la gestion des juridictions, qui ne recourent pas, en général, les régions.

- Certaines affaires n'ont fait l'objet d'aucune déconcentration : ainsi la gestion du personnel qui est pourtant un outil essentiel du travail des juridictions.

- Enfin les magistrats sont restés très isolés : dans les juridictions, la géographie des bâtiments a rarement prévu de leur réserver des bureaux et leur travail s'effectue souvent à leur domicile ; les greffiers expriment fortement leur sentiment d'une coupure entre le monde de la magistrature et celui des greffes ; dans l'administration, la prédominance des magistrats aux postes de gestion n'a pas contribué à la communication avec les autres ministères.

2°) Une absence d'évaluation des tâches

La commission de contrôle du Sénat a souligné "l'ignorance des problèmes" qui a longtemps prévalu.

- S'agissant du traitement des affaires, aucune prévision n'a jamais été mise en place, qui aurait permis de déterminer un plan de charge évaluatif par juridiction.

Par ailleurs, aucune "norme" n'a pu être élaborée pour mesurer la productivité des travaux des magistrats, ce qui exclut toute adaptation rationnelle des effectifs.

Enfin, la redéfinition des tâches entre magistrats et greffiers, rendue indispensable par la montée des contentieux, ne s'est effectuée que très marginalement, dans certaines juridictions qui en ont pris l'initiative.

• En ce qui concerne l'équipement des juridictions, le transfert du parc immobilier à l'Etat le 1er janvier 1987 ne fut pas accompagné d'un inventaire par département. Ceci a amené, en 1991, le ministère de la Justice à reconnaître l'insuffisance de ses informations sur l'état des bâtiments, qui ne faisaient l'objet que de sondages sur échantillons.

2. Les problèmes matériels de la Justice se sont doublés d'un malaise existentiel

a) Un statut social déprécié

Comme l'a relevé la commission de contrôle du Sénat, l'image traditionnelle du magistrat, notable provincial, s'est estompée devant un rajeunissement et une féminisation massive du corps.

Parallèlement, la concurrence croissante des professions juridiques, la comparaison constante faite avec les corps issus de l'E.N.A., voire avec les grands corps de l'Etat, ont certainement porté atteinte à l'image des magistrats.

b) La question de l'indépendance

Les sondages effectués pour la commission de contrôle ont montré que l'indépendance de la Justice n'était pas une évidence pour le public, ni pour les magistrats, même si ceux-ci ne fournissaient pas de contre-exemples précis.

Il est apparu que trois facteurs étaient préjudiciables à l'image de la Justice :

- l'insuffisance de l'autorité du Parquet sur la police judiciaire,
- l'absence d'instructions écrites du Parquet dans la conduite des affaires,
- la prééminence du Président de la République dans la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

B. DES TENTATIVES DE SOLUTION

Les cinq dernières années ont vu se succéder plusieurs tentatives d'apporter des solutions, le plus souvent sous la pression des manifestations du monde judiciaire, qui ont même pris la forme de grèves générales au cours de l'année 1990.

La Chancellerie a voulu aborder les problèmes sous trois angles :

- des mesures en faveur des personnels de justice,
- un essai de réorganisation de la gestion des juridictions,
- la prise en compte de la détérioration des immeubles.

1. Des mesures en faveur des personnels de Justice

a) Les magistrats

Trois types de mesures ont été successivement adoptées : une revalorisation indemnitaire, le repyramidage des emplois, la réforme du statut des magistrats.

• Une revalorisation indemnitaire

A compter du budget de 1988, 133 millions de francs ont été consacrés, en quatre ans, à l'élévation du taux moyen des primes par rapport à la masse des rémunérations, de 19 à 31 %.

• La restructuration des emplois

Au cours de l'année 1990 a été élaboré un programme de restructuration des emplois du corps judiciaire, fondé sur un triple constat :

- la pyramide d'âge du corps des magistrats est très déséquilibrée, 51,5 % des effectifs étant groupés sur quatorze années d'âge, de 31 à 44 ans,

- la structure des emplois s'identifie à celle des juridictions, ce qui signifie que lorsque le magistrat progresse en grade, il change de degré de juridiction,

- la structure interne des juridictions ne permet pas de prévoir des fonctions intermédiaires entre les chefs de juridiction et les "magistrats de base".

- afin de répondre à ces préoccupations, un plan sur cinq ans était annoncé, à partir de 1991, incluant la transformation de 1.717 emplois (sur un total de plus de 6.000) "afin d'éviter un blocage des carrières dans les années à venir".

326 emplois ont été ainsi transformés en 1991, 192 en 1992, 240 devraient l'être en 1993.

En 1995, la ventilation des emplois par grade résultant de ce plan serait ainsi modifiée :

	1992	1993
Groupe II	70 %	58 %
" 1 - 1	12 %	20 %
" 1 - 2	13 %	16 %
Hors hiérarchie	5 %	6 %

• La réforme du statut

La loi du 25 février 1992 portant loi organique relative au statut des magistrats comporte, outre l'institution de plusieurs garanties relatives aux nominations - déjà largement assurées en pratique - plusieurs aménagements du statut qui tendent à élargir le recrutement de magistrats :

- un troisième concours est organisé à l'Ecole Nationale de la Magistrature ouvert à des personnes justifiant d'une expérience professionnelle ou de l'exercice d'un mandat d'élu local ;

- le recrutement latéral aux fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire est élargi aux personnes titulaires des diplômes requis pour le concours "étudiant" de l'E.N.M. justifiant de sept années d'exercice professionnel dans le domaine juridique, ainsi qu'aux greffiers en chef et aux fonctionnaires de catégorie A du ministère de la Justice justifiant de sept années de service ;

- le **détachement** dans les fonctions de magistrat est ouvert à plusieurs catégories de fonctionnaires de l'État.

b) Les personnels de greffe

La commission de contrôle du Sénat avait souligné tout l'intérêt du rapport remis au Gouvernement en novembre 1990 par M. Le Vert, Conseiller d'Etat, sur la situation des personnels de greffe.

Elle avait insisté sur la nécessité de prévoir une augmentation des avantages indemnitaires - un greffier débutant percevant 6.359 francs par mois et ne pouvant aller au-delà de 11.038 francs en fin de carrière -, ainsi qu'une rationalisation de la gestion du travail des greffes.

Les efforts réalisés par la Chancellerie depuis 1988 ont pris deux formes :

1°) Une revalorisation des emplois, avec :

- le projet de transformation de 75 emplois de greffiers en emplois de greffiers en chef de 1993 à 1995, et la transformation d'emplois de catégorie C en emplois de greffier (700 sur la même durée) ;

- un repyramidage des grades à partir de 1989, portant sur 6,3 % des emplois de greffier en chef, et 10 % des emplois de greffier ;

- la création d'une indemnité forfaitaire de fonction pour les greffiers en chef et greffiers, par décret du 10 mars 1992.

2°) Une réforme des statuts du personnel des greffes

Deux décrets du 30 avril 1992 ont apporté des améliorations incontestables au statut des agents des greffes :

- en unifiant les corps des agents des greffes des cours et tribunaux et les corps des agents des conseils de prud'hommes ;

- en élargissant les possibilités de recrutement ;

- en définissant expressément les fonctions des greffiers et greffiers en chef, et en instituant des spécialités à leur intention.

2. Vers une réorganisation de la gestion des juridictions

Trois étapes se sont succédé dans la réflexion de la Chancellerie face à l'insuffisance évidente de gestion dans les juridictions :

- En 1990-1991, le projet de création de services locaux d'administration de la Justice, placés auprès des cours d'appel ;

- En 1991-1992, la départementalisation des juridictions avec la désignation d'un tribunal de grande instance responsable de la gestion pour l'ensemble des juridictions du département ;

- A la fin de l'année 1992, la réaffirmation du rôle d'arbitrage budgétaire des cours d'appel, qui conservent en outre la gestion directe de certains crédits (vacations, déplacements, informatique d'initiative locale).

Une circulaire du Garde des Sceaux du 8 octobre 1992 prévoit que chaque cour et chaque tribunal de "département" disposeront d'une conférence administrative constituée des chefs de juridiction et assistée d'un secrétariat composé de magistrats et fonctionnaires spécialisés.

3. La prise en compte du problème immobilier

Devant l'incapacité des services classiques à prendre en charge le problème du parc immobilier, la Chancellerie s'est dotée, au cours de l'année 1991, d'une délégation au programme pluriannuel d'équipement sur le modèle de l'équipe qui avait été chargée, à partir de 1987, d'assurer la conception et l'exécution du programme de "13.000" places de prisons neuves. La délégation, composée de vingt-trois agents, a été placée directement auprès du Garde des Sceaux.

En 1991-1992, vingt-six schémas directeurs départementaux ont été élaborés afin de recenser les nécessités les plus urgentes.

Un programme pluriannuel a été esquissé, pour un coût total de 6,2 milliards de francs.

Programme pluriannuel

(en millions de francs, valeur janvier 1992)

1 Opérations 1992, opérations envisagées en 1993

Département	Code	CA	Opérations	Coût budg.	AP 92	AP 93	AP 94	AP 95	AP 96	AP 97
Alpes-Maritimes	6	Aix	Grasse cité judiciaire	189 000	7 000	8 000	8 000	148 000	20 000	
Alpes-Maritimes	6	Aix	Nice Puvion(TI+ext.TGI)	89 800	74 800		9 000			
Bouches du Rhône	13	Aix	Aix M.A.(ext.CA+TI)	108 800		108 800				
Bouches du Rhône	13	Aix	Tarascon TGI+TI+TC	98 300			12 000		63 300	
Calvados	14	Caen	Caen cité J.(CA+TCOM+CPH)	139 000	18 800	1 800	118 000			
Haute Garonne	31	Toulouse	Toulouse Palais de Justice	207 000	7 000		20 000		180 000	20 000
Gironde	33	Bordeaux	Bordeaux constr.TGI	277 800	4 800	21 300	20 800	211 000	20 000	
Hérault	34	Montpellier	Montpellier construct.TGI	187 800		4 800	141 000	11 700		
Isère	38	Grenoble	Grenoble cité J.(TGI+TI)	218 000			19 800	92 000	116 000	21 100
Loire Atlantique	44	Nantes	Nantes cité J.(TGI+TI)	209 000	9 800	2 680	30 000	166 000	20 800	
Pas de Calais	62	Douai	Béthune	88 000			8 000		10 000	73 000
Rhône	69	Lyon	Lyon Palais	838 100	428 000	48 000	88 100			
Paris	75	Paris	Centre de préarchivage	100 000	1 000	0 000			98 000	
Paris	75	Paris	Paris P.J. (début du Sch. dir. en 92)	142 000	9 000	22 000	30 000	60 000	30 000	
Seine et Marne	77	Paris	Meaux cité J.(TGI+TI+TCOM+CPH)	192 800		18 000		129 800	18 000	
Vaucluse	84	Nîmes	Cité judiciaire d'Avignon	184 800			4 800	20 000	130 000	
Haute Vienne	87	Limoges	Limoges Extension du Palais	88 000			10 000		78 000	
Haute-Saône	92	Versailles	Nanterre ext.(TGI+TI+TCOM+CPH)	217 000	88 800	168 100				

Petites opérations: 612,6 31,22 88,88 108 Les chiffres ci-dessous correspondent aux suites d'opérations engagées jusqu'en 1993

Total: 3939,3 630,97 441,71 890 786,3 500,8 284,1 20

2 Autres opérations recensées dans le programme pluriannuel

2 549 000

Total pluriannuel: 9 199,3

**II - LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES POUR 1993
ILLUSTRE LES EFFORTS ENTREPRIS MAIS LAISSE
ENTREVOIR L'AMPLEUR DES PROBLEMES NON
RESOLUS**

A. LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES POUR 1993

Les crédits prévus en 1993 pour les juridictions de l'ordre judiciaires progressent de 7,7 %.

Evolution des crédits

En millions de francs

	1992	1993	% 1993/1992
Dépenses ordinaires			
titre III	7.260,5	7.939,4	+ 9,3
titre IV	285,3	281,8	- 1,3
TOTAL dépenses ordinaires	7.545,7	8.221,2	+ 8,9
Dépenses en capital			
titre V A.P.	630,0	777,0	+ 23,3
C.P.	635,0	588,7	- 7,3
TOTAL dépenses en capital			
C.P.	635,0	588,7	- 7,3
TOTAL GENERAL	8.180,7	8.809,9	+ 7,7

I. Un effort relatif pour le personnel et les moyens de fonctionnement

a) *les créations d'emplois* sont au nombre de :

- 28 pour les magistrats (pour un effectif de 6.068 magistrats au 31 décembre 1992);

- 60 pour les greffiers (pour un effectif de 6.955 greffiers au 31 décembre 1992, les corps des services judiciaires ayant été unifiés avec ceux des conseils de prudhommes au mois de mai 1992).

Ces créations sont présentées comme l'accompagnement de réformes législatives, notamment les modifications du code de procédure pénale.

Parallèlement 30 emplois d'agents administratifs sont supprimés, ce qui aboutit à une économie de 3,25 millions de francs.

b) les transformations d'emplois se poursuivent :

- 240 emplois de magistrats font l'objet d'un "repyramidage" (+ 12 millions de francs) dans le cadre du programme pluriannuel amorcé en 1991 afin d'adapter les emplois à la pyramide des âges par une nouvelle répartition des grades,

- 25 emplois de greffiers en chef et 235 emplois de greffiers sont créés par transformation d'emplois de catégorie C ; 20 emplois de greffier en chef et 131 emplois de 1er greffier sont "repyramidés".

c) la revalorisation des rémunérations

Aucune progression n'est prévue pour les magistrats dont le niveau des primes a atteint, en 1991, 31 % du traitement.

Dans le cadre de la réforme du statut des corps des greffes, intervenue en 1992, les greffiers et greffiers en chef se voient attribuer une prime tenant compte de l'importance et de la valeur des services rendus et des sujétions particulièrement liées à l'exercice des fonctions. En revanche, les agents de catégorie C et D conservent une indemnité forfaitaire. Cette réforme s'accompagne d'une augmentation de la masse indemnitaire d'un point pour les années 1992, 1993 et 1994.

d) le fonctionnement des juridictions

Les crédits de fonctionnement progressent de 5,7 % et s'établissent à 933,3 millions de francs.

1°) La déconcentration des crédits

A partir de 1987, les moyens de fonctionnement des quelques 1.200 juridictions ont été progressivement regroupés sur un

chapitre unique, en même temps qu'était déconcentré auprès des cours d'appel l'essentiel de ces crédits.

2°) La départementalisation des juridictions

En 1992 a été mise en place la "départementalisation" des juridictions, qui avait pour objet de faire du département le cadre de l'action publique du parquet en même temps que celui de la gestion administrative des tribunaux. A cet effet, c'est le président du tribunal de grande instance le plus important du département qui a été désigné comme l'exécutif de gestion, assisté d'un service spécialisé, distinct du greffe.

Après une période d'hésitations, le parti a finalement été pris de consacrer le rôle d'arbitrage et de répartition budgétaire que les cours d'appel ont rempli jusqu'à présent.

Chaque échelon, cour d'appel, tribunal de grande instance départemental, est doté d'une conférence collégiale des chefs de cour et présidents de tribunaux, dont le secrétariat sera désormais composé de magistrats et de fonctionnaires spécialisés.

Cette augmentation s'accompagne de la mise en oeuvre de la départementalisation de la gestion, assortie de la confirmation du rôle d'arbitrage des cours d'appel.

Les moyens administratifs des conférences mises en place dans les cours et les tribunaux "départementaux" proviendront des dotations affectées aux services locaux de l'administration de la Justice dans le budget de 1991, et non utilisées du fait de l'abandon du projet.

Dans ce cadre, la progression de 52 millions de francs des crédits de fonctionnement pour 1993 se répartit ainsi :

Nature des crédits	% 93/92
Entretien des immeubles	+ 14
Frais de déplacement	+ 4
Informatique d'initiative locale	+ 6
Fonctionnement courant	+ 8

Le budget d'informatique d'initiative locale est porté en 1993 à 47,5 millions de francs. Ces initiatives sont censées compléter l'action de la Chancellerie. Dans les faits elles peuvent souvent s'y substituer sans qu'une cohérence des actions puisse être assurée sous l'effet de l'urgence.

e) *la subvention à l'école nationale de la magistrature est ramenée à 144,5 millions de francs, en diminution de 3 millions de francs du fait de la réduction des effectifs réels (- 33 emplois d'auditeurs de justice, - 20 emplois de stagiaires).*

2. L'explosion de l'aide juridique

Les crédits d'aide juridictionnelle sont portés à 1.197 millions de francs, en progression de près de 298 millions de francs, ce qui est dû à la montée en puissance du dispositif de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 (+ 188 millions de francs) et à la revalorisation de l'unité de valeur de rémunération des avocats (+ 110 millions de francs) prévue par l'article 88 du projet de loi de finances pour 1993.

Un bilan du dispositif sera établi au cours du premier semestre de l'année 1993.

La prise en charge des frais de justice hors aide juridique, mobilise 983,7 millions de francs (deux-tiers pour les affaires criminelles et un-tiers pour les affaires civiles), en progression de 11,5 % notamment du fait de la multiplication des procédures prévoyant des lettres recommandées avec accusé de réception.

3. Un ralentissement des opérations d'équipement immobilier

Alors que les autorisations de programme progressent de 145 millions de francs et s'établissent à 795 millions de francs, les crédits de paiement diminuent de 47,8 millions de francs, et atteignent 607,2 millions de francs.

a) Le programme pluriannuel

Deux chantiers sont en cours, à Lyon et à Nice, et devraient être suivis de l'extension du Palais de Justice de Nanterre au début de 1993, puis du réaménagement de la maison d'arrêt d'Aix.

Dans le budget de 1993, alors que les autorisations de programme atteignent 590 millions de francs, les crédits de paiement correspondants s'élèvent à 251,7 millions de francs.

b) Les autres opérations

Parallèlement se poursuivent certaines opérations dans le cadre des "programmes déconcentrés", privilégiant les opérations amorcées avant 1992 ou ayant fait l'objet d'engagements de la Chancellerie (+ 136 millions de francs). De même les travaux de remise à niveau du patrimoine mobilisent près de 100 millions de francs.

B. LES PROBLEMES DEMEURENT

1. Les indicateurs sont alarmants

Les statistiques d'activité civile et pénale pour 1991 font apparaître plusieurs phénomènes inquiétants :

- Au civil, le volume des affaires nouvelles est globalement supérieur à celui des affaires terminées ;

- Au pénal, alors que le nombre de plaintes, procès-verbaux et dénonciations adressés au Parquet augmente (+ 200.000), les juridictions enregistrent une baisse de leur activité. Il apparaît que le taux de classement sans suite par le Parquet progresse encore et atteint 72 %, ce qui pourrait être le signe d'une saturation des capacités à traiter les affaires.

2. Le problème des effectifs n'est pas résolu

Les créations d'emplois annoncées ne sont pas assorties, contrairement aux années précédentes, d'affectations fonctionnelles. Il est donc impossible d'apprécier leur bien fondé.

Au demeurant, subsiste le lancinant problème de l'évaluation des tâches, de la redistribution des rôles entre magistrats et greffiers, de la mise en place de tableaux de bord permettant d'apprécier les charges et de prévoir des moyens. En l'absence de ces préalables, la création d'emplois ne peut se justifier de façon rationnelle.

3. Les moyens de fonctionnement sont certes en progression mais l'ampleur du dénuement des services des juridictions ne permet pas de juger de l'adéquation de ces nouveaux moyens aux besoins réels. Là encore, le recensement de l'existant n'a pu être conduit... faute de moyens.

Après l'abandon du projet de création de services locaux d'administration de la justice en 1991, la départementalisation de la gestion envisagée en 1992 paraissait être une bonne initiative.

Toutefois, l'équilibre est difficile à trouver dans une administration dont les ressorts locaux épousent le contour des juridictions, ce qui explique la réaffirmation du rôle d'arbitrage des cours d'appel en octobre 1992. Il est encore trop tôt pour juger du bien fondé de la nouvelle répartition des tâches et il reste que la Justice affirme une fois de plus son originalité administrative.

4. Enfin, l'équipement immobilier des juridictions a fait l'objet d'une évaluation et d'une amorce de programme. Toutefois, les moyens dégagés en 1993 restent bien en-deçà des nécessités, et ce d'autant plus que 50 millions de francs ont été annulés en 1992 pour ces opérations, au titre de la régulation budgétaire.

5. Au regard de ces interrogations, la progression fulgurante des crédits d'aide juridictionnelle est inquiétante: était-il réaliste d'inciter les citoyens à accéder à la Justice, en l'absence d'un véritable renforcement de ses moyens ?

CHAPITRE III

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES :

PAS DE SOLUTION EN VUE

Le rattachement des crédits des juridictions administratives au budget de la Justice, à partir de 1990, s'est accompagné d'un transfert de la responsabilité de leur gestion au Conseil d'État.

Comme l'a montré le rapport de la commission d'enquête du Sénat¹⁾, rendu public le 11 juin 1992, la justice administrative, pour être peu connue du grand public, n'en est pas moins en crise.

A ces difficultés tangibles, quelques éléments de réponse ont été apportés depuis 1988.

En tout état de cause, le budget de 1993 ne répond pas aux questions qui demeurent.

1. Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 décembre 1991.

I - FACE À UNE CRISE PROFONDE, QUELQUES ELEMENTS DE REPONSE

A. LES PROBLEMES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat a mis en lumière le malaise de la justice administrative, parmi les justiciables comme parmi les magistrats.

1. La justice administrative et ses justiciables

a) Des délais de jugement trop longs

Avant la réforme du 31 décembre 1987, transférant une partie des contentieux en appel à des cours administratives, le délai moyen de première instance était de deux ans et trois mois, celui de l'appel devant le Conseil d'Etat était de trois ans et cinq mois.

En 1991, le délai moyen est de deux ans et deux mois en première instance, d'un an et quatre mois pour l'appel devant les cours administratives, de deux ans devant le Conseil d'Etat.

Encore ces délais moyens recouvrent-ils des situations très contrastées : le délai moyen de jugement dans certains tribunaux peut atteindre quatre ans et plus, pour des affaires considérées comme non prioritaires. De même au Conseil d'Etat, le délai de traitement "hors urgence" atteint-il trois ans et deux mois.

b) Des cas d'inexécution choquants

Le taux d'inexécution est de 2,5 % des décisions pour lesquelles le requérant a obtenu satisfaction et ce taux a tendance à progresser. L'inexécution de décisions par des collectivités publiques est tout à fait anormale dans son principe, et elle peut être souvent très dolosive par ses effets (annulations de permis de construire ou de concours administratifs...).

2. La justice administrative et ses magistrats

Il apparait clairement que la carrière de magistrat administratif est devenue peu attractive, en raison du niveau des primes fixé à 31 % du traitement - soit sept points de moins que pour les administrateurs civils -, de la faiblesse des perspectives de carrière, de l'absence de mobilité réelle avec les autres corps de l'État, de la coupure entre les magistrats des cours et tribunaux et les membres du Conseil d'État.

La collaboration avec les agents des greffes est souvent difficile, du fait de l'insuffisance d'effectifs et de l'absence de formation spécifique, ces agents provenant directement des cadres des préfectures.

B. LES ELEMENTS DE REPONSE

• La loi du 31 décembre 1987

L'essentiel des réformes des cinq dernières années est en fait contenu dans la loi du 31 décembre 1987, avec la création des cours administratives d'appel auxquelles sont affectés, par étapes successives fixées dans la loi, les contentieux de l'appel.

Cette réforme a permis une amélioration relative de la situation du Conseil d'État, mais les tribunaux administratifs ont souvent perdu des magistrats d'expérience attirés par les nouvelles cours d'appel, et leurs stocks d'affaires ont continué à augmenter : 156.081 dossiers au 31 décembre 1991, soit 44 % de plus qu'en 1987.

La mise en oeuvre des recrutements organisés par la réforme a permis de pourvoir entre 1987 et 1991, 100 postes nouveaux dans les juridictions administratives. Mais les effectifs réels ont augmenté de 19 %, alors que le contentieux progressait de 45 %.

• Des efforts ponctuels

Depuis la prise en charge de la gestion des juridictions administratives par le Conseil d'État, un réel effort d'équipement a été réalisé en 1991-1992 pour des tribunaux administratifs logés

beaucoup trop à l'étroit : Bordeaux, Bastia, Caen, Nice, Rouen, Fort-de-France et Paris.

S'agissant des moyens de fonctionnement, un système de gestion des pourvois perfectionné, dénommé "Sherpa", a pu être mis en place à la fin de 1988 dans les cours administratives d'appel, en 1989 1990 à la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Le système "Gustave" de gestion informatisée des pourvois dans les tribunaux administratifs a été étendu progressivement de 1985 à 1990. Toutefois, six tribunaux administratifs ne sont pas informatisés : Besançon, Bordeaux, Limoges, Pau, Toulouse ... et Paris.

Enfin, devant l'expansion des contentieux, la procédure a fait l'objet de quelques allègements : institution de procédures simplifiées par ordonnance pour des affaires simples, dans les cours et tribunaux (loi du 25 juin 1990), possibilité accrue d'utiliser le référé (1988), communication simultanée des pièces aux parties devant le Conseil d'Etat (1992).

II - TOUTEFOIS, L'ETENDUE DES PROBLEMES QUI DEMEURENT CONTRASTE AVEC L'ABSENCE D'EFFORT RETRACE DANS LE BUDGET DE 1993

A. LE BUDGET DE 1993

En 1993, les crédits du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs progressent de 1,8 % et s'établissent à 529,2 millions de francs.

Evolution des crédits

En millions de francs

	1992	1993	% 1993/1992
Dépenses ordinaires titre III	491,3	509,1	+ 3,8
titre IV	8,4	7,9	- 5,0
TOTAL dépenses ordinaires	449,7	517,9	+ 3,6
Dépenses en capital titre V			
A.P.	17,1	15,7	- 8,2
C.P.	20,0	11,3	- 43,5
TOTAL dépenses en capital C.P.	20,0	11,3	- 43,5
TOTAL GENERAL	519,7	529,2	+ 1,8

Les créations d'emplois donnent lieu à l'inscription de 4,8 millions de francs supplémentaires. 10 emplois de magistrats et 20 emplois de greffiers sont créés (les effectifs actuels étant de 432 et 630).

Par ailleurs, 43 agents départementaux en fonction dans les juridictions administratives sont intégrés dans la fonction publique d'Etat.

En ce qui concerne le fonctionnement (20,8 millions de francs), un crédit de 8 millions de francs est prévu pour la réalisation d'opérations informatiques nouvelles, dont 5,5 millions de francs pour la mise en oeuvre d'un nouveau programme d'informatisation des tribunaux administratifs, 1,5 million de francs pour celle des membres des juridictions administratives, 0,5 million de francs pour l'équipement bureautique des magistrats et 0,5 million de francs pour la base de données juridiques "Juridial" (textes et jurisprudence).

Les dépenses en capital diminuent en autorisations de programme de 8,2 % et en crédits de paiement de 43,5 %, en raison de l'effort important réalisé en 1992. 3 millions de francs sont consacrés à la modernisation du Conseil d'Etat, 8,25 millions de francs à des travaux dans les juridictions administratives.

B. DES PROBLEMES INQUIETANTS

1. Une activité en augmentation

Le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs continue à augmenter depuis 1987 : + 6 % en 1991, et ce même si cette croissance s'est ralentie. En effet plusieurs contentieux semblent promis à une expansion soutenue, parce qu'ils touchent à des affaires qui prennent une importance accrue : urbanisme, environnement, fonctions publiques, étrangers.

Par ailleurs, le transfert progressif de l'appel du contentieux de l'excès de pouvoir aux cours administratives d'appel va représenter une charge supplémentaire considérable.

2. Des moyens qui stagnent

a) Les créations de postes de magistrats -au nombre de 10- sont nettement en-deçà des besoins exprimés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de son rôle de gestionnaire des juridictions administratives, devant la commission d'enquête du Sénat au mois de juin dernier. Le Conseil souhaitait voir 15 emplois créés chaque année d'ici à 1995 dans les tribunaux, ainsi que dans les cours administratives d'appel.

En outre, comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête : *"Les perspectives sont d'autant plus préoccupantes que l'évaluation des besoins par le Conseil d'Etat n'est pas partagée par les chefs de juridiction : 2 présidents de cour sur 5 et 16 présidents de tribunal sur 28 font état de besoins plus importants à court terme."*

b) L'informatisation des tribunaux reste très inégale.

Comme le souligne la Chancellerie *"restent à informatiser les tribunaux administratifs de Paris, Besançon, Bordeaux, Limoges, Pau et Toulouse."*

Or, le budget de 1993 n'assure pas l'informatisation de tous ces tribunaux. Le nouveau système "Skipper", qui mobilisera 5,5 millions de francs, pourrait bien ne pas concerner le tribunal

administratif de Paris pendant une année encore, et ce alors que cette juridiction supporte un retard considérable d'organisation.

c) Enfin, *le ralentissement des opérations d'équipement* est très certainement prématuré, certains tribunaux demeurant dans une situation critique.

CHAPITRE IV

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : DE CRISE EN CRISE

L'été 1992 a vu flamber à nouveau la colère des surveillants et des détenus, après la mort de deux gardiens au cours de l'exercice de leurs fonctions.

Il est devenu évident, à travers les négociations qui ont suivi ces événements, que la situation du monde pénitentiaire était devenue critique.

Depuis cinq ans, les mesures nouvelles ont en effet répondu aux urgences. En 1993, le budget de l'administration pénitentiaire procède de même, alors que les problèmes restent sans solution.

I - 1988 - 1993 : L'EFFET DE L'URGENCE

Au cours de ces cinq années, la mise en oeuvre du programme de construction de 15.000 places défini par une loi du 22 juin 1987 ne s'est accompagnée que de mesures palliatives.

A. LE PROGRAMME "13.000"

- Le projet initial, élaboré en 1987, prévoyait la construction de 15.000 places réparties en 29 établissements neufs, et la concession de leur exploitation à des entreprises privées ;

- Le 2 septembre 1988, une décision du nouveau Garde des Sceaux a ramené la capacité du nouveau programme à 13.000 places.

et a conservé au secteur public la gestion administrative des établissements ainsi que l'animation socio-éducative et culturelle.

• La construction des établissements a été réalisée de juin 1988 à juin 1992. 25 établissements ont été achevés, représentant une capacité de 12.850 nouvelles places de détention.

Le coût financier du programme s'élève à 4,3 milliards de francs, répartis sur quatre exercices :

(en millions de francs)

Exercice	L.FI	L.FR
1987		810
1988	3 240	
1989		156,5
1990		98,5
TOTAL.	3.240	1.065

Parallèlement, 2.398 emplois de surveillants ont été créés pour ces nouveaux établissements ; ils devaient s'accompagner d'un redéploiement de 1.178 emplois provenant du parc classique.

B. LES AUTRES ACTIONS

1. Les autres constructions d'établissements

L'amélioration affichée a été d'assurer parallèlement au programme "13.000", une reconstruction d'établissement par an :

- en 1990, deux établissements dont la construction avait été ralentie par le nouveau programme ont été mis en service : la maison d'arrêt de Brest, le centre de détention de Montmédy ;

- en 1991, la construction de deux établissements a été amorcée, Ducos en Martinique, (1ère tranche) et Borgo en Corse (achèvement);

- en 1992, l'essentiel des crédits a été affecté à la poursuite du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique, et au démarrage de celui de Baie Mahaut en Guadeloupe.

Parallèlement, la Chancellerie a annoncé, le 20 juillet 1989, un programme de fermeture, à partir de 1990, de 25 petits établissements considérés comme vétustes. Ce sont 1.640 places qui devraient ainsi être amenées à disparaître.

2. La remise à niveau des établissements

- De 1989 à 1992, 90 millions de francs ont été affectés à des opérations de restructuration de prisons anciennes.

- En 1991, a été amorcé un programme quadriennal de renforcement de la sécurité mobilisant 31,5 millions de francs en 1991 et 35 millions de francs en 1992.

3. Les personnels

a) Les créations d'emplois, au-delà de celles accompagnant le programme "13.000", ont repris à partir de 1991 :

- 260 en 1991,
- 120 en 1992, assorties de 200 recrutements en surnombre.

b) Les mesures indemnitaires et statutaires

Plusieurs mesures ont été adoptées dans un protocole du 8 octobre 1988 conclu avec les organisations représentatives du personnel, complété par des décisions du Garde des Sceaux annoncées le 23 février 1989.

Sur le plan statutaire :

- réduction de la durée du plan d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul de la retraite ;
- réduction d'un an du premier échelon du grade de surveillant ;
- création d'un échelon fonctionnel ;
- transformation de 260 emplois pour augmenter le nombre de postes de gradés.

Sur le plan des indemnités :

- L'indemnité de sujétions spéciales a été majorée d'un point au 1er janvier 1989 et d'un point au 1er janvier 1990 pour certaines catégories.
- En 1989, la prime de surveillance de nuit a été doublée, l'indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés a été majorée.
- En 1992, a été créée l'indemnité pour charges de détention.

c) L'amélioration des conditions de travail

Le protocole du 8 octobre 1988 a par ailleurs prévu un plan triennal d'amélioration des conditions de travail du personnel, mobilisant 100 millions de francs.

C. L'ENTRETIEN DES DETENUS

Dans le budget de l'administration pénitentiaire pour 1990, on notait une légère diminution des moyens destinés à l'entretien des détenus, présentée comme l'accompagnement de la réduction du nombre de personnes incarcérées.

La progression de ces crédits a repris en 1991. Des budgets globaux ont été mis en place pour six établissements et étendus à 11 établissements en 1992 ainsi qu'à une direction régionale.

Au sein de ces crédits, l'entretien sanitaire a fait l'objet de dotations nouvelles : + 6 millions de francs en 1991, accompagnés de la création de 10 emplois pour l'établissement public hospitalier de Fresnes, et + 11 millions de francs en 1992.

II - LE BUDGET POUR 1993 : DES REPONSES TRES PARTELLES

A. LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE EN 1993

Les crédits de l'administration pénitentiaire progressent de façon significative :

Evolution des crédits

(En millions de francs)

	1992	1993	% 1993/1992
Dépenses ordinaires titre III	5 045,3	5 536,0	+ 9,7
titre IV	22,7	19,2	- 15,4
TOTAL. dépenses ordinaires	5 068,0	5 555,3	+ 9,6
Dépenses en capital titre V			
A.P.	337,0	319,0	- 5,4
C.P.	244,4	319,7	+ 30,8
titre VI			
A.P.	1,0	1,0	.
C.P.	0,3	0,3	.
TOTAL. dépenses en capital. C.P.	244,7	0,3	+ 30,8
TOTAL GENERAL	5.312,7	5.875,3	+ 10,6

Toutefois, hors transferts de personnel entre l'administration pénitentiaire et l'administration centrale, la progression est de 8,5 %.

1. Le personnel

- La mesure la plus "spectaculaire" est la création de 400 emplois, dont 335 emplois de surveillance, et 65 emplois de personnel administratif et technique (+ 56,8 millions de francs). S'ajoutent à ces créations 300 recrutements en surnombre par rapport aux postes budgétaires. En 1992, 120 créations étaient accompagnées de 200 recrutements en surnombre. Au total, ce sont 820 emplois qui sont financés en 1992-93, pour un effectif total de 18.000 surveillants.

- 30 emplois d'éducateurs sont créés pour le renforcement des effectifs des comités de probation et d'assistance aux libérés (+ 4,7 millions de francs).

- Par ailleurs, l'indemnité pour charges de détention est majorée de 100 %, pour un coût de 17,9 millions de francs.

2. Le fonctionnement des établissements :

- La mise en service des établissements du programme "13.000" mobilise 88,7 millions de francs, pour une ouverture complète des centres à la fin du premier semestre de 1993.

- Les crédits d'entretien des détenus sont majorés de 30 millions de francs. Les frais de prise en charge sanitaire - 10,2 millions de francs - seront consacrés à une politique de développement des conventions avec les hôpitaux.

- Les projets informatiques nouveaux donnent lieu à l'inscription de 19,2 millions de francs.

- Enfin la dotation de la formation augmente de 2,5 millions de francs.

3. L'équipement des établissements.

319,7 millions de francs sont consacrés, pour l'essentiel à des opérations de restructuration et de sécurité. Moins de 10 % de ces crédits financeront des opérations nouvelles, l'opération de construction prévue à Cayenne ayant subi un retard important.

B. DES SUJETS D'INQUIETUDE

1. La surpopulation carcérale

Compte tenu de la construction des établissements du programme "13.000", la capacité totale d'accueil des prisons est d'un peu plus de 46 .000 places. Or, au 1er octobre 1992, le nombre de personnes incarcérées dépassait 52.000.

Comme le souligne le rapport de l'administration pénitentiaire concernant l'exercice 1991, *"la population incarcérée a augmenté, en dix ans, de 59 % (...). Depuis dix ans, le rythme de croissance de la population incarcérée est régulier et seules les mesures de clémence ponctuelles décrétées en 1985, 1988, 1989 et 1991, le freinent temporairement"*.

La durée moyenne de détention a elle aussi progressé régulièrement de 1981 à 1990, et diminué de quinze jours en 1991, pour atteindre 6,5 mois en 1991.

2. Le taux d'encadrement des détenus est de 36 surveillants pour 100 détenus, ce qui place la France entre l'Allemagne (30 %) et la Grande-Bretagne (51 %). Toutefois ce taux n'est qu'une moyenne, ne rendant pas compte de la réalité de certains établissements, et ne se référant à aucune norme d'organisation idéale.

Lors du conflit du mois d'août dernier, l'Union fédérale autonome pénitentiaire a réclamé la création de 2.500 postes.

Il est difficile d'apprécier le bien-fondé d'une telle demande, dans la mesure où la révision des organigrammes théoriques du personnel de surveillance, effectuée de novembre 1990 à 1991, n'a pas donné lieu à publication.

3. La santé des détenus est devenue un problème considérable, dont l'affaire des dons de sang opérés au début des années 80 laisse entrevoir l'ampleur. Certes, depuis deux ans, les dotations budgétaires affectées à cette action ont nettement augmenté, mais là encore sous la pression de l'urgence, car le montant de la dette de l'État, assureur social des détenus, avait atteint 60 millions de francs en 1992. Par ailleurs la prise de conscience de la dégradation de l'état sanitaire des détenus a été tardive, puisque ce n'est qu'en 1991 qu'une étude a été menée sur ce sujet sous l'égide du ministère de la Santé et de celui de la Justice.

Sans information publique sur l'étendue du problème, il est difficile d'apprécier l'effort consenti. Aussi ne peut-on que se contenter d'approuver le principe des conventions avec des établissements hospitaliers qui pourront permettre une prévision réaliste de dépenses.

CHAPITRE V

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE :

L'EFFET DE L'URGENCE

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

Dans un cadre juridique complexe, la protection judiciaire de la jeunesse a fait l'objet de renforts de moyens face aux difficultés croissantes des jeunes. Cependant, le budget de 1993 est un budget d'urgence et n'apporte pas de réponse aux questions fondamentales.

I - UN CADRE COMPLEXE, DES RENFORTS DE MOYENS

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EST PARTICULIÈREMENT COMPLEXE, À UN DOUBLE POINT DE VUE :

I. Celui de la répartition des compétences :

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'État,** 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'État, 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.

2. celui des financements :

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 confiées à des associations ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, 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.

**B. DANS CE CADRE, DES RENFORTS DE MOYENS ONT
ETE APPORTES POUR REpondre A L'URGENCE:**

1. Les créations d'emplois

C'est en 1991 qu'est intervenue la levée du gel des emplois: 350 agents ont été recrutés, dont plus de 200 éducateurs; parallèlement, 30 emplois de personnels administratifs étaient créés.

En 1992, 5 emplois de sous-directeurs et 26 emplois d'éducateurs ont été créés "dans le cadre de la mise en oeuvre des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse" (schémas destinés à établir un inventaire des moyens de la politique judiciaire de la jeunesse).

Au 31 décembre 1992, les effectifs budgétaires s'élèvent à 5.606 emplois, les vacances devraient atteindre 279,72 emplois (au lieu de 394,18 en 1991).

2. Les revalorisations statutaires et indemnitaires

• Un protocole d'accord du 14 décembre 1988 signé entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives des personnels des services extérieurs de l'éducation surveillée a permis de relever les taux ou montants de diverses indemnités, le pourcentage de celles-ci par rapport à la rémunération passant de 6 à 10 %.

• En 1992, la réforme des statuts des éducateurs s'est concrétisée par la création d'un nouveau corps de chef de service éducatif, classé en catégorie A.

3. Le problème des immeubles

La protection judiciaire de la jeunesse connaît un problème immobilier tout à fait particulier.

En effet, les institutions de grande dimension, souvent des internats pour la plupart situés en zone rurale, ne sont pas adaptées aux problèmes de l'insertion qui sont nés dans les villes et leurs banlieues.

Après avoir tenté, sans véritable succès, de recourir à une procédure d'échanges d'immeubles, la Chancellerie a été autorisée à utiliser une nouvelle procédure à partir de 1990.

Ainsi le ministère de la Justice négocie, avec le ministère de l'Economie 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, en autorisations de programme.

Dans ce cadre, les ouvertures de crédits ont été :

- de 22,6 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1990,
- de 9,1 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1991.

II - LE BUDGET DE 1993 EST UN BUDGET D'URGENCE

A. LES CREDITS POUR 1993

Hors mouvement de transfert des personnels de l'administration centrale, la progression nette est de 5,7 %.

Evolution des credits

En millions de francs

	1992	1993	% 1993/1992
Dépenses ordinaires titre III	1 867,8	2 043,7	+ 9,4
titre IV	10,4	11,1	+ 9,6
TOTAL dépenses ordinaires	1 878,3	2 055,1	+ 9,4
Dépenses en capital titre V			
A.P.	53,0	55,0	+ 3,7
C.P.	55,9	28,0	- 50,0
TOTAL dépenses en capital C.P.	55,9	28,0	- 50,0
TOTAL GENERAL	1.934,2	2.083,1	+ 7,7

1. Les personnels

La mesure la plus significative est la création de 60 emplois - 10 directeurs et 50 éducateurs - accompagnant la réouverture de 10 foyers pour les "jeunes les plus difficiles". Ces centres ont une capacité d'une centaine de places et sont destinés à un accueil temporaire.

Par ailleurs, deux décrets du 27 mars 1992 portent réforme des statuts des éducateurs et chefs de service éducatif, et s'accompagnent d'une amélioration indiciaire ainsi que d'un déroulement de carrière plus rapide (+ 11,24 millions de francs).

2. Les moyens de fonctionnement sont abondés de 6,35 millions de francs pour accompagner la réouverture des 10 foyers d'accueil.

Les dépenses d'informatique progressent de 2,52 millions de francs.

La dotation de la formation professionnelle augmente de 3,5 millions de francs.

3. En ce qui concerne les opérations d'équipement, 28 millions de francs sont consacrés pour l'essentiel, à des opérations de restructuration.

Depuis 1990, la protection judiciaire de la jeunesse est autorisée à céder aux domaines de l'Etat des immeubles devenus inadaptés à ses missions, et à inscrire, en contrepartie, un montant correspondant en autorisations de programme. Ces inscriptions se font dans le cadre des lois de finances rectificatives. En 1992, les cessions devraient majorer les crédits de 15 à 20 millions de francs supplémentaires.

B. L'AVENIR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

L'effort réalisé en 1993 en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville et s'intitule *"réponse judiciaire à la délinquance urbaine"*.

La modicité de l'action prévue en 1993 dans ce cadre par le ministère de la Justice -avec la réouverture de cent places de foyers - pose le problème de la place de la protection judiciaire de la jeunesse dans les interventions en faveur des jeunes.

Au-delà des réformes statutaires et des efforts matériels, sa modernisation passe par un inventaire des actions croisées de l'Etat et des collectivités locales, du secteur public et des associations.

Tel était l'objet des schémas départementaux engagés en 1990.

Il est urgent de pouvoir examiner les conclusions de ce travail d'inventaire, préalable indispensable à toute réforme.

CHAPITRE VI

LES ARTICLES RATTACHÉS AU BUDGET DE LA JUSTICE

I - L'ARTICLE 88 RATTACHÉ

"Le montant de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixé, pour les missions achevées à compter du 1er janvier 1993, à 128 francs."

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'État 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'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive 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'aide juridictionnelle 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'État détermine les coefficients correspondants aux diverses procédures ;
- l'État détermine pour chaque barreau le nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies ;

- l'État 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 128 francs le montant de l'unité de valeur pour 1993, soit une progression de 2,4 % par rapport à 1992. Dès l'origine, cette unité, calculée en fait sur la base d'une demi-heure de prestations, a permis de ne pas se référer expressément à un coût horaire.

II - L'ARTICLE 89 RATTACHÉ

"Le troisième alinéa de l'article 4 de la loi 91-647 du 10 juillet 1991 est remplacé par les dispositions suivantes :

"A compter du 1er janvier 1993, ces plafonds sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu."

L'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique fixe les plafonds de ressources des futurs bénéficiaires de l'aide :

- 4.400 F par mois pour l'aide totale,
- 6.600 F par mois pour l'aide partielle.

L'article 4 prévoit que ces plafonds seront fixés chaque année par loi de finances *"en référence"* à l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

L'article 89 du projet de loi de finances pour 1993 propose d'instituer une fois pour toutes une indexation de ces plafonds sur l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

Cette solution, plus claire, est déjà utilisée pour l'indexation de plusieurs avantages fiscaux : abattements d'impôt sur le revenu en faveur des personnes âgées ou invalides, exonération du revenu des apprentis...

En 1993, le plafond de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu est porté à 38.440 F, soit une augmentation de 2,8 %, égale à celle de la hausse des prix prévue dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 1993 (l'ensemble des tranches du barème est d'ailleurs revalorisé uniformément dans les mêmes proportions).

CONCLUSION

L'examen des crédits de la Justice pour 1993, ainsi que le rappel des actions menées depuis 1988 aboutissent à trois conclusions.

- Certains efforts ont incontestablement été menés, comme le montre l'évolution des dotations budgétaires,

- Toutefois, c'est souvent à l'issue de crises majeures que ces actions ont été entreprises, comme le montrent les budgets des services judiciaires et pénitentiaires,

- Enfin, il apparaît que la Justice tente de progresser dans l'évaluation de ses moyens (plan d'équipement des juridictions, mise à jour des organigrammes des prisons), mais qu'elle ne fait que subir, sans prévoir, l'inflation des affaires qui lui sont confiées.

En définitive, les actions menées n'ont pas été - et ne sont pas - en rapport avec l'extraordinaire ampleur des tâches.

Réunie le mercredi 18 novembre 1992, la commission a décidé de rejeter les crédits du budget de la justice, et de s'en remettre à l'appréciation du Sénat pour les articles 88 et 89 rattachés au budget.