

N° 79

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## 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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

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° 31

JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>L'ADMINISTRATION CENTRALE : REFORMES ET PESANTEURS</b>	11
<b>I - L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE</b> .....	12
<b>A. L'ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE</b> ..	12
<b>B. L'ETUDE D'ORGANISATION DU COMITE "CARREZ"</b> .....	12
<b>II - L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE ET LE BUDGET DE 1995</b> .....	14
<b>A. LES EFFECTIFS</b> .....	14
<b>B. LES REFORMES D'ORGANISATION</b> .....	15
<b>C. L'INFORMATIQUE</b> .....	16
1. Une réorganisation des services .....	16
2. La charte de l'informatique judiciaire .....	16
3. Une réorientation budgétaire .....	17
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>LES SERVICES JUDICIAIRES : L'ELAN DE LA LOI DE PROGRAMME</b>	21
<b>I - LES SERVICES JUDICIAIRES ET LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME</b> .....	21
<b>A. L'ETAT DES LIEUX</b> .....	22
1. Le surmenage de l'institution judiciaire .....	22
2. Les réponses déjà apportées .....	25

	<u>Pages</u>
<b>B. LA LOI DE PROGRAMME ET SES IMPLICATIONS</b> .....	28
1. Des moyens nouveaux .....	28
2. Des réformes d'organisation .....	29
<b>II - LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES EN 1995</b> .....	30
<b>A. LES PERSONNELS</b> .....	31
1. Les magistrats .....	31
2. Les greffes .....	33
<b>B. LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE</b> .....	34
1. Les structures .....	34
2. Les frais liés aux instances .....	35
<b>C. LE PARC IMMOBILIER</b> .....	39
1. Le cadre de la gestion des opérations .....	39
2. La consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement .....	39
3. Les crédits de 1995 .....	40
 <b>CHAPITRE III</b>  	
<b>LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : VERS UN DELAI DE JUGEMENT IDEAL ?</b>	
	43
<b>I - LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET LA LOI DE PROGRAMME</b> .....	43
<b>A. L'ETAT DES LIEUX</b> .....	44
1. Des difficultés persistantes .....	44
2. Les efforts entrepris .....	46
<b>B. LA PROGRAMMATION ET SES LIMITES</b> .....	47
1. Moyens et méthodes .....	47
2. La portée de la programmation .....	48
<b>II - LE BUDGET DE 1995 ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</b> .....	50
<b>A. LES PERSONNELS</b> .....	50
1. Les magistrats .....	50
2. Les greffes .....	51

	<u>Pages</u>
<b>B. LE FONCTIONNEMENT</b> .....	52
1. Le fonctionnement courant .....	52
2. L'informatique .....	52
<b>C. LES IMMEUBLES</b> .....	52
<b>CHAPITRE IV</b>	
<b>L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN MALAISE PERSISTANT</b>	
	55
<b>I - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LA LOI DE PROGRAMME</b> .....	55
<b>A. LA SITUATION ACTUELLE</b> .....	56
1. Le malaise du monde carcéral .....	56
2. Le faible développement du milieu ouvert .....	57
<b>B. LA PROGRAMMATION</b> .....	58
1. Nouveaux moyens, nouvelle politique .....	58
2. La portée de la loi de programme .....	60
<b>II - LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE</b> .....	61
<b>A. LES PERSONNELS</b> .....	62
1. Les effectifs .....	62
2. Les mesures indemnitaires .....	63
<b>B. L'ENTRETIEN DES DETENUS</b> .....	66
1. La réforme du dispositif de santé .....	66
2. Les conséquences financières .....	67
<b>C. LES ETABLISSEMENTS</b> .....	68
<b>CHAPITRE V</b>	
<b>LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN DEFI GRANDISSANT</b>	
	71
<b>I - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET LA LOI DE PROGRAMME</b> .....	71
<b>A. LA SITUATION ACTUELLE DE LA "P.J.J."</b> .....	72
1. Un dispositif complexe .....	72
2. Les moyens limités du secteur public .....	73
3. Les questions en suspens .....	74

	<u>Pages</u>
<b>B. LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMME</b> .....	75
1. Les objectifs .....	75
2. Les moyens .....	75
3. Les mesures d'accompagnement .....	77
 <b>II - LE BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1995</b> .....	 77
 <b>A. LES PERSONNELS</b> .....	 78
1. Les emplois .....	78
2. Les mesures statutaires et indemnitaires .....	78
 <b>B. LE FONCTIONNEMENT</b> .....	 79
 <b>C. LES IMMEUBLES</b> .....	 79
 <b>ARTICLE 60 RATTACHE</b> .....	 81
 <b>ANNEXE - MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION</b> .....	 83

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget de la justice s'effectue pour 1995 dans le cadre du projet de loi de programme adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat. (1)

Cette programmation prévoit, pour les années 1995 à 1999, l'ouverture de 8,1 milliards de francs en autorisations de programme et la création de 5.760 emplois.

Même si ces moyens ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour résoudre les problèmes de la justice, comme l'a souligné votre rapporteur dans l'avis rendu au nom de votre commission des finances sur la loi de programme (2), ils représentent un effort considérable si on les compare aux dotations des cinq années antérieures, et si l'on veut bien considérer que la réduction du déficit budgétaire de l'Etat impose, pour 1995, une progression de ses dépenses limitée à celle de la hausse des prix.

*1. Assemblée nationale : séance du 5 juillet 1994,  
Sénat : séance du 21 octobre 1994.*

*2. Avis n° 25 présenté au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de programme, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice. Première session ordinaire de 1994-1995.*

**Comparaison des moyens prévus dans le projet de loi de programme avec  
les moyens inscrits au cours des années précédentes**

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

*(en millions de francs)*

<b>Actions</b>	<b>Moyenne 1989/1993</b>	<b>A.P. 1994</b>	<b>A.P. de la programmation en moyenne annuelle</b>	<b>A.P. ouvertes dans le projet de budget pour 1995</b>
Services judiciaires	498,9	782	900	1.173
Administration pénitentiaire	282,1	349	600	312
Protection judiciaire de la jeunesse	45,3	50	80	80
Juridictions administratives	13,2	6,9	40	40
<b>Total</b>	<b>839,4</b>	<b>1.187,9</b>	<b>1.620</b>	<b>1.605</b>

**EMPLOIS**

<b>Actions</b>	<b>Créations d'emplois Moyenne 1989/1993</b>	<b>Créations 1994</b>	<b>Créations en moyenne annuelle (programmatio n)</b>	<b>Créations dans le projet de budget pour 1995</b>
Services judiciaires	104	40	227 (2)	88 (2)(4)
Administration pénitentiaire	889	409	784	550
Protection judiciaire de la jeunesse	37	- 2	80	90
Juridictions administratives	33 (1)	29 (1)	61 (3)	67 (3)
<b>Total</b>	<b>1.063</b>	<b>476</b>	<b>1.152</b>	<b>795</b>

(1) Créations nettes hors transferts

(2) Non compris la levée de la mise en réserve de 185 emplois et les juges de paix

(3) Non compris le recrutement des magistrats en surnombre : 15 par an

(4) Non compris la création de 5 emplois à l'administration centrale

Dans l'avis rendu sur ce projet de loi de programme, votre rapporteur a insisté sur cet effort budgétaire ainsi que sur l'incitation à une meilleure organisation qu'il apporte aux services concernés.

En effet, la préparation de la programmation a amené les services à réaliser un inventaire de leurs besoins, et la détermination d'une enveloppe pluriannuelle de crédits et d'emplois devrait encourager l'administration à rationaliser ses méthodes d'organisation, plutôt que de compter sur d'hypothétiques renforts de moyens.

Le projet de budget pour 1995 respecte les engagements du projet de loi de programme, qui comme prévu, se concrétisent plus vite pour certaines actions que pour d'autres. Il traduit aussi d'autres décisions importantes prises au cours des derniers mois (la révision informatique, la réforme du système de santé des prisons...)

Enfin, il met en lumière l'attente grandissante des personnels de justice, qui ont peut-être placé trop d'espoirs dans une loi de programme. Or, cette programmation ne devrait dispenser en rien les cinq budgets annuels à venir de la justice d'un effort adapté à l'urgence de la situation.

Les crédits pour 1995 des cinq actions principales du ministère de la justice sont présentés successivement dans le présent rapport, à la lumière des engagements consacrés dans le projet de loi de programme.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ADMINISTRATION CENTRALE : REFORMES ET PESANTEURS

En 1995, les crédits de l'Administration centrale de la Chancellerie atteignent 3,05 milliards de francs, en progression de 3,1 %.

*L'Administration centrale est la seule action importante du budget de la justice non concernée par la loi de programme, notamment en raison des difficultés de prévision des évolutions informatiques.*

Evolution des crédits de l'Administration centrale  
(milliards de francs)

	1995	1995/1994 en %
Titre III	3 039,057	+ 3,5
Titre IV	1,5	+ 1 700
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>3 040,556</b>	<b>+ 3,5</b>
Titre V	15	- 41,8
Titre VI	--	--
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>15</b>	<b>- 41,8</b>
<b>Total général</b>	<b>3 055,556</b>	<b>+ 3,1</b>

L'essentiel de ces crédits est consacré aux charges de pensions : 2,232 milliards de francs en 1995 soit une progression de + 2,6 % due au nombre croissant de retraités et à la revalorisation du point Fonction publique (alors que 72 millions de francs sont transférés au Fonds de solidarité vieillesse pour les dépenses de majoration de pensions pour enfants à charge, conformément à l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995).

# I - L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

## A. L'ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'administration centrale compte **2 209 agents** (dont 452 agents des services déconcentrés mis à disposition), répartis selon l'organigramme suivant :

### Garde des Sceaux Ministre de la Justice

#### Cabinet du Ministre (100 agents)

#### Inspection générale des services judiciaires (22 agents)

#### Secrétariat permanent de la commission de l'informatique (5 agents)

#### Service de l'information et de la communication (16 agents)

Service des affaires européennes et internationales	Direction des services judiciaires	Direction des affaires civiles et du Sceau	Direction des affaires criminelles et des grâces	Direction de l'administration pénitentiaire	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse	Direction de l'administration générale et de l'équipement	Délégation générale au programme pluriannuelle d'équipement
67 agents	255 agents	97 agents	400 agents	341 agents	140 agents	679 agents	25 agents

**(150 magistrats sont en fonction dans les services de l'administration centrale)**

## B. L'ETUDE D'ORGANISATION DU COMITE "CARREZ"

Les services de l'administration centrale ont fait l'objet, de septembre 1993 à février 1994, d'une étude d'organisation approfondie par le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice;

**L'organisation de l'administration centrale de la Chancellerie : les conclusions du Comité de réorganisation et de déconcentration des services du ministère de la justice**

---

Un comité présidé par M. Jean-François Carrez, conseiller maître à la Cour des Comptes, a été mis en place en application de la lettre du Premier ministre du 11 août 1993, définissant le mandat commun aux comités de réorganisation et de déconcentration de tous les ministères et adaptant ce mandat au ministère de la justice.

Le comité a rendu son rapport au mois de février 1994. Outre les problèmes liés à la carte judiciaire et à la déconcentration des services, ce rapport consacre un long développement à l'organisation de l'administration centrale qui souligne les particularités et les dysfonctionnements des services et propose plusieurs réformes.

Ses conclusions sont les suivantes :

**1. La limite des possibilités de redéploiement des administrations centrales**

**- Des directions de taille peu homogènes**

En effet, la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) représente près d'un tiers des effectifs (plus de 600 agents), les directions opérationnelles (administration pénitentiaire, services judiciaires, protection judiciaire de la jeunesse) sont de deux à trois fois plus réduites en effectifs, enfin les directions de "conception" (affaires civiles, affaires criminelles, affaires européennes et internationales) représentent chacune moins de 100 agents.

**- Une prépondérance de magistrats de l'Administration centrale de la justice par rapport aux administrateurs civils**, phénomène que l'on ne retrouve pas dans des administrations techniques telles que la défense, l'équipement, l'industrie, l'éducation ...

**Le rapport Carrez préconise un renforcement des effectifs**, qui permettrait à la Direction des affaires civiles et du Sceau de développer son action en matière économique, financière et commerciale, et de mieux assurer le traitement des questions de droit public, actuellement souvent traitées directement par le Conseil d'État sans que la Chancellerie soit consultée. De même la Direction des affaires criminelles et des grâces devrait pouvoir renforcer ses fonctions de contrôle de la police judiciaire, de lutte contre la criminalité organisée, de lutte contre la délinquance économique et financière. Enfin, la Chancellerie devrait pouvoir être en mesure de développer l'évaluation des législations nouvelles, dont l'inflation est si souvent dénoncée.

**Le rapport Carrez préconise également un rééquilibrage du recrutement des magistrats et des administrateurs civils : le nombre de ceux-ci devrait être porté de 17 à 50, à condition de rendre leur carrière suffisamment attractive.**

### **2. Les problèmes de coordination de l'élaboration du droit et des politiques judiciaires**

Le rapport souligne la nécessité de coordonner les directions de conception (Affaires criminelles, Affaires civiles) et les directions opérationnelles (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse), ces services ayant chacun une culture très différenciée et très forte. Sans aller jusqu'à reprendre le projet de création d'une direction générale du droit et d'une direction des politiques judiciaires, une concertation organisée entre les directions paraît devoir être mise en place.

### **3. Les problèmes de gestion**

Le rapport identifie l'éclatement des compétences de gestion entre la Direction de l'Administration générale et de l'équipement et les autres services, qu'il s'agisse du budget, de l'équipement immobilier, de l'informatique ou du personnel.

Il est proposé de créer une direction des équipements immobiliers, regroupant l'ensemble des compétences du ministère et de redéfinir les missions de la DAGE. Celle-ci devrait notamment mettre en place un contrôle de gestion et assurer un rôle de coordination dans la politique du personnel et être prestataire de services en matière informatique.

## **II - L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE ET LE BUDGET DE 1995**

### **A. LES EFFECTIFS**

#### **Dans le budget de 1995 :**

- 20 emplois peu qualifiés sont supprimés (- 2,5 millions de francs) ;

- 5 emplois de magistrats sont créés (+ 1,75 million de francs) dont deux emplois pour renforcer les effectifs de l'inspection générale des services judiciaires qui compte actuellement

**11 magistrats, et ce conformément aux objectifs de la loi de programme ;**

**- un emploi de contractuel est créé (- 308.475 francs) pour la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.**

**Enfin, 843.000 francs sont prévus pour la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de l'administration centrale (643.000 francs) et des administrateurs civils (200.000 francs).**

## **B. LES REFORMES D'ORGANISATION**

**Les services de la direction des affaires criminelles et des grâces ont été réorganisés par deux arrêtés du mois de juillet 1994, dans le sens des conclusions du rapport Carrez. La nouvelle organisation prend en compte :**

**- l'évaluation de l'impact des réformes législatives et des procédures pénales,**

**- le renforcement du rôle du ministère de la Justice dans la surveillance et le contrôle de la police judiciaire,**

**- la lutte contre la fraude économique et financière et la criminalité organisée,**

**- la transformation du casier judiciaire national en service extérieur à compétence nationale.**

**La direction des affaires civiles et du sceau a vu, quant à elle, l'organisation de ses services actualisée par deux arrêtés du mois d'août 1994.**

**Enfin, et selon les informations fournies à votre rapporteur :**

***Conformément aux recommandations du rapport Carrez sur l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice, d'autres réorganisations sont actuellement en cours d'étude :***

***- réorganisation de la direction des services judiciaires, compte tenu des transferts de compétence de la direction de l'administration générale concernant les crédits de fonctionnement, d'équipement et d'entretien immobilier des juridictions et des directives de la charte informatique,***

*- réorganisation de la direction de l'administration générale et de l'équipement, du fait des transferts de compétence précités et des aménagements proposés par le rapport Carrez pour développer la fonction générale de cette direction en matière budgétaire et de contrôle de gestion ainsi qu'en matière statutaire et indemnitaire notamment."*

## **C. L'INFORMATIQUE**

L'administration centrale joue un rôle essentiel dans la politique informatique du ministère, sous réserve de la gestion par les services directement concernés des crédits d'informatique d'initiative locale.

### **1. Une réorganisation des services**

La sous-direction de l'informatique a été réorganisée par un arrêté du 22 mars 1993.

Elle comporte quatre bureaux, et dispose de six centres de prestations régionaux.

La sous-direction s'est "réappropriée" les compétences humaines mises en place au début des années 90 : son effectif en personnels internes est ainsi passé de 192 en décembre 1992 à 228 aujourd'hui, celui des personnels externes est passé de 142 à 15.

### **2. La charte de l'informatique judiciaire**

Devant l'essor pris par l'informatique judiciaire d'initiative locale, le Garde des Sceaux a signé, le 21 septembre 1994, la charte de l'informatique judiciaire définissant les responsabilités, droits et devoirs des divers intervenants.

Ainsi, la commission de l'informatique du ministère de la Justice, composée, à parité, des responsables de l'administration centrale et de représentants des juridictions et services déconcentrés, doit inscrire l'informatisation des juridictions dans une stratégie

d'ensemble pluriannuelle, et veiller au respect de méthodes communes. La direction des services judiciaires doit coordonner l'informatisation des juridictions, leur apporter une aide financière, le cas échéant, et assurer un contrôle de gestion sur les crédits. La direction de l'administration générale et de l'équipement doit apporter un soutien technique informatique aux juridictions, et présenter le projet annuel de budget.

Enfin, les chefs de cours d'appel sont responsables de l'informatique des juridictions de leur ressort, et élaborent des schémas directeurs régionaux conformes aux orientations du schéma directeur national.

### **3. Une réorientation budgétaire**

Le budget informatique du ministère traduit les orientations nouvelles du plan intérimaire adopté à l'issue de l'arrêt du schéma directeur de 1990 à 1994, qui avait donné lieu à une dérive de l'ordre de 1,5 milliard de francs, sans résultats concrets satisfaisants.

**Les axes du plan intérimaire adopté pour 1993-1994 sont :**

- en premier lieu et en priorité absolue, assurer le remplacement des applications de gestion du Casier Judiciaire et de traitement des affaires pénales de la région parisienne qui fonctionnent actuellement sur des ordinateurs obsolètes et non remplaçables,

- remplacer les environnements de fonctionnement des applications pénales et civiles des juridictions, également en service sur des matériels anciens,

- engager le remplacement d'application obsolètes de gestion des établissements pénitentiaires, de traitement des affaires civiles de la Cour d'Appel de Paris, de traitement des ordonnances pénales du Tribunal de Police de Paris, de gestion des personnels du ministère, de gestion des bureaux d'ordre de la Cour de Cassation.

Les crédits d'informatique du ministère de la Justice s'élèvent à 316 millions de francs en 1995, légèrement inférieurs à ceux de 1994, qui avaient été nettement réduits à la suite de la remise en cause du schéma directeur.

**Le budget de 1995 comporte 86 millions de francs pour la conduite d'opérations nouvelles, et se répartit pour l'essentiel, entre :**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>
- l'Opération Nouveau Casier Judiciaire	<b>57,35 MF</b>	<b>30,00 MF</b>
- l'Opération Nouvelle Chaîne pénale (y compris maintenance application actuelle)	<b>30,80 MF</b>	<b>24,19 MF</b>
- le remplacement des matériels Forum et Intertechnique des juridictions	<b>28,00 MF</b>	<b>55,56 MF</b>
- la refonte ou le remplacement d'anciennes applications (établissements pénitentiaires, Cour de Cassation, Cour d'Appel de Paris, Tribunal de Police de Paris, Gestion du personnel ...)	<b>11,30 MF</b>	<b>17,76 MF</b>
- l'informatique d'échelle locale (Administration pénitentiaire et Protection Judiciaire de la Jeunesse) hors Services Judiciaires	<b>21,76 MF</b>	<b>26,36 MF</b>

**Les autres dépenses concernent principalement les dépenses de maintien de l'existant (matériel, logiciel, crédit bail, support technique systèmes/réseaux, infrastructure commune de développement et d'exploitation).**

\*

\* \*

## OBSERVATIONS

*1) Le budget de l'administration centrale en 1995 ne traduit pas de réforme d'ampleur de l'organisation des services : seul un renforcement de l'inspection générale des services judiciaires est à relever, mesure très souhaitable pour un service qui ne compte que 11 magistrats.*

*Toutefois, il est indéniable qu'un nouvel effort de réorganisation des services a été amorcé en 1994, -sans conséquences budgétaires- et devrait se poursuivre à la suite des conclusions du rapport Carrez, notamment afin de mieux délimiter les responsabilités des différentes directions.*

*2) On doit souligner le degré de spécialisation de cette administration : 150 magistrats y sont en fonction, mais aussi 228 agents compétents en informatique, ce qui amène à s'interroger une fois encore sur la très grande spécificité des services de la Chancellerie.*

*3) En ce qui concerne les grandes applications informatiques, il semble que le choc causé par l'échec du schéma directeur de 1990-1994 ait été salutaire : toutefois une vigilance accrue devra être apportée aux réalisations de 1994 et 1995, car la réussite des opérations est maintenant devenue cruciale pour l'action de la Justice.*

## CHAPITRE II

### LES SERVICES JUDICIAIRES : L'ELAN DE LA LOI DE PROGRAMME

En 1995, le budget des services judiciaires progresse de 4,6 % et atteint 9,64 milliards de francs. Il représente ainsi 43,6 % du budget de la Justice. Cette augmentation importante est largement liée à l'effort d'équipement réalisé en 1995, dans le cadre de la loi de programme.

#### I - LES SERVICES JUDICIAIRES ET LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME

##### LA LOI DE PROGRAMME ET LES SERVICES JUDICIAIRES

Etat des lieux	Programmation
<p style="text-align: center;"><b>RESULTATS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (1992)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cours d'appel : ..... 13,8 mois</li> <li>- TGI : ..... 9,4 mois</li> <li>- TI : ..... 4,7 mois</li> <li>- Conseil Prudhommes ..... 9,1 mois</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>OBJECTIFS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (souhaités)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cours d'appel : ..... 12 mois</li> <li>- TGI : ..... 6 mois</li> <li>- TI : ..... 3 mois</li> <li>- Conseil Prud'hommes : .....</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Equipements</b> <b>Programme pluriannuel (art.70)</b> Coût total pluriannuel de 1992 à 1996 ....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1989 à 1993 : .... 1,1 MMF</li> <li>AP ouvertes en 1994 : ..... 0,639 MMF</li> </ul> <p><b>Autres opérations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1989 à 1993 : .. 1,46 MMF</li> <li>AP ouvertes en 1994 : ..... 0,143 MMF</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Equipements</b> <b>Programme pluriannuel</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1995 à 1999 : .... 3,2 MMF</li> <li>Dont AP ouvertes en 1995 : .... 0,940 MMF</li> </ul> <p><b>Autres opérations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1995 à 1999 : .... 1,3 MMF</li> <li>Dont AP ouvertes en 1995 : .... 0,233 MMF</li> </ul>
<p><b>Effectifs (hors administration centrale)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Magistrats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectifs budgétaires 1994 : ..... 5 974</li> <li>- Créations d'emplois de 1989 à 1993 : . 118</li> <li>- Créations en 1994 : ..... 40</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Agents des greffes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effectifs budgétaires 1994 : ..... 18 616</li> <li>- Créations d'emplois de 1989 à 1993 : . 403</li> <li>- Créations en 1994 : ..... 0</li> </ul>	<p><b>Effectifs (hors administration centrale)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Magistrats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créations d'emplois de 1995 à 1999 : . 300 (et rémunérations de 80 juges de paix)</li> <li>Dont créations d'emplois en 1995 : ..... 55 (+ rémunérations de 16 juges de paix)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Agents des greffes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créations d'emplois de 1995 à 1999 : . 835 + 185 levées de mise en réserve</li> <li>Dont créations d'emplois en 1995 : ..... 33 et 185 levées de mise en réserve</li> </ul>

**A. L'ETAT DES LIEUX**

**1. Le surmenage de l'institution judiciaire**

*a) La montée des contentieux*

L'explosion du volume des affaires portées devant les tribunaux entre 1975 et 1990 (+ 154 % en Cassation, + 133 % en Appel, + 100 % devant les Tribunaux de Grande Instance) ne semble pas se démentir au cours des trois dernières années, même si les évolutions sont restées très irrégulières.

**Evolution du nombre d'affaires nouvelles  
(juridictions civiles)**

Type de juridiction	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (p)
<b>Cour de Cassation</b>	17.667	19.977	19.395	19.386	18.947	20.076
<i>Variation annuelle (en %)</i>	-4,3	13,1	-2,9	0,0	-2,3	6,0
<b>Cour d'appel</b>	153.509	161.406	167.803	176.732	182.794	198.708
<i>Variation annuelle (en %)</i>	3,4	5,1	4,0	5,3	3,4	8,7
<b>Tribunaux de grande instance</b>	450.112	470.357	488.680	493.877	523.026	535.353
<i>Variation annuelle (en %)</i>	4,1	4,5	3,9	1,1	5,9	2,4
<b>Tribunaux d'instance + TPBR Service civil</b>	477.965	510.127	537.649	552.456	590.166	617.923
<i>Variation annuelle (en %)</i>	6,1	6,7	5,4	2,7	6,8	4,7
<i>dont surendettement</i>	-	-	11.564	18.711	20.048	...
<b>Conseils de prud'hommes</b>	145.522	151.161	152.955	156.334	172.733	166.094
<i>Variation annuelle (en %)</i>	1,8	3,9	1,2	2,2	10,5	-
<b>Tribunaux de commerce</b>			275.651	298.632	307.910	...
<i>Variation annuelle (en %)</i>				8,3	3,1	

Source : Chancellerie

Ce "surmenage" de l'institution judiciaire apparaît à travers la progression du stock d'affaires en cours et la difficulté des juridictions à faire diminuer la durée moyenne de règlement des affaires.

Evolution de l'activité des juridictions civiles (1990-1993)

Type de juridiction	1990		1991		1992		1993 (p)	
	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires
Cours d'appel	195.866	14,7	198.581	14,0	218.501	13,5	...	13,3
Tribunaux de grande instance	384.527	9,5	410.801	9,3	447.003	9,5	...	9,3
Tribunaux d'instance + TPBR	257.954	4,2	268.678	4,4	307.678	4,5	...	4,8
Conseils de prud'hommes	115.933	9,5	123.696	9,2	136.405	9,8	...	9,4

Durée moyenne en mois

(p) : prévisions

Source : Chancellerie

Au pénal, la tendance observée depuis plusieurs années à la diminution du nombre d'affaires nouvelles (- 13,9 % depuis 1988 devant les tribunaux de grande instance) doit être rapprochée du recours grandissant à la procédure de classement sans suite : celle-ci porte sur 74 % des affaires, contre 63 % il y a dix ans.

*b) Une charge de travail très inégalement répartie*

Le rapport Carrez a fait le point sur les disparités dans les charges de travail des juridictions des magistrats et des agents des greffes, disparité largement liée à l'organisation de la carte judiciaire française.

## **Le rapport Carrez : l'inadaptation de la carte judiciaire française**

Selon le rapport du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice : *"Personne ne conteste sérieusement l'inadaptation de la carte judiciaire actuelle, ni en ce qui concerne les juridictions judiciaires de droit commun, ni en ce qui concerne les tribunaux de commerce et les conseils de prud'homme (...). Mais on sous-estime généralement l'ampleur du problème (de même que l'on surestime sa complexité). C'est pourquoi un certain nombre d'éléments de constat doivent être analysés (...)"*.

L'inadaptation de la carte judiciaire se manifeste sous quatre angles différents :

### **1) Des écarts de taille d'une amplitude excessive**

Ainsi l'écart entre les cours d'appel (hors Paris, la plus grande, et Bastia, la plus petite) est de 1 à 10 en volume d'affaires traitées.

Pour les tribunaux de grande instance, le rapport démographique est de 1 à 31, pour les tribunaux d'instance, il va de 1 à 90, pour les conseils de prud'hommes de 1 à 132, pour les tribunaux de commerce de 1 à 168.

### **2) Une répartition géographique très inégale**

Cette répartition obéit largement à des considérations historiques : certains départements comptent ainsi trois ou quatre fois plus de juridictions que d'autres dont la population est comparable, sans d'autre justification que les strates de l'histoire.

Alors que Paris et, à l'inverse, les petites juridictions sont largement dotées en magistrats et fonctionnaires, la "couche intermédiaire", et surtout les zones dynamiques de province sont très nettement surchargées.

### **3) De nombreuses juridictions n'atteignent pas un seuil minimum de bon fonctionnement**

Il existe ainsi 60 tribunaux de grande instance comportant moins de 10 magistrats, ce qui est le seuil reconnu de bon fonctionnement. De même, il existe 141 tribunaux d'instance, soit 30 % du total, qui traitent moins de 500 affaires par an, et 37 traitant moins de 250 affaires par an, soit moins du tiers de l'activité moyenne d'un juge d'instance.

#### **4) Des écarts de charge de travail par magistrat ou par fonctionnaire considérables**

Ainsi, entre les trois cours d'appel les plus chargées et les trois cours les moins chargées, (hors Paris, Corse, départements d'outre-mer), l'écart moyen de charge de travail est de 1,5 à 2 pour les magistrats du Parquet, 1 à 2 pour les fonctionnaires.

Pour les tribunaux de grande instance, entre les deux tribunaux les plus chargés (hors région parisienne) et les 10 tribunaux les moins chargés (hors Corse et départements d'outre-mer), l'écart de charge est de l'ordre de 1 à 2,5 ou 3 pour les magistrats du siège, de 1 à plus de 3 pour les magistrats du Parquet, de 1 à 2,5 ou 3 pour les fonctionnaires. Pour les tribunaux d'instance (hors Paris, Corse et départements d'outre-mer), entre les 25 tribunaux les plus chargés et les 25 les moins chargés, l'écart moyen de charge de travail est de 1 à 8,86 pour les juges d'instance, de 1 à 5,39 pour les fonctionnaires.

Au total, le rapport Carrez estime que *"les écarts sont d'une telle ampleur et leurs conséquences sur le travail des juridictions si importantes qu'il faut considérer que la justice n'est d'ores et déjà pas rendue uniformément sur le territoire français"*.

## **2. Les réponses déjà apportées**

### *a) Des moyens supplémentaires*

Depuis cinq ans, chaque budget a apporté un lot de moyens supplémentaires aux services judiciaires, calibrés pour répondre aux nécessités les plus criantes.

#### **• Les effectifs**

Les créations d'emplois de magistrats se sont élevées à 118 de 1989 à 1993, à 40 en 1994, justifiées au cours des dernières années par *« la mise en oeuvre de réformes législatives »* telles que le nouveau code de procédure pénale ou la cour de justice de la République.

Parallèlement, des efforts de revalorisation ont été menés avec un plan de repyramidage des emplois de magistrats prévu de 1990 à 1995, destiné à lutter contre le déséquilibre des classes d'âge (plus de 51,5 % des magistrats ayant entre 31 et 44 ans), l'impossibilité de progresser en grade sans changer de degré de juridiction, et l'absence de fonctions intermédiaires entre chefs de juridiction et magistrats de base. Sur le plan indemnitaire enfin, le taux moyen des primes a été élevé de 19 à 31 % des rémunérations de 1988 à 1992, puis à 33 % dans le budget de 1994.

En ce qui concerne les greffes, 403 emplois ont été créés entre 1989 et 1993, aucun emploi supplémentaire n'a été créé en 1994.

Un plan pluriannuel de transformation des emplois des fonctionnaires des services judiciaires a été mené depuis 1990, transformant plus de 1 000 emplois d'ajoints administratifs et de greffiers en emplois de greffiers et de greffiers en chef.

#### • Les immeubles

Le programme pluriannuel d'équipement a donné lieu à l'ouverture de 1,7 milliard de francs en autorisations de programme jusqu'en 1994, tandis que les autres opérations consacrées aux travaux de rénovation les plus urgents ont mobilisé 1,46 milliard de francs.

#### Quelques chiffres clés...

Les 1 200 juridictions occupent environ 900 sites représentant 1 700 000 m<sup>2</sup>.

En 1994, les 5 974 postes de magistrats\* se répartissent de la manière suivante :

- 172 à la Cour de Cassation,
- 1 225 dans les cours d'appel :
  - 937 au siège (dont 63 juges « placés » auprès des chefs de cour),
  - 288 au parquet (dont 38 substituts « placés » auprès des procureurs généraux),
- 4 569 dans les tribunaux de grande instance et d'instance, dont :
  - . 569 juges d'instruction,
  - . 295 juges des enfants,
  - . 164 juges de l'application des peines,
- 2 à l'Ecole nationale des Greffes
- 6 au Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le ratio national du nombre de fonctionnaires des greffes par magistrat s'établit actuellement à 3,17.

Mais ce ratio est différent selon le type de juridiction, puisqu'il passe de 2,14 agents par magistrat dans les tribunaux de grande instance à 5,97 agents par magistrat dans les tribunaux d'instance.

\* (hors magistrats de l'Administration centrale)

### **• Le fonctionnement des juridictions.**

L'accent a été mis depuis plusieurs années sur l'informatique d'initiative locale, dont la dotation moyenne a été un peu supérieure à 41 millions de francs de 1991 à 1993, avant d'être réintégrée dans l'enveloppe des crédits de fonctionnement. Ces crédits ont permis à certaines juridictions de mettre en place des systèmes d'organisation des rôles et des affaires tout à fait performants.

### ***b) L'amorce d'une organisation***

#### **La gestion dans les juridictions**

Après qu'un budget de fonctionnement global ait été alloué à chaque juridiction à compter du 1er janvier 1987, et alors que la gestion des personnels restait totalement centralisée à la Chancellerie, la répartition des responsabilités entre les cours et les juridictions a fait l'objet de réflexions successives :

- en 1990-1991, a été développé le projet de création de services locaux d'administration de la justice, placés auprès des cours d'appel, et les emplois correspondants ont été inscrits au budget de 1991 ;

- en 1991-1992, une volonté de départementalisation s'est concrétisée dans dix départements : un tribunal de grande instance désigné est chargé de centraliser les besoins de l'ensemble des juridictions du premier degré et de suivre la gestion de leurs crédits ;

- à la fin de l'année 1992, chaque cour et chaque tribunal "de département" ont été dotés d'une conférence administrative constituée des chefs de juridiction, assistée d'un secrétariat composé de magistrats et de fonctionnaires spécialisés. Toutefois, les difficultés d'imposer une départementalisation à des juridictions historiquement structurées autour d'autres ressorts territoriaux sont rapidement apparues.

#### **Le problème immobilier**

Devant l'ampleur des nécessités, la Chancellerie a mis en place en 1991-1992 une opération de vingt-six schémas directeurs départementaux afin de recenser les nécessités les plus urgentes du parc immobilier. Une délégation au programme pluriannuel d'équipement d'une vingtaine d'agents, sur le modèle de l'équipe qui avait été chargée de mettre en oeuvre le programme de construction des "13.000" places de prison, a été placée directement auprès du Garde des Sceaux et a élaboré un programme chiffré, en 1992, à près de 6,2 milliards de francs pour les cinq années à suivre.

## **B. LA LOI DE PROGRAMME ET SES IMPLICATIONS**

### **1. Des moyens nouveaux**

#### *a) Les emplois*

La programmation amplifie nettement l'effort de création d'emplois, et le complète par des méthodes nouvelles :

- **300 emplois de magistrats sont créés**, à comparer aux 118 emplois créés de 1989 à 1993 (40 emplois ont été créés en 1994). Parmi ces emplois, 30 sont réservés à des conseillers en service extraordinaire dans les cours d'appel, qui se situeront en dehors du tableau d'avancement.

- **835 emplois de greffes sont créés, alors que 403 l'avaient été de 1989 à 1993.**

Au-delà de ces créations "classiques", la programmation comporte :

- la rémunération des juges de paix institués dans le projet de loi relatif à la magistrature, représentant **80 équivalents temps plein de magistrats**, soit 800 juges travaillant 20 jours par an. C'est d'ailleurs une expérimentation de ce dispositif qui sera réalisée dans les trois années à venir, dans trois cours d'appel ;

- la levée de la mise en réserve de **185 emplois d'agents de greffes**, précédemment imposée par le ministre du Budget dans un but de régulation des dépenses sur les emplois créés depuis 1987.

#### *b) Les investissements*

L'article 3 du projet de loi ouvre un montant de **4,5 milliards de francs en autorisations de programme**. Le rapport annexe précise que ces crédits seront affectés à la remise à niveau du patrimoine, mais aussi à la construction d'immeubles, afin de réduire un déficit en surface de 250.000 m<sup>2</sup>, dont 100.000 en région parisienne.

- **2.800 millions de francs** seront affectés à l'achèvement des grandes opérations actuellement initiées, pour lesquelles des autorisations de programme ont déjà été affectées ou doivent l'être en 1994,

- **440 millions de francs** aux opérations complémentaires correspondant à la réalisation d'opérations de remise à niveau technique et de réaménagement des palais de justice actuels sur les sites concernés par le

programme pluriannuel lorsque la construction nouvelle n'assure l'hébergement que d'une part des juridictions.

Au total, l'ensemble de ces opérations représente un besoin de 3.240 millions de francs, soit 72 % du montant de l'enveloppe prévue dans la loi de programme.

Le solde, soit 1.260 millions de francs, est destiné à couvrir :

- à hauteur de 500 millions, les besoins incompressibles correspondant aux travaux de gros entretien du patrimoine et à la conduite d'un programme de mise en sécurité des juridictions,

- pour le solde (860 millions de francs), la réalisation d'opérations individualisées. Selon la Chancellerie, la programmation des opérations à l'intérieur de cette enveloppe n'est pas, en l'état, définitivement arrêtée. Une priorité sera réservée aux opérations petites et moyennes et, parmi les grandes opérations envisagées à l'issue des schémas directeurs, seule une opération paraît pouvoir être retenue.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, le niveau d'investissements sera particulièrement élevé au cours des trois prochaines années en raison de l'état d'avancement des grandes opérations issues du schéma directeur.

## **2. Des réformes d'organisation**

Le rapport annexe précise l'environnement dans lequel ces moyens nouveaux devront être utilisés : il s'agit en fait d'alléger, autant que faire se peut, la tâche des magistrats, mais également de procéder à des réformes d'organisation.

### ***a) Alléger les charges des magistrats***

Le rapport annexe prévoit deux types de mesures :

- un recentrage des missions du juge, celui-ci devant *"être déchargé des tâches qui ne lui incombent pas"*. Le projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures prévoit en effet d'augmenter les pouvoirs des commissions administratives de surendettement afin d'alléger l'intervention du juge d'instance, et également de donner des compétences plus étendues aux greffiers en chef afin de décharger les magistrats de certaines tâches procédurales ;

- l'institution de renforts tels que les juges de paix prévus par le projet de loi relatif au statut de la magistrature, ou la médiation et à la conciliation

encouragées par le projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles.

*b) Mettre en place une organisation*

Le rapport annexe prévoit à cet égard trois dispositions particulièrement importantes :

- le principe d'une adaptation de la carte judiciaire de manière progressive à l'intérieur de chaque cour d'appel conformément aux recommandations du rapport Carrez ;

- la création de véritables structures de gestion dans les cours d'appel, qui préparera les arbitrages, suivra l'utilisation des crédits, l'entretien des bâtiments, et gèrera les fonctionnaires ;

- le renforcement de l'inspection générale du ministère, actuellement composée de 11 magistrats.

## II - LE BUDGET DES SERVICES JUDICIAIRES EN 1995

Evolution des crédits des services judiciaires  
(en millions de francs)

	1995	95/94 (en %)
<b>Dépenses ordinaires</b>		
Titre III	8.643,897	+ 4,4
Titre IV	285,158	- 0,3
<b>Total DO</b>	8.929,055	+ 4,0
<b>Dépenses en capital</b>		
Titre V	711,899	+ 12,2
Titre VI		
<b>Total dépenses en capital</b>	711,899	+ 12,2
<b>Total général</b>	9.640,955	+ 4,6
<b>AP</b>		
Titre V	1.172,899	+ 50

## A. LES PERSONNELS

### 1. Les magistrats

#### a) Les créations d'emplois

Le budget de 1995 réalise un cinquième de la programmation des emplois de magistrats (300 créations sont prévues au total pour des effectifs actuels de 5 972 (1)), avec 55 postes budgétaires supplémentaires (2) pour un coût de 16,32 millions de francs, ainsi répartis :

Renforcement des Cours d'appel	15..	4 755 930 F.
Magistrats placés	8	2 313 040 F.
Juges de l'application des peines	6	1 734 780 F.
Prévention de la délinquance juvénile	6	1 734 780 F.
Développement du rôle des parquets	10	2 891 300 F.
Réforme de la procédure de cassation	2	578 260 F.
Renforcement des Tribunaux de grande instance	8	2 313 040 F.

*Malgré ces créations d'emplois, la subvention de l'École nationale de la magistrature diminue de 2,6 % et s'établit à 138,3 millions de francs. En effet, la suppression de 50 postes d'auditeurs de justice (- 8,5 millions de francs) s'explique par la diminution importante du nombre annuel de départs en retraite des magistrats, qui est passé de 170 à 100 à partir de 1993.*

#### b) Le repyramidage des emplois

En 1995 se termine le plan de repyramidage des emplois de magistrats sur cinq ans destiné à tenir compte des classes d'âge, concentrées sur 30-40 ans, à valoriser les fonctions de responsabilité, à renforcer la structure intermédiaire des tribunaux ainsi que les

1. hors magistrats de l'Administration centrale.

2. Auxquels s'ajoutent les 5 postes de magistrats de l'administration centrale de la justice.

fonctions spécialisées (juge des enfants, juge de l'application des peines), enfin à créer des échanges entre les tribunaux de grande instance et les cours d'appel : 1 036 emplois ont ainsi été transformés depuis 1991.

La transformation porte sur 279 emplois en 1995, pour un coût de 14,5 millions de francs.

Le plan pluriannuel prévoit une progression de la part des postes du 1er grade, 1er et 2e groupe, et à l'inverse une diminution des postes hors hiérarchie, et du deuxième grade.

*(en % du total des postes)*

	1990	1995
Hors hiérarchie	6,08	5,67
Premier grade premier groupe	13,21	16,02
Premier grade deuxième groupe	11,8	19,70
Deuxième grade	69,91	58,61

*c) Les mesures indemnitaires*

Le taux indemnitaire moyen des magistrats par rapport au traitement brut a évolué de la façon suivante depuis 1987 :

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
19 %	24 %	26 %	28 %	31 %	31 %	31 %	33 %

Une deuxième phase de revalorisation est apparue nécessaire à partir de 1993, afin de prendre en compte les responsabilités et sujétions grandissantes des magistrats.

En 1995, le taux indemnitaire moyen des magistrats passe de 33 à 35 % du traitement brut, grâce à l'inscription d'un crédit de 27,6 millions de francs.

*d) L'assistance au travail du juge : la mise en oeuvre de la loi de programme*

**Conformément aux orientations du rapport annexé à la loi de programme, trois mesures sont inscrites au budget de 1995 afin de décharger le juge de certaines de ses tâches et de lui permettre de se recentrer sur ses missions essentielles :**

- une provision de 4,1 millions de francs pour l'indemnisation et la formation de 160 juges de paix, représentant 16 emplois équivalents à temps plein (*la loi de programme prévoit, sur cinq ans, la rémunération de 800 juges de paix, soit 80 emplois de magistrats équivalent temps plein*) ;

- une provision de 2,6 millions de francs pour la formation et l'indemnisation des conciliateurs ;

- une provision de 1,1 million de francs pour la rémunération d'assistants de justice entourant le juge, qui seront recrutés pour deux ans parmi les titulaires de diplômes d'études supérieures en droit.

## **2. Les greffes**

### *a) Les emplois*

*La loi de programme prévoit la création de 835 emplois dans les greffes entre 1995 et 1999, accompagnée de la levée de mise en réserve de 185 emplois (pour des effectifs annuels de 18.616).*

**Le budget de 1995 comporte la création de 33 emplois (pour un coût de 5,1 millions de francs), dont 23 qui auront pour mission d'assister les secrétaires généraux placés auprès des chefs de cour (conformément aux orientations du rapport annexé à la loi de programme).**

**Ces créations sont très inférieures au cinquième de la programmation pluriannuelle -soit 167- mais elles s'accompagnent de l'intégralité de la levée de mise en réserve prévue pour cinq ans, soit 185 emplois.**

*b) Les mesures statutaires*

1995 marque l'achèvement :

- du plan de transformation d'emplois de catégories C et D en catégorie B qui a porté sur 1.230 emplois depuis 1989 ; 230 emplois sont concernés en 1995, pour un coût de 5,4 millions de francs ;

- du plan de repyramidage des emplois de greffier en chef. 8 emplois sont concernés pour un coût de 650.000 francs.

*c) Les mesures indemnitaires*

Le taux moyen des indemnités des fonctionnaires de catégories A et B est augmenté de 17 à 18 % (9,7 millions de francs).

L'indemnité spéciale des fonctionnaires des agents de catégorie C est revalorisée (1 million de francs).

## **B. LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE**

### **1. Les structures**

*a) Les réformes d'organisation envisagées*

La Chancellerie s'oriente dans le sens des propositions du rapport Carrez qui tire trois séries de conclusions sur la déconcentration des services judiciaires :

1) La départementalisation n'est pas bien vécue dans les départements disposant de plusieurs tribunaux de grande instance, la prééminence d'un tribunal de grande instance sur un autre n'étant pas conforme au code de l'organisation judiciaire. L'expérience ne devrait donc pas être étendue.

• En revanche, le rôle d'arbitrage et de programmation des cours d'appel devrait être réaffirmé.

• Chaque tribunal de grande instance devrait être l'échelon de concertation pour les juridictions de son ressort, afin de faciliter le travail de la cour d'appel.

2) La gestion des budgets et des personnels devrait faire l'objet d'une déconcentration plus grande, selon les cas, au niveau de chaque juridiction des tribunaux de grande instance, ou des cours d'appel.

3) Les cours d'appel devraient disposer de secrétariats généraux pour l'administration, qui devraient fédérer les moyens actuels (délégués à la gestion budgétaire, à l'équipement, à la formation, à l'informatique...) et comporter trois services chargés respectivement du budget et des personnels, de l'équipement et de l'informatique, de la formation.

Selon le rapport Carrez :

*"L'ensemble de ces services serait placé sous la direction d'un secrétaire général qui pourrait être un magistrat, un fonctionnaire détaché comme magistrat ou un fonctionnaire nommé sur un emploi fonctionnel".*

*b) Les moyens inscrits au budget*

Sans préjudice de la suite qui sera donnée à l'ensemble de ces propositions, *et conformément aux orientations de la loi de programme, les secrétaires généraux des cours d'appel seront mis en place en 1995 par utilisation des 23 emplois créés en 1992 pour le projet des services locaux d'administration de la justice, et non supprimés dans l'attente d'une réforme administrative.*

*Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 1.020 millions de francs, une mesure nouvelle de 24,3 millions de francs devant être affectée à la couverture des frais de maintenance générés par les nouveaux bâtiments judiciaires (ex. : Lyon), aux locations rendues nécessaires par le relogement du tribunal de police de Paris et les mesures d'accompagnement du plan pluriannuel d'équipement, à la mise en place des structures de gestion préconisés au sein des cours d'appel par le rapport Carrez".*

## **2. Les frais liés aux instances**

*a) L'aide juridique*

• Les crédits de l'aide juridique diminuent de 1,1 % pour s'établir à 1 085,280 millions de francs, évolution qui résulte de l'achèvement des liquidations de dossiers relevant du régime antérieur à la loi du 10 juillet 1991 (- 50 millions de francs), et d'une mesure nouvelle de 17,57 millions de francs permettant de porter le montant de l'unité de valeur de référence servant de base au calcul

des indemnités des auxiliaires de justice de 128 à 130 francs (article 60 rattaché au budget de la justice).

• En 1992 et en 1993, le montant des dépenses s'est révélé inférieur à la dotation initiale: - 40,3 millions de francs en 1992, - 150,5 millions de francs en 1993. Ces écarts résultent du surcalibrage manifeste des crédits qui a accompagné la loi du 10 juillet 1991 créant l'aide juridictionnelle. En effet, la progression des admissions s'est avérée nettement inférieure aux prévisions, (- 31 % en 1992, - 10 % en 1993, où le nombre d'admissions est de l'ordre de 540 000), et le rythme d'achèvement des missions est plus lent que celui initialement prévu.

*(en millions de francs)*

	1992	1993	1994	1995
<b>Dotation I.FI</b>				
Ancien régime (loi de 1971)	318.730	175.006	60.001	30.001
Nouveau régime (loi de 1991)	580.994	1.022.649	1.037.672	1.055.279
<b>Total</b>	<b>899.724</b>	<b>1.197.655</b>	<b>1.097.673</b>	<b>1.085.280</b>
<b>Dépenses constatées</b>				
Ancien régime (loi de 1971)	328.887	160.877		
Nouveau régime (loi de 1991)	530.508	886.317		
<b>Total</b>	<b>859.395</b>	<b>1.047.194</b>		

#### *b) Les frais de justice*

En 1995, les crédits des frais de justice augmentent de + 10,6 % et atteignent 1.308,9 millions de francs.

Cette progression très vive, même si elle est un peu ralentie par rapport à 1994 (+ 125 millions de francs au lieu de + 200 millions de francs), confirme l'emballement des dépenses constatées depuis quelques années.

Evolution du chapitre 37-11 frais de justice

	Dépenses réelles						Evolution 1993/1992 (en %)
	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)	
Frais de justice criminelle	482	489	535	567	642	752	+ 17
Frais de justice civile	102	120	148	171	192	205	+ 7
Frais en matière commerciale	32	50	66	85	106	123	+ 16
Autres frais	9	9	9	15	13	21	+ 62
<b>Total</b>	<b>625</b>	<b>668</b>	<b>758</b>	<b>838</b>	<b>953</b>	<b>1,101</b>	<b>+ 16</b>

*En millions de francs ; hors aide judiciaire, indemnisation des victimes*

*Source : rapport - Inspection générale des Services Judiciaires  
- Inspection générale des finances*

Devant ce phénomène, un rapport a été commandé au début de l'année 1994 sur l'évolution des frais de justice par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre du Budget, à l'Inspection générale des services judiciaires et à l'Inspection générale des finances.

Ce rapport, publié au mois de mai 1994, constate le poids prépondérant des frais de justice criminelle (67 % du total), et recherche les causes de l'explosion des dépenses avant de proposer des pistes de solutions.

### **I. l'augmentation des frais de justice**

**Le rapport identifie quatre causes :**

**Le poids des réformes législatives récentes** qui ont institué des enquêtes de personnalité, des obligations de publications, d'envois postaux, ont institué la médiation et la réparation pénale, ont modifié les conditions de garde à vue...

**L'évolution du nombre de procédures**, soit l'augmentation du nombre de procès-verbaux - même classés sans suite - et la progression des affaires civiles.

**Un recours accru à la preuve scientifique**, avec expertises et contre-expertises, et à la preuve technique : c'est le développement considérable des écoutes téléphoniques.

**Le développement de la dimension sociale des procédures pénales et civiles**, avec une multiplication des enquêtes sociales, des expertises psychiatriques ou psychologiques, des médiations.

**Or, les frais de justice sont encore amenés à augmenter au cours des prochaines années**, avec la progression des contentieux familiaux, des politiques de médiation et de réparation pénale, des procédures de surendettement, des infractions à la législation des stupéfiants ; la loi de programme sur la justice devrait également stimuler ces dépenses, avec le développement d'une politique pénale de proximité, et la recherche des alternatives à l'incarcération.

**Le rapport suggère des solutions sous forme de 55 propositions, tendant à :**

**- Restreindre la notion de frais de justice** à la charge du budget de la Chancellerie, pour éliminer les dépenses relevant davantage des frais de fonctionnement des tribunaux, voire d'autres ministères.

**- Renforcer les dispositions encadrant la consommation des frais de justice**, en limitant le recours systématique à certaines méthodes d'investigation, et en négociant leur prix avec les prestataires de services (exemple des écoutes téléphoniques),

**- Renforcer la compétence des magistrats et des fonctionnaires en matière de frais de justice** afin d'améliorer la gestion de ces frais, et d'en réduire le volume,

**- Développer l'autonomie et la responsabilité des juridictions en matière de frais de justice.**

**A titre général, le rapport souligne que la maîtrise à long terme des frais de justice est liée à l'évolution de l'organisation judiciaire :** en effet, actuellement les compétences sont éclatées sur le sujet des frais de justice au sein de l'administration centrale, l'impact des réformes de procédure récente sur les frais de justice, n'a jamais été évalué au préalable, et la gestion des juridictions ne donne qu'une place tout à fait résiduelle à la gestion des frais de justice.

## **C. LE PARC IMMOBILIER**

### **1. Le cadre de la gestion des opérations.**

Le décret du 3 avril 1991 portant classement des investissements civils exécutés par l'Etat ou avec une subvention de l'Etat a classé en catégorie I l'ensemble des opérations individualisées dans le cadre d'un programme pluriannuel d'équipement, et les opérations concernant le palais de Justice de Paris.

Les autres opérations intéressant les cours d'appel ou les juridictions du premier degré figurent en catégorie II et leur gestion est totalement déconcentrée.

Toutes les opérations programmées dans le cadre du programme pluriannuel d'équipement ne sont pas gérées en exécution par la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement : ainsi, c'est la direction des affaires générales et de l'équipement qui gère les opérations concernant le palais de Justice de Paris et l'opération de Lyon.

### **2. La consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement**

La répartition des responsabilités de gestion et la lenteur de la montée en charge des opérations expliquent une sous-consommation des crédits d'équipement, qui s'est accompagnée au cours des dernières années de mouvements d'annulation en cours de gestion.

Ce phénomène était encore manifeste en 1993 où, si le taux de consommation des autorisations de programme a atteint 93,6 %, celui des crédits de paiement s'est établi à 66,4 %.

Toutefois, d'après la Chancellerie, il semble qu'en 1994 le taux de consommation des crédits se soit nettement redressé.

**Chapitre 57-11 - Administration centrale - Services Judiciaires - Equipement**

1994	Autorisations de programme inscrites (1)	Autorisations de programme prévisions de consommation	%	Crédits de paiement (2)	Crédits de paiement Prévisions de consommation au 31.12 (3)	%
Article 70 : Programme pluri-annuel d'équipement	753.419.275	752.088.120	99,82	356.616.190	283.513.798	79,50
Articles 10, 20, 30, 50 et 60 : Autres opérations	259.290.640	250.899.236	96,76	645.368.404	613.742.049	95,10
<b>Total</b>	<b>1.012.709.915</b>	<b>1.002.987.356</b>	<b>99,04</b>	<b>1.001.984.594</b>	<b>897.255.847</b>	<b>89,54</b>

(1) et (2) Y compris les crédits d'autorisations de programme ou de crédits de paiement antérieurs, I.F.I et mouvements intervenus en gestion

(3) En crédits délégués

Source : Chancellerie

### 3. Les crédits de 1995

#### a) La traduction de la loi de programme

• La loi de programme prévoit l'ouverture de 3,2 milliards de francs en autorisations de programme de 1995 à 1999 au bénéfice des services judiciaires.

Le budget de 1995 comporte l'ouverture de 1,173 milliard de francs (+ 50 %), soit près de deux cinquièmes des crédits prévus dans la programmation. L'importance de ces crédits se justifie par le degré d'avancement des opérations déjà lancées depuis 1992.

Dans cette enveloppe :

• 722 millions de francs sont affectés aux constructions neuves, dont 680 millions de francs au titre du programme pluriannuel d'équipement (cités judiciaires de Grasse, Melun, Nantes...),

• 283,7 millions de francs sont affectés aux opérations de restructuration et de rénovation lourde (Nice, Béthune, Marseille, Vierzon, Lille), dont 188 millions de francs au titre du programme pluriannuel d'équipement. 70 millions de francs seront directement gérés par les chefs de Cour pour les opérations de remise à niveau et de gros entretien.

*b) Le problème des crédits de paiement*

Les crédits de paiement en 1995 évoluent de la manière suivante :

	Autorisations de programme		Crédits de paiement		
	en compte au 1er janvier 1994	demandées pour 1995	en compte au 1er janvier 1994	demandés pour 1995	
				services votés	mesures nouvelles
Chapitre 57-11	4 426,184	1 187,399	3 153,290	535	191,499

Les mesures nouvelles pour 1995 sont de 191,51 millions de francs, soit 16,1 % des autorisations de programme demandées.

L'enveloppe de crédits de paiement pour 1995 paraît avoir été faiblement calibrée. Il semble, à tout le moins, que le budget de 1996 soit amené à comporter une dotation nettement supérieure pour assurer le bon déroulement des opérations.

\*

\* \*

**OBSERVATIONS**

*1) Le budget des services judiciaires pour 1995 traduit, incontestablement, l'effort inscrit dans le projet de loi de programme sur la justice.*

*Comme l'a souligné votre rapporteur lors de l'examen de ce projet de loi par le Sénat, la programmation ne saurait suffire, à elle-même, à résoudre les problèmes de la justice judiciaire. Toutefois, le mérite de la loi de programme est triple :*

*- elle amplifie nettement l'effort budgétaire réalisé au cours des cinq dernières années,*

*- elle appelle à une meilleure gestion des juridictions, notamment grâce à la mise en place des cellules de gestion dans les cours d'appel, qui devra être suivie avec un intérêt tout particulier, plusieurs années de réflexion ayant été nécessaires à l'amorce de cette réforme,*

*- enfin, elle crée l'occasion d'un recentrage des missions du juge sur l'essentiel, grâce à l'institution des juges de paix, des conciliateurs, des assistants de justice, pour lesquels le budget de 1995 dégage des moyens d'expérimentation.*

*2) Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité, à l'avenir, de maîtriser les dépenses liées à l'aide juridique et aux frais de justice. La dotation de l'aide juridictionnelle ne décroît que parce que l'évaluation faite en 1992 avait été manifestement surcalibrée, mais elle est appelée à augmenter à nouveau, et l'on peut se demander si la qualité de la justice rendue aura à gagner dans cet encouragement à l'accroissement des contentieux. S'agissant des frais de justice, le rapport commandé l'an dernier par l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des services judiciaires n'explique que partiellement l'explosion des dépenses des dernières années, dont la maîtrise s'avère pour l'instant impossible, car contraire au principe de l'indépendance de la justice.*

*3) Enfin, l'importance des crédits immobiliers dévolus aux services judiciaires, alors que le taux de consommation de ces crédits est resté aux alentours de 60 % en 1993 (phénomène lié, selon le ministère, au phénomène de montée en charge), doit être considérée comme un test de l'efficacité de la chancellerie à gérer des programmes dont l'importance est devenue considérable, et peut-être comme l'occasion d'évaluer ses aptitudes à se gérer tout court.*

## CHAPITRE III

### LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : VERS UN DELAI DE JUGEMENT IDEAL ?

En 1995, le budget des juridictions administratives progresse de 10,2 % et atteint 598,9 millions de francs, traduisant les engagements du projet de loi de programme.

#### I - LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET LA LOI DE PROGRAMME

##### La programmation et les juridictions administratives

Etat des lieux	Programmation
<p style="text-align: center;"><b>RESULTATS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (1993)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil d'Etat : ..... Plus de 2 ans</li> <li>- Cour administrative d'appel : .... 14 mois</li> <li>- Tribunal administratif : 1 an, 11 mois et 9 jours</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>OBJECTIFS</b></p> <p>Non quantifiés</p>
<p style="text-align: center;"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Magistrats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Effectifs au 1er janvier 1994 : ..... 800</li> <li>Créations de 1989 à 1993 : ..... 101</li> <li>Dont créations en 1994 : ..... 11</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Agents de greffes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Effectifs au 1er janvier 1994 : ..... 1 084</li> <li>Créations de 1989 à 1993 : ..... 70</li> <li>Créations en 1994 : ..... 18</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Magistrats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créations d'emplois de 1995 à 1999 : 180 *</li> <li>Dont créations en 1995 : ..... 22</li> <li>+ 15 surnombres</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Agents de greffes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Créations d'emplois de 1995 à 1999 : 200</li> <li>Dont créations en 1995 : ..... 45</li> </ul>
<p><b>Investissements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1989 à 1993 : ..... 66 MF</li> <li>AP ouvertes en 1994 : ..... 6,95 MF</li> </ul>	<p><b>Investissements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AP ouvertes de 1995 à 1999 : ..... 200 MF</li> <li>dont 100 MF pour la création de deux cours administratives d'appel et de deux tribunaux administratifs.</li> <li>AP ouvertes en 1995 : ..... 40 MF</li> </ul>

\* dont 75 surnombres

## **. L'ETAT DES LIEUX**

### **1. Des difficultés persistantes**

#### *a) Les limites de la réforme du 31 décembre 1987*

Comme l'a souligné le deuxième rapport "Haenel Arthuis" au mois de juin 1992, la crise de la justice administrative, quoique moins médiatisée, est aussi grave que celle de la justice judiciaire.

Il apparaissait clairement, il y a deux ans, que si la réforme du contentieux administratif du 31 décembre 1987 avait désencombré le Conseil d'Etat grâce au transfert de contentieux vers les cours d'appel avec une réduction d'un an du délai moyen de jugement du Conseil, les créations d'emplois avaient été tout juste suffisantes pour faire face à la création d'un nouvel étage de juridictions et pour maintenir à un niveau constant les délais de jugement des tribunaux administratifs (qui atteignaient en moyenne deux ans et deux mois).

#### *b) Une amélioration relative en 1992-1993*

L'évolution observée au cours des deux dernières années fait apparaître :

##### **- Une relative modération des affaires enregistrées**

Au Conseil d'Etat, la légère diminution des affaires nouvelles en 1993 s'explique par l'effet en année pleine des transferts de compétence aux cours administratives d'appel effectués fin 1992 (contentieux de l'urbanisme), modéré par l'accroissement d'autres contentieux (principalement liés à la fonction publique).

Devant les cours d'appel, l'augmentation de 1993 (+ 15%) correspond aux compétences nouvelles transférées, le nombre des appels dans les autres domaines de leur compétence étant stable, voire en légère diminution.

Devant les tribunaux administratifs, le nombre des affaires nouvelles ralentit sa progression en 1993 : abstraction faite du contentieux de l'énergie sur le supplément familial (27.000 affaires en 1992), le nombre d'affaires nouvelles progresse nettement moins rapidement qu'en 1992 (+ 4% au lieu de + 14%.

##### **Une progression notable des affaires traitées**

En 1993, le nombre d'affaires traitées a augmenté nettement

- de + 4 % au Conseil d'Etat ;

- de + 18 % dans les cours d'appel ;

- de + 8 % dans les tribunaux administratifs.

**- Une augmentation des stocks**

Au Conseil d'Etat, le stock d'affaires s'est stabilisé : 23.456 contre 23.121 en 1992, alors que dans les cours administratives d'appel, le stock a augmenté de 7 % (+ 13 % en 1992), et de 6 % dans les tribunaux administratifs.

**Affaires enregistrées, décisions rendues, évolution des stocks**

**Affaires enregistrées et décisions rendues par le Conseil d'État**

	1991	1992	1993
Affaires enregistrées	9843 (10828)	10705 (11106)	10335 (10927)
Décisions rendues	9907 (11069)	9976 (10020)	10395 (10698)

**Affaires enregistrées et décisions rendues par les cours administratives d'appel en 1993**

	Paris	Lyon	Bordeaux	Nantes	Nancy	Total
Affaires enregistrées	1453	2014	1537	1271	1278	7553
Décisions rendues (y compris ordonnances de renvoi)	1709 (76)	1746 (123)	1421 (95)	1193 (158)	1008 (69)	7077 (521)

**Affaires enregistrées et décisions rendues par les tribunaux administratifs**

	1991	1992	1993
Affaires enregistrées	78061	84082 (116779)	87632 (94189)
Décisions rendues	70819	72176 (91847)	79449 (95797)

**Affaires enregistrées, réglées et en instance à la fin de la période considérée (Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs)**

	Conseil d'État		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Affaires enregistrées	10705 (11106)	10335 (10927)	6551	7553	84062 (116779)	87632 (94189)
Affaires réglées	9788 (10020)	10289 (10592)	5851	6871	62119 (88999)	77912 (94230)
Affaires restant en instance	22342 (23121)	22388 (23456)	7558	8249	156554 (183766)	165395 (183747)

Les chiffres entre parenthèses incluent les séries.

Source : Conseil d'Etat

### **- Une réduction des délais de jugement de première instance**

Alors qu'au Conseil d'Etat le délai moyen de jugement reste supérieur à deux ans, et qu'il reste établi autour de 14 mois devant les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs ont pu réduire ce délai moyen de deux ans un mois et dix jours en 1992 à un an onze mois et neuf jours en 1993. Selon le dernier rapport annuel du Conseil d'Etat : *"Il est probable qu'il s'agit là d'un seul sinon physique du moins psychologique qui ne pourrait être franchi que par la voie d'une profonde réforme des procédures et des structures organisationnelles des juridictions"*.

## **2. Les efforts entrepris**

L'action menée dans les juridictions administratives depuis la réforme de 1987 a emprunté trois voies :

- des créations d'emplois très modérées ;
- un effort concentré sur l'équipement et l'informatique ;
- une recherche indéniable d'accélération des procédures

a) *Des moyens d'équipement plutôt qu'en hommes*

### **• Des effectifs insuffisants**

Après une période de renforcements d'effectifs de magistrats suivant la réforme du contentieux du 31 décembre 1987 (+ 175 magistrats en trois ans), l'année 1991 a ouvert une période de forte baisse dans les créations d'emplois et dans les recrutements : 12 postes de magistrats, 88 postes de greffiers ont été créés en cinq ans.

### **• L'accent mis sur l'équipement et l'informatique**

Les arbitrages budgétaires ont privilégié, depuis plusieurs années, les opérations d'équipement en faveur de certains tribunaux administratifs mal logés (Bordeaux - Bastia, Caen...), et un début de rénovation devenue indispensable des locaux du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'accent a été mis nettement sur l'informatisation, avec le système "Sherpa" développé en 1988-1989 dans les cours, en 1989-1990 au Conseil d'Etat, système qui permet de traiter l'ensemble des informations de gestion des pouvoirs, de l'analyse des conclusions à la notification des décisions, et également avec le nouveau système "Skipper", installé en 1994 dans les tribunaux administratifs.

*b) Un effort de rationalisation des procédures*

Depuis le début des années 1980 se sont succédés plusieurs allégements de procédures destinés à permettre une justice plus rapide tels que l'habilitation des présidents de juridictions et de formation de jugement à prononcer seuls des décisions simples, ou la spécialisation des formations de jugement et des rapporteurs pour regrouper les affaires.

## **B. LA PROGRAMMATION ET SES LIMITES**

### **1. Moyens et méthodes**

*a) Les moyens supplémentaires*

**• Les emplois**

L'article 4 du projet de loi de programme prévoit la création de 380 emplois au Conseil d'Etat et dans les juridictions administratives dont :

- 180 emplois de magistrats : conseillers de deuxième classe, conseillers de première classe, conseillers hors classe, présidents, présidents hors classe de tribunal administratif ;

- 200 emplois de fonctionnaires.

En ce qui concerne les magistrats, 21 emplois seraient créés par an, à titre permanent, soit 105 emplois au total, et ce afin d'*assurer la maîtrise des flux devant les tribunaux administratifs comme devant les cours administratives d'appel*, aux termes du rapport annexé.

Par ailleurs "*afin de résorber les stocks*", un programme quinquennal de recrutement de 15 magistrats en surnombre par an est mis en place. A cet effet, l'article 44 du projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles prévoit une possibilité de détachement, en surnombre, de professeurs et maîtres de conférence titulaires des universités dans le corps des magistrats des juridictions administratives.

**• Les investissements**

L'article 3 du projet de loi prévoit l'ouverture de 200 millions de francs en autorisations de programme, dont 100 millions de francs seront consacrés à la création de quatre nouvelles juridictions.

*En effet, il s'agit de désengorger le tribunal administratif de Paris et celui de Versailles, qui ont jugé respectivement en 1993 plus de 13 000 et plus de 6 000 affaires tandis que leurs entrées s'élevaient à près de 18 000 et 7 000, et aussi de redessiner les ressorts géographiques des cours d'appel du Nord-Est et du Midi de la France.*

D'après les informations fournies par le Conseil d'Etat, un tribunal sera créé dans l'Est parisien en 1996, une cour d'appel dans le sud de la France en 1997, un tribunal dans le Nord parisien en 1998, une cour d'appel dans le Nord de la France en 1999.

Les 100 millions de francs "restants" seront consacrés à des opérations de rénovation, notamment afin de créer au Conseil d'Etat des espaces de rangement et de classement qui actuellement font largement défaut (projet de salles souterraines sous la cour de l'Horloge)

#### *b) De nouvelles simplifications*

Le projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles, présenté conjointement au projet de loi de programme, comporte plusieurs mesures de simplification des procédures destinées à accélérer les délais de jugement :

ainsi, pour les tribunaux administratifs, le recours à un juge unique, après audition du commissaire du gouvernement, sur certains litiges dont la portée devrait rester limitée, et la possibilité pour le président de prononcer un sursis provisoire à exécution,

pour l'ensemble des tribunaux et cours, la possibilité pour les présidents de juridiction ou de formation de jugement, de se prononcer par ordonnance sur des affaires simples : incompétence, non lieu, désistement, irrecevabilité manifeste, requêtes soulevant des questions identiques à celles déjà tranchées (ceci pour faire face aux contentieux de série)

## **2. La portée de la programmation**

Les besoins exprimés par le Conseil d'Etat, gestionnaire des juridictions administratives, font apparaître une insuffisance assez nette des moyens prévus par la loi de programmation

#### *a) Des créations d'emplois insuffisantes dans les greffes*

Le recrutement de 15 magistrats en surnombre par an affectés à la **résorption des stocks** correspond à la demande du Conseil d'Etat. Cette mesure judiciaire avait été réclamée par la deuxième commission de contrôle "Haenel Arthuis"

En ce qui concerne la **régulation des flux de sortie**, le Conseil d'Etat estime nécessaire, afin de faire face à une progression du contentieux de 8 % en moyenne par an - si l'on suit la tendance des six dernières années - d'augmenter les effectifs de 4 % par an, soit 25 emplois par an. Cette demande, à peu près satisfaite par la loi de programme, suppose un accroissement continu de gains de productivité de + 22 % sur cinq ans dans les tribunaux administratifs et de 19 % dans les cours d'appel, grâce au recours accru au juge unique, à l'informatisation (système

Skipper), et au renforcement des effectifs de greffes permettant de porter à 1,7 le ratio agent/magistrat.

Or, la création d'emplois de greffes est nettement inférieure aux besoins exprimés, soit 200 au lieu de 420, pour les cinq années à venir...

*b) Des moyens en investissements très limités*

Partant du constat que six juridictions sont dans une situation critique, qui interdit l'affectation de nouveaux personnels, le Conseil d'Etat avait établi un projet de programme pluriannuel d'équipement concernant la remise à niveau des bâtiments

Ce programme qui "tient compte des réserves foncières existantes, de l'accroissement prévisible du contentieux et de l'augmentation corrélatrice des effectifs", aboutit à un montant de crédits de 584 millions de francs sur cinq ans. Or, seuls 200 millions de francs sont inscrits dans la loi de programme pour le relogement des juridictions, les opérations d'aménagement du Conseil d'Etat évaluées à 30 millions de francs, et les quatre constructions neuves

En ce qui concerne ces constructions, le coût moyen de 25 millions de francs retenu par la loi de programme est semblable à celui, calculé au plus juste par rapport aux réalisations antérieures, ce qui laisse envisager un complément à obtenir des collectivités locales concernées

*c) L'objectif de délai moyen de jugement*

Alors que le rapport annexe au projet de programme ne comportait pas d'objectif idéal de délai moyen de jugement assigné aux juridictions administratives -contrairement aux juridictions judiciaires. Le Sénat, sur proposition de votre commission des finances et de votre rapporteur, a inscrit dans le texte de ce rapport un objectif de délai moyen de jugement de un an, amendement maintenu en deuxième lecture à l'Assemblée nationale

L'affichage de cet objectif, jusqu'à présent prôné par les plus hautes autorités de la justice administrative sans jamais être consignés par écrit, devrait avoir le mérite de mieux mesurer les moyens nécessaires pour améliorer sérieusement les performances des juridictions.

## II - LE BUDGET DE 1995 ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

En 1995, les crédits des juridictions administratives progressent de plus de 10 %, du fait de la traduction financière de la loi de programme.

### Evolution des crédits des juridictions administratives

(En millions de francs)

	1995	1995/1994 %
<b>Dépenses ordinaires</b>		
Titre III	554,123	+ 5,5
Titre IV	7,8	- 1,8
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>561,924</b>	<b>+ 5,4</b>
<b>Dépenses en capital</b>		
Titre V	37	+ 272
Titre VI		
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>37</b>	<b>+ 272</b>
<b>Total général</b>	<b>598,924</b>	<b>+ 10,2</b>
AP	40	
Titre V	40	+ 475

### A. LES PERSONNELS

#### 1. Les magistrats

*La loi de programme prévoit, pour les juridictions administratives, la création de 105 emplois de magistrats et le recrutement de 75 magistrats en surnombre, de 1995 à 1999.*

En 1995, 22 emplois de magistrats sont créés (+ 6,123 millions de francs), tandis que l'inscription de 4 millions de francs doit permettre d'assurer la rémunération de 15 magistrats recrutés en surnombre, à titre temporaire pour la résorption des stocks. Actuellement le nombre de magistrats en fonction dans les juridictions est de 450 dans les tribunaux, de 95 dans les cours.

Les 22 emplois seront répartis entre les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Dans les cours d'appel, le transfert de l'ensemble du contentieux de l'excès de pouvoir au 1er janvier 1995 créera de toute évidence une forte nécessité de renforcement en effectifs de magistrats, le stock d'affaires ayant déjà commencé à progresser en 1992, pour la première fois depuis la création des cours.

Dans les tribunaux administratifs, le ralentissement du nombre d'affaires nouvelles observé en 1993 pourrait fort bien ne pas se confirmer en 1995, et en tout état de cause il est manifeste qu'un "plafond" de productivité a été atteint dans l'état actuel des moyens.

Par ailleurs, le budget de 1995 prévoit d'augmenter de 150.000 francs les crédits indemnitaires de manière à revaloriser de 5.200 francs à 6.400 francs par an l'indemnité des commissaires du gouvernement des juridictions administratives.

## **2. Les greffes**

*La loi de programme prévoit la création de 200 emplois dans les greffes entre 1995 et 1999.*

En 1995, 36 emplois sont créés dans les cours et tribunaux (+ 4,74 millions de francs) afin d'accompagner la création d'emplois de magistrats : actuellement le ratio agents/magistrats est de 1,9, alors qu'il est de 3,16 dans les greffes judiciaires.

7 emplois sont destinés aux juridictions parisiennes et 29 aux autres juridictions. La répartition entre catégories reflète celle qui existe actuellement, et aboutit à 4 emplois de catégorie A, 6 en catégorie B, 26 en catégorie C.

9 emplois administratifs (2 attachés d'administration centrale, un catégorie B, 6 catégorie C) sont créés au Conseil d'Etat, afin d'accompagner les efforts de productivité de la section du contentieux. Dans ce domaine, un renforcement en personnels administratifs est primordial, si l'on veut enfin pouvoir décharger les membres de la section du contentieux de tâches répétitives, et fournir un véritable secrétariat aux présidents de sous-sections.

## **B. LE FONCTIONNEMENT**

### **1. Le fonctionnement courant**

Les crédits de fonctionnement diminuent de manière symbolique pour s'établir à 79,8 millions de francs, soit 16,5 millions de francs pour le Conseil d'Etat et 63,3 millions de francs pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Au Conseil d'Etat, le montant des loyers représente 55 % des crédits de fonctionnement ; cette proportion est de 22 % pour les tribunaux et cours administratives d'appel : un programme d'acquisition de locaux se justifie donc pleinement pour les juridictions administratives.

### **2. L'informatique**

Les crédits d'informatique s'élèvent à 24,164 millions de francs. Cette évolution recouvre une diminution de 2,8 % (- 12,896 millions de francs) liée au maintien de l'existant, et une hausse de 12,2 millions de francs provoquée par les mesures nouvelles, dont les 3/4 sont consacrés à l'implantation du nouveau système SKIPPER de gestion des dossiers dans six juridictions.

## **C. LES IMMEUBLES**

*La loi de programme prévoit l'ouverture de 200 millions de francs en autorisations de programme pour les juridictions administratives.*

En 1995, 40 millions de francs sont ouverts en autorisations de programme (contre 6,94 millions de francs en 1994).

Ces autorisations de programme sont consacrées à :

- 14 millions de francs au Conseil d'Etat pour des travaux d'extension, soit 13 millions de francs consacrés au début de l'opération de création de salles sous la cour centrale de l'Horloge, et de rénovation (11 millions de francs) ;

- 26 millions de francs aux cours et tribunaux, à raison de 20 millions de francs pour le relogement du Tribunal de Lille, de 6 millions de francs pour celui du Tribunal d'Amiens (acquisition d'immeubles faisant suite à une location et une mise à disposition).

\*

\* \*

## OBSERVATIONS

*1) Votre rapporteur note avec satisfaction le respect des engagements de la loi de programme dans le budget de 1995. Il souligne la nécessité absolue d'amplifier l'effort de gestion des juridictions, et d'introduire de véritables moyens administratifs à la section du contentieux du Conseil d'Etat, afin d'atteindre un nouveau palier dans l'amélioration de la productivité.*

*2) Là encore, votre rapporteur souligne que la programmation ne suffira pas à résoudre les problèmes de la justice administrative, notamment la lenteur de ses décisions. Toutefois à son initiative, votre Commission, puis le Sénat, ont adopté un amendement au projet de loi de programme instituant un délai de jugement "idéal" d'un an pour chaque degré de juridiction. Cet objectif, pour la première fois inscrit dans la loi, doit constituer une incitation puissante aux progrès de productivité nécessaires.*

*Pour les juridictions administratives -comme pour les judiciaires- votre rapporteur souhaiterait voir apparaître chaque année, un objectif quantifié d'affaires jugées et de délais de jugement, qui permettrait d'évaluer les progrès mais aussi les insuffisances de moyens.*

## CHAPITRE IV

### L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN MALAISE PERSISTANT

En 1995, les crédits de l'administration pénitentiaire atteignent 6,33 milliards de francs, en progression de 2,9 % et représentent un peu moins de 29 % du budget de la justice.

#### I - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LA LOI DE PROGRAMME

##### La programmation et l'administration pénitentiaire

Etat des lieux	Programmation
<p><b>RESULTATS</b> 1er mai 1994</p> <p>- Nombre de places : ..... 47 301                      - Nombre de détenus : ..... 57 457                      - Nombre de surveillants : ..... 18 795                      - Nombre de places de semi-liberté** : 1 568</p>	<p><b>OBJECTIFS</b></p> <p>4 000 places nouvelles, 1 000 fermetures (+ 6,3 %)                      3 920 emplois supplémentaires (+ 17 %)</p>
<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Investissements</b>                      AP ouvertes de 1989 à 1993 : .. 1,410 MMF</p>	<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Investissements</b>                      AP ouvertes de 1995 à 1999 : ..... 3 MMF                      Dont :                      Constructions nouvelles ..... 2,1 MMF                      Soit :                      - 4 000 places supplémentaires . 1,630 MMF                      - 180 places de sécurité renforcée .. 220 MF                      - 1 200 places de semi-liberté ..... 200 MF                      Travaux d'aménagement ..... 900 MF                      Dont :                      - 110 MF pour la remise à niveau des infirmeries et le renforcement de la sécurité dans 10 maisons d'arrêt à haut risque                      - 500 MF pour la rénovation des grands établissements pénitentiaires (axe Lille Paris Lyon Marseille)                      - 340 MF pour des travaux dans des établissements de plus de 10 ans</p>
<p>AP ouvertes en 1994 ..... 349 MF</p>	<p>AP ouvertes en 1995 : ..... 312 MF</p>
<p><b>Emplois</b>                      Effectifs en 1994* : ..... 23 476                      Créations d'emplois de 1989 à 1993 : 4 446                      Créations d'emplois en 1994 : ..... 409                      (325 surveillants + 900 administratifs + 35 techniques)                      *Dont 18 795 personnels de surveillance</p>	<p><b>Emplois</b>                      Créations d'emplois de 1995 à 1999 : 3 920                      Dont créations d'emplois en 1995 :                      • 351 personnels de surveillance                      • 69 emplois pour l'adaptation des structures                      • 130 emplois destinés au milieu ouvert</p>

\*\* Les 1 563 places en semi-liberté comprennent :  
 - 574 places en centres autonomes de semi-liberté,  
 - 994 places en quartiers de semi-liberté.

## **A. LA SITUATION ACTUELLE**

Sept ans après les débuts du programme «13000» l'administration pénitentiaire se caractérise encore par une lourde surcharge des établissements et par un faible développement des alternatives à l'incarcération.

### **1. Le malaise du monde carcéral**

#### *a) La surpopulation*

La progression continue depuis 6 ans du nombre de places disponibles accompagnant la mise en oeuvre progressive du programme «13000» n'a pas suffi à enrayer le phénomène de surpopulation dans les prisons : au 1er mai 1994, le nombre de détenus était de 57 457, pour une capacité de 47 101 places

Le nombre de condamnés augmente par rapport à celui des prévenus, et pour des peines de plus en plus lourdes.

Au total, au 1er janvier 1994, plus de 68 % des condamnés incarcérés purgeaient une peine supérieure à un an.

#### *b) L'insuffisance d'encadrement*

Malgré une progression continue depuis 1988 des créations d'emplois, liées principalement au programme «13000» mais en partie réaffectées au parc classique, ce qui explique le retard d'ouverture de certains établissements, le nombre de détenus par surveillants est de 3,08 en 1994, soit le même chiffre qu'en 1989.

Les syndicats de personnels de surveillance, comme les responsables de l'administration pénitentiaire, font valoir que ce taux est nettement plus élevé que dans les pays voisins, sauf en Espagne.

*Au-delà des problèmes de sécurité qui apparaissent périodiquement, cette insuffisance d'encadrement nuit très vraisemblablement au rôle que devraient jouer les surveillants dans l'observation continue de l'évolution des détenus et de leurs charges de réinsertion.*

### *c) La vétusté des prisons*

Le parc pénitentiaire comprend 183 établissements, dont

118 maisons d'arrêt,

53 établissements pour peine,

11 centres autonomes de semi-liberté,

1 hôpital national pénitentiaire à Fresnes

La situation des établissements du parc dit «classique» (hors 13000) est souvent alarmante :

plusieurs dizaines d'entre eux sont installés dans des bâtiments construits avant 1890,

- plus de la moitié ont une structure en nef, inadaptée aux conditions actuellement souhaitées de détention.

La remise à niveau des bâtiments a été totalement ignorée de 1948 à 1964. Plus récemment, on peut évaluer l'insuffisance des efforts entrepris en examinant les crédits consacrés de 1983 à 1993 à l'entretien du parc «classique» : ce sont 841 millions de francs en moyenne qui ont été affectés à la rénovation, soit **46 francs par m<sup>2</sup> et par an...**

## **2. Le faible développement du milieu ouvert**

Actuellement, les peines alternatives à l'incarcération s'effectuent sous la responsabilité des comités de probation et d'assistance et aux libérés. 183 C.P.A.L. sont installés auprès de chaque tribunal de grande instance.

Le nombre de personnes concernées par an est inférieur à 100 000. Il a augmenté de 6,4 % entre 1990 et 1994. L'essentiel des mesures prescrites réside, à environ 80 %, dans le sursis avec mise à l'épreuve, et leur durée moyenne est un peu supérieure à 22 mois.

Au 1er août 1994, l'effectif de travailleurs sociaux affecté au milieu ouvert était de 789. La répartition des effectifs a longtemps été basée sur le nombre d'habitants de la juridiction considérée et sur le taux de criminalité du département. Ce n'est que depuis 1993 qu'un nouveau mode de calcul introduit la densité de population du ressort de la juridiction, et le type de fonctionnement du comité de probation et d'assistance aux libérés.

## B. LA PROGRAMMATION

**Les moyens annoncés par la loi de programme s'accompagnent d'un changement affiché de politique pénale.**

### 1. Nouveaux moyens, nouvelle politique

#### a) Effectifs et investissements

**Les créations d'emplois s'élèvent à 3 920 dont :**

1 752 pour des constructions nouvelles, soit

300 pour les deux maisons centrales à petit effectif,

1 152 pour l'ouverture de 4 000 nouvelles places de prisons,

300 pour l'ouverture de 1 200 places de semi-liberté.

1 400 pour le renforcement des effectifs dont :

1 165 pour la remise à niveau des organigrammes existants,

160 pour l'encadrement des services médicopsychologiques régionaux,

75 emplois pour l'encadrement de détenus dangereux.

768 emplois pour le milieu ouvert

*Ces créations d'emplois sont à rapporter à un effectif actuel de 23 476, dont 18 795 surveillants. L'augmentation atteint près de 17 % sur cinq ans*

**Les autorisations de programme atteignent 3 milliards de francs qui devraient se répartir de la manière suivante :**

**• Développement du parc pénitentiaire : 2,050 milliards de francs :**

- 1,630 milliard de francs pour la construction de 4 000 places nouvelles,

- 220 millions de francs pour la construction de deux maisons centrales à petits effectifs,

200 millions de francs pour la construction de 1 200 places de semi liberté. Ces 1 200 places de semi liberté seront réparties sur l'ensemble du territoire, sur 40 sites de 30 places.

Les 4 000 places nouvelles se répartissent comme suit :

- 1 maison centrale de 200 places,
- 5 maisons d'arrêt représentant un total de 2 000 places,
- 3 centres pénitentiaires représentant au total 1 800 places.

1 000 places existantes seront fermées à l'occasion de l'ouverture de ces nouvelles places.

• **Amélioration du parc existant : 950 millions de francs**

110 millions de francs répartis entre :

- la mise à niveau des infirmeries pénitentiaires et aménagement des services médico-psychologiques régionaux,

- le renforcement de la sécurité dans les maisons d'arrêt à vocation régionale.

- 500 millions de francs : pour la rénovation lourde de près de 10 000 places dans les grands établissements pénitentiaires situés sur l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille.

- 340 millions de francs : pour des travaux de sauvegarde des autres établissements du parc ancien (plus de 10 ans d'âge).

Le calendrier de ces opérations serait le suivant :

(en millions de francs)

Programme	Echéancier des dépenses (en autorisations de programme)					Total
	1995	1996	1997	1998	1999	
MCPE	40	160	0	20	0	220
4 000 places	36	86	200	600	708	1 630
CSI	5	55	35	45	0	200
Rénovation	189	190	190	190	191	950
<b>Total PPJ équipement pénitentiaire</b>	<b>270 (1)</b>	<b>491</b>	<b>485</b>	<b>855</b>	<b>899</b>	<b>3 000</b>

(1) Auxquels s'ajoutent 40 millions de francs pour la poursuite de la construction des établissements des Antilles et de la Guyane.

*b) Le développement des alternatives à l'incarcération*

Le projet de loi de programme comporte un quasi doublement des moyens affectés au milieu ouvert.

Dans l'objectif de développer les peines alternatives à l'incarcération, le projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles, soumis à l'Assemblée nationale au mois de juillet dernier, comportait deux mesures importantes :

L'article 30 transférait de la juridiction au juge d'application des peines le pouvoir d'ordonner un sursis à exécution de la peine et l'accomplissement d'un travail d'intérêt général.

L'article 31 supprimait, pour la transformation des peines de prisons inférieures ou égales à un an en libération conditionnelle, la condition tenant à l'exécution d'au moins la moitié de la peine, et celle tenant au fait que le condamné doit être détenu. La libération conditionnelle aurait pu ainsi intervenir avant toute incarcération.

L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant l'intérêt de développer les alternatives à l'incarcération, a estimé que ces mesures portaient atteinte au rôle des juridictions, à leur crédit et à la valeur des sanctions prononcées. *Les deux dispositions ont donc fait l'objet d'amendements de suppression, maintenus par le Sénat lors de l'examen de la première lecture du texte.*

**2. La portée de la loi de programme**

*a) Une évaluation de départ réaliste*

Partant d'une prévision de 70 000 détenus d'ici à cinq ans, sur la lancée des dix dernières années, ce sont 15 000 places de prisons supplémentaires qui auraient en fait été nécessaires dans le projet de loi de programme, à politique pénale inchangée.

La Chancellerie a fait un autre pari, celui du développement des alternatives à l'incarcération qui permettait un effort de construction deux fois moindre.

*b) Des arbitrages défavorables*

Toutefois, les arbitrages rendus ont été plus draconiens, et ce sont finalement 4 000 places qui seront construites. Compte tenu de la fermeture indispensable de 1 000 places, la capacité des prisons atteindrait environ 52 000 places en 1999.

Les difficultés rencontrées à faire accepter les conséquences juridiques d'un changement de politique pénale, font craindre que cette capacité ne se révèle, une fois encore, nettement insuffisante.

*Le gouvernement se trouve bel et bien confronté à une société qui ne veut pas payer des prisons nouvelles, mais qui se méfie des peines alternatives à l'enfermement.*

En ce qui concerne la création de postes de surveillants, l'effort consenti est réel, de l'ordre de celui qui a accompagné, de 1989 à 1993, l'ouverture du parc des « 13000 ».

Tout en reconnaissant les problèmes posés par l'insuffisance d'encadrement, on doit souligner la difficulté à évaluer les besoins dans ce domaine, en l'absence de publicité faite aux « organigrammes ». Ceux-ci étant actuellement réétudiés, il conviendrait qu'ils puissent servir de base au débat public.

## II - LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE EN 1995

En 1995, les crédits de l'administration pénitentiaire s'élèvent à 6,33 milliards de francs, en progression de + 2,9 %.

(millions de francs)

	1995	1995/1994 en %
<b>Dépenses ordinaires</b>		
Titre III	5 961,413	+ 3,5
Titre IV	17,745	0
<b>Total Dépenses ordinaires</b>	<b>5 979,158</b>	<b>+ 3,5</b>
<b>Dépenses en capital</b>		
Titre V	350	- 6,5
Titre VI	3	- 11,8
<b>Total Dépenses en capital</b>	<b>353</b>	<b>- 6,5</b>
<b>Total général</b>	<b>6 332,158</b>	<b>+ 2,8</b>
<b>Autorisations de programme</b>		
Titre V	310	- 10,9
Titre VI	2	+ 100
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>- 10,6</b>

## **A. LES PERSONNELS**

### **1. Les effectifs**

*La loi de programme prévoit la création de 3 920 emplois de 1995 à 1999.*

Le budget de 1995 comporte la création de 650 emplois, soit :

- 351 personnels de surveillance (+ 54,68 millions de francs) ;

- 29 personnels administratifs et 40 personnels techniques (+ 10,8 millions de francs) ;

ces emplois seront affectés aux établissements existants, aucune ouverture nouvelle n'étant prévue pour 1995 ;

- 130 emplois pour l'accroissement des capacités de prise en charge du milieu ouvert (21,5 millions de francs).

**Pour mieux apprécier l'effort consenti en 1995, il faut mesurer les difficultés rencontrées au cours des dernières années (1988-1994) pour assurer les créations d'emplois de surveillants nécessaires au programme "13000" et au parc classique.**

• Au bénéfice du parc classique, 2 255 emplois ont été créés, correspondant à des renforcements d'effectifs (1 155), à des ouvertures de places nouvelles (1 048) et au transfert à l'Etat du service public pénitentiaire de Nouvelle Calédonie (71), soit au total 2 274 emplois, dont sont déduites 19 suppressions d'emplois opérées en 1991.

Les affectations se sont élevées à 2 008 agents, soit un déficit de 247 emplois dû aux prélèvements effectués pour le parc "13000".

• Pour les établissements "13000", les créations d'emplois se sont élevées à 2 398, auxquelles s'ajoutent 799 redéploiements d'effectifs à la suite de fermetures d'établissements du parc classique, soit au total 3 197 emplois.

Les affectations ont été de 3 475, excédant de 278 emplois la ressource réellement disponible, tout en restant inférieures aux besoins officiellement recensés : 3 576 emplois. Cette insuffisance de ressources s'explique par les difficultés de l'administration pénitentiaire à redéployer ses effectifs comme prévu, soit 1 178, dont 872 au titre de fermeture d'établissements ou de réduction de

places, et 306 au titre de mesures de "dessalement", difficultés liées à l'accroissement de la population pénale.

L'administration pénitentiaire a donc dû prélever les 379 emplois manquants sur les créations d'emplois effectuées au titre du renforcement de l'encadrement. L'étalement de ces prélèvements conduit à un déficit d'une centaine d'emplois à l'heure actuelle.

## **2. Les mesures indemnitaires**

Actuellement, la rémunération mensuelle des personnels est de 7 520 francs pour un surveillant en début de carrière, de 11 521 francs en fin de carrière. Pour un chef de service pénitentiaire de 1ère classe, ces montants sont de 10 980 francs et 13 440 francs.

Le budget prévoit notamment pour 1995 :

- Une revalorisation de l'indemnité de responsabilité des chefs d'établissement (+ 1,2 million de francs).

Cette indemnité est allouée selon les catégories d'établissement. Elle est actuellement de :

15.750 francs pour la première catégorie,

14.375 francs pour la deuxième catégorie,

13.125 francs pour la troisième catégorie,

11.875 francs pour la quatrième catégorie

10.500 francs pour la cinquième catégorie,

9.250 francs pour la sixième catégorie

7.875 francs pour la septième catégorie.

- Une revalorisation de 25 % de l'indemnité pour charges de détention, créée en 1992 au profit de tous les surveillants en contact avec les détenus (+ 4,48 millions de francs). Cette indemnité passerait ainsi de 1.100 francs à 1.375 francs.

- Une revalorisation de 3 % de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés, qui passe de 14,62 francs à 15,05 francs.

Les syndicats de l'administration pénitentiaire, estimant très nettement insuffisant l'effort budgétaire de 1995 en faveur des personnels, ont engagé depuis le lundi 7 novembre 1994 un mouvement d'action tendant à "gripper progressivement le fonctionnement de l'institution judiciaire" (les surveillants en repos ou en vacances bloquent les écrous, les transferts et les extractions de

détenus, et à l'intérieur des prisons, le personnel observe un ralentissement des tâches).

Une réunion tenue le 16 novembre à la Chancellerie a permis de concrétiser les revendications syndicales et les propositions du garde des Sceaux tendant à compléter le budget et la loi de programme, sans dégager pour autant un projet d'accord.

Une autre série de propositions a été avancée le 28 novembre, mais aujourd'hui encore, les négociations semblent rester bloquées.

### **Le conflit dans les établissements pénitentiaires : revendications et propositions**

#### **Les revendications syndicales**

Exprimées par dix organisations syndicales, les revendications des personnels pénitentiaires se focalisent notamment sur les points suivants :

une création de l'ordre de 1 500 postes en 1995, afin de pouvoir ouvrir les deux établissements nouveaux d'outre-mer et de renforcer l'encadrement dans le parc ancien ,

une revalorisation statutaire et indemnitaire pour tous les corps ,

la création d'une indemnité spéciale de sujétions pour les personnels administratifs ,

une augmentation supplémentaire de l'indemnité pour charges de détention ,

l'alignement sur le régime de bonification du 1/5e des personnels de police, qui permet d'obtenir tous les cinq ans une année d'abaissement de l'âge de départ à la retraite.

## Les propositions du Garde des Sceaux

Une première série de propositions a été avancée le **16 novembre 1994** et comprend :

	coût en 1995
une nouvelle augmentation de 25 % de l'indemnité pour charge de détention (ICD)	4,67 mF'
la création d'une indemnité pour les personnels d'insertion et de probation	7,5 mF'
l'autorisation de création de 150 emplois en surnombre	30,27 mF'
le dégel de 80 emplois administratifs et techniques	

Ces 230 emplois (150 + 80) sont destinés à permettre l'ouverture des établissements antillais.

Une deuxième série de propositions a été faite le **28 novembre**.

Partant du constat du grave déficit de considération dont souffre l'administration pénitentiaire, cette nouvelle série de propositions comprend :

la mise en place d'une mission temporaire pour associer les personnels à la conduite des dossiers touchant l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire,

la création d'une instance tripartite destinée à proposer dans les six mois qui viennent des réformes structurelles complémentaires au plan pluriannuel pour la justice nécessaires à l'administration pénitentiaire,

la création d'une indemnité spécifique pour les personnels en fonction dans les 12 établissements les plus difficiles

les six maisons centrales les plus sécuritaires (Arles, Clairvaux, Einsisheim, Lannemezan, Moulins et Saint Maur), qui accueillent les détenus les plus dangereux condamnés à de longues peines,

les six maisons d'arrêt anciennes accueillant plus de 800 détenus originaires de très grandes agglomérations, en nette surpopulation (Laos, la Santé, Fresnes, Fleury Mérogis, Lyon, les Baumettes)

Cette indemnité concernerait 5 400 agents (plus les personnels des deux maisons centrales à petit effectif prochainement créées). Son montant serait de 5 000 francs par an, pour tous les personnels en fonction, au terme d'une durée d'affectation de 2 ans.

Son coût pour 1995 serait de 22,5 millions de francs.

L'ensemble de ces mesures, d'un coût de **161,34 millions de francs pour 1995**, n'a pas pour l'instant recueilli l'accord de l'intersyndicale des personnels, qui semble rester attachée à une revalorisation indemnitaire générale.

## **B. L'ENTRETIEN DES DETENUS**

**45,4 millions de francs de crédits supplémentaires sont inscrits pour l'entretien des détenus, sur la base d'une prévision de population pénale moyenne pour 1995 de 56.500 détenus (contre 53.500 en 1994).**

**Les dépenses de santé des détenus s'élèvent à 340,79 millions de francs, en progression de 10,8 % du fait de la montée en charge progressive du nouveau dispositif de santé des détenus, défini par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994.**

### **1. La réforme du dispositif de santé**

**La loi du 18 janvier 1994 confie au service public hospitalier l'organisation des soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et, le cas échéant, en milieu hospitalier. Une unité de consultation et de soins en ambulatoire (UCSA) est mise en place au sein de chaque établissement pénitentiaire.**

**Toute personne détenue est obligatoirement affiliée au régime général d'assurance maladie et maternité de la sécurité sociale à compter de la date de son incarcération. Ainsi les détenus ont droit, dès leur incarcération, pour eux-mêmes et leurs ayants-droits, à l'exclusion de ceux qui se trouvent en situation irrégulière au regard de la législation sur les étrangers, aux prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime général. L'Etat acquitte les cotisations sociales correspondantes et finance également la part de la prise en charge qui n'est pas couverte par l'assurance maladie : le ticket modérateur pour les soins somatiques et le forfait journalier lors des hospitalisations.**

**La loi du 18 janvier 1994 prévoit qu'à la date de la prise en charge effective des soins par les établissements publics de santé, les infirmiers de l'administration pénitentiaire sont détachés dans les corps correspondants de la fonction publique hospitalière s'ils remplissent les conditions d'accès aux corps. Les personnels disposent alors d'un délai d'un an pour opter soit pour leur intégration dans la fonction publique hospitalière soit pour leur intégration dans un des corps d'infirmiers relevant de la fonction publique d'Etat. Les personnels infirmiers régis par la convention collective de la Croix Rouge sont mis à la disposition des hôpitaux à partir de la date de la prise en charge effective des soins par les établissements de santé. Après la date d'expiration de la convention passée entre le ministère de la justice et la Croix Rouge, les établissements publics de santé associés au dispositif de soins en milieu pénitentiaire peuvent maintenir et prendre à leur charge les obligations résultant de la convention passée entre le ministère de la justice et la Croix Rouge.**

**Une première série de protocoles concernant 23 établissements pénitentiaires et 23 établissements hospitaliers est en cours de négociation et**

subordonnée à l'approbation préalable des services centraux des ministères. Les autres protocoles seront mis en oeuvre entre les partenaires concernés sous le contrôle des autorités de tutelle départementale et régionale -direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS)- pour les établissements publics de santé et les directions régionales des services pénitentiaires pour les établissements pénitentiaires. Ainsi, près de 50 protocoles devront être signés sur l'exercice 1994 et tous les protocoles devraient être signés pour la fin de l'année 1995. Les protocoles sont signés par le préfet de région, le préfet de département, le directeur régional des services pénitentiaires, le ou les directeurs des établissements de santé et le directeur de l'établissement pénitentiaire. Les crédits nécessaires sont déconcentrés au niveau des directions régionales des services pénitentiaires et des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

## **2. Les conséquences financières**

**La réforme de l'organisation des soins en milieu pénitentiaire a des implications financières importantes :**

- Aux termes de l'article L. 381-30-2 de la loi du 18 janvier 1994, l'administration pénitentiaire prend en charge les cotisations de sécurité sociale calculées sur la base d'une assiette forfaitaire et d'un taux déterminés par décret, en tenant compte de l'évolution des dépenses de santé de la population carcérale. Ces cotisations font l'objet d'un versement global à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

- Selon l'article L. 381-30-5 de la loi, chaque établissement pénitentiaire paie le ticket modérateur pour les soins somatiques (y compris pour ceux qui sont dispensés en milieu pénitentiaire) et le forfait hospitalier lors des hospitalisations.

- Enfin, l'article R. 711-15 du décret dispose que chaque établissement pénitentiaire prend à sa charge les travaux d'aménagements immobiliers de l'UCSA et du service médico-psychologique régional (SMPR).

Par ailleurs, l'hôpital de Fresnes, dont le budget a été, depuis son origine, abondé pour l'essentiel par une dotation de l'Etat, va passer du statut d'établissement administratif à celui d'établissement public de santé.

L'hôpital prison des Baumettes, actuellement service sans personnalité morale de l'établissement pénitentiaire, devra également entrer dans la cohérence du dispositif prévu par la loi du 18 janvier 1994.

**Evolution des dépenses de santé des détenus de 1993 à 1995**

TYPLOGIE	L.F.I. 1993	L.F.I. 1994	P.L.F. 1995
Effectifs des personnels médico et para-médicaux ( a )	173	127	0
Fonctionnement ( b )	292 183 022	362 533 022	377 533 022
Subvention Hôpital de Fresnes ( c )	76 518 940	78 465 119	0

MESURES NOUVELLES ( d )	1993	1994	1995
Ancien système	30 000 000		
Nouveau système		68 500 000	15 000 000

NATURE DES DEPENSES	1994	1995
Vacations médicales	54 940 499	36 740 499
Vacations Croix Rouge	43 000 000	34 000 000
Autres dépenses A.P. ( e )	44 092 523	51 124 817
Cotisations sociales maladie ( f )	220 500 000	255 667 706

(La suppression de 127 emplois médicaux en 1995 entraîne une diminution de dépenses de 10,65 millions de francs.)

**C. LES ETABLISSEMENTS**

*La loi de programme prévoit l'inscription de 3 milliards de francs en autorisations de programme de 1995 à 1999, dont 2,1 milliards de francs pour des constructions nouvelles et 0,9 milliard de francs pour des travaux d'aménagement.*

Le projet de budget pour 1995 comporte l'ouverture de 312 millions de francs en autorisations de programme (- 10,6 %), soit :

- 189 millions de francs sont consacrés aux opérations de restructuration (30 millions de francs pour la rénovation d'infirmiers, 25 millions de francs pour les cuisines et parloirs de Rouen, 22 millions de francs pour les toits de Fleury-Mérogis, 6 millions de francs pour la réalisation de deux maisons d'arrêt régionales par restructuration des locaux...).

- 40 millions de francs sont consacrés à la poursuite des opérations de Baie Mahault (Guadeloupe) et Ducos (Martinique),

- 81 millions de francs sont destinés au début de la programmation des constructions nouvelles, dont :

- 36 millions de francs pour l'acquisition de terrains dans le cadre de la création de 4.000 places nouvelles,

- 40 millions de francs pour la viabilisation du terrain et les études de construction de deux maisons centrales à petit effectif,

- 5 millions de francs pour la recherche et l'acquisition de 10 terrains accueillant 1.000 places de semi-liberté réparties sur quarante sites.

**Le budget de 1995 comporte donc 1/5e des autorisations de programme prévues par la loi de programme et destinées à la rénovation.**

**En ce qui concerne les constructions nouvelles, le démarrage est beaucoup plus lent, du fait des délais nécessaires au montage des opérations.**

\*

\* \*

## **OBSERVATIONS**

*1) Le budget de 1995 de l'administration pénitentiaire reste inférieur à la moyenne résultant des engagements de la loi de programme, ce qui s'explique par une montée en charge progressive des constructions de 4.000 places nouvelles au cours des cinq prochaines années. Toutefois, les négociations en cours entre la Chancellerie et l'intersyndicale des personnels devrait aboutir à des renforcements d'effectifs conséquents dès 1995.*

*2) Votre rapporteur souligne l'inquiétude qu'il a exprimée lors de l'examen du projet de loi de programme quant à l'insuffisance prévisible du nombre de places prévues d'ici à 1999, inquiétude renforcée par la suppression, maintenue au Sénat, des dispositions*

*encourageant les alternatives à l'incarcération contenues dans le projet de loi sur l'organisation et les procédures juridictionnelles, .*

*3) Enfin, la question de l'encadrement des détenus reste, en 1995, un problème lancinant, les syndicats de l'administration pénitentiaire réitérant une demande de création plus de trois fois supérieure aux 550 postes proposés dans le budget. S'il est vrai que le taux d'encadrement en France est manifestement l'un des plus bas d'Europe, il reste que l'expertise des besoins, actuellement en cours de révision, n'a jamais pu, hélas, être rendue publique, ce qui contribue à obscurcir un débat ramené périodiquement sous les feux de l'actualité.*

## CHAPITRE V

### LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UN DEFI GRANDISSANT

En 1995, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progressent de 4,9 %, et atteignent 2,33 milliards de francs.

#### I - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET LA LOI DE PROGRAMME

##### La programmation et la protection judiciaire de la jeunesse

Etat des lieux	Programmation
<p><b>RESULTATS</b></p> <p>Effectifs de jeunes pris en charge (fin d'année 1992) : ..... 33.363 (pour 92.620 dans le secteur privé)</p> <p><b>Etablissements (*)</b> Au 1er janvier 1994, 432 établissements ou services, dont 333 établissements de prise en charge des mineurs (1 350 places), et 99 services éducatifs auprès des tribunaux.</p>	<p><b>OBJECTIFS</b></p> <p>500 nouvelles places d'hébergement doivent être créées de 1995 à 1999 (+ 37 %)</p> <p>Au-delà de l'hébergement, un objectif de mesures de réparation pénale est fixé à 9 000 par an.</p>
<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b> Effectifs budgétaires d'agents au 1er janvier 1994 : ..... 5 889 agents Créations de 1989 à 1993 : ..... 185 Créations en 1994 : ..... -2</p>	<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b> 400 emplois seront créés de 1995 à 1999 (+ 6,8 %), dont 90 en 1995.</p>
<p><b>Investissements</b> AP ouvertes de 1989 à 1993 ..... 226,5 MF AP ouvertes en 1994 ..... 50 MF</p>	<p><b>Investissements</b> AP ouvertes de 1995 à 1999 ..... 400 MF AP ouvertes en 1995 : ..... 80 MF</p>

\* Au 1er janvier 1994 :

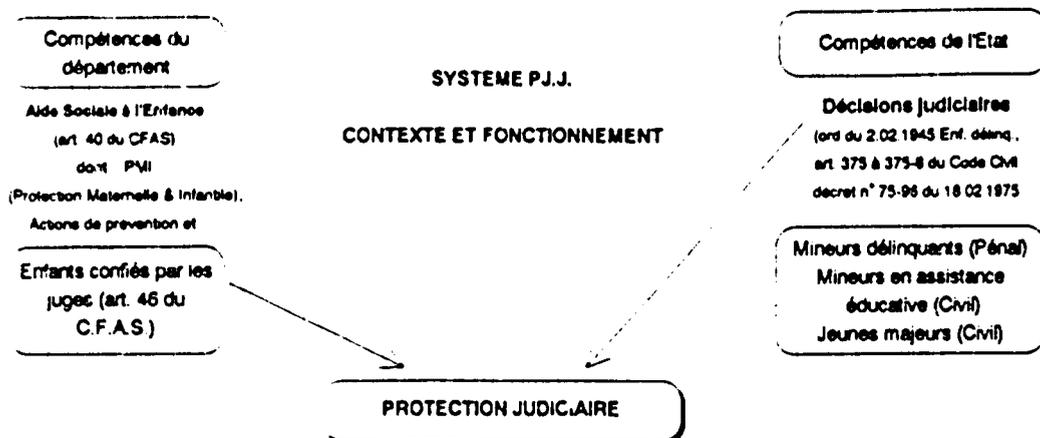
- . 55 foyers d'action éducative (FAE)
- . 278 centres d'action éducative (CAE)
- . 99 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT)

## A. LA SITUATION ACTUELLE DE LA "P.J.J."

### 1. Un dispositif complexe

La Protection judiciaire de la jeunesse, dont l'intervention est sollicitée par des décisions de justice, se situe au coeur d'un dispositif complexe qui peut être schématisé de la façon suivante.

#### Compétences et financements de la protection judiciaire de la jeunesse



Décisions du Juge

PENAL	CIVIL	Jeunes Majeurs
Investigations	Investigations	Investigations
Placements	Placements	Placements
Liberté Surveillée Préjudicielle	Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO)	Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO)
Liberté Surveillée		
Protection judiciaire (art. 16 bis, Ord. 45)		
Sursis avec mise à l'épreuve		
Contrôle judiciaire		
Travail d'Intérêt Général		
Réparation		

**Qui peut exécuter ?**

Etat Secteur Public	Secteur Associatif "habilité"	Département Secteur Public
------------------------	----------------------------------	-------------------------------

Tout	Au pénal : placements Réparation Au civil: tout Jeunes Majeurs	Au pénal: placements (mineurs de moins de 13 ans et orphelins) Au civil : tout.
------	--	--

**Qui finance ?**

Etat Au pénal: tout (sous réserve de) Au civil: Investigations Jeunes Majeurs Activités en milieu ouvert dans son secteur public	Département Au civil: Placements et action éducative en milieu ouvert Au pénal: Placements mineurs de moins de 13 ans et orphelins qui lui sont confiés
---	---

## 2. Les moyens limités du secteur public

### a) Les effectifs

Au 1er janvier 1994, ils s'élevaient à 5889. Au cours des dernières années, le nombre de créations d'emplois est resté faible, avec toutefois un effort réalisé en 1991 pour les personnels administratifs, accompagné de la levée du gel des emplois.

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Créations d'emplois</b>	5771	5827	5845	5894	5889

### b) Les immeubles

Le parc d'établissements de la P.J.J. représente un ensemble de 436 lieux d'accueil. La plupart des anciens internats (32) ont été fermés et ont fait place à des pavillons, appartements en HLM, ou lieux de formation professionnelle.

### c) Les établissements

Au 1er janvier 1994, il existait 432 établissements en service, dont :

- 55 foyers d'action éducative,
- 278 centres d'action éducative,
- 94 services éducatifs auprès des tribunaux,
- 333 établissements de prise en charge, offrant 1350 places.

Au total, les effectifs de jeunes pris en charge par le secteur public de la P.J.J. s'élèvent à plus de 33 000.

Les agents de la P.J.J. sont affectés, à plus de 47 %, dans les structures de milieu ouvert.

*Le secteur associatif habilité représente, quant à lui, plus de mille structures qui accueillent ou suivent plus des deux tiers des jeunes sous protection judiciaire.*

### 3. Les questions en suspens

La P.J.J. se trouve confrontée à des questions souvent aiguës qui nuisent à son fonctionnement, mais aussi au défi que constitue aujourd'hui la lutte contre la délinquance juvénile.

#### *a) Des problèmes de fonctionnement*

La synthèse des pré-schémas départementaux de la P.J.J. réalisée en janvier 1993 a identifié de nombreux problèmes pour le secteur public, variables selon les départements, liés à :

- l'hétérogénéité des politiques judiciaires (il peut y avoir jusqu'à 7 juridictions par département),
- la réorganisation des services d'aide sociale à l'enfance du département,
- un déséquilibre de moyens du secteur associatif habilité,
- un émiettement excessif des structures du secteur public,
- une insuffisance de moyens pour répondre à la politique de la ville animée par les préfets...

#### *b) Des défis à relever*

Au delà de ces problèmes de fonctionnement, la P.J.J. est confrontée à la nécessité d'une évolution profonde de ses missions, analysée il y a un an dans le groupe de réflexion Justice-Ville présidé par Madame de Veyrinus, qui a formulé plusieurs propositions.

Au-delà de la nécessité de mettre en place un véritable "maillage" par quartier entre professeurs, assistants sociaux, habitants, policiers, juges... pour développer la prévention, le rapport a ainsi préconisé :

- la nécessité de traiter "en temps réel" des procédures pénales concernant les mineurs et les jeunes majeurs, qui implique notamment la nécessité de "recruter du personnel éducatif à la Protection Judiciaire de la Jeunesse et redéployer les missions de cette administration dans les secteurs les plus sensibles",
- le développement des alternatives aux poursuites traditionnelles : médiation pénale, classement sous condition, réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité, ou bien rappel à la loi,
- l'élargissement de la palette des supports éducatifs, afin de pouvoir assurer une continuité de prise en charge, si possible dans une même région,

- l'implication plus forte de la Protection Judiciaire de la Jeunesse sur les sites en difficultés,

- l'élaboration de réponses adaptées aux jeunes les plus difficiles, "pour lesquels il n'y a pas de réponse", et pouvant comporter des mesures d'éloignement.

## **B. LES APPORTS DE LA LOI DE PROGRAMME**

### **1. Les objectifs**

L'objectif fixé par la loi de programme est double :

- un développement des interventions, par une assistance à la décision du juge, l'accompagnement de 9000 mesures de réparation pénale par an, l'augmentation de 50 % des capacités d'hébergement, le renforcement des services de milieu ouvert dans les zones les plus difficiles,

- une amélioration de la qualité avec un effort d'encadrement dans les centres de jour pour des jeunes à niveau scolaire très faible, avec parfois des problèmes de personnalité graves.

### **2. Les moyens**

Les articles 3 et 4 du projet de loi de programme prévoient respectivement l'ouverture de 400 millions de francs en autorisations de programme et la création de 400 emplois pour la protection judiciaire de la Jeunesse.

#### **a) Les emplois**

Les 400 créations d'emplois se répartiront de la manière suivante :

- 30 directeurs (pour 426 actuellement en fonctions),
- 220 autres personnels éducatifs (pour 2 749 actuellement),
- 60 assistants sociaux, psychologues et infirmiers (pour 392),
- 90 autres personnels (pour 2052).

*b) Les investissements*

En ce qui concerne les investissements, 70% des autorisations de programme : soit 280 millions de francs, seront consacrés à l'extension des structures éducatives de la P.J.J. avec la création de 500 places d'hébergement, 20% à la remise à niveau du patrimoine et à l'entretien de l'ensemble du parc immobilier, 10% au relogement de services extérieurs.

**Les autorisations de programme de la P.J.J.**

Les autorisations de programme prévues de 1995 à 1999 seront consacrées :

- prioritairement à la mise en oeuvre du programme d'augmentation des capacités de prise en charge en hébergement des jeunes les plus difficiles, à hauteur de 500 places supplémentaires d'accueil,

- soit par création de nouvelles structures d'hébergement collectif,

- soit par augmentation des capacités d'accueil des structures existantes,

- soit par création de places d'accueil dans le cadre d'hébergements individualisés (studios ou appartements collectifs).

Les créations de places d'hébergement bénéficieront principalement :

- aux régions les plus urbanisées, pour augmenter les capacités d'accueil à proximité des sites sensibles (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas de Calais),

- aux régions jusqu'ici mal pourvues en moyens d'hébergement (Alsace, Bourgogne-Franche-comté).

**Soit une enveloppe d'environ 220 millions de francs.**

- Mais aussi, à hauteur d'environ 60 millions de francs, au renforcement des possibilités de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert et les centres de jour situés dans ou à proximité des quartiers les plus difficiles.

- à la poursuite, à hauteur d'environ 80 millions de francs, de la remise à niveau du patrimoine et à l'entretien de l'ensemble du parc immobilier (soit environ 20% de l'enveloppe globale),

- au relogement, à hauteur d'environ 40 millions de francs, des échelons administratifs déconcentrés (Directions régionales et directions départementales), encore installés soit en location, soit dans des Palais de justice, soit dans des locaux exigus.

### 3. Les mesures d'accompagnement

Le projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles prévoit deux types de mesures destinées à étendre la gamme des interventions vis-à-vis des mineurs délinquants :

- l'article 35 permet au Parquet d'informer le mineur, dès son interpellation, des conditions dans lesquelles il sera convoqué ultérieurement devant le juge pour enfants,

- l'article 36 étend les possibilités offertes au juge des enfants lorsqu'il statue seul sur le cas d'un mineur. Dorénavant, le juge pourra dispenser le mineur de toute mesure éducative si la situation le permet, le placer sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq ans, enfin le placer dans un établissement spécialisé.

## II - LE BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1995

En 1995, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse progresse de 4,9 % et atteint 2.335,619 millions de francs.

*(millions de francs)*

	1995	1995/1994 en %
<b>Dépenses ordinaires</b>		
Titre III	2.254,177	+ 3,8
Titre IV	11,443	0
<b>Total Dépenses ordinaires</b>	<b>2.265,662</b>	<b>+ 3,8</b>
<b>Dépenses en capital</b>		
Titre V	70	+ 62,8
Titre VI		
<b>Total Dépenses en capital</b>	<b>70</b>	<b>+ 62,8</b>
<b>Total général</b>	<b>2.335,619</b>	<b>+ 4,9</b>
<b>Autorisations de programme</b>		
Titre V	80	1,6

## **A. LES PERSONNELS**

### **1. Les emplois**

*La loi de programme prévoit la création de 400 emplois en 5 ans.*

**Le budget comporte la création de 90 emplois, dont :**

**- 50 emplois, dont 37 d'éducateurs pour le renforcement des capacités d'hébergement (+ 7,99 millions de francs),**

**- 25 emplois pour des prises en charge pluridisciplinaires (+ 4,13 millions de francs),**

**- 7 emplois d'éducateurs pour la mise en oeuvre des mesures de réparation pénale (+ 1,12 million de francs),**

**- 8 emplois -dont 7 éducateurs- pour le développement de structures expérimentales (+ 1,34 million de francs).**

### **2. Les mesures statutaires et indemnitaires**

**- Un crédit supplémentaire de 0,5 million de francs est destiné à mettre en oeuvre la réforme du statut des psychologues (1,2 million de francs en 1994),**

**Par ailleurs, deux provisions sont inscrites : 1,337 million de francs pour la réforme du statut des personnels d'enseignement professionnel et 0,970 million de francs pour la réforme du statut des agents techniques d'éducation.**

**- Un crédit de 4,1 millions de francs permet l'extension du bénéfice de l'indemnité spécifique d'hébergement à tous les personnels exerçant leurs fonctions en hébergement, du fait des sujétions particulières liées à ces fonctions et de la nécessité de cohésion des équipes qui les assument.**

## B. LE FONCTIONNEMENT

- Les crédits d'entretien des jeunes par le secteur privé sont majorés de 20 millions de francs et atteignent 1,016 milliard de francs, notamment en raison de la progression des mesures d'hébergement.

- Les moyens de fonctionnement du secteur public (215,24 millions de francs) progressent de 6,24 millions de francs, liés à l'ouverture de nouvelles places d'hébergement. 940.000 francs sont prévus pour des vacations de psychologues et psychiatres).

## C. LES IMMEUBLES

*La loi de programme prévoit l'ouverture de 400 millions de francs en autorisations de programme pour les immeubles de la protection judiciaire de la jeunesse, et, permettant notamment la création de 500 places supplémentaires d'hébergement.*

80 millions de francs, soit 1/5e de la programmation, sont inscrits dès 1995, dont 69,5 millions de francs pour des opérations de restructurations (38,5 millions de francs) et des créations de places nouvelles (31 millions de francs).

93 places d'hébergement nouvelles devraient être créées dès 1995.

\*

\* \*

## **OBSERVATIONS**

***1) Le budget de 1995 traduit fidèlement les engagements du projet de loi de programme et comporte un geste bienvenu envers les personnels exerçant leurs fonctions en hébergement.***

***2) Il reste que le projet de loi de programme est exigeant envers la protection judiciaire de la jeunesse, dont il attend plus, mais aussi mieux, avec des moyens, certes renforcés, mais face à des besoins qui deviennent considérables, comme en témoigne l'alourdissement continu des charges d'hébergement.***

***Devant le défi constitué par la montée de la délinquance juvénile, l'action de la protection judiciaire de la jeunesse devra être relayée par l'ensemble de la politique de la Ville.***

## **ARTICLE 60 RATTACHE**

L'article 60 rattaché au budget de la justice porte le montant de l'unité de valeur servant de base au calcul de la dotation allouée à chaque barreau en contrepartie des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau, de 128 francs à 130 francs.

Le système institué par la loi du 10 juillet 1991 est le suivant :

Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle voit les frais de concours des auxiliaires de justice pris en charge par l'Etat, totalement si son plafond de ressources est inférieur ou égal à 4.609 francs mensuels, partiellement si son plafond de ressources est inférieur à 6.914 francs.

L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rémunération.

L'Etat affecte donc annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Une provision est versée en début d'année, la régularisation se faisant en fin d'année.

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.

Les coefficients correspondant aux diverses procédures sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.

L'unité de valeur est déterminée annuellement par la loi de finances.

Cette unité de valeur a été fixée à :

125 francs pour 1992

128 francs pour 1993

128 francs pour 1994.

La pause opérée en 1994 correspond aux contraintes budgétaires, et à une forte progression du niveau moyen des rémunérations des avocats, d'environ 80 % par rapport à 1991 à activité constante.

Pour 1995, la progression fixée à 130 francs correspond à une revalorisation de + 1,56 %, soit une évolution raisonnable par rapport au taux de progression des dépenses de l'Etat évalué initialement à + 1,9 %.

Par ailleurs, l'article 27 de la loi du 20 juillet 1991 prévoit que pour les aides juridictionnelles totales, l'unité de valeur de référence est majorée en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. Compte tenu de cette modulation, le montant de l'unité de valeur moyen était de 137,88 francs en 1993, montant inchangé en 1994.

En 1995, la modulation s'appréciera sur la charge d'aide juridictionnelle des différents barreaux en 1993 et 1994 : le montant moyen de l'unité de valeur devrait ainsi, selon les informations fournies par la Chancellerie, s'établir autour de 140,04 francs.

**ANNEXE**

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR  
L'ASSEMBLEE NATIONALE  
EN DEUXIEME DELIBERATION**

**L'Assemblée nationale a adopté 3,05 millions de francs de crédits à titre non reconductible :**

- chapitre 34-05 ..... 3 millions de francs

**Article 31**

**(Dépenses d'informatique. Conseil d'Etat. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs)**

- chapitre 4-01 ..... 50.000 francs

**Article 40**

**(Subventions et interventions diverses. Services pénitentiaires)**

**Réunie le vendredi 18 novembre sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la Commission des finances, après avoir entendu son rapporteur spécial, M. Alain Lambert, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la Justice pour 1995 ainsi que celle de l'article 60 rattaché.**