

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE - SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

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

Sénat: 78 et 79 (annexe n°31) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS	10
A. DES EFFECTIFS IMPORTANTS	10
1. Une administration atypique	10
2. La répartition des personnels	11
B. DES ÉVOLUTIONS DE STRUCTURES	12
1. Des créations et des réorganisations	12
2. L'étude de la mise en oeuvre des recommandations du rapport Carrez	13
C. UNE INFORMATIQUE REPRISE EN MAIN ET EN VOIE DE DÉCONCENTRATION	13
1. Le remplacement des applications nationales	13
2. L'informatique déconcentrée	15
II. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE	16
A. LA POURSUITE DE LA MONTÉE DES CONTENTIEUX CIVILS	18
1. Activité judiciaire civile en 1993	18
2. Activité judiciaire pénale	18
B. DES PERSONNELS RENFORCÉS MAIS TOUJOURS TRÈS SOLLICITÉS	20
1. Les magistrats	20
a) l'évolution des effectifs	22
b) la fin de la restructuration du corps et l'amélioration du régime indemnitaire	24
c) des équipes autour des magistrats	24

	<u>Pages</u>
2. Les fonctionnaires des greffes	24
<i>a) des créations d'emplois modestes</i>	24
<i>b) la poursuite du repyramidage et une légère amélioration de la situation indemnitaire</i>	25
<i>c) la nécessité d'engager une véritable réflexion sur les missions des greffes</i>	26
C. LA REMISE À NIVEAU TRÈS PROGRESSIVE DES ÉQUIPEMENTS ...	27
1. La mise en oeuvre du programme pluriannuel d'équipement et de programmes «déconcentrés»	27
2. Les crédits inscrits en 1995 : un effort significatif	28
III. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	29
A. LA DEMANDE DE JUSTICE CONNAÎT UN CERTAIN RALENTISSEMENT DE CROISSANCE	29
1. Le Conseil d'Etat : une certaine stabilisation	29
2. Les cours administratives d'appel : les effets des transferts de contentieux	30
3. Les tribunaux administratifs : vers un ralentissement de la croissance du contentieux ?	30
B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS	31
1. Dans les cours et les tribunaux : un effort sensible	31
2. Le Conseil d'État : stagnation	31
C. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT PARTICULIÈREMENT IMPORTANT	33
1. Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	33
2. Le Conseil d'Etat	33
ANNEXES	34
- <i>Annexe n° 1 : La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)</i>	34
- <i>Annexe n° 2 : Aide juridique et frais de justice</i>	35

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'elle a pris l'habitude de le faire depuis de nombreuses années, votre commission des Lois vous présente un avis sur les crédits affectés par le projet de loi de finances pour 1995 aux trois principales actions conduites par le ministère de la Justice.

Le présent avis traite des services généraux, -administration centrale, services judiciaires et juridictions administratives-, les crédits destinés aux services de l'administration pénitentiaire faisant l'objet d'un avis présenté par notre collègue, Guy Cabanel, tandis que les crédits consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse sont examinés dans un troisième avis présenté par notre collègue Michel Rufin.

D'un montant total de 22,121 milliards de francs, le projet de budget de la Chancellerie pour 1995 progresse de 4,02 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994, soit un peu moins, en taux de progression apparent, qu'en 1994 (+ 4,26 % par rapport à 1993). Ce taux peut toutefois être corrigé pour tenir compte des transferts de compétences opérés entre les deux exercices : à structure constante, il s'établit alors à 4,72 %, et même, si l'évolution par rapport à 1994 est mesurée en **capacité d'engagement** (crédits de paiement pour les dépenses ordinaires et autorisations de programme pour les dépenses d'investissement), à 6,1 %, alors que le contexte budgétaire est particulièrement serré puisque le budget de l'Etat ne devrait augmenter que de 1,9 % par rapport à 1994.

Grâce à un traitement relativement favorable, la Justice se voit dotée de nouveaux emplois, -le solde net des créations d'emplois s'établit à 854, soit 38 % des créations budgétaires nettes de l'Etat-, alors que les effectifs des agents de l'Etat diminueront en 1995. La situation des personnels est améliorée, enfin la Justice

CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE POUR 1995

I. RÉCAPITULATION GÉNÉRALE (en millions de francs)

	Pjl finances initiale 1995	Pjl finances initiale 1995 / loi de finances 1994 %
Titre III	20 608,0	+ 4,34
Titre IV	326,5	+ 0,9
TOTAL DO	20 934,5	+ 3,79
Titre V	1 184,1	+ 8,6
Titre VI	3,0	- 8,8
TOTAL DO + CP	22 121,6	+ 4,02

II. ÉVOLUTION PAR ACTIONS (en millions de francs)

	Pjl finances 1995	Pjl finances 1995 / Pjl finances 1994	%
Administration centrale	3 055,5	+ 3,13	13,81
Services judiciaires	9 640,9	+ 4,56	43,58
Juridictions administratives	598,9	+ 10,25	2,71
Administration pénitentiaire	6 332,1	+ 2,86	28,62
Protection de la jeunesse	2 335,6	+ 4,95	10,56

III. ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT, DU BUDGET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

	1981	1987	1988	1991	1993	1995
Indice de prix du PIB total						
- Base 100 en 1981	100	151,0	155	170	178,1	184,5 **
- Base 100 année précédente	111	103,0	103,0	103	102,3	101,9 **
BUDGET DE L'ÉTAT						
- Valeur en milliards de francs *	617,7	1 050,0	082,3	1 280,2	1 369,9	1 485,3
- Indice d'évolution en francs courants	100,0	170,0	176,2	207,3	221,8	240,5
- Indice d'évolution en francs constants	100,0	112,6	112,9	121,8	124,5	130,5
BUDGET DE LA JUSTICE						
- Valeur en milliards de francs	6,498	13,351	14,805	18,177	20,393	22,121
- Indice d'évolution en francs courants	100,0	205,5	227,78	279,7	313,8	340,4
- Indice d'évolution en francs constants	100,0	136,1	146,8	164,3	176,2	184,5
Budget Justice / Budget Etat	1,05 %	1,27 %	1,37 %	1,42 %	1,49 %	1,49 %

* Source : Lois de finances initiales de 1990 à 1994, pour 1995 projet de loi de finances

** Estimation

bénéficie d'une augmentation substantielle de ses autorisations de programme (+ 34,40 %).

La part des dépenses du budget de l'Etat consacrée à la Justice retrouve ainsi le niveau de 1,49 % atteint en 1993 (1,46 % en 1994), niveau qui est certes plus substantiel qu'il y a dix ans (1,12 %) mais qui demeure malgré tout très modeste si l'on veut bien considérer, comme le rappelle justement le rapport présenté en mai 1994 par la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat présidée par M. Jean Picq, que : « la Justice est la principale mission de souveraineté » et qu' « elle est consubstantielle à la notion même d'Etat ».

**EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
PAR RAPPORT AU BUDGET DE L'ETAT**

1984	1986	1988	1990	1992	1994
1,10 %	1,18 %	1,37 %	1,38 %	1,44 %	1,46 %

Par rapport à des Etats voisins dont la population est comparable, la France consacre peu de moyens à sa Justice : en 1991 les dépenses de justice par habitant atteignaient 495 francs en Allemagne et 492 francs en Grande-Bretagne alors que, dans le même temps, notre pays ne dépensait que 270 francs par habitant.

L'augmentation des crédits, même si elle reste modeste, permet au Gouvernement de tenir les engagements souscrits dans le projet de loi de programme en faveur de la Justice qui poursuit actuellement sa navette entre les deux assemblées et qui devrait être adopté avant la fin de la présente session. Elle permet par ailleurs de développer certaines réformes et actions sectorielles prioritaires engagées par le ministère de la Justice.

* *
*

La répartition des crédits entre les cinq actions principales du budget du ministère de la Justice montre une nouvelle fois l'importance de la part de l'administration pénitentiaire. Elle fait toutefois apparaître un très léger redressement de la part relative des services judiciaires.

Le tableau reproduit ci-après permet en effet de constater qu'après la dégradation qui a caractérisé son évolution entre 1985 et 1994, la part relative de ces crédits tend à se stabiliser dans le projet

de loi de finances pour 1995, voire à progresser si l'on évalue les moyens des juridictions hors aide juridique (1,067 milliard de francs).

**ÉVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES CRÉDITS
CONSACRÉS AUX SERVICES JUDICIAIRES**

(en millions de francs)

	1981		1985		1994		1995 *	
		%		%		%		%
Crédits du ministère de la Justice	6 498		11 152		21 265		22 121	
Crédits des services judiciaires (dont aide juridique)	2 893	44,5	4 946	44,4	9 219	43,4	9 640	43,5
Crédits des services judiciaires (hors aide juridique)	2 785	42,9	4 678	41,9	8 122	38,2	8 556	38,7

* projet de loi de finances initiale

Au cours des auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, certains ont suggéré de doter l'administration pénitentiaire d'un budget annexe afin que les crédits consacrés aux services judiciaires soient plus apparents. Sans se prononcer sur l'opportunité budgétaire du recours à une telle technique, votre commission des Lois tient à rappeler que la Justice est avant tout incarnée par les juridictions et que celles-ci doivent bénéficier d'un effort financier suffisant pour redresser leur situation actuelle dont la médiocrité n'est plus à démontrer. Or, la réalisation du programme des 13.000 places de prison, accompagnée des créations d'emplois exigées par l'accroissement des capacités d'hébergement, a absorbé l'essentiel de l'effort budgétaire consenti depuis 1987, alors même qu'à cette date, l'Etat aurait dû se doter des moyens de faire face aux conséquences du transfert des compétences en matière judiciaire, c'est-à-dire à la prise en charge de quelques 18.000 fonctionnaires des greffes, 5.800 magistrats judiciaires et un parc immobilier souvent vétuste et dégradé dont il ne supportait jusqu'à cette date que moins du tiers des charges.

Un examen attentif de la structure des crédits affectés en 1995 aux services judiciaires montre qu'en dépit des difficultés de la conjoncture budgétaire, ces services font l'objet d'une attention toute particulière, tant en matière de créations d'emplois, -60 emplois de magistrats, l'équivalent budgétaire de 16 emplois de magistrats pour le recrutement de «juges de paix» et 23 emplois de fonctionnaires des greffes complétés par la levée du gel de 185 emplois de greffe-, que d'investissements, - 1.172,9 millions de

francs sont inscrits en autorisations de programme et 711,9 millions de francs en crédits de paiement, dont 580 au titre du programme pluri-annuel d'équipement.

Les juridictions administratives bénéficient, pour leur part, de 67 créations nettes d'emplois, -22 de magistrats, 45 d'agents des greffes- auxquelles s'ajoutent 15 magistrats en surnombre, et voient leur budget d'équipement multiplié par six.

*

* *

Ainsi que les développements du présent avis le montrent, l'effort n'est pas négligeable mais l'ampleur du redressement nécessaire exige que les actions engagées soient poursuivies sur plusieurs exercices et surtout accélérées et renforcées.

Le redressement passe également par un redéploiement des moyens dans le cadre de la nécessaire révision de la carte judiciaire à la bonne fin de laquelle il conviendra d'appliquer une volonté politique ferme.

Votre commission des Lois, qui a émis un avis favorable à l'adoption des crédits affectés aux services généraux de la Justice par le projet de loi de finances pour 1995, sera particulièrement attentive à la mise en oeuvre des décisions arrêtées, -en souhaitant très vivement qu'elles ne soient pas victimes de la régulation budgétaire-, et à la poursuite de l'effort engagé sur les prochains exercices.

I. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

Rassemblés au sein d'une action unique, les crédits destinés à l'administration centrale et aux services dits communs s'élèveront en 1995 à **3,055 milliards de francs**, soit une progression de **3,14 %** par rapport à 1994, voire même de **5,56 %** si l'on exclut la mesure de réduction de 72 millions de francs au titre du Fonds de solidarité vieillesse.

A. DES EFFECTIFS IMPORTANTS

1. Une administration atypique

Les effectifs des services centraux de la Chancellerie ont continué de croître en 1994, **-2.209 agents** contre 2.100 un an plus tôt-, mais le nombre, toujours très élevé, des personnels mis à disposition par les services extérieurs semble enfin commencer à diminuer puisqu'il est passé de 488 en 1993 à 452 en 1994.

Quelque 150 magistrats sont en fonction à la Chancellerie pour seulement **17 administrateurs civils**.

Ainsi que nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis l'avaient souligné en 1991 dans le rapport publié au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les services relevant de l'autorité judiciaire, cette quasi absence d'administrateurs est préoccupante.

Le Gouvernement est manifestement conscient de cette difficulté puisque le projet de loi de finances pour 1995 cherche d'ailleurs à encourager la venue d'administrateurs civils en majorant leurs primes : un crédit de 200.000 francs est inscrit à cet effet. Cette mesure nouvelle a toutefois ému certains magistrats en fonctions à l'administration centrale qui ont fait valoir à votre rapporteur le caractère inutilement «maladroit» de cette majoration inégalitaire des taux des primes.

Au-delà des susceptibilités, -au demeurant bien compréhensibles-, on peut se demander si la mesure et la réaction qu'elle a suscitée ne seraient pas les signes visibles des difficultés que connaît cette administration dont le caractère spécifique n'a pas

besoin d'être souligné et dont certains dysfonctionnements ont été analysés dans les rapports de nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis d'une part, et de M. Jean-François Carrez, président du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, d'autre part, sans compter l'échec retentissant du schéma directeur informatique interrompu en 1992.

2. La répartition des personnels

En 1994, les personnels sont répartis comme suit entre les différents services de la Chancellerie :

- inspection générale des services judiciaires :	22
- service de l'information et de la communication : ..	16
- service central de prévention de la corruption : ...	14
- Direction des affaires européennes et internationales (créée en 1981) :	67
- Direction des services judiciaires :	255
- Direction des affaires civiles et du sceau :	97
- Direction des affaires criminelles et des grâces : .	100 (dont 310 au casier judiciaire national à Nantes)
- Direction de l'administration pénitentiaire :	341
- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse :	140
- Direction de l'administration générale :	679 (dont 100 dans les centres régionaux informatiques)
- Délégation générale au programme pluri-annuel d'équipement (créée en 1991) :	25

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la création de cinq nouveaux emplois de magistrats, -2 pour renforcer l'inspection des services judiciaires, 3 pour compléter les effectifs de la direction des affaires criminelles-, tandis que dix emplois vacants de fonctionnaires de catégorie C sont supprimés.

Le cabinet du ministre occupe par ailleurs une centaine de personnes.

B. DES ÉVOLUTIONS DE STRUCTURES

1. Des créations et des réorganisations

La création du service de l'information et de la communication a été officialisée par un arrêté du 9 mars 1994. Selon les informations fournies par la Chancellerie, sa mission est triple :

«- garantir une cohérence globale, sur le plan de la stratégie, des outils et des moyens mis en oeuvre, en consultant les directions, juridictions et services déconcentrés dans le cadre de leurs initiatives en matière de communication ;

«- expliquer les missions, les structures, l'activité et les réformes législatives importantes ;

«- développer l'information d'intérêt général et revaloriser l'expression de la citoyenneté en mettant à la disposition du public des supports d'information sur les métiers et les droits.»

Par ailleurs, deux arrêtés, des 20 et 27 juillet 1994, ont réorganisé les sous-directions et bureaux de la direction des affaires criminelles et des grâces afin de prendre en compte les missions nouvelles de cette direction que l'on peut ainsi récapituler :

- l'évaluation de l'impact des réformes législatives et de la procédure pénale,
- 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 ainsi que la criminalité organisée,
- la transformation du casier judiciaire en service extérieur à compétence nationale.

2. L'étude de la mise en oeuvre des recommandations du rapport Carrez

Le rapport Carrez déjà cité a mis l'accent sur la nécessité de revoir l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice. La Chancellerie a informé votre rapporteur qu'elle avait d'ores et déjà mis à l'étude deux réorganisations :

- celle de la direction des services judiciaires, afin de tenir compte des transferts de compétences en provenance de la direction de l'administration générale (DAGE) consécutifs à la déconcentration des crédits de fonctionnement, d'équipement et d'entretien immobilier des juridictions et des directives de la Charte informatique sur l'initiative locale (voir infra),
- celle de la DAGE en raison des mêmes transferts de compétences 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.

C. UNE INFORMATIQUE REPRISE EN MAIN ET EN VOIE DE DÉCONCENTRATION

L'informatique judiciaire comprend deux pôles :

- les grandes applications nationales gérées par la DAGE,
- l'informatique d'initiative locale dont la gestion est déconcentrée auprès des cours d'appel.

1. Le remplacement des applications nationales

Après l'abandon du schéma directeur en 1992, un plan informatique sur deux ans, -1993-1994-, a été mis en place aux fins :

- d'assurer le remplacement des traitements informatiques appliqués au casier judiciaire et aux affaires pénales des juridictions de la région parisienne ;
- de remplacer les «environnements de fonctionnement» des applications pénales et civiles des juridictions ;
- d'engager le remplacement d'applications 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 et du bureau d'ordre de la Cour de cassation.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par le directeur de la DAGE, le **nouveau casier judiciaire** sera en état d'émettre les bulletins B 3 à compter du 15 décembre 1994 puis entièrement opérationnel à la fin du mois de mars 1995.

Pour ce qui concerne la **nouvelle chaîne pénale de la région parisienne**, elle est d'ores et déjà en place à Pontoise, Créteil et Paris (pour les affaires nouvelles). Son achèvement est prévu pour le début de l'année 1996.

Quant au **projet d'informatisation de la gestion des détenus**, il est en cours d'expérimentation à Fresnes.

Chacune de ces opérations est placée sous la responsabilité directe et exclusive d'un chef de projet assisté d'une équipe. Une approche plus réaliste et plus rigoureuse a en outre permis de redéployer les crédits qui restent stables sur les années 1994 (318,5 millions de francs) et 1995 (316 millions de francs).

Ces nouvelles orientations sont raisonnables mais la tâche est difficile car, ainsi que la Cour des comptes le rappelle dans son rapport pour 1994, *«l'informatisation du ministère de la Justice n'a guère progressé au cours des dix dernières années, qu'il s'agisse des juridictions ou des services administratifs ... les principales applications nationales en service aujourd'hui étaient (en 1993) presque les mêmes qu'au début des années 1980, les objectifs ambitieux retenus en 1990 ayant dû être abandonnés pour des raisons techniques et financières.»*

La Cour des comptes se livre en outre à une analyse détaillée des *«faiblesses de structures»* et dénonce *«la sous-administration chronique d'un ministère traditionnellement pauvre en administrateurs formés à la gestion publique»*.

Dans la réponse qu'il a adressée à la Cour, le Garde des Sceaux a présenté les principales mesures de redressement entreprises depuis le début de l'année 1993 en insistant sur la «réappropriation de la politique informatique du ministère» et la «responsabilisation des directeurs de projet».

Gageons que cette reprise en main portera ses fruits. A cet égard, la détermination affichée du directeur de la DAGE a semblé tout à fait encourageante à votre rapporteur.

2. L'informatique déconcentrée

L'idée de développer une informatique dite d'initiative locale n'est pas nouvelle mais elle connaît actuellement un développement certain qui repose sur l'idée selon laquelle «l'informatisation des juridictions doit être gérée au plus près du terrain, tout en demeurant à une échelle suffisante» et qu'«elle doit donc être déconcentrée sur l'échelon des cours d'appel».

Face à cette déconcentration, dont le principe semble pertinent à votre commission des Lois, le ministère de la Justice, et singulièrement sa direction des services judiciaires, a un rôle fondamental à jouer, celui du maintien d'une cohérence d'ensemble. C'est à cette fin que le Garde des Sceaux a signé le 21 septembre 1994 une charte de l'informatique judiciaire qui :

- définit les responsabilités des chefs de cours d'appel dans la détermination et la conduite de la politique informatique, la gestion des crédits y afférents, la passation des marchés publics et la formation des personnels du ressort ;
- prévoit l'établissement de standards informatiques : certains sont indicatifs, -ils sont «destinés à aider les juridictions, en leur proposant des règles habituelles à la définition et à la mise en oeuvre des systèmes d'information»-, d'autres sont impératifs (sécurité des systèmes notamment) ;
- annonce la mise au point de conventions et de stipulations générales avec les principaux fournisseurs.

Dans un tel cadre, qui reste largement à définir, les chefs des cours d'appel établissent le schéma régional quinquennal d'informatisation, avec l'assistance de la conférence informatique

régionale qui réunit les représentants des juridictions et le service de gestion de l'informatique du ressort.

La lecture de la charte peut à la fois rassurer ceux qui craignaient un manque de cohérence des initiatives locales. Il peut aussi inquiéter car la déconcentration laisse, au moins dans un premier temps, les chefs de cours pratiquement seuls face aux sociétés informatiques alors que le rapport déjà cité de la Cour des Comptes fait apparaître *«la faiblesse des compétences administratives ... dans les juridictions»*.

On peut également s'inquiéter, comme certaines des personnes entendues par votre rapporteur, des difficultés que les tribunaux d'instance risquent de rencontrer sur le chemin de leur informatisation alors que celle-ci leur faciliterait considérablement la tâche et accélérerait sensiblement le cours d'une justice que tous s'accordent à trouver trop lente.

II. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Ainsi que le Garde des Sceaux l'a indiqué lors de son audition par votre commission des Lois, le 30 novembre 1994, *«les arbitrages ont été favorables à la Justice»* car, *«malgré la nécessaire rigueur»*, *«le budget de la Justice doit tenir compte ... du fait que 1995 sera la première année d'application de la loi programme.»*

Les services judiciaires sont à cet égard plus particulièrement privilégiés (+ 7,8 %), non seulement par les créations d'emplois mais également et surtout par les autorisations de programme car ainsi que l'a souligné le Garde des Sceaux : *«l'essentiel du budget d'investissement (du ministère) bénéficiera cette année aux services judiciaires»*.

Même s'il est insuffisant, cet effort était indispensable car les gains de productivité considérables réalisés depuis dix ans ont aujourd'hui atteint probablement leurs limites et l'état du parc judiciaire ne saurait continuer de se dégrader.

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS CIVILES

(Instances au fond)

I- AFFAIRES NOUVELLES

	1988		1991		* ² 1993	
	Affaires nouvelles	Variations %	Affaires nouvelles	Variations %	Affaires nouvelles	Variations %
Cour de cassation	17.157	- 4,3	19.386	0,0	20.076	+ 6
Cours d'appel	153.509	+ 3,4	176.732	+ 5,3	198.708	+ 8,7
Tribunal de Grande Instance	450.112	+ 4,1	493.877	+ 1,1	535.353	+ 2,4
Tribunal d'Instance	477.965	+ 6,1	552.456	+ 2,7	*3617.923	+ 4,7
Conseil de prud'hommes	145.522	+ 1,8	156.334	+ 2,2	* ⁴ 166.094	-
Tribunaux de commerce	* ¹ nd	-	298.632	+ 8,3	* ¹ -	-

*¹ - Chiffres non disponibles

*² - Chiffres provisoires

*³ - hors contentieux électoral politique (données non disponibles)

*⁴ - fichier incomplet

II - DURÉE MOYENNE DE RÉGLEMENT DES AFFAIRES (mois)

	1988	1991	1992	1993 *
Cours d'appel	16,9	14,0	13,8	13,3
Tribunal de grande instance	10,5	9,3	9,4	9,3
Tribunal d'instance	4,4	4,4	4,7	4,8
Conseil de prud'hommes	10,5	9,2	9,1	9,4

* chiffres provisoires

A. LA POURSUITE DE LA MONTÉE DES CONTENTIEUX CIVILS

Afin de ne pas alourdir à l'excès le présent rapport, on voudra bien se reporter aux tableaux reproduits ci-après.

1. Activité judiciaire civile en 1993

Le nombre des affaires nouvelles portées devant les **cours d'appel** a connu une forte progression depuis 1988. Celle-ci s'est accélérée en 1993 (+ 8,7 %), en raison principalement du contentieux lié au droit des affaires (+ 13 % par an). La durée moyenne de traitement continue à baisser mais la progression du nombre des affaires terminées suit de plus en plus difficilement celle des affaires nouvelles.

Le nombre d'affaires introduites dans les **tribunaux de grande instance** a augmenté de 2,4 % en 1993, à raison, principalement, de la création du juge de l'exécution qui constitue bien souvent un troisième degré de juridiction. Le nombre des affaires terminées a fortement progressé (+ 5 %) et la durée moyenne de traitement des litiges a retrouvé son niveau de 1991 (9,3 mois).

Dans les **tribunaux d'instance**, la progression du contentieux est plus forte (+ 4,7 %), mais le transfert aux tribunaux de grande instance d'une partie du contentieux lié au surendettement a permis d'en limiter les effets. Par ailleurs, les gains de productivité sont importants : les affaires terminées ont augmenté de 7,1 % en 1993. Les modifications apportées à la procédure de traitement du surendettement par les projets de loi en cours de discussion devraient alléger sensiblement les rôles dès 1995.

2. Activité judiciaire pénale

Le volume des affaires reçues par les **cours d'appel** marque une baisse sensible (- 5,4 %), assortie de variations annuelles erratiques.

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS PÉNALES

I. ÉVOLUTION DES POURSUITES DEVANT LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

	1988	1990	1992	1993
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal correctionnel	483.084	483.902	433.052	415.724
variation annuelle (%)	- 6,1	- 1,2	- 6,2	- 4,0
dont : Comparution immédiate	32.862	38.872	41.472	40.742
%	6,8	8,0	9,6	9,8
Convocation sur PV du procureur	11.304	10.384	9.417	9.463
%	2,3	2,1	2,2	2,3
Convocation par OPJ	36.612	76.360	120.192	128.979
%	7,6	15,8	27,7	31,0
Citation directe	359.282	321.845	226.340	204.254
%	74,4	66,5	52,3	47,1
Ordonnance de renvoi	43.024	30.441	35.631	32.286
%	8,9	7,7	8,2	7,8
Affaires dont a été saisi le juge d'instruction	57.455	53.652	53.505	47.844
variation annuelle (%)	- 2,6	- 3,6	+ 3,0	- 10,6
Affaires dont a été saisi le juge pour enfants	41.547	44.749	43.346	34.785
variation annuelle (%)	- 12,2	- 3,5	- 0,1	- 19,8

II. ÉVOLUTION DES POURSUITES DEVANT LES TRIBUNAUX DE POLICE ET LES OFFICIERS DU MINISTÈRE PUBLIC

en milliers

	1990		1991		1992		1993	
		variation annuelle		variation annuelle		variation annuelle		variation annuelle
Officiers du ministère public								
PV ayant donné lieu à une amende majorée	9.453	+ 26,3	9.922	- 2,4	11.437	+ 11,3	11.527	+ 0,8
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuites (contravention de 5e classe)	1.669	+ 5,4	1.568	- 6,0	1.468	- 6,4	1.208	- 17,3
dont : citation directe	386	+ 3,0	364	- 5,4	349	- 4,2	298	- 14,9
ordonnance pénale	1.283	+ 6,1	1.203	- 6,2	1.118	- 7,1	911	- 18,6
Parquet								
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuites (contravention de 5e classe)	158	+ 1,4	144	- 8,4	138	- 4,5	131	- 4,2
dont : convocation sur PV	2,2	+ 1,1	2,6	+ 16,4	3,5	+ 36,5	3,9	+ 12,5
citation directe	96	- 4,2	87	- 8,9	83	- 4,0	74,6	- 10,8
ordonnance pénale	60	+ 11,9	55	- 8,4	51	- 7,4	52	+ 2,9

Devant le **tribunal correctionnel**, le nombre des affaires a également baissé (- 13,9 % depuis 1988) et surtout **l'utilisation croissante des procédures rapides** accélère le traitement des dossiers. C'est ainsi que 31 % des affaires poursuivies font recours à l'OPJ et que les comparutions immédiates ont progressé de 24 % entre 1988 et 1993, la citation directe restant toutefois le mode de poursuite le plus utilisé (49,1 % en 1993 ; 74,4 % en 1988).

L'**extension des compétences du juge unique** prévue par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative devrait également améliorer les délais de jugement en libérant des juges qui siègent actuellement dans les formations collégiales.

Devant les **tribunaux de police**, la procédure de l'amende forfaitaire traitée par les officiers du ministère public a fortement augmenté depuis 1988 pour se stabiliser autour de 11 millions, tandis que le nombre des décisions continue de diminuer (- 8 % pour les ordonnances pénales et - 10 % pour les autres modes de poursuite).

Les délais de jugement varient sensiblement selon le type de contentieux considéré : les délits relatifs à la circulation routière (un quart des contentieux correctionnels) sont traités en 5,3 mois (7,6 mois en 1988), tandis que les infractions de vols et de recels, autres contentieux de masse, le sont dans des délais stables depuis 1988 (11 mois). Quant à la durée moyenne de l'instruction, elle tend à s'allonger légèrement.

B. DES PERSONNELS RENFORCÉS MAIS TOUJOURS TRÈS SOLLICITÉS

1. Les magistrats

Ainsi que le montre le tableau reproduit ci-contre, notre pays compte plus de 27 000 magistrats, professionnels ou non, ce qui le place dans une position comparable à celle de ses principaux voisins, même si l'Allemagne, pour un effectif voisin, n'a que des magistrats professionnels, qui donc consacrent toute leur activité à la Justice.

Les projets de loi en cours d'examen au Parlement prévoient le recrutement de nouveaux magistrats non-professionnels,

**EFFECTIFS BUDGÉTAIRES ET RÉELS DES MAGISTRATS
EN FRANCE AU 1ER SEPTEMBRE 1994**

	Effectif budgétaire	Effectif réel
Magistrats de l'ordre judiciaire	(1) 6 138	(2) 6.197
Membres de la juridiction administrative		
- Membres du Conseil d'Etat	217	187
- Magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	583	526
<i>Total des membres de la juridiction administrative</i>	800	713
Membres de la juridiction financière (2)		
- Magistrats de la Cour des Comptes	268	211
- Magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes	348	313
<i>Total des membres de la juridiction financière</i>	616	524
Total des magistrats professionnels	7 552	7 434
- Prud'hommes		14 646
- Juges élus des tribunaux de commerce		3 273
- Assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale ..		210
- Assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux		1 792
Total des magistrats non professionnels		19 921
TOTAL DE L'ENSEMBLE DES MAGISTRATS	27 473	27 355

(1) Pour un effectif total de 6 583.

(2) Soit seulement 80 vacances grâce au maintien en activité en surnombre de 139 magistrats.

-«juges de paix», conseillers de cours d'appel en service extraordinaire-, et de **300 magistrats professionnels**.

Quel est l'effectif idéal ? Quel est celui qui permettrait de maintenir les délais de jugement à leur niveau actuel ?

Faut-il, par exemple, comme semble le laisser entendre un récent numéro du *Courrier de la Chancellerie* (mars 1994), estimer qu'à effectifs constants les délais moyens de jugement des affaires civiles passeront de 4,7 mois en 1992 à 7,3 mois en 2002 et donc préconiser une croissance des effectifs de l'ordre de 1 700 magistrats sur 20 ans ?

La réponse est difficile à donner car, outre des considérations budgétaires et de qualité des recrutements, d'autres facteurs que la création de postes de magistrats permettent de maîtriser les délais de traitement des affaires. Ainsi en est-il de l'informatisation et de la simplification des procédures, de l'allègement des tâches non juridictionnelles actuellement dévolues au juge, de la constitution d'équipes autour du juge, du développement des techniques de prévention des contentieux ou du traitement extrajudiciaire de certains litiges.

Or, les projets de loi actuellement en discussion prévoient précisément de développer tous ces moyens d'alléger les tâches du juge. Ils annoncent en outre une révision de la carte judiciaire qui pourrait contribuer à rééquilibrer la charge de travail entre les juges dont le rapport Carrez a mis en lumière les très fortes distorsions.

C'est ainsi que dans les cours d'appel, l'écart moyen de la charge de travail entre les trois cours les plus chargées et les trois cours les moins chargées (hors Paris, Corse et DOM) est de 1 à 2 pour les magistrats du siège, de 1 à 2,5 pour ceux du parquet et 1 à 2 pour les fonctionnaires. Pour les tribunaux d'instance, l'écart moyen entre les vingt-cinq plus chargés et les vingt-cinq moins chargés est de 1 à 3 pour les magistrats du siège, de 1 à plus de 3 pour ceux du parquet et de 1 à 2,5 ou plus pour les fonctionnaires. Dans les tribunaux d'instance, l'écart est de 1 à 8,86 pour les juges et de 1 à 5,39 pour les fonctionnaires.

a) l'évolution des effectifs

De 1991 à 1995, le nombre des magistrats devrait progresser de 5 901 à 6 029, le nombre des vacances étant réduit de 330 en 1990 à 80 au 1er septembre 1994.

Le projet de loi de finances prévoit la création de 60 emplois de magistrats répartis comme suit :

- 5 à l'administration centrale,
- 15 dans les cours d'appels (dont 6 postes de conseillers en service extraordinaire sur les 30 prévus par la loi de programme),
- 8 «placés» auprès des chefs de cour d'appel (pour un effectif actuel de 83),
- 10 dans les parquets,
- 8 au siège des TGI
- 6 dans les tribunaux pour enfants
- 6 pour l'application des peines
- 2 pour la mise en oeuvre de la réforme, actuellement en discussion, permettant la sélection des pourvois à la Cour de cassation.

Il convient en outre de signaler le recrutement de 160 «juges de paix», soit l'équivalent budgétaire de 16 emplois de magistrats.

En raison du faible nombre des départs à la retraite, qui résulte du caractère très déséquilibré de la pyramide des âges, le nombre des recrutements aurait dû baisser en 1994 et continuer de baisser en 1995. Toutefois, le souci de la Chancellerie, dont le directeur des services judiciaires s'est d'ailleurs fait l'écho auprès de votre rapporteur, est d'essayer de reconstituer, dans la mesure du possible, une pyramide cohérente ; c'est pourquoi le nombre des postes mis au concours de l'Ecole nationale de la Magistrature a été fixé à 110 en 1994 (pour 140 demandés) et qu'il conviendrait que le ministère du budget accepte de le fixer à un niveau au moins équivalent en 1995.

Si jamais le nombre des recrutements venait à excéder les emplois disponibles à la sortie de l'école, la Chancellerie pourrait favoriser les détachements dont on constate d'ailleurs l'augmentation régulière (143 en 1989 ; 224 en 1994). Cette pratique, au développement de laquelle les organisations professionnelles de magistrats sont favorables, a en outre l'avantage de permettre aux intéressés d'acquérir pendant trois ans une véritable connaissance de l'administration.

Parallèlement au recrutement par concours qui est devenu très sélectif (1 reçu pour 17 candidats), il est également envisagé de développer le recrutement latéral réformé en 1992 et qui fournit certains candidats de qualité.

b) la fin de la restructuration du corps et l'amélioration du régime indemnitaire

Le plan de restructuration du corps des magistrats engagé en 1991 prévoyait la transformation sur cinq ans de 1 315 emplois. Assortie d'une revalorisation indemnitaire progressive, cette restructuration a assoupli les perspectives de carrière et amélioré la situation matérielle des magistrats.

En 1995, 279 emplois seront encore transformés, pour un coût de 14,5 millions de francs, et le **taux moyen des indemnités sera relevé de deux points**, passant ainsi de 33 % à 35 %. On observera, à cet égard, que, si la parité n'est pas encore atteinte avec les juridictions administratives ni, a fortiori, avec les juridictions financières, la situation indemnitaire des magistrats a fait l'objet d'une revalorisation spectaculaire depuis dix ans, le **taux moyen** passant de 19 % à 35 %.

c) des équipes autour des magistrats

Les projets de loi en cours de discussion prévoient le recrutement de «juges de paix», de conciliateurs et d'assistants.

Le projet de loi de finances pour 1995 en tire par avance les conséquences en prévoyant le recrutement et la formation de 160 «juges de paix» (soit l'équivalent de 16 juges à temps plein pour un coût total de 4,1 millions de francs), en augmentant de 2,6 millions de francs les crédits destinés à l'indemnisation et à la formation des **conciliateurs**, enfin en inscrivant une mesure nouvelle d'1,1 million de francs pour la rémunération d'assistants.

Votre commission des Lois estime, sur ce dernier point, que la modestie des ambitions contraste quelque peu avec les besoins. Elle espère que les recrutements opérés en 1995 seront suffisamment probants pour que la mesure soit reconduite et substantiellement augmentée en 1996.

2. Les fonctionnaires des greffes

a) des créations d'emplois modestes

Au 1er septembre 1994, 532 emplois de greffe, soit 2,5 %, étaient encore vacants. Ce taux s'est singulièrement réduit depuis

1992 (966 au 30 juin) grâce à une politique active de recrutement : 40 greffiers en chef, 300 greffiers, 220 fonctionnaires de catégorie C et 87 fonctionnaires de catégorie D ont été ainsi recrutés au cours du présent exercice.

Malgré cet effort, les effectifs demeurent insuffisants et avec 18 639 agents, l'année 1995 ne retrouvera pas le niveau de 18 651 agents atteint en 1992 : il aurait en effet fallu créer pour cela plus des **23 emplois** prévus par le projet de loi de finances. La **levée du gel de 185 emplois** n'est toutefois pas négligeable et ce n'est d'ailleurs que grâce à elle que les engagements de la loi de programme pourront être respectés.... si aucun gel nouveau ne vient priver d'effet la mesure approuvée par le Parlement !

On relèvera par ailleurs que les créations d'emplois prévues par le projet de loi de finances ne feront pas disparaître les **emplois de vacataires** qui existent parfois depuis plusieurs années, ni le recours, aux limites de la légalité, à des **contrats emploi solidarité**. Selon les chiffres communiqués par les organisations professionnelles, ce sont **plus de 1.600 personnes** qui sont ainsi employées dans les greffes, sans avoir reçu le minimum de formation nécessaire ni être soumises à la déontologie la plus élémentaire.

b) la poursuite du repyramidage et une légère amélioration de la situation indemnitaire

Les corps de greffe font l'objet d'une restructuration dont les effets sont étalés sur plusieurs années. 75 emplois de **greffiers en chef** ont ainsi été «**repyramidés**» sur trois ans, 8 le seront encore en 1995. 1 230 emplois de catégories C et D ont été restructurés en emplois de catégorie B depuis 1989 ; 230 devraient encore l'être en 1985.

Quant au **taux indemnitaire**, il progresse en moyenne d'un point par an depuis 1992. L'an prochain, il devrait s'établir à **18 %**.

La situation matérielle des personnels des greffes connaît donc une certaine amélioration, d'ailleurs renforcée par les effets des accords Durafour. Les organisations professionnelles estiment toutefois que l'effort est très insuffisant eu égard à l'enrichissement des tâches des greffes et l'exigence d'une compétence toujours accrue.

c) la nécessité d'engager une véritable réflexion sur les missions des greffes

Votre rapporteur a longuement entendu les principales organisations professionnelles de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires. A l'issue de ces conversations, il lui apparaît qu'une réflexion concertée avec les intéressés doit impérativement être engagée sur les missions des greffes.

Des textes législatifs ou réglementaires récents ou en cours de discussion tendent en effet à accroître leurs tâches sans que ni leur situation ni l'articulation de leurs compétences et de leurs responsabilités avec celles des juges aient été clarifiées. Or, cette clarification passe par une réflexion sur l'organisation des juridictions qu'il convient d'engager sans plus attendre.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les greffes effectuent aujourd'hui des tâches que les textes confient au juge. Il est donc devenu indispensable de procéder à un certain nombre de transferts de compétences et de fixer les limites des compétences susceptibles d'être déléguées aux greffiers.

Par ailleurs, les textes du code de l'organisation judiciaire relatifs à la gestion des juridictions mériteraient d'être clarifiés au moment même où la déconcentration connaît une nouvelle étape avec la création de secrétariats généraux dans les cours d'appel.

Aux termes de l'article 2 du décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires, les greffiers en chef ont en effet *«vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions. Ils ont également vocation à exercer des fonctions d'enseignement professionnel. Des missions ou études particulières peuvent leur être confiées»*. Quant aux greffiers, le décret n° 92-414 du 30 avril 1992 précise qu'ils *«assistent le juge dans les actes de sa juridiction... authentifient les actes juridictionnels... et qu'ils ont également vocation à exercer des fonctions d'encadrement, de gestion, d'accueil et d'information du public»*.

Or les magistrats, et singulièrement les chefs de cours, tendent de plus en plus à se voir confier la responsabilité et la mise en oeuvre de la gestion des juridictions, sans que la spécificité du rôle des greffiers en chef soit respectée. Bien plus, les intéressés, dont la formation juridique a été renforcée, sont de plus en plus sollicités pour exercer certaines missions jusqu'ici confiées au juge ou encore pour préparer le travail de celui-ci.

Sans entrer plus avant dans le débat qui oppose ceux qui mettent avant tout l'accent sur la gestion des juridictions et ceux qui voudraient voir dans le greffier de demain un quasi-juge inspiré du modèle allemand, **vo**tre commission des Lois estime qu'il est **indispensable d'engager une vraie réflexion sur les missions et le statut des greffes car aucune modernisation de l'institution judiciaire n'est envisageable sans leur collaboration active.**

Elle souhaiterait également que l'efficacité de l'action sociale du ministère soit renforcée afin, notamment, que les jeunes greffiers affectés à Paris ou dans la région parisienne puissent être aidés à se loger. Le greffier en chef du tribunal de grande instance de Paris a en effet attiré l'attention de votre rapporteur sur les difficultés de carrière rencontrées par les intéressés, -le salaire de début n'atteint pas 6.000 francs mensuels-, qui, faute de logement, dorment dans leur bureau : la création d'un foyer d'accueil, pour lequel le dossier est prêt, permettrait déjà de résoudre les difficultés les plus criantes.

C. LA REMISE À NIVEAU TRÈS PROGRESSIVE DES ÉQUIPEMENTS

L'analyse des crédits d'équipement judiciaire est compliquée par la succession et le cumul de trois programmes d'équipement correspondant à des dotations distinctes de crédits pour des travaux immobiliers de même nature :

- depuis 1992, un programme pluri-annuel d'équipement,
- en juin 1993, des ouvertures de crédits au titre du plan de relance ,
- à compter du 1er janvier 1995, une programmation sur cinq ans.

1. La mise en oeuvre du programme pluri-annuel d'équipement et de programmes «déconcentrés»

Le plan engagé en 1992 a déjà permis de mener à leur terme plusieurs opérations de rénovation (à Nice en 1993) ou de construction (à Lyon : remise prévue en avril 1995) et d'engager des

opérations importantes d'extension (à Nanterre depuis janvier 1994). Des marchés de maîtrise d'oeuvre ont été conclus et plusieurs opérations déconcentrées de moindre ampleur ont été lancées ou réalisées à Belfort, Tarbes, Blois, Rennes, Douai et Evreux.

Le taux de consommation des crédits dont le faible niveau inquiète votre commission des Lois depuis plusieurs années, -60 % en 1993-, est en voie d'accroissement. D'après les informations fournies par la DAGE, il devrait atteindre, en 1994, **près de 90 %** des crédits de paiement, les retards affectant les crédits délégués étant souvent imputables aux préfets.

La Chancellerie a en effet mis en oeuvre depuis 1991 une **nouvelle méthodologie de programmation** fondée sur l'établissement de schémas directeurs de restructuration dont les opérations sont ensuite approfondies dans le cadre d'études pré-opérationnelles poussées, démarche qui permet de disposer de projets réellement prêts à être lancés avant même la demande d'ouverture des crédits budgétaire. Un meilleur contrôle de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage a également permis l'amélioration des conditions d'engagement des crédits. Reste toutefois à accélérer les procédures de mise en place, par les préfets de région, des crédits de catégorie 2.

2. Les crédits inscrits en 1995 : un effort significatif

En 1995, les services judiciaires bénéficieront de **72,4 % des autorisations de programme** allouées au ministère de la Justice (1.172,889 millions de francs), soit 50 % de plus qu'en 1994. Le niveau des **crédits de paiement** ne suit toutefois pas cette évolution puisqu'il ne progresse que de **8,38 %** (711,899 millions de francs).

Ces crédits devraient toutefois permettre la réalisation d'opérations prévues par le programme pluri-annuel d'équipement des services judiciaires engagé depuis deux ans et la mise à l'étude d'opérations nouvelles.

D'après les informations fournies par la Chancellerie, la réalisation du programme pluri-annuel d'équipement serait dotée de 868 millions de francs en autorisations de programme, dont 680 millions affectés à des constructions neuves.

L'exécution du budget de 1995 devrait notamment voir :

- le lancement des travaux de construction des cités judiciaires de Grasse, Melun et Nantes, des travaux d'extension à Épinal, Le Lamentin, Saintes et des travaux de rénovation et de restructuration à Nice, Béthune, Marseille, Vierzon et Lille ;
- le lancement des études pour la construction des cités judiciaires d'Avignon, Fort-de-France et Pontoise, pour des travaux d'extension et de restructuration à Besançon, Caen, Montpellier et Thonon.

45 millions de francs d'autorisations de programme sont en outre réservés aux opérations de mise en sécurité les plus urgentes et 70 millions de francs d'autorisations de programme sont confiés aux chefs de cours pour des opérations de remise à niveau et de gros entretien.

III. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Après la médiocrité budgétaire qui a caractérisé l'année 1994, le programme pluri-annuel devrait recevoir une première exécution substantielle en 1995, améliorant les capacités de la justice administrative à faire face à la croissance du contentieux.

A. LA DEMANDE DE JUSTICE CONNAÎT UN CERTAIN RALENTISSEMENT DE CROISSANCE

1. Le Conseil d'Etat : une certaine stabilisation

La création en 1988 des cours administratives d'appel avait entraîné une baisse du nombre des contentieux portés devant le Conseil d'Etat mais dès 1990, le nombre des affaires nouvelles reprenait sa croissance. Il semble s'être actuellement **stabilisé un peu en dessous de 11 000 dossiers par an**, déduction faite des séries.

Le nombre annuel des affaires jugées a progressé d'environ 30 % en cinq ans grâce à une meilleure organisation de la section du contentieux. Le nombre des affaires non jugées s'établit toutefois à 23 000.

2. Les cours administratives d'appel : les effets des transferts de contentieux

Les cours administratives d'appel ont enregistré 15 % d'entrées supplémentaires en 1993 (+ 29 % en 1992) mais les transferts opérés à compter du 1er janvier 1994 en matière de fonction publique laissent présager une progression plus sensible pour l'année en cours.

Le nombre des affaires jugées ayant progressé, dans le même temps, de 18 %, le volume des affaires pendantes n'a augmenté que de 7 % (8 520 dossiers) par rapport à 1992 et le délai moyen de jugement s'établit à 14 mois.

3. Les tribunaux administratifs : vers un ralentissement de la croissance du contentieux ?

Les tribunaux administratifs ont encore connu une hausse des recours en 1993 (+ 4 %) mais la progression semble s'être ralentie (+ 12 % en 1992).

Dans le même temps, le nombre des affaires jugées a augmenté de 8 % mais les marges de productivité semblent aujourd'hui très réduites, même si l'on peut imaginer que les réformes procédurales en cours de discussion, -traitement des séries par ordonnances du président et juge unique dans certaines matières-, permettront au juge de mieux se consacrer aux affaires les plus difficiles.

Le stock des affaires en instance s'établit toujours à un niveau très élevé (184 000 dossiers) et le délai moyen de jugement qui a atteint en 1993 un an, 11 mois et 9 jours, ne reflète pas la très grande diversité des délais réels, selon la nature des contentieux, la nature de la procédure retenue et la juridiction saisie.

B. DES CRÉATIONS D'EMPLOIS

1. Dans les cours et les tribunaux : un effort sensible

Le projet de loi de finances pour 1995 crée le cinquième des emplois annoncés par le projet de loi de programme, soit 22 emplois de magistrats et 36 emplois de fonctionnaires des greffes. Il y ajoute 15 emplois de magistrats en surnombre.

Ces emplois et les vacances seront pourvus grâce au recrutement de 48 conseillers (10 par la voie de l'ENA, 6 par le tour extérieur, **32 par recrutement complémentaire** et 15 par détachement) et d'une cinquantaine d'agents (par la voie de concours délocalisés, de mutations ou de détachements pour les emplois du cadre national des préfectures et par la voie de concours nationaux, de mutations ou détachements en ce qui concerne les emplois d'administration centrale).

L'effort programmé en faveur des magistrats est encourageant. Encore faudrait-il qu'il s'accompagne d'un repyramidage du corps des conseillers comparable à celui qui a été mis en oeuvre pour les magistrats judiciaires. Les fonctions retrouveraient ainsi une attractivité supérieure, les carrières seraient améliorées et le ratio d'encadrement s'accroîtrait, ce qui n'est pas inutile.

Les recrutements d'agents de greffe apparaissent en revanche modestes au regard des besoins et le **ratio agent de greffe par magistrat continue à se dégrader** : il s'établit à **1,3** alors que le Conseil d'Etat estime que la norme souhaitable est de 1,7.

2. Le Conseil d'État : stagnation

Au Conseil d'État, pour lequel **aucune création d'emploi** n'est budgétée, il est prévu de recruter six élèves à la sortie de l'ENA ; 4 postes sont en outre offerts au tour extérieur et la mobilité devrait permettre d'affecter 7 personnes.

Les effectifs de **fonctionnaires** seront en revanche renforcés en 1995 grâce à la création de **9 emplois**.

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(millions de francs)

	1995	1994	1995/1994 %
Dépenses ordinaires			
Titre III	554,123	525,312	+ 5,4
Titre IV	7,801	7,942	- 1,7
TOTAL DO	561,924	539,254	+ 4,2
Dépenses en capital			
Titre V			
AP	40,000	6,950	+ 574
CP	37,000	9,950	+ 371
TOTAL CP	37,000	9,950	+371
TOTAL GÉNÉRAL (DO + CP)	598,924	543,204	+ 10,2

II. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

activité, créations de postes, crédits de fonctionnement

	Affaires enregis- trées	%	Décisions rendues	%	Création de postes CAA + TA		Crédits de fonctionnement	
					Conseil- lers	Greffes	Millions de francs	%
1990	69 853	- 2,10	60 195		53 *2	38	37,729	+ 2,33
1991	73 922	+ 5,82	70 819	+ 17,65	28	30	42,729	+ 13,25
1992	*19 4 082	+ 13,74	*1 72 176	+ 1,92	12	0	42,729	0
1993	97 824	+ 14	78 217	+ 8,3	10	20	41,876	- 2,00
1994	n.c.	-	n.c.	-	22	36	-	-

*1 corrigé des séries

*2 mise en place des cours administratives d'appel

C. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT PARTICULIÈREMENT IMPORTANT

L'effort consenti en faveur des juridictions administratives devient enfin significatif. Le projet de loi de programme a prévu d'ouvrir 200 millions de francs d'autorisations de programme : le projet de loi de finances pour 1995 procède à une première ouverture de crédits à hauteur de **40 millions de francs d'autorisations de programme** et de 37 millions de francs de crédits de paiement, soit le cinquième des crédits annoncés.

1. Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

En 1994, l'essentiel des moyens a été consacré au relogement du tribunal administratif de Montpellier, à la rénovation des locaux du tribunal administratif de Caen et à l'acquisition d'un immeuble en vue du relogement du tribunal de Poitiers.

En 1995, il devrait être procédé au relogement du tribunal administratif d'Amiens (6 millions de francs) et à la réalisation de la première tranche du relogement du tribunal de Lille (20 millions de francs sur un coût global estimé à 30 millions de francs).

Rappelons par ailleurs qu'il devrait être procédé aux cours des exercices suivants à la création de deux tribunaux administratifs pour désengorger les tribunaux de Paris et de Versailles et de deux cours administratives d'appel.

2. Le Conseil d'Etat

En 1995, le Conseil d'Etat pourra disposer de 11 millions de francs de crédits de paiement pour 16 millions de francs d'autorisations de programme. L'essentiel de ces crédits est affecté à des travaux d'extension du Palais Royal par le creusement de la cour de l'Horloge afin d'y aménager en sous-sol des salles d'archives et de réunions ainsi que des ateliers.

On relèvera enfin que l'Assemblée nationale a prélevé sur la réserve parlementaire un crédit supplémentaire de 3 millions de francs pour accélérer la mise en place du système informatique ARIANE.

A N N E X E N ° 1

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE CROISSANCE

Dans l'exercice traditionnel de sa mission de contrôle des traitements automatisés de données nominatives et des fichiers comme dans le développement récent de ses activités de veille technologique, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a connu en 1993, une **forte croissance d'activité**.

Si les demandes d'avis n'ont progressé que de + 3 %, le nombre de déclarations a en revanche augmenté de 34 % et celui des déclarations simplifiées de 55 %, soit au total 34.426 dossiers de formalités préalables, ce qui porte à 324 529 le nombre des fichiers déclarés à la CNIL.

La Commission a par ailleurs reçu **1 856 plaintes (+ 19,4 %)**. Elle a en outre effectué 20 missions de contrôle et 35 visites sur place. Enfin, elle a adressé trois avertissements et effectué une dénonciation au Parquet.

B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

En 1994, la CNIL a disposé d'un budget de 25,7 millions de francs (+ 8,25 % par rapport à 1992), ce qui lui a permis de porter ses effectifs à **54 personnes**.

Le projet de loi de finances pour 1995 lui alloue un budget de l'ordre de **30 millions**, soit une progression de **7,78 %** par rapport à l'an dernier. La Commission pourra ainsi renforcer ses effectifs et entreprendre la première phase de son schéma directeur informatique 1995-1999.

ANNEXE N° 2

Aide juridique et frais de justice

A. L'AIDE JURIDIQUE : UNE CERTAINE STABILISATION

1. L'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle mise en oeuvre par le bureau d'aide juridictionnelle, les greffes, les CARPA, –pour la rétribution des avocats–, et le Trésor public, –pour la rémunération des autres auxiliaires de justice–, est financée par la dotation budgétaire inscrite au chapitre 37-12.

De 1990 à 1993, cette dotation est passée de 434 millions de francs à 1.197 millions de francs, soit une croissance de 176 %. En 1994, la dotation s'est stabilisée à 1.057 millions de francs (-100 millions). En 1995, elle est à nouveau réduite de 12,39 millions en dépit de la revalorisation de 1,56 % de la rétribution des missions demeurée inchangée en 1994. L'unité de valeur atteindra ainsi 130 francs.

2. L'aide à l'accès au droit

La mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit s'est développée en 1993 et confirmée en 1994 avec l'augmentation du nombre des conseils départementaux de l'aide juridique (10) et la mise à l'étude de nouveaux projets de convention constitutive (46).

L'Etat a jusqu'à présent subventionné cette aide en prélevant 2,230 millions de francs sur les crédits «missions de modernisation» mais les autres acteurs, –organique professionnels et collectivités locales– sont plus lents à se manifester.

3. Aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue

La loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale a ouvert aux personnes gardées à vue la faculté de demander à la présence d'un avocat après 20 heures de garde à vue.

Un système de rétribution des avocats intervenant à ce titre a été prévu, avec retard, par la loi du 24 août 1993. Ses modalités d'application ont été fixées par un décret du 4 février 1994 qui fixe à 300 francs par intervention le montant de base de la contribution de l'Etat.

En raison des mouvements de grève dans certains barreaux, les interventions n'ont pas dépassé 10.000 en 1993. En 1994, elles devraient être de l'ordre de 30.000.

B. Les frais de justice et les réparations civiles : une explosion difficile à maîtriser

1. Les frais de justice

Les frais de justice connaissent une évolution préoccupante. Depuis 1992, le taux de dépassement des crédits évaluatifs s'est en effet aggravé, passant de 8,2 % en 1992 à 12,8 % en 1993, pour un montant total de **1 109,8 millions de francs**.

Anticipant sur une nouvelle hausse de ces dépenses, le projet de loi de finances pour 1995 a inscrit près de 1.309 millions de francs à ce titre.

La Chancellerie explique cette évolution par l'effet des réformes législatives récentes, la croissance et l'évolution de la nature des contentieux, les exigences des magistrats et des parties dans l'administration de la preuve en matière pénale.

2. Les réparations civiles

Le projet de loi de finances pour 1994 a également prévu une augmentation très substantielle (+ 77 %) des crédits évaluatifs destinés aux réparations civiles. Au 1er août 1994, les crédits inscrits (7,7 millions de francs) avaient déjà été consommés plus de deux fois.