

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME IV

JUSTICE - SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courriere, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 30), 1639 (tome VII) et T.A. 389.
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 28) (1990-1991).

Lois de finances. - Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA CHANCELLERIE POUR 1991	6
II. LES PRINCIPALES MESURES CONCERNANT LES SERVICES JUDICIAIRES	8
III. L'ACTIVITÉ DES COURS ET TRIBUNAUX DE L'ORDRE JUDICIAIRE	10
1. Les juridictions	10
2. Les contentieux traités	12
IV. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	15
1. Le Conseil d'Etat	15
2. Les Cours administratives d'appel et les Tribunaux administratifs	16
V. LES ORIENTATIONS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ...	18
VI. LES PROGRÈS DE L'INFORMATIQUE DE GESTION JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE ET L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS	20
1. Les progrès de l'informatisation	20
2. L'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés	22
VII. L'AIDE LÉGALE	23

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1991 accordait initialement au ministère de la Justice 18,013 milliards de francs en crédits de paiement soit une augmentation de 6,72 % en francs courants par rapport au budget dévolu à la Chancellerie en 1990.

Cette progression est à apprécier au regard de la croissance du budget général de l'État qui est de deux points inférieure à celle du budget de la Justice.

Au moment de la présentation du projet, il avait été d'abord indiqué que la progression réelle des moyens mis à la disposition de la Chancellerie serait de 12,7 % pour 1991. Ce chiffre a été critiqué du fait de son mode de calcul : la comparaison des crédits 1990 et des propositions pour 1991 était opérée abstraction faite de certains «effets de structure» comme le transfert à un fonds extra-budgétaire de la charge de l'indemnisation des victimes d'infractions, le transfert à la Chancellerie des personnels et des crédits de fonctionnement et d'équipement des juridictions administratives ainsi que de la réduction des dépenses en capital inscrites au titre du programme de construction, actuellement en voie d'achèvement, des nouvelles prisons. Il donne néanmoins un aperçu de l'effort consenti.

D'autres statistiques sur l'évolution 1990-1991 doivent éclairer notre débat. D'un montant prévu de près de 1,3 milliard de francs, les autorisations de programme enregistrent une progression de 34,14 %.

Les mesures nouvelles s'élevaient à 1,413 milliard de francs c'est-à-dire, en francs constants, quelque 60 % de plus que le montant moyen des mesures nouvelles relevé depuis 1982.

En deuxième délibération devant l'Assemblée nationale, le Garde des Sceaux a proposé, par amendement, une légère augmentation des crédits de paiement soit 24,95 millions de francs se décomposant de la manière suivante : un million de francs pour l'administration centrale, 5 millions de francs en faveur des personnels des greffes, 7 millions de francs en faveur de l'informatique d'initiative locale, 2 millions de francs en faveur des personnels pénitentiaires et du Milieu Ouvert, 9,8 MF en faveur de l'équipement des juridictions (4 MF pour des travaux d'entretien immobilier dans les cours et tribunaux, 0,8 MF pour le tribunal de grande instance de Nanterre, 2 MF pour le Conseil d'Etat et 3 MF pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs).

Sans tenir compte de 645 emplois résultant du transfert à la Chancellerie des postes de fonctionnaires des juridictions administratives, le projet de loi de finances pour 1991 propose la création nette de 1 216 nouveaux emplois dont 325 dans les services judiciaires, 811 dans l'administration pénitentiaire et 26 dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les 2 132 créations nettes d'emplois enregistrées en 1990 avaient comme support essentiel la création de 1 999 postes dans les services pénitentiaires principalement au titre de la mise en service des nouvelles prisons. Les services judiciaires n'avaient, quant à eux, bénéficié que du renfort de 65 nouveaux postes budgétaires.

Pour 1991, le projet de budget des services judiciaires, qui prévoit, notamment, la création de 25 nouveaux emplois de magistrats et 190 nouveaux emplois de fonctionnaires, connaîtra une progression globale d'environ 12 %.

L'année 1991 sera-t-elle donc une année prioritaire pour la Justice ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre le 22 février dernier ?

A l'évidence, les avis sont très partagés sur cette question et la discussion budgétaire permettra à chacun d'exprimer son point de vue. Il ne serait pas objectif d'oublier le contexte difficile, résultant d'une situation internationale nouvelle, dans lequel ce projet de budget a été élaboré.

Comme lors des précédents débats budgétaires, votre rapporteur pour avis exposera, avec le maximum d'objectivité, après un bref rappel des grandes orientations de ce budget, la situation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, celle des juridictions administratives qui relèvent désormais du budget du ministère de la Justice, enfin les évolutions constatées dans l'Administration

centrale. Seront ensuite évoqués les progrès de l'informatique et, en corrolaire, l'activité de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

En conclusion, votre rapporteur pour avis insistera, plus qu'à l'accoutumée, sur l'aide légale dans la perspective du projet de réforme qui devrait être soumis au Parlement lors de la session de printemps 1991.

I. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA CHANCELLERIE POUR 1991

Ces orientations sont au nombre de trois :

- l'adaptation du service public de la justice ;
- l'amélioration de la condition des personnels ;
- la modernisation de l'administration de la justice.

• **L'adaptation du service public de la justice aux besoins tend à :**

- assurer un égal accès au droit et à la justice.

Les progrès enregistrés dans la réduction de la durée de traitement des procédures sont jugés fragiles en raison d'une reprise de la progression des affaires nouvelles depuis 1988.

La Chancellerie constate que le fonctionnement de la Justice est mis en cause par l'encombrement des juridictions des grands centres urbains, les contentieux nouveaux et l'insuffisante organisation de l'accueil des justiciables.

L'effort se traduira en 1991 par la création de **25 emplois de magistrats et de 220 emplois de personnels dans les greffes**, (sur les 300 créations d'emplois de fonctionnaires), dont 30 pour l'amélioration de l'accueil.

Mais le redressement du service public requiert, aussi, un renforcement de l'effort de formation continue des personnels et une amélioration de l'évolution du déroulements des carrières.

- renforcer les dispositifs de prévention

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, après un budget 1990 de consolidation, le présent projet de budget marque la volonté de poursuivre l'effort de reconstruction autour d'un service fondé sur des schémas départementaux.

- rationaliser le traitement des dossiers et des procédures

A cet égard, le nouveau schéma directeur informatique 1990-1994 s'est fixé des objectifs ambitieux : 14 000 postes de travail en 1994. Il permettra de remédier à l'obsolescence des applications et matériels existants (casier judiciaire national, bureau d'ordre pénal de la région parisienne) et d'implanter l'application «prise en charge des détenus» dans les nouveaux établissements pénitentiaires.

Aux trois applications prioritaires, s'ajoutera une quatrième application à caractère national, celle relative à la «chaîne civile».

45 millions de francs devraient être réservés au développement de l'informatique d'initiative locale.

• **L'amélioration de la condition des personnels se traduit par :**

- la revalorisation des situations financières des personnels ;

- la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats (+ 41,49 millions de francs) ;

- des mesures de restructuration et de repyramidage ;

- le renforcement des dispositifs de formation.

L'accord sur la formation continue conclu le 30 mars 1990 avec les organisations syndicales entraîne la création de 50 emplois destinés à la mise en place d'un dispositif de formation déconcentrée et une majoration des crédits de fonctionnement : 19 MF pour le développement de la formation continue et 6,5 MF pour la formation initiale.

- le développement de l'action sociale

La proportion importante des personnels de catégorie C et D à la Chancellerie (plus de 62 % des effectifs contre 40 % pour l'ensemble des personnels civils de l'Etat), impose un effort en matière d'action sociale.

• **La modernisation de l'administration de la justice**

On notera parmi les principales orientations :

- le renforcement de l'encadrement de l'administration centrale et la création d'échelons de gestion déconcentrée :

Pour l'administration centrale, les dix-huit créations d'emplois et les transformations prévues modifient la structure des postes en renforçant l'encadrement et les compétences techniques de certains services.

- la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion :

Sur le plan budgétaire, cette évolution se traduit par l'intégration de la Cour de cassation, des cours d'appel et des juridictions des territoires d'outre-mer dans le chapitre global existant pour les juridictions du premier degré.

- la restructuration et la modernisation des parcs immobiliers.

II. LES PRINCIPALES MESURES CONCERNANT LES SERVICES JUDICIAIRES

L'enveloppe que le projet de budget de la Chancellerie pour 1991 consacre aux services judiciaires fait apparaître un montant de 712 millions de francs en mesures nouvelles. Si l'on prend en compte le transfert à un fonds extra-budgétaire des crédits d'indemnisation des victimes d'infractions, le budget des services judiciaires est en progression de 12 % par rapport à 1990.

Le budget de l'année dernière avait prévu la création de 65 emplois. Le présent projet de loi de finances marque la volonté du gouvernement de renforcer progressivement les effectifs : 325 créations d'emplois sont ainsi prévues dont 25 de magistrats et 190 de fonctionnaires.

On relèvera, d'autre part, la création de 30 emplois de greffiers pour améliorer l'accueil dans les juridictions tandis que 50 nouveaux greffiers devraient permettre de combler les emplois vacants dus au développement de la formation continue.

30 nouveaux emplois devraient enfin accompagner la mise en place des services locaux d'administration de la justice.

Outre les mesures de repyramidage des corps tant chez les magistrats que chez les fonctionnaires, il est à noter que l'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique signé le 6 janvier 1989, dit protocole «Durafour», se traduira par des mesures dont le coût a été évalué à 34 MF.

Par ailleurs, le projet de budget prévoit de revaloriser le régime indemnitaire des fonctionnaires des greffes et surtout celui des magistrats dont le taux indemnitaire moyen serait ainsi porté à 31 % du traitement brut. La remise à niveau engagée depuis 1988 devrait donc s'élever l'année prochaine à 133,5 MF.

L'effort consenti en faveur de la formation continue pour les magistrats et les personnels des greffes devrait, d'autre part, s'accompagner de transformations d'emplois (100 postes d'agents administratifs se transformeraient ainsi en poste de greffiers).

En ce qui concerne les moyens de fonctionnement des juridictions, il est à souligner l'inscription d'une dotation de six millions de francs pour financer des actions de modernisation et l'augmentation du parc automobile (45 véhicules d'un coût de 3,37 MF).

Les crédits consacrés à l'amélioration de la maintenance et de l'entretien des bâtiments judiciaires devaient initialement s'élever à 9 MF, soit une augmentation de 24 % par rapport à l'année dernière. A l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé d'augmenter ces crédits de 4,8 millions de francs.

La construction de nouvelles cités judiciaires ainsi que la réhabilitation des actuels palais de justice demeurent une préoccupation prioritaire.

Dans la perspective d'un programme pluriannuel d'équipement, on relèvera, dès 1991, une progression sensible des autorisations de programme par rapport à l'année dernière puisque sont inscrits à ce titre 480 MF contre 305 MF. Sont également prévus l'engagement de travaux pour la construction de la cité judiciaire de Lyon, l'achèvement de la construction de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand, et enfin, l'acquisition de nouveaux locaux à Evry.

75 MF sont, enfin, inscrits au titre de l'aide légale qui fera l'objet de développements ultérieurs.

III. L'ACTIVITÉ DES COURS ET TRIBUNAUX DE L'ORDRE JUDICIAIRE

1. Les juridictions

Sans revenir sur la nécessité de renforcer globalement les effectifs tant de magistrats que de fonctionnaires, la Chancellerie poursuit une politique de « redistribution » des effectifs afin de prendre en compte les différences de situation existant entre les diverses juridictions.

Il est, ainsi, à noter qu'en 1990, sept cours d'appel particulièrement chargées ont bénéficié d'un renforcement de leurs effectifs. En outre, aux termes d'un décret du 29 mars 1990, cinq cours d'appel ont vu le nombre de leurs chambres s'accroître.

Le décret du 11 mai 1988 a, quant à lui, déterminé les juridictions dont la compétence territoriale serait étendue à l'emprise de certains aérodromes.

Il a été procédé récemment à la création de tribunaux dans des régions où le besoin s'en faisait sentir. On relèvera ainsi la création d'une chambre commerciale au tribunal de grande instance de Savernes, d'un tribunal d'instance à Elboeuf, d'un tribunal pour enfants à Roanne, enfin d'un tribunal de commerce à Foix ainsi que le demandait votre rapporteur pour avis depuis de nombreuses années.

Le budget de 1990 avait amorcé le rééquilibrage des moyens humains des services judiciaires en localisant les emplois nouveaux de magistrat : ainsi les neuf emplois de juge de l'application des peines ont été attribués aux tribunaux de grande instance appelés à subir une charge de travail supplémentaire du fait de l'ouverture d'une « nouvelle prison » ; deux emplois étaient, d'autre part, créés pour tenir compte de l'augmentation de l'activité judiciaire dans les territoires d'outre-mer.

En 1991, cette politique sera poursuivie : les cinq nouveaux emplois de juges de l'application des peines sont destinés à accompagner l'ouverture de nouvelles prisons.

Les dix nouveaux emplois de juges des enfants devraient, par ailleurs, renforcer les juridictions des mineurs dans les départements sensibles sur le plan de la délinquance des jeunes.

On n'oubliera pas de rappeler les effets positifs de la loi du 26 décembre 1986 et de celle du 7 janvier 1988 qui offrent aux magistrats des cours et tribunaux atteints par la limite d'âge la faculté de se maintenir en activité pour une période de 3 ans. Ce dispositif concerne actuellement 177 magistrats qui apportent aux juridictions un renfort temporaire mais précieux.

D'autre part, il est apparu que l'affectation de magistrats auprès des chefs de cour avait utilement remédié à des vacances d'emploi fâcheuses pour le fonctionnement harmonieux des juridictions. Le projet de budget pour 1991 prévoit de placer six nouveaux magistrats auprès des chefs de cour. Cette mesure devrait porter l'effectif disponible à 62 postes.

En ce qui concerne les fonctionnaires des greffes, le budget pour 1990 avait prévu la création de 50 emplois dont 18 emplois de greffiers et 32 emplois de catégories C et D.

Là encore, ces créations s'étaient inscrites dans le cadre d'une politique de localisation prenant en compte les contraintes spécifiques de certaines juridictions. Onze nouveaux emplois ont, ainsi, permis de combler des vacances résultant de formations liées au développement de l'informatique tandis que six emplois étaient destinés aux services locaux d'administration de la justice auprès des cours d'appel.

Indiquons à cet égard que six structures de ce type (Paris, Rennes, Lyon, Bordeaux, Montpellier et Dijon) seront prochainement mises en place auprès des chefs de cour d'appel. Ces services devraient permettre la mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration en mettant à la disposition des chefs de cour d'appel des services plus adaptés en matière de gestion de moyens.

Douze services locaux devraient être créés en 1991.

Le projet de budget pour 1991 prévoit la création de 300 emplois de fonctionnaires dans les services judiciaires. Les objectifs de ces créations devraient être pour l'essentiel :

- la mise en place de services d'accueil et l'installation de greffiers auprès des chefs de cour pour assurer le remplacement des agents absents ;

- la poursuite de la mise en place des services locaux d'administration de la justice ;

- le développement de la formation continue par le renforcement des effectifs de formateurs en matière informatique et des moyens de l'Ecole nationale des greffes de Dijon ;

- enfin, l'augmentation des effectifs de fonctionnaires dans les tribunaux d'instance.

Ces créations d'emplois s'accompagneront de la poursuite de la politique de transformation d'emplois dans le cadre notamment du «protocole Durafour» : 12 000 emplois devraient être concernés en 1991 par ces mesures.

En deuxième délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé d'abonder les crédits alloués aux personnels des greffes à raison de 5 millions de francs.

2. Les contentieux traités

S'agissant de l'activité proprement dite des juridictions de l'ordre judiciaire, les statistiques les plus récentes ont été établies en 1989.

L'augmentation du contentieux a, plus particulièrement, concerné les tribunaux d'instance dans lesquels le nombre des affaires nouvelles a progressé de 6,7 % par rapport à 1988.

L'augmentation du contentieux s'est élevée à 5,1 % dans les cours d'appel et 4,5 % dans les tribunaux de grande instance.

On doit constater avec regret qu'en règle générale le stock d'affaires en cours –qui tendait à se réduire ces dernières années– a sensiblement augmenté en 1989 par rapport à 1988.

Si les cours d'appel sont parvenues à résorber une partie minime de leur stock d'affaires (- 0,2 % entre le 31 mars 1989 et le 31 mars 1990), le nombre d'affaires restant à juger au 31 mars 1990 a progressé de 14 %, soit 26 000 dossiers supplémentaires, dans les tribunaux d'instance. Dans les tribunaux de grande instance et dans les conseils de Prud'hommes, le nombre d'affaires restant à juger a augmenté d'environ 5 %.

L'activité des tribunaux d'instance, en dépit de l'accroissement continu du contentieux, s'est malgré tout intensifiée : le nombre des affaires terminées a ainsi augmenté de 6,6 % (contre 0,2 % en 1988). En revanche, dans les cours d'appel, (+ 3,6 % en

1989 contre 5,8 % en 1988) et dans les tribunaux de grande instance (+ 1,2 % en 1989 contre + 4,5 % en 1988), le rythme d'augmentation du nombre d'affaires terminées a été plus faible que l'année dernière.

En conclusion, la situation des juridictions civiles ne laisse pas de rester préoccupante même si la durée moyenne de règlement des affaires tend plutôt à se réduire.

En 1989, cette durée moyenne était :

- de 16 mois dans les cours d'appel ;
- de 9,7 mois dans les tribunaux de grande instance ;
- de 4,3 mois dans les tribunaux d'instance ;
- de 9,5 mois dans les conseils de Prud'hommes.

Ces durées font apparaître une baisse de près d'un mois dans les cours d'appel, les tribunaux de grande instance et les conseils de Prud'hommes par rapport à l'année dernière ; la durée de règlement est restée en revanche stable dans les tribunaux d'instance.

Pour l'activité pénale, on a enregistré, au niveau des cours d'appel, en 1989, une baisse d'activité qui s'explique par l'application en 1988 de la loi d'amnistie. Ces juridictions ont ainsi été saisies de 43 241 affaires contre 47 134 en 1988. Selon des données encore provisoires, les cours d'appel ont prononcé en 1988, 25 896 condamnations contre 33 746 en 1987.

L'activité des tribunaux correctionnels est demeurée stable en 1989 par rapport à 1988 (489 941 affaires ont fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal correctionnel en 1989 contre 483 084 en 1988).

On relèvera ici le développement de la procédure de convocation par officier de police judiciaire mise en place à partir de 1986. Cette procédure a enregistré une progression de 66 % entre 1988 et 1989 et a représenté plus de 12 % des décisions de poursuite devançant ainsi les procédures de comparution immédiate, les procédures de convocation sur procès-verbal du Procureur de la République et les ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel.

Les citations directes demeurent néanmoins largement majoritaires (70 % de l'ensemble) dans les décisions de poursuite.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 1989 on a enregistré dans les parquets 5,2 millions de plaintes, dénonciations et procès-verbaux. 70 % environ de ces affaires ont donné lieu à un classement sans suite, tandis que 55 637 seulement faisaient l'objet d'une saisine du juge d'instruction.

Dans les tribunaux de police, la tendance à la baisse observée depuis 1984 s'est confirmée puisque si l'on compare l'année 1989 et l'année 1987 (l'année 1988 étant trop influencée par les effets de l'amnistie), on a enregistré une incontestable réduction de l'activité. Il a été ainsi rendu, en 1989, 1 089 698 ordonnances pénales contre 1 399 860 en 1987.

S'agissant enfin de la durée de l'instruction des affaires terminées en 1989, on rappellera que la moitié des dossiers criminels a été réglée dans un délai inférieur à douze mois et les trois quarts dans un délai inférieur à dix-huit mois. Seules 13,8 % des affaires criminelles ont duré plus de deux ans.

Plus de 50 % des affaires délictuelles réglées en 1989 avait vu leur instruction s'ouvrir moins de huit mois auparavant et plus de 80 % moins de dix-huit mois auparavant. Seules 11 % des affaires délictuelles ont eu une instruction d'une durée supérieure à deux ans.

La durée moyenne de l'instruction des affaires réglées en 1989 s'est établie à 13,9 mois pour les crimes et 11,2 mois pour les délits.

On rappellera que les crimes représentaient 8,9 % des 52 180 affaires terminées inscrites au Répertoire de l'Instruction en 1989.

IV. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Le Conseil d'Etat

L'activité des sections administratives du Conseil d'Etat a connu, depuis trois ans, une progression continue. Le nombre de textes transmis par exemple à la section de l'intérieur est ainsi passé de 1 078 en 1987 à 1 146 en 1989.

La situation de la section du contentieux a bénéficié en revanche de la création des cours administratives d'appel et du transfert des dossiers de plein contentieux à ces juridictions. La section du contentieux a ainsi enregistré une diminution significative du délai moyen des jugements.

En 1989, pour la première fois depuis une vingtaine d'années, le nombre d'affaires réglées a été supérieur au nombre d'affaires nouvelles (8 237 contre 8 205). Par rapport à 1988, le nombre des affaires réglées a augmenté de 3,8 % tandis que celui des affaires enregistrées régressait de 21 %. Le nombre des affaires en stock a aussi enregistré une diminution d'environ 25 % en passant de 27 767 en 1988 à 22 191 en 1989.

Ces évolutions n'ont pas été sans incidence sur le délai moyen de jugement de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Celui-ci est passé de trois ans six mois en 1988 à deux ans huit mois en 1989.

On notera aussi l'utilisation croissante des nouvelles procédures prévues par la loi du 31 décembre 1987 : ainsi, huit demandes d'avis ont permis de régler dans un délai de trois mois plusieurs centaines d'affaires d'une nature similaire ; par ailleurs la «*commission d'admission des pourvois en cassation*» a rejeté 472 affaires sur 568 dossiers examinés. Cette nouvelle procédure qui permet d'écarter les pourvois manifestement infondés contribue à limiter l'encombrement de la haute juridiction administrative.

On indiquera, enfin, que le transfert de la gestion des juridictions administratives, mis en place par la loi du 31 décembre 1987, se sera opéré en deux étapes : le transfert de la gestion des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours

administratives d'appel en 1990 et le transfert de la gestion du budget et du personnel de greffe des juridictions en 1991.

Un décret du 18 décembre 1989 a chargé le Secrétaire général du Conseil d'Etat, sous l'autorité du vice-président, de la gestion du corps des membres des tribunaux administratifs. Cette réforme a nécessité la mise en place, au Conseil d'Etat, d'un «*Service administratif des cours administratives d'appel*».

Cette structure a bénéficié de l'apport de quinze emplois correspondant aux quinze postes du bureau des tribunaux administratifs du ministère de l'Intérieur.

Afin d'assurer le transfert de la gestion des greffes et du budget des juridictions administratives, le projet de budget de la Chancellerie pour 1991 prévoit la création de quinze emplois nouveaux.

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

• Instituées par la loi du 31 décembre 1987 les cinq cours administratives d'appel, installées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris, ont aujourd'hui dix-huit mois d'activité.

Étalées sur trois exercices budgétaires, les créations d'emplois dans ces nouvelles juridictions ont porté sur 45 postes en 1988, 31 emplois en 1989 et 23 emplois en 1990. Au 1er janvier 1991, 76 emplois de magistrats devraient être pourvus dans les nouvelles juridictions.

Dans les greffes, 138 emplois ont été pourvus au 1er janvier 1990 tandis que 38 postes budgétaires étaient créés au cours de l'année.

S'agissant du contentieux traité par les cours, il convient de prendre en compte le fait que ces juridictions n'ont «*fonctionné*» en 1989 qu'à 40 % de leur potentiel. Les statistiques les plus récentes traduisent néanmoins une augmentation continue de leur activité. Si en 1989, on a enregistré une moyenne trimestrielle de 654 affaires jugées, ces dernières se sont élevées à 827 au premier trimestre 1990 et à 1 254 au deuxième trimestre de cette même année.

Sur les 5 565 affaires transférées du Conseil d'Etat en 1989, 58 % avaient fait l'objet d'un règlement au 1er juillet 1990. Le

nombre des affaires anciennes (c'est-à-dire d'une durée supérieure à deux ans) ne constitue que 18 % du stock en instance. On relèvera encore que plus de la moitié des appels dont sont saisies les cours sont des affaires de nature fiscale.

On soulignera enfin une réduction significative du délai moyen des jugements : il est ainsi passé de deux ans huit mois à un an dix mois entre 1989 et le premier semestre 1990.

• Dans les tribunaux administratifs on relèvera, d'abord, qu'il a été procédé à une augmentation importante du nombre de conseillers (+ 21 % sur l'année 1990).

De 1988 à 1990, l'effectif du corps a ainsi enregistré une progression de 45 % mais ce montant inclut la création des emplois dans les cours administratives d'appel et, de fait, les deux tiers des emplois des nouvelles juridictions ont été pourvus à partir des tribunaux administratifs.

En conséquence, le nombre des conseillers en service dans les tribunaux administratifs est passé de 352 en 1988 à 347 en 1989. Une situation particulièrement préoccupante se manifeste aussi au niveau des greffes.

Les créations d'emplois de conseillers, ces trois dernières années, n'ont en effet été accompagnées d'aucune création d'emploi de greffiers tandis que le nombre des dossiers progressait de 20 % sur trois ans. De sérieuses difficultés de fonctionnement se traduisent notamment par des délais excessifs dans la notification des jugements.

Le contentieux devant les tribunaux administratifs a augmenté en 1989 : 70 629 affaires enregistrées contre 68 205 en 1988.

Si 57 400 affaires ont pu être réglées, cette année, contre 54 478, l'année dernière, le stock d'affaires en instance a progressé, de 1988 à 1989, en passant de 122 790 à 135 980 dossiers.

Le délai moyen de jugement devant les tribunaux administratifs est passé de deux ans trois mois en 1988 à deux ans quatre mois et dix jours en 1989.

On a, cependant, constaté un certain ralentissement du rythme d'augmentation du nombre des recours en 1989 (+ 3,5 % contre + 10,3 % entre 1987 et 1988).

Compte tenu de la date effective d'entrée en fonctions des magistrats recrutés l'année dernière (rappelons que la formation

initiale est de six mois) ainsi que de l'augmentation de la «*productivité*» des tribunaux administratifs (+ 7 % en 1989), la Chancellerie compte, dans les deux ans à venir, sur une stabilisation du stock d'affaires en instance ainsi que sur une diminution des délais moyens de jugement.

S'agissant de la situation matérielle des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le projet de loi de finances revalorise les indemnités de représentation des chefs de juridiction.

Le taux de prime des membres du corps bénéficiera, quant à lui, d'une augmentation de 31 % en 1991. Les effectifs dans les greffes des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs devraient enfin être renforcés par trente nouveaux emplois.

V. LES ORIENTATIONS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit pour les crédits de paiement de l'administration centrale une progression de près de 13,7 %. Ce budget est présenté comme la traduction de deux préoccupations :

- l'adaptation de la structure des emplois à l'évolution des missions ;

- la mise à niveau des moyens ;

A cet effet, le présent projet de budget propose la création de 18 nouveaux emplois afin de remplir un certain nombre de fonctions :

- 3 emplois viendront renforcer l'inspection générale des services judiciaires ;

- 6 emplois permettront la création d'un «*service communication*» à l'administration centrale ;

- 4 emplois faciliteront la restructuration de la «*division informatique*» ;

- 5 emplois, enfin, permettront la mise en place d'une mission «équipements judiciaires» et amélioreront l'encadrement d'un certain nombre de services, dans le domaine notamment de la formation, du contrôle de gestion et de la sécurité pénitentiaire.

L'harmonisation de la gestion des personnels de l'administration centrale se traduira aussi par la transformation de 21 emplois des services extérieurs en emplois d'administration centrale ; 28 autres emplois feront aussi l'objet d'une transformation afin que les effectifs soient mieux adaptés aux besoins des services.

La Chancellerie mettra plus particulièrement l'accent sur l'effort de formation continue. Un crédit de 5 millions de francs est prévu à cet effet afin de développer les actions de formation des agents de l'administration centrale et des services extérieurs, de poursuivre le plan de formation des personnels d'encadrement et d'engager des actions au bénéfice des membres des comités d'hygiène et de sécurité.

En progression de 30 % par rapport à 1989 avec un montant de 13,6 millions de francs, l'action sociale au sein de la Chancellerie se voit elle aussi dotée de moyens accrus.

La politique d'informatisation de l'administration centrale se manifeste d'abord par une mesure nouvelle d'un montant de 6 millions de francs, un crédit de 1,3 million de francs étant par ailleurs prévu pour les vacances. La progression significative des moyens mis au service de l'informatique devrait faciliter la création de supports logistiques communs pour l'exploitation des nouvelles applications nationales (des centres de production régionaux étant d'autre part mis en place), ainsi que la poursuite d'études pour le développement de nouvelles applications.

L'ensemble des actions de modernisation au sein de l'administration centrale bénéficiera d'un crédit d'études de 1 million de francs tandis que la mise en place du «service communication» sera financé par un crédit de 5 millions.

Comme dans d'autres secteurs, la Chancellerie s'attache à moderniser la gestion de ses ressources : à cet effet, elle a «globalisé» la gestion des crédits de matériel et de fonctionnement courant ainsi que celle des crédits de remboursement aux autres administrations telles que les Postes et Télécommunications. Enfin, pour les dépenses d'équipement, le projet de budget prévoit 15 millions de francs, en autorisations de programme pour l'entretien des immeubles soit une augmentation de 1,65 million de francs par rapport à 1990.

En deuxième délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé d'augmenter d'un million de francs les crédits alloués à l'administration centrale.

VI. LES PROGRÈS DE L'INFORMATIQUE DE GESTION JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE ET L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

1. Les progrès de l'informatisation

Un nouveau schéma directeur de l'informatique devrait couvrir la période 1990-1994. Ce nouveau schéma comporte quatre objectifs :

- le renforcement de la crédibilité et de la célérité de l'intervention judiciaire ;

- l'amélioration de la qualité et la cohérence du fonctionnement du service public ;

- le développement de l'efficacité de l'activité d'administration de la justice ;

- enfin, la valorisation des personnels.

Pour atteindre ces objectifs, la Chancellerie a retenu trois axes qui visent :

- à implanter et développer quatre grandes applications informatiques qui sont : la gestion automatisée de la prise en charge des détenus, une nouvelle chaîne pénale, la gestion automatisée du casier judiciaire national, enfin le traitement automatisé des contentieux civils ;

- à accroître l'informatisation de la fonction d'administration de la justice aux plans central, régional et local dans des domaines tels que la gestion des personnels, la tenue des comptabilités, la gestion du patrimoine immobilier ainsi que la fourniture d'informations ;

- à poursuivre l'équipement micro-informatique des services judiciaires par la promotion d'initiatives prises par les personnels de justice.

La Chancellerie fait cependant observer que la mise en place de moyens prenant en compte les initiatives locales devra respecter la cohérence technique des produits et des normes et être compatible avec les plans d'implantation des applications nationales.

Dans cette perspective, on peut évoquer l'organisation de journées d'échange d'informations et de logiciels et, à partir de 1991, l'expérimentation d'une procédure de gestion déconcentrée au profit des chefs de cours et des directeurs régionaux pour les crédits relatifs à l'équipement bureautique.

Une prochaine circulaire devrait définir et préciser la nouvelle politique d'informatique d'initiative locale.

Le coût du nouveau schéma directeur est estimé à 216,5 millions de francs.

151 millions de francs seront consacrés au développement et à l'implantation des quatre applications prioritaires (53 millions de francs pour l'application «prise en charge des détenus», 29,6 millions de francs pour la nouvelle chaîne pénale, 15 millions de francs pour le nouveau casier judiciaire national, 13,9 millions de francs pour la chaîne civile, 39,5 millions de francs étant consacrés aux dépenses communes aux quatre applications) ; 27,8 millions de francs seront alloués à l'informatisation de la fonction d'administration de la justice aux plans central, régional et local, et 45 millions de francs seront réservés aux initiatives locales.

En matière bureautique, un crédit de 19 millions de francs est prévu en faveur des services judiciaires.

Un plan intérimaire regroupant différentes opérations d'extension des applications existantes dans l'attente de leur remplacement par les applications du nouveau schéma directeur devrait être financé par un crédit de 29,5 millions de francs.

Votre rapporteur pour avis se demande si la Chancellerie ne devrait pas reconnaître que des erreurs ont été commises dans le domaine de l'informatisation de nos services judiciaires. La succession de schémas directeurs ne montre-t-elle pas qu'à une politique trop centralisée en la matière, il eût été préférable de substituer une consultation directe des juridictions sur leurs besoins et le type de matériel utilisable sur le terrain ? Cette question,

votre rapporteur pour avis compte la poser directement au garde des sceaux à l'occasion de ce débat budgétaire.

2. L'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

En 1990, la C.N.I.L. a disposé d'un budget de 17 millions de francs répartis de la manière suivante : 8,9 millions de francs en dépenses de personnels, 2,3 millions de francs en vacations des membres et collaborateurs, enfin, 5,7 millions de francs (dont 1,380 million de francs pour le renouvellement du système informatique) en crédits de fonctionnement.

La Commission dispose d'un effectif de 37 agents, tous contractuels : 12 agents de catégorie 1, 6 agents de catégorie 2, 10 agents de catégorie 3, 5 agents de catégorie 4 et 5 agents de catégorie 5.

On relèvera que sont par ailleurs rémunérés par la C.N.I.L. :

- sous forme d'indemnisations, 5 fonctionnaires mis à sa disposition ;

- sous forme de vacations, un informaticien.

La C.N.I.L. a procédé au renouvellement complet de son système informatique en acquérant un nouvel ordinateur de gestion, 30 terminaux, un terminal et 10 imprimantes «laser».

La rénovation de l'outil informatique devrait faciliter le développement de nouvelles applications telles que la gestion des dossiers de formalités préalables, celle des dossiers des plaintes, la production automatisée des courriers, ainsi que l'enregistrement de l'arrivée et de départ du courrier.

L'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés a connu en 1989 une amélioration significative :

- près de 30 000 dossiers (demandes d'avis du secteur public et déclarations du secteur privé) ont été traités en 1989 contre 22 000 en 1988 et 8 000 seulement en 1984 ;

- les plaintes, demandes de conseils, demandes de droit d'accès et autres formes de saisine se sont élevées à 1 337 en 1989 contre 925 en 1988.

La C.N.I.L. fait valoir que l'instruction de ces dossiers est de plus en plus longue et complexe alors que la Commission est parallèlement sollicitée pour participer à de nombreuses actions de formation et de sensibilisation.

Dans ce contexte, il est à noter que les crédits alloués à la C.N.J.L. n'ont fait l'objet que d'une actualisation depuis 1984.

La C.N.I.L. fait observer que la crainte de l'informatique et du fichage demeure très présente chez nos concitoyens : l'émotion soulevée lors de la publication, au début de l'année 1990, de textes réglementaires autorisant les Renseignements Généraux et les juridictions à utiliser certaines informations nominatives, en est la meilleure illustration.

Le projet de budget pour 1991 prévoit la création de 5 nouveaux emplois ainsi qu'un crédit supplémentaire de 396 000 francs au titre des vacations et diverses rémunérations.

VII. L'AIDE LÉGALE

Créée en 1972, en remplacement de l'assistance judiciaire, l'aide judiciaire donne à des personnes disposant de ressources modestes la faculté de bénéficier d'une aide de l'Etat afin de faire valoir leurs droits en justice.

D'abord réservée au domaine civil, et plus particulièrement au contentieux du divorce, elle fut étendue à la matière pénale par la loi du 31 décembre 1982 qui créa un système d'indemnisation des commissions d'office.

L'aide judiciaire donne droit à l'assistance d'un avocat dans toute action en justice. Elle est accordée tant en matière gracieuse qu'en matière contentieuse. L'admission est prononcée par les bureaux d'aide judiciaire placés près des tribunaux de grande instance et des cours d'appel. Dans les cas d'urgence, l'admission provisoire peut être prononcée.

Les plafonds mensuels de ressources –non réévalués depuis la loi de finances de 1986– s'établissent à 3 465 F pour bénéficiaire de l'aide judiciaire totale et à 5 250 F pour bénéficiaire de l'aide judiciaire partielle. Ces plafonds sont majorés de 390 F par personne à charge.

Dans le domaine pénal, le niveau des ressources de l'intéressé n'est pas une condition de l'octroi de l'aide.

Les tarifs en vigueur ont été modifiés par un décret du 5 mai 1989 qui majore de 5 % les tarifs fixés par le décret du 28 décembre 1984. A titre d'exemple, ceux-ci s'établissent depuis lors comme suit :

- 2 250 F pour une procédure de divorce,
- 1 120 F pour une procédure devant le tribunal de commerce et le Conseil de prud'hommes,
- 1 590 F pour une procédure devant la cour d'appel.

En matière pénale, l'avocat commis d'office perçoit 209 F pour l'assistance d'un inculpé devant le juge d'instruction ou le juge des enfants lors du débat contradictoire, 290 F pour la défense d'un prévenu devant le tribunal correctionnel et 1 160 F pour la défense d'un accusé devant la cour d'assises.

De 1981 à 1989, le nombre des demandes d'admission à l'aide judiciaire est passé de 198 158 à 301 693, le nombre des admissions de 156 191 à 275 548 et le nombre des rejets de 18 736 à 42 974 soit une progression de + 4,6 % par rapport à 1988.

Le tableau ci-après fait apparaître l'ensemble des statistiques disponibles en la matière de 1981 à 1988.

Le ralentissement du nombre des demandes d'aide judiciaire en 1988 est certainement lié à la non réévaluation du plafond de ressources depuis 1986. En 1972, le seuil de revenus à partir duquel l'aide judiciaire totale n'était plus accordée (900 F mensuels) dépassait de 35 % le montant du SMIC mensuel. Actuellement, il lui est inférieur de 16 %.

Ainsi, l'accès à l'aide judiciaire totale concerne un nombre de plus en plus limité de justiciables, les personnes disposant de revenus modestes proches du SMIC en étant exclues.

La répartition des demandes d'aide judiciaire selon le type de juridiction saisie ne varie guère d'une année sur l'autre : 60 % des demandes proviennent des tribunaux de grande instance, 15 % des

Demandes et admissions à l'aide judiciaire	1981*	1984*	1985	1986	1987	1988	1989	
							Volume	Evolu-tion en % 89/88
Demandes déposées	198 158	276 042	297 042	302 673	308 860	303 327	301 693	- 0,5
Admissions	156 191	235 666	266 765	274 917	273 454	278 053	275 548	- 0,9
. Provisoires	13 649	22 070	24 133	23 680	24 803	22 138	20 584	- 7,0
. Définitives	142 542	213 596	242 632	251 237	248 651	255 915	254 964	- 0,4
Rejets	18 736	27 570	35 151	35 873	38 931	41 098	42 974	+ 4,6

* Non compris les DOM

Source : états statistiques annuels sur l'aide judiciaire

tribunaux d'instance, 13 % des cours d'appel, 6 % des conseils de prud'hommes et 6 % des autres juridictions. Cette répartition s'explique par la nature des contentieux traités par chacune de ces juridictions.

Une étude a montré que sur 100 admissions à l'aide judiciaire, 55 concernent le divorce et l'après-divorce, 9 le droit social, 6 le contentieux locatif et 30 les autres contentieux. L'évolution des demandes d'aide judiciaire devrait donc être analysée en fonction de celle de la structure des contentieux.

Les rejets des demandes sont, quant à eux, en progression. Approchant le nombre de 43 000, ils représentent aujourd'hui 14,4 % des décisions définitives des bureaux d'aide judiciaire contre 11,4 % en 1984.

En ce qui concerne les commissions d'office, 107 917 missions effectuées en 1989 par les avocats commis d'office devant les juridictions pénales ont été indemnisées soit un coût de 31,61 millions de francs.

En matière pénale, comme en matière civile, il apparaît donc que l'aide légale est en diminution : baisse de 5,5 % des missions effectuées et de 3,3 % des indemnités versées.

En 1989, l'assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel représentait à elle seule 60 % des 107 917 missions effectuées par les avocats commis d'office et la dépense correspondante excédait 19 millions de francs.

L'assistance des prévenus devant le tribunal pour enfants (15 % des missions) a eu un coût de 4,7 millions de francs, celle des

inculpés devant le juge d'instruction ou le juge des enfants lors du débat contradictoire (12 % des missions) 2,7 millions de francs. La défense des inculpés devant la cour d'assises a constitué moins de 13 % du total des missions confiées aux avocats commis d'office.

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution des commissions d'office depuis 1984 :

Commissions d'office Missions et Indemnités	1984	1985	1986	1987	1888	1989	Evolu- tion en % 89/88
Nombre de missions	50 823	83 798	101 489	104 985	114 917	107 917	- 5,5
Montant des indemnités (en millions de francs)	14,360	24,554	29,249	30,236	32,705	31,612	- 3,3
Montant moyen d'une indemnité							
. francs courants	282	293	288	288	286	293	
. francs constants 1984	282	277	265	257	248	246	

Source : Etats mensuels sur les indemnisations des commissions d'office

L'indemnité versée à l'avocat commis d'office varie entre 209 F et 1 160 F selon la nature et la durée de la mission. Le montant moyen est relativement proche du minimum puisqu'il s'est établi, en 1989, à 293 F. Dans le cas le plus fréquent d'assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel d'une durée égale ou inférieure à un jour, l'avocat commis d'office perçoit 290 F au titre de cette mission.

En francs constants, il est à noter que l'indemnité moyenne perçue par un avocat commis d'office diminue d'année en année (au total - 12,8 % en cinq ans entre 1984 et 1989).

L'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des finances ont procédé à une mission conjointe, chargée de l'analyse économique et financière du système d'aide judiciaire et de commission d'office et de son impact sur les professions. Les observations et conclusions tirées de cette étude ont fait l'objet d'un rapport remis au début du mois de mars 1990.

Outre l'analyse du fonctionnement des bureaux d'aide judiciaire, le rapport contient des éléments sur deux points, la répartition des affaires d'aide judiciaire par nature de

contentieux et l'impact de l'aide judiciaire sur la charge de travail des avocats.

Sur le premier point, il a été constaté que le contentieux de la famille (divorces et instances modificatives) arrivait très largement en tête des affaires d'aide judiciaire, en représentant environ 56 % de l'ensemble des admissions, suivi de très loin, à niveau à peu près égal (de 8 % à 9 % des admissions) par le contentieux lié aux obligations et contrats, le contentieux prud'hommal et les affaires liées aux baux d'habitation.

En rapprochant ces chiffres de ceux des affaires introduites devant les juridictions civiles, on peut estimer la part des affaires bénéficiant d'une admission.

Ces calculs montrent que cette proportion est extrêmement variable selon la nature du contentieux traité. En effet, 55 % des affaires de divorce comporteraient une mesure d'assistance judiciaire, contre seulement 16 % des affaires concernant le droit de la responsabilité, et moins de 10 % des affaires pour les autres contentieux.

En conséquence, les études actuelles permettent d'évaluer l'impact sur la dépense publique et sur le nombre de bénéficiaires potentiels, d'un relèvement du plafond d'admission à l'aide judiciaire.

Ces travaux montrent qu'il ne saurait y avoir d'effet mécanique d'un relèvement du seuil d'admission : pour le contentieux familial, une hausse du plafond d'admission à l'assistance judiciaire ne peut avoir qu'un effet limité sur le nombre de bénéficiaires potentiels compte tenu du taux déjà atteint (55 %) et de la faible «élasticité» de la demande par rapport au revenu. A l'inverse, pour les autres contentieux, un relèvement du seuil d'admission à l'assistance judiciaire pourrait entraîner une hausse significative du nombre de bénéficiaires.

La Chancellerie estime, aujourd'hui, que le fonctionnement de l'aide légale n'est plus satisfaisant tant du point de vue des conditions d'admission exigées des justiciables qu'en ce qui concerne les modalités de rémunération des auxiliaires de justice.

Le Conseil d'Etat a ainsi procédé à une étude tendant à une réforme globale du système. Le rapport, rendu public le 18 mai 1990, contient des propositions portant sur les conditions d'admission à l'aide judiciaire, sur la qualité des prestations fournies par les professionnels, sur la rémunération de ceux-ci ainsi que sur la gestion et le financement du nouveau dispositif.

Ces propositions font actuellement l'objet d'un examen par les différents départements ministériels intéressés. **A l'issue de cette concertation, la Chancellerie préparera un avant-projet qui sera communiqué à l'ensemble des organisations professionnelles concernées avant d'être soumis au Parlement.**

En second lieu, il est apparu que la répartition entre avocats des affaires d'aide judiciaire et des commissions d'office était inégalitaire.

En effet, tous les avocats n'ont pas la charge de l'aide judiciaire ou des commissions d'office. En moyenne, dans les juridictions visitées deux avocats sur trois ont pris en charge des dossiers comportant l'aide judiciaire, et à peine un sur deux –souvent avocat stagiaire– a été commis d'office.

D'autre part, parmi les avocats prenant en charge ces dossiers, la répartition n'est pas égale. On observe en effet une concentration des affaires comprenant une mesure d'aide légale auprès d'un nombre réduit d'avocats, tout comme s'il y avait une «quasi spécialisation» d'un petit nombre d'avocats pour plaider de telles affaires. Que ce soit en matière civile ou en matière pénale environ 65 % des affaires sont prises en charge par moins de 20 % des avocats.

La Chancellerie annonce qu'un projet de réforme tirant les conséquences des conclusions qui viennent d'être brièvement exposées, devrait pouvoir être adopté en Conseil des ministres avant le 31 décembre 1990.

*

* *

En conclusion, votre rapporteur pour avis rappellera que la part du budget de la Justice dans le budget national de l'Etat passera de 1,38 % à 1,41 % de 1990 à 1991. Il relève avec satisfaction l'augmentation de 1,2 milliard de francs des mesures nouvelles et la création de 1.216 emplois dont 325 dans les services judiciaires. Il estime ainsi que ce projet de budget va dans le sens des grandes orientations que le Garde des Sceaux a rappelées devant la commission.

Votre rapporteur pour avis doit néanmoins faire état de critiques nombreuses portant à la fois sur l'insuffisance du montant

du budget et sur la multiplication des tâches incombant aux magistrats. De nombreux juges estiment que ce budget manque de «volonté d'ensemble» en ne comportant aucun engagement pluriannuel.

Il apparaît qu'un grand sentiment de frustration est né du décalage entre les propositions budgétaires et les déclarations gouvernementales annonçant que 1991 serait l'année de la justice.

Estimant toutefois que le projet de budget prend en compte un grand nombre d'aspirations exprimées par les personnels de justice et soulignant la volonté de dialogue du Garde des Sceaux, votre rapporteur pour avis a demandé à la commission de ne pas rejeter les crédits du ministère de la justice pour 1991.

Votre commission des Lois a cependant, par un vote, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1991.