

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 584 et T.A.86.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I - PRESENTATION GENERALE	7
II - L'EVOLUTION PAR ACTIONS	8
CHAPITRE PREMIER :	
L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE :	
LA REVISION INFORMATIQUE	
	9
I - LES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	10
A. UN IMPERATIF DE REORGANISATION	10
1. Des réformes de structure	10
2. Un effort de normalisation	11
B. LE BUDGET DE 1994	11
II - UNE REVISION DE L'INFORMATIQUE	13
A. LE SCHEMA DIRECTEUR	13
B. LE BUDGET DE 1994	13
1. Les décisions	13
2. Les crédits	14

CHAPITRE II	
LES SERVICES JUDICIAIRES : DE REELS PROGRES	17
I - UNE INSTITUTION SURMENEES	18
A. LA MONTEE DES CONTENTIEUX	18
B. LE MALAISE DE LA JUSTICE	20
II - LES PERSONNELS DE JUSTICE	21
A. LES MAGISTRATS	21
1. Les effectifs	21
2. Les mesures indemnitaires	23
B. LES PERSONNELS DES GREFFES	24
1. Les effectifs	24
2. La revalorisation de la situation des agents des greffes	26
III - LES JURIDICTIONS	27
A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	27
1. Une progression des crédits de fonctionnement	27
2. L'informatique d'initiative locale	29
B. LES CONSTRUCTIONS ET RENOVATIONS	29
1. Le programme pluriannuel	29
2. Les autres opérations	31
IV - LES JUSTICIABLES	33
A. L'AIDE JURIDIQUE	33
1. Le dispositif	33
2. Le bilan financier	34
B. LES FRAIS DE JUSTICE	34

CHAPITRE III	
LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : LE STATU QUO	37
I - L'ETAT DES LIEUX DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	38
A. LA MONTEE DES CONTENTIEUX SE POURSUIT	38
B. LES MOYENS HUMAINS RESTENT LIMITES	39
1. Les membres des juridictions administratives	39
2. Les agents des greffes	39
II - LES CREDITS POUR 1994	40
A. LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS	40
B. L'ÉQUIPEMENT	42
CHAPITRE IV	
LES SERVICES PENITENTIAIRES : UN EFFORT TANGIBLE	43
I - UN EFFORT SENSIBLE POUR LES PERSONNELS	44
A. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	44
B. LES AMELIORATIONS STATUTAIRES	45
C. LES REVALORISATIONS INDEMNITAIRES	45
D. UNE AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL	46
II - UNE REFORME DE LA PRISE EN CHARGE DES DETENUS ..	46
III - LA MODERNISATION DU PARC PENITENTIAIRE	48
A. L'OUVERTURE DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME "13 000"	48
B. LE PARC CLASSIQUE	49

CHAPITRE V

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES DEPENSES GRANDISSANTES	51
I - L'INVENTAIRE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	52
A. UN CADRE PARTICULIEREMENT COMPLEXE	52
B. LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX	54
C. LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL "JUSTICE- VILLE"	54
II - LES CREDITS POUR 1994	55
A. LES MOYENS EN PERSONNELS	55
1. Les emplois	55
2. Les mesures statutaires et indemnitaires	56
B. UNE FORTE PROGRESSION DE LA PRISE EN CHARGE DE JEUNES	56
C. L'ACCENTUATION DE L'EFFORT IMMOBILIER	56
CONCLUSION	59
ANNEXE 1 : Audition de M. Pierre Méhaignerie	61
ANNEXE 2 : Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération	65

INTRODUCTION

I - PRESENTATION GENERALE

En 1994, les crédits demandés pour le budget de la justice s'élèvent à 21,261 milliards de francs, en progression de + 4,3 % par rapport au budget initial de 1993.

L'augmentation est de + 4,1 % par rapport aux crédits abondés par le collectif de juin dernier : *la justice est donc nettement prioritaire, au sein d'un budget de l'Etat en progression de 1,1 %. La loi quinquennale sur la justice, annoncée pour le printemps 1994, devrait confirmer cette priorité ainsi que sa traduction budgétaire.*

Récapitulation des crédits

(en milliers de francs)

Budget	LFI 94 en MF	% LFI 94/LFI 93	% LFI 94/LFR 93
Titre III	19 843,569	+ 4	3,4
Titre IV	322,988	- 0,6	- 0,6
Total DO	20 166,557	+ 3,9	+ 3,4
Titre V	1 090,951	+ 10,5	+ 18,6
Titre VI	3,400	+ 113	+ 116
Total DO + CP	21 260,908	+ 4,3	+ 4,1

Par ailleurs, le ministère de la justice doit bénéficier en 1994 d'une enveloppe de 500 millions de francs, prélevée sur le plan pour la Ville financé dans le collectif de juin dernier, qui sera affectée à des opérations d'équipement :

- 311 millions de francs pour le secteur judiciaire ;
- 143 millions de francs pour les services pénitentiaires ;
- 46 millions de francs pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Compte tenu de cette enveloppe, les crédits de la justice progressent en fait de + 6,5 % en 1994.

II - L'EVOLUTION PAR ACTIONS

Le budget de la Justice comporte neuf actions, dont cinq actions principales :

- administration centrale et services communs ;
- services judiciaires ;
- Conseil d'Etat - cours administratives d'appel et tribunaux administratifs ;
- services pénitentiaires ;
- services de la protection judiciaire de la jeunesse ;

qui évoluent de manières différentes et feront l'objet d'une présentation séparée.

(En millions de francs)

	PLF 1994	PLF 1994/LFI 1993
Administration centrale	2.962,658	+ 1,4 %
Services judiciaires	9.218,616	+ 4,5 %
Juridictions administratives	539,704	- 0,1 %
Administration pénitentiaire	6.155,591	+ 4,7 %
Protection judiciaire de la jeunesse	2.225,275	+ 6,8 %
Ordre de la Libération et de la Légion d'honneur	117,586	+ 6,1 %
Commission nationale de l'informatique et des libertés	27,831	+ 8,2 %
Recherche	6,167	+ 1,2 %
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	7,478	+ 2,6 %
Total	21.260,908	+ 4,26 %

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE : LA REVISION INFORMATIQUE

La dotation de l'administration centrale s'élève à 2,96 milliards de francs en 1994 ; elle regroupe les crédits de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services centraux de la Chancellerie ainsi que les crédits des grandes applications nationales d'informatique en matière de justice.

Les crédits de l'administration centrale

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993
Dépenses ordinaires			
Titre III	2.900,197	2.936,775	1,3 %
Titre IV		0,083	n.s.
Total dépenses ordinaires	2.900,197	2.936,858	+ 1,3 %
Dépenses en capital			
Titre V			
Autorisations de programme	21	15	- 28,6 %
Crédits de paiement	21,5	25,8	+ 1,2 %
Total crédits de paiement	21,5	25,8	+ 1,2 %
Total dépenses ordinaires + crédits de paiement	2.921,697	2.962,658	+ 1,4 %

I - LES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

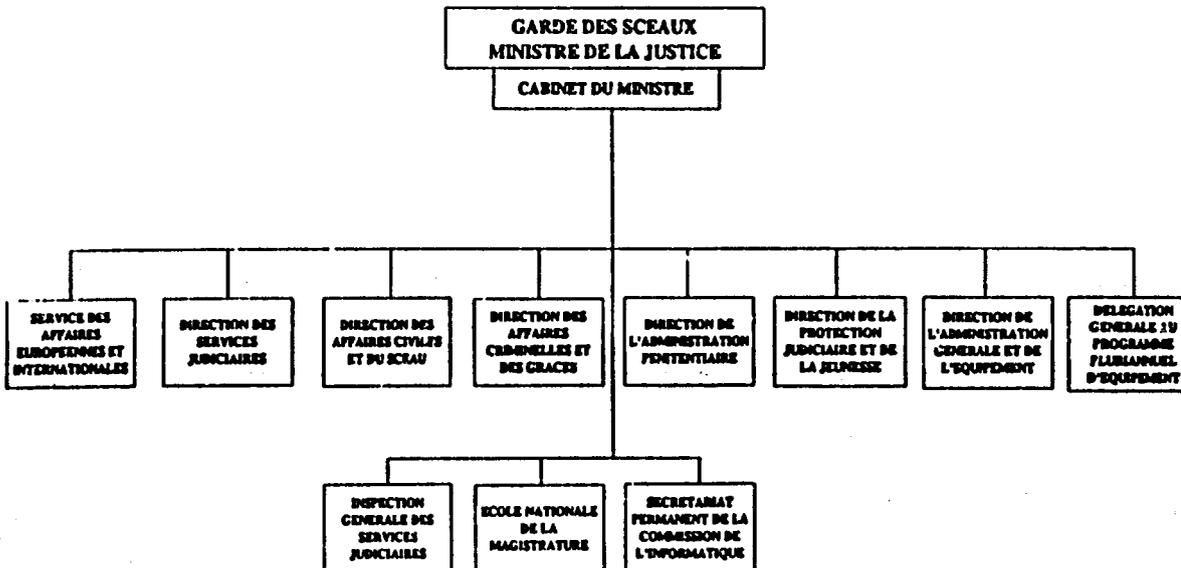
A. UN IMPÉRATIF DE RÉORGANISATION

1. Des réformes de structure

Les services centraux de la Chancellerie, fortement critiqués par une mission d'inspection en 1989 pour leur cloisonnement et leur archaïsme, ont fait l'objet de réaménagements en 1991 et 1992, afin de mieux prendre en compte les impératifs de gestion et de programmation des équipements des juridictions, ainsi que l'expertise des questions internationales. Enfin, la sous-direction de l'informatique a été réorganisée en mars 1993 à la suite des conclusions rendues par la commission chargée d'évaluer les réalisations du schéma directeur.

Le garde des Sceaux a désormais sous son autorité sept services traditionnels, et une délégation chargée de piloter les opérations d'équipement des juridictions.

Organigramme simplifié du Ministère de la Justice



2. Un effort de normalisation

L'encadrement quasi exclusif des services de la Chancellerie par les "magistrats de l'administration centrale de la justice" a été beaucoup critiqué par les rapports successifs relatifs à la justice, au regard du cloisonnement administratif du ministère, et de son insuffisance en capacités de gestion.

Un effort de normalisation a été amorcé dans la loi de finances pour 1993, avec le transfert au ministère de la justice de six emplois d'administrateurs civils. Ont ainsi été recrutés six administrateurs civils affectés :

- au service des Affaires européennes et internationales (1) ;
- à la direction des Affaires criminelles et des grâces (1) ;
- au cabinet du Garde des Sceaux (1) ;
- au Service central de la prévention et de la corruption (3).

En 1994, les services de l'administration centrale ne comptent que sept emplois d'administrateurs civils, pour 164 emplois de magistrats.

Votre rapporteur souligne la nécessité de rééquilibrer les compétences administratives des services de la Chancellerie par la poursuite d'une indispensable ouverture sur l'extérieur.

B. LE BUDGET DE 1994

A la fin du premier trimestre 1993, les effectifs réels en fonction à l'administration centrale et répartis dans les différentes directions de la Chancellerie s'élevaient à 2.100 agents :

- 647 agents à la direction de l'Administration générale et de l'équipement, dont :
 - . 54 agents dans les antennes régionales d'équipement,
 - . 77 agents dans les centres de prestations régionaux informatiques,
 - . 28 assistants sociaux du personnel, répartis sur l'ensemble du territoire ;
- 61 agents au service des Affaires européennes et internationales ;

- 22 agents à la Délégation générale au programme pluriannuel d'équipement ;
- 22 agents à l'Inspection des services judiciaires ;
- 107 agents dans les services du Cabinet du Garde des Sceaux et le service de l'Information et de la communication ;
- 17 agents dans les services du contrôle financier ;
- 264 agents à la direction des services judiciaires ;
- 89 agents à la direction des affaires civiles et du Sceau ;
- 400 agents à la direction des affaires criminelles et des grâces dont 301 affectés au Casier judiciaire national implanté à Nantes ;
- 333 agents à la direction de l'administration pénitentiaire ;
- 138 agents à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le budget de 1994 :

- supprime quatre emplois peu qualifiés à l'administration centrale (- 0,6 millions de francs) ;
- transforme 19 emplois de services déconcentrés en emplois d'administration centrale (+ 3,2 millions de francs) ;
- crée 4 emplois au profit de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (+ 1,1 million de francs).

Votre rapporteur relève les 488 emplois mis à la disposition de l'administration centrale par les services déconcentrés, qui appellent un effort de clarification.

II - UNE REVISION DE L'INFORMATIQUE

A. LE SCHEMA DIRECTEUR

Le schéma directeur informatique "1990-1994" a abouti à une concentration quasi-complète des ressources sur quatre grands projets prioritaires :

- nouveau casier judiciaire ;
- nouvelle chaîne pénale ;
- nouvelle chaîne civile ;
- prise en charge des détenus.

L'absence de réalisations probantes, et le dépassement des coûts initiaux ont conduit à l'abandon du schéma directeur à la fin de l'année 1992. Mais, en tout état de cause, la mise en oeuvre de ce schéma a eu deux conséquences :

- l'obsolescence des systèmes existants, antérieurs au schéma directeur ;
- la prise en charge majoritaire des petits et moyens systèmes par l'initiative locale, pour lesquels sont prévus des crédits séparés.

B. LE BUDGET DE 1994

1. Les décisions

Après l'abandon du schéma directeur à la fin de l'année passée, trois types d'actions seront menées en 1994 :

- le sauvetage d'une partie des grandes applications, soit la réalisation du nouveau casier judiciaire national et de la nouvelle chaîne pénale dans les tribunaux de grande instance de la région parisienne, parallèlement à l'abandon du développement de la nouvelle chaîne civile -remplacée par une application d'initiative locale dans les juridictions concernées-, et au gel de l'application de

prise en charge des détenus aux 28 établissements pénitentiaires déjà utilisateurs, assorti du lancement d'une nouvelle réalisation ;

- le remplacement ou la remise à niveau des petits et moyens systèmes existants ;

- l'élaboration d'une charte informatique encadrant les actions d'initiative locale et l'engagement des premiers travaux sur l'élaboration d'un plan allant de 1995 à 1999.

2. Les crédits

La traduction de ces décisions est une baisse significative des crédits, amorcée en 1993, et amplifiée dans le budget de 1994.

Cette étape est indispensable pour faire repartir le schéma directeur à venir sur de nouvelles bases.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	1992	1993 (après collectif)	1994	1994/1993
Chapitre 34-05 Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	387,5	371,7	318,5	- 14 %

En 1994, le maintien des matériels existants mobilisera 174 millions de francs, tandis que 85 millions de francs seront consacrés au nouveau casier judiciaire national et à la nouvelle chaîne pénale appliquée au tribunal de grande instance de Paris, 34 millions de francs au remplacement de matériels obsolètes, 24 millions de francs aux initiatives locales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le budget de l'administration centrale du ministère de la justice pour 1994 est dominé par la révision des choix informatiques.

Votre rapporteur s'en félicite vivement : les réalisations qu'il avait pu observer en ce domaine lors de l'examen du budget de 1993 l'avaient en effet rendu perplexe.

Au reste, la lecture du rapport de M. Leclercq, Conseiller à la Cour de Cassation, chargé en octobre 1992 de réfléchir sur l'informatique de la Chancellerie, est éclairante sur les erreurs passées :

- irréalisme délibéré des évaluations financières du schéma directeur : le coût global en avait été estimé à l'origine à 1,678 milliards de francs, il l'est aujourd'hui à 3,4 milliards de francs, sans compter les coûts du retard pris dans l'entretien des applications existantes ;

- surestimation des forces réelles des équipes du ministère de la justice pour mener à bien quatre applications nationales très ambitieuses, d'où un recours de plus en plus massif à des sociétés de service sous-traitantes.

Votre rapporteur souscrit pleinement aux conclusions du rapport de M. Leclercq, selon lequel un nouveau schéma directeur ne pourra être mis en place qu'après la remise à niveau de l'existant ; ce schéma devra avoir pour préoccupations premières :

- de décentraliser le plus possible vers les sites d'utilisation ;

- de réconcilier les initiatives centrales et locales, celles-ci ayant été vivement encouragées au cours des dernières années ;

- de dégager les compétences nécessaires au sein de l'administration de la justice, tout en coopérant mieux avec l'extérieur ;

- de modérer les ambitions et de stabiliser les dépenses.

CHAPITRE II

LES SERVICES JUDICIAIRES : DE REELS PROGRES

En 1994, les crédits des juridictions judiciaires s'élèvent à 9,22 milliards de francs, en progression de + 4,5 %.

Les crédits des services judiciaires

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993
Dépenses ordinaires			
Titre III	7 944,355	8 299,241	+ 4,5 %
Titre IV	281,775	285,775	+ 1,4 %
Total dépenses ordinaires	8 226,130	8 585,016	+ 4,4 %
Dépenses en capital			
Titre V			
Autorisations de programme	779,9	781,0	+ 1,4 %
Crédits de paiement	591,6	653,6	+ 7,0 %
Total crédits de paiement	591,6	653,6	+ 7,0 %
Total général	8 817,730	9 218,616	+ 4,5 %

I - UNE INSTITUTION SURMENEÉE

A. LA MONTEE DES CONTENTIEUX

A l'exception des recours en cassation, la progression des affaires portées devant les juridictions civiles ne s'est pas démentie depuis 1988, même si son rythme est irrégulier.

Affaires nouvelles

Type de juridiction	1988	1989	1990	1991	1992
Cour de cassation (1)	17 667	19 977	19 395	19 386	18 947
variation annuelle (en %)	-4,3	13,1	-2,9	0,0	-2,3
Cours d'appel (2)	153 509	161 406	167 803	176 732	190 000
variation annuelle (en %)	3,4	5,1	4,0	5,3	7,6
Tribunaux de grande instance (3)	450 112	470 357	488 680	493 877	514 000
variation annuelle (en %)	4,1	4,5	3,9	1,1	7,6
Tribunaux d'instance + TPBR (4)					
service civil	477 965	510 127	537 649	553 634	587 000
variation annuelle (en %)	6,1	6,7	5,4	3,0	6,0
dont surendettement	-	-	17 650	21 973	23 940
variation annuelle (en %)	-	-	-	-	9,0
contentieux électoral politique	190 078	107 863	6 195	4 438	nd
variation annuelle (en %)	454,3	-43,3	-94,3	-28,4	nd
Conseils de prud'hommes	145 522	151 161	152 955	156 334	168 000
variation annuelle (en %)	1,8	3,9	1,2	2,2	7,6
Tribunaux de commerce	278 000	278 000	275 651	298 578	nd
variation annuelle (en %)	-1,1	0,0	-0,8	8,3	nd

Sources : (1) Rapport d'activité de la Cour de cassation

(2) (3) (4) (5) Répertoire général civil

(6) Répertoire des tribunaux de commerce. Les données 1988 et 1989 sont estimées

ND : Données non disponibles

Pour les juridictions de première instance, cette montée des contentieux a incontestablement freiné la réduction de délais moyens de jugement.

Affaires en cours et durée moyenne de règlement des affaires

Durée moyenne exprimée en mois

Type de juridiction	1988		1989		1990		1991		1992	
	Affaires en cours*	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours*	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours*	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours*	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours*	Durée moyenne de règlement des affaires
COURS D'APPEL	237 888	18,5	204 888	18,0	186 888	14,7	198 881	14,0	218 801	13,8
TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE	378 884	10,8	378 722	8,7	384 527	9,3	410 801	9,3	447 003	8,4
TRIBUNAL D'INSTANCE + TPIB	304 413	4,4	212 084	4,3	237 864	4,2	288 678	4,1	307 878	4,7
CONSEILS DE PRUD'HOMMES	108 167	10,1	108 782	8,5	118 833	8,5	122 888	8,2	138 408	8,1

* Sources: Inventaire des affaires en cours au 31 décembre 1992 pour les cours d'appel, tribunaux de grande instance et les conseils de prud'hommes.

Note : les chiffres concernant la Cour de Cassation ne sont pas disponibles.

En matière pénale, les évolutions sont plus contrastées, la tendance générale étant à la baisse depuis 1988, mais s'inversant en 1992 pour les juridictions d'instruction.

Toutefois, les durées de procédures ont augmenté, de 1989, pour les crimes, les délits, et les contraventions de 5e classe.

Juridictions pénales : durée de procédure (mois)

Evolution 1988-1991 Métropole et DOM

	1988	1989	1990	1991(p)
Crimes	32,9	34,6	36,4	38,5
Délits	12,8	10,4	11,2	11,5
dt vol,recel	10,5	8,0	9,3	10,2
circulation routière	7,6	6,4	6,0	5,7
chèques	23,6	17,0	17,8	20,6
stupéfiants	18,3	16,4	16,3	16,3
étrangers	6,5	6,1	6,0	5,9
5ème classe	7,5	7,1	9,0	9,5
dt circulation routière	5,9	6,1	7,7	8,1
environnement	7,7	7,1	9,3	9,9
CB involontaires	7,6	7,3	9,1	9,9
filouterie de transport	///	///	///	///
Ensemble	12,4	10,0	10,9	11,3

Source : Casier Judiciaire

CB : coups et blessures

(p): données provisoires

/// : les filouteries de transport deviennent à partir de 1988 des contraventions de 4e classe

B. LE MALAISE DE LA JUSTICE

L'insuffisance, parfois dramatique, des moyens matériels des juridictions soulignée par le rapport rendu au nom de la Commission de contrôle du Sénat, par MM . Haenel et Arthuis, en juin 1991, se double d'un malaise incontestable des magistrats et personnels de greffe :

- quant au statut social qui est le leur, les magistrats déplorant l'insuffisance de leurs indemnités et le déficit de considération attaché à l'exercice de leurs fonctions, notamment par rapport aux grands corps de l'Etat, les personnels de greffe ressentant cruellement le faible niveau de leurs rémunérations ;

- quant au rôle qui devrait être le leur, les magistrats souhaitent voir recentrer leurs missions sur la justice proprement dite, au lieu d'être sollicités pour des tâches telles que le surendettement des ménages, ou la participation à plusieurs dizaines de commissions administratives, les greffiers revendiquant la reconnaissance de leur rôle dans l'aide à la décision de justice.

Même si cette crise paraît moins aiguë, en l'absence de manifestations des personnels de justice depuis la fin de l'année de 1990, elle demeure une réalité et doit être traitée en profondeur. A cet égard, le budget de 1994 comporte plusieurs avancées, qui permettent d'attendre, dans le cadre de la future loi quinquennale, une véritable remise à plat des missions de la Justice et de ses moyens.

II - LES PERSONNELS DE JUSTICE

Le budget de 1994 comporte un effort indéniable en faveur de la situation des magistrats et personnels de greffes.

A. LES MAGISTRATS

1. Les effectifs

a) Les créations d'emplois

Quarante emplois de magistrats sont créés, pour un coût de 11,6 millions de francs, à titre *"d'accompagnement des réformes législatives"*:

- trois emplois pour la Cour de Cassation : un magistrat hors hiérarchie et deux magistrats du 2^e grade pour assurer la mise en oeuvre de la réforme de la cour de justice de la République ;

- 37 magistrats du 2^e grade pour permettre aux tribunaux et aux cours d'appel d'appliquer les diverses réformes législatives : code de la nationalité, réforme du code de procédure pénale, voies d'exécution. Pour l'essentiel, ces magistrats seront placés auprès des chefs des cours d'appel. A l'heure actuelle, 72 magistrats sont mis ainsi à disposition des chefs de cour pour faire face aux situations les plus difficiles.

L'effectif budgétaire total des magistrats en fonction dans les juridictions sera ainsi porté à 5 974.

b) Les vacances d'emplois

Le nombre d'emplois vacants devrait passer de 177 au 31 décembre 1992 à 130 au 31 décembre 1993, sous l'effet de mesures telles que le maintien en fonction jusqu'au 30 juin des magistrats atteignant la limite d'âge, le lancement de concours exceptionnels en 1991, le développement du recours à l'intégration directe qui a permis pour les trois premiers trimestres de 1993, la nomination de 28 magistrats, et aussi du fait de la nette diminution du nombre de départs à la retraite de magistrats à partir de l'année 1993.

En 1994, le nombre de vacances devrait diminuer considérablement pour s'établir à 50, après la nomination de 150 auditeurs de justice sortant de l'Ecole nationale de la magistrature et de nouvelles intégrations directes.

c) Le repyramidage des emplois

Destiné à améliorer le fonctionnement des juridictions et des perspectives de carrière des magistrats, le repyramidage se poursuit pour la quatrième année consécutive, portant sur 278 emplois, et se traduisant par la transformation de 176 emplois budgétaires (+ 14 millions de francs).

La restructuration des emplois de magistrats

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

- la pyramide d'âge du corps des magistrats est très déséquilibrée, 51,5 % des effectifs étant groupés sur quatorze années d'âge, de 31 à 44 ans ;
- la structure des emplois s'identifie à celle des juridictions, ce qui signifie que lorsque le magistrat progresse en grade, il change de degré de juridiction ;
- la structure interne des juridictions ne permet pas de prévoir des fonctions intermédiaires entre les chefs de juridiction et les "magistrats de base".

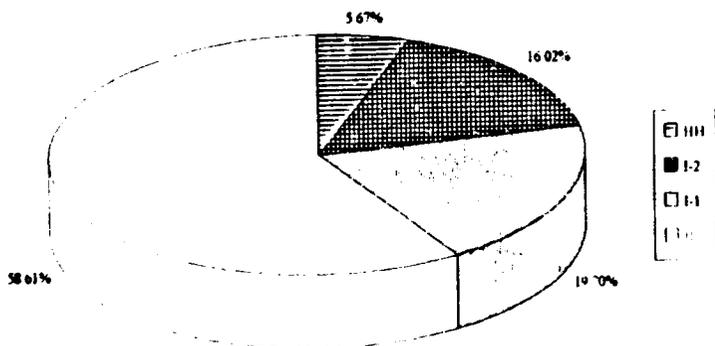
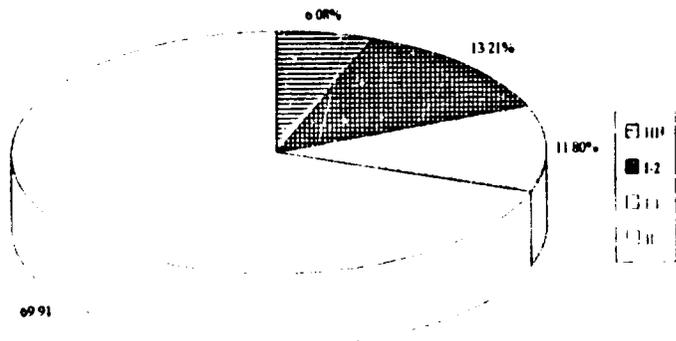
Afin de répondre à ces préoccupations, un plan sur cinq ans était annoncé, à partir de 1991, incluant la transformation de 1.717 emplois sur un total de plus de 5.000.

326 emplois ont été ainsi transformés en 1991, 192 en 1992, 240 en 1993.

Le plan de restructuration tend à :

- valoriser les fonctions de responsabilité, notamment les fonctions de chef de juridiction,
- renforcer la structure intermédiaire des tribunaux,
- rééquilibrer la répartition des emplois au profit de certaines fonctions spécialisées, notamment celles de juge d'instruction et de juge des enfants,
- créer des échanges entre les tribunaux de grande instance et les cours d'appel.

Evolution de la répartition des emplois de magistrats de 1990 à 1995



HH : hors hiérarchie

I-2 : premier groupe du premier grade

I-I : deuxième groupe du premier grade

II : deuxième grade

Source : Chancellerie

2. Les mesures indemnitaires

Le décret 88-142 du 10 février 1988 prévoit le versement d'une indemnité aux magistrats de l'ordre judiciaire "destinée à rémunérer l'importance et la valeur des services rendus et à tenir compte des sujétions de toute nature que les magistrats sont appelés à rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions".

L'indemnité est définie par un pourcentage du traitement brut. Elle a été revalorisée à plusieurs reprises depuis le budget de 1988, passant de 19 % à 31 % du traitement brut. Toutefois aucune revalorisation n'est intervenue en 1992 et en 1993.

Dans le budget de 1994, la Chancellerie affiche sa préoccupation de rétablir une parité indemnitaire avec les magistrats de l'ordre administratif: en effet ceux-ci ont obtenu, en 1993, avec effet rétroactif en 1992, une augmentation indemnitaire correspondant à 7 % des rémunérations principales, justifiée par leur participation à diverses commissions.

L'inscription de 28,8 millions de francs supplémentaires doit permettre le passage de 31 à 33 % du taux moyen indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire en 1994.

B. LES PERSONNELS DES GREFFES

1. Les effectifs

a) Les emplois

Le nombre total d'agents des greffes évolue de la manière suivante de 1993 à 1994.

	1993	1994
Catégorie A	1 578	1 577
Catégorie B	5 717	5 712
Catégorie C	9 594	9 594
personnel de service	1 723	1 723
contractuels	2	2
autres administrations	10	10
Total	18 624	18 616

Aucun emploi n'est créé en 1994 dans les services des greffes.

b) Les vacances d'emplois

Au cours des dernières années, le taux de vacance des emplois des greffes a atteint un niveau très préoccupant.

Evolution des vacances d'emploi des fonctionnaires des services judiciaires

EVOLUTION DES VACANCES D'EMPLOIS DE FONCTIONNAIRES DES SERVICES JUDICIAIRES

	VACANCES AU 30/06/88	VACANCES AU 30/06/89	VACANCES AU 30/09/90	VACANCES AU 31/12/91	VACANCES AU 30/06/92	VACANCES AU 31/12/92	VACANCES AU 30/06/93	VACANCES AU 31/12/93	VACANCES AU 30/06/94	VACANCES AU 30/12/94
C et T et CPH										
A	37	75	63	78	94	106	48	58	64	92
B	124	225	513	379	753	415	866	525	846	456
C	121	210	126	120	6	309	- 299	72	- 314	109
D	18	19	242	100	113	129	69	23	53	4
TOTAL	300	529	944	677	966	959	684	678	649	661
TAUX DE VACANCE	1,64%	2,93%	5,2%	3,64%	5,22%	5,16%	3,68%	3,64%	3,49%	3,55%

Source : Chancellerie

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le taux de vacances de l'année 1993 se révèle plus élevé que prévu, notamment du fait du report au dernier trimestre 1993 de l'organisation des concours régionaux de recrutement d'agents de catégorie C.

Pour 1994, "les recrutements déjà acquis permettent de stabiliser autour de 3,5 % le taux de vacances moyen sur l'ensemble de l'année 1994, taux qui pourrait éventuellement être revu à la baisse par l'utilisation des listes complémentaires susceptibles d'être dressées par les jurys de concours".

2. La revalorisation de la situation des agents des greffes

a) Les transformations d'emplois

• En 1994, la 5e tranche du protocole "Durafour" touche 848 emplois et mobilise 3,263 millions de francs.

• Par ailleurs, le plan pluriannuel de transformation d'emplois des fonctionnaires des services judiciaires, amorcé en 1990, se poursuit et justifie une dépense supplémentaire de 8,204 millions de francs avec :

- la transformation de 25 emplois de greffiers en emplois de greffiers en chef (1,337 millions de francs),

- la transformation de 100 emplois d'adjoints administratifs et de 135 emplois d'agents administratifs en emplois de greffiers (5,486 millions de francs),

- une revalorisation de 20 emplois de greffiers en chefs (822 043 francs)

- une revalorisation de 22 emplois de greffiers (558 143 francs).

b) Les mesures indemnitaires

Dans le cadre d'un plan triennal mis en place en 1992, la masse indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires est augmentée à hauteur de 1 % de la masse salariale. Le coût de cette mesure en 1994 est de 19 millions de francs.

A l'issue de cette mesure, les taux moyens des indemnités des agents des services judiciaires seront de :

. 17 % pour les catégories A et B ;

. 18 % pour les catégories C et D.

III - LES JURIDICTIONS

Un effort sensible est réalisé en 1994 pour l'équipement et le fonctionnement des juridictions.

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

1. Une progression des crédits de fonctionnement

Les crédits des juridictions s'élèvent à 995,6 millions de francs, à l'issue de deux mesures nouvelles :

+ 45 millions de francs pour ajuster les moyens aux besoins existants, soit 19 millions de francs pour le fonctionnement courant, 10 millions de francs pour l'entretien des immeubles, 10 millions de francs pour les dépenses de loyer, et 6 millions de francs pour les frais de déplacement ;

+ 24 millions de francs à titre d'accompagnement de la mise en oeuvre des réformes législatives ;

Enfin, 6 millions de francs sont dégagés pour les crédits de vacation dans les greffes.

Ces crédits sont intégralement globalisés au sein d'un chapitre budgétaire et déconcentrés au niveau des Cours d'appel, ce qui laisse une latitude d'action indispensable aux chefs de Cour.

La déconcentration des moyens de fonctionnement

. En 1992, une départementalisation de la gestion des juridictions a été expérimentée dans 10 départements, le président du tribunal de grande instance le plus important étant désigné comme exécutif de gestion départemental, assisté d'une cellule distincte du greffe.

Cette expérience a montré, d'après la Chancellerie, que :

- *"si le département était le cadre opérationnel de gestion de la ressource, il n'était pas forcément l'échelon le mieux adapté à la définition d'une politique budgétaire globale à moyen terme ;*

- *les crédits considérés comme "stratégiques" (informatique, entretien immobilier, vacations) appellent une programmation pluri-départementale pour être pleinement opérationnelle ;*

- *la légitimité de l'exécution de gestion départementale demeure fragile dès lors que celle-ci reste perçue par certains acteurs locaux comme concurrente à la cour d'appel".*

. Dès lors, un nouveau dispositif a été mis en place, à compter du 1er janvier 1993, dans 11 ressorts de cours d'appel, soit 35 départements :

- La cour d'appel est consacrée comme l'échelon où sont définies les orientations concernant les juridictions du ressort, et où sont répartis les moyens entre les départements du ressort.

- Le département demeure l'échelon opérationnel de gestion de la ressource alloué par la cour d'appel, ainsi que le cadre d'expression des besoins des juridictions du premier degré.

Il a été créé, au plan régional et départemental, une conférence budgétaire collégiale assistée d'un service spécialisé composé de magistrats et de fonctionnaires.

. Au vu du résultat de ce nouveau dispositif, une extension à d'autres départements pourra être envisagée pour 1994.

Toutefois, il n'est pas évident que les moyens humains soient disponibles pour la généralisation de cette expérience : jusqu'à présent, aucun emploi n'a été créé pour assurer le fonctionnement des conférences budgétaires régionales et départementales.

2. L'informatique d'initiative locale

Amorcée en 1991, l'informatique d'initiative locale avait pour objectif, à l'origine, de développer l'informatisation des juridictions dans les domaines non couverts par les grandes applications nationales.

Progressivement, l'informatique d'initiative locale s'est, dans bien des cas, substituée à ces grandes applications dont la mise en oeuvre était sans cesse différée.

La dotation consacrée à ces actions locales est passée de 36,5 millions de francs en 1991 à 41,5 millions de francs en 1992 et 47,5 millions de francs en 1993. Dans les faits, cette dotation indicative au sein des moyens de fonctionnement a été largement dépassée.

En 1994, les crédits d'informatique d'initiative locale ne sont pas individualisés au sein des moyens de fonctionnement. Il ne fait pas de doute que les crédits consacrés à ces actions progressent : toutefois, la Chancellerie souhaite mettre en oeuvre une charte nationale destinée à encadrer quelque peu ces initiatives.

Votre rapporteur approuve pleinement cette démarche qui doit préserver les juridictions de tout errement possible : il insiste toutefois pour qu'une réelle liberté soit conservée dans ce domaine aux Cours et tribunaux, qui ont souvent fait preuve d'un très grand savoir-faire.

B. LES CONSTRUCTIONS ET RENOVATIONS

1. Le programme pluriannuel

a) La délégation au programme pluri-annuel d'équipement

La chancellerie s'est dotée, au cours de l'année 1991, d'une délégation au programme pluriannuel d'équipement, sur le modèle de l'équipe qui avait été chargée, à partir de 1987, d'assurer la conception et l'exécution du programme de "13 000" places de prisons neuves. La délégation, composée de 23 agents, est placée directement sous l'autorité du Garde des Sceaux.

En 1991-1992, les nécessités les plus urgentes ont été recensées dans le cadre de 26 schémas directeurs départementaux.

b) Les réalisations de 1993

L'année 1993 est celle du démarrage des premières réalisations importantes du programme pluriannuel : marchés d'études et de travaux des opérations de Montpellier et de Caen, très prochainement de Nanterre, schéma directeur du Palais de Justice de Paris.

c) Les opérations d'équipement judiciaire en 1994

L'année 1994 est celle du lancement des travaux de construction des quatre opérations de Bordeaux, Montpellier, Aix-en-Provence et Caen.

639 millions de francs en autorisations de programme (445 millions de francs en crédits de paiement) sont consacrés à ces opérations dont :

- 515 millions de francs pour des constructions
- 23 millions de francs pour des restaurations
- 62 millions de francs pour des rénovations lourdes
- 39 millions de francs pour d'autres opérations.

Le coût total du programme pluriannuel, au vu des opérations déjà engagées, ressort à 4,206 milliards de francs.

Programme pluriannuel : opérations 1993, opérations envisagées en 1994

Opérations supérieures à 60 MF

Département	Code	CA	Opérations	Art	Coût budg.	AP antér.	AP 92	AP 93	AP 94	AP 95	AP 96	AP ult.
Alpes-Maritimes	6	Aix	Grasse cité judiciaire	70	200 000	7 000	0 000	0 000	161 000	16 000		
Alpes-Maritimes	6	Aix	Nice Ruca(Ti+est.TGI)	70	63 910	74 800	0 000	9 000				
Alpes-Maritimes	6	Aix	Nice restruct.TGI	70	79 000			10 000	22 000	22 000	25 000	
Bouches du Rhon	13	Aix	Aix M.A. (est. CA+TJ)	70	131 000		108 000		22 000			
Bouches du Rhon	13	Aix	Tarascon TGI+Ti+TC	70	65 300			2 000		10 000	63 300	
Calvados	14	Caen	Caen cité J. (CA+TCOM+CPH)	70	143 000	18 900	1 800	118 000		10 000		
Dordogne	25	Bordeaux	Bordeaux est. + réhab.	70	179 000				14 000	16 000	135 000	14 000
Hauts Garonne	31	Toulouse	Toulouse Palais de Justice	70	207 395	7 000	5 998	14 600			160 000	20 000
Gironde	33	Bordeaux	Bordeaux concit. TGI	70	385 000	4 800	21 300	90 800	228 000	43 700		
Hérault	34	Montpellier	Montpellier restruct. TGI+Ti	70	203 100		4 800	141 100	37 000	20 200		
Hérault	34	Montpellier	Montpellier restruct. P. J.	70	60 600				1 000	4 000	63 000	
Isère	38	Grenoble	Bourgoin cité J. (TGI+Ti+CPH)	70	63 800		0 000	4 000	4 000	64 200		
Isère	38	Grenoble	Grenoble cité J. (TGI+Ti+CPH)	70	213 600		1 000	41 800		162 600	18 000	
La Réunion	44	St Denis	St Denis cité J. (TGI+Ti)	70	220 000	0 950	2 580	20 000	0 000	166 000	20 500	
Loire Atlantique	62	Nantes	Nantes cité J. (TGI+Ti)	70	88 000			8 800	10 000	68 200	4 000	
Loire Atlantique	62	Nantes	Nantes cité J. (TGI+Ti)	70	628 700	425 000	48 000	66 700				
Hauts Savoie	74	Chambéry	Thion nouveau palais	70	74 700				12 000	68 000	4 700	
Paris	75	Paris	Centre de préavis	70	100 000	1 000	0 000		18 000	14 000	68 000	
Paris	75	Paris	Paris P. J. (début du Sch. dir. en 92)	70	201 258	0 000	20 358	31 000	40 000	60 000	60 000	
Saint etienne	77	St Etienne	St Etienne cité J. (TGI+Ti+TCOM+CPH)	70	163 000		15 000	130 000		18 000		
Vaucluse	84	Avignon	Centre judiciaire d'Avignon	70	164 800				0 000	145 500		
Hauts Pyrénées	67	Limoges	Limoges Extension du Palais	70	66 000			1 000		0 000	75 000	
Hauts de Seine	92	Nanterre	Nanterre art. (TGI+Ti+TCOM+CPH)	70	248 000	83 000	153 100	19 000	12 000			
TOTAL					3 877 344	699 750	364 796	798 886	698 699	698 699	677 699	34 000

petites opérations 328 848 4 625 10 070 138 700 36 200 62 650 78 500

TOTAL

4 206 192	694 375	364 776	837 586	634 399	643 349	717 699	34 000
------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	---------------

D'autres opérations non encore lancées devraient porter le coût total de ce programme à un montant de l'ordre de 7,5 milliards de francs.

2. Les autres opérations

Dans le cadre d'un programme déconcentré, la Chancellerie prend en charge l'achèvement des opérations lancées antérieurement à la mise en oeuvre du programme pluriannuel d'équipement et la réalisation d'engagements déjà pris, ainsi qu'une remise à niveau technique du patrimoine existant.

A ce titre, sont en cours de réalisation ou seront réalisées en 1994 :

- les dernières tranches de travaux des opérations de restructuration des palais de justice d'Angoulême, de Tarbes, de Blois et de la cour d'appel de Rennes ;

- l'acquisition des locaux du tribunal d'instance et du tribunal de commerce de Douai ;

- la rénovation du palais de justice d'Evreux.

Par ailleurs, les schémas directeurs ont permis de recenser les besoins des juridictions petites et moyennes : sont réalisées à ce titre en 1994, 40 % des opérations les plus urgentes sur des sites judiciaires connaissant une activité à forte croissance.

Enfin, la remise à niveau technique du patrimoine existant est intégralement déconcentrée. Elle comprend des opérations individualisées dont l'urgence a été soulignée par les cours d'appel et des enveloppes globales réparties selon des critères objectifs dont l'emploi est laissé à l'initiative des cours.

Opérations immobilières dont le financement est prévu par le budget de 1994
(en millions de francs)

Jurisdiction	Ville	Descriptif de l'opération	AP 1994	Coût total prévisionnel
1 - Programme déconcentré			138.000	
1. Constructions :				
TI	Besse-Terre	Construction - Etudes	1.700	18.000
P.J.	Epinal	Extension - Travaux	20.100	51.500
TI TC CP4	Evreux	Construction - Mobilier	3.500	40.900
3. Restructurations :				
P.J.	Angoulême	Restructuration - Travaux	12.600	54.000
4. Rénovations lourdes :				
P.J.	Biots	Rénovation	3.600	16.600
P.J.	Douai	Rénovation	6.000	10.000
C.J.	Nancy	Rénovation	8.000	16.000
P.J.	Rennes	Restauration des décors historiques	2.500	14.800
P.J.	Rouen	Réfection des Toitures et façades - toitures	8.000	50.000
5. Enveloppe déconcentrée (y compris logements de fonction) :			52.900	
6. Câblage informatique :			10.000	
7. Autres opérations dont le coût total est inférieur à 10 MF :			13.100	
TOTAL GENERAL :			777.000	
hors dotation AC et services communs :			19.000	

Source : Chancellerie

IV - LES JUSTICIABLES

A. L'AIDE JURIDIQUE

En 1994, les crédits de l'aide juridique sont diminués de 100 millions de francs *"pour tenir compte de l'évolution des dépenses"*, et s'établissent à 1 097,65 millions de francs.

1. Le dispositif

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que *"les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle"*.

L'économie du dispositif d'aide juridique est la suivante :

- Le demandeur à l'aide juridictionnelle doit justifier, auprès d'un bureau établi au siège du tribunal de grande instance que ses ressources sont inférieures à 4 523 francs pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, et à 6 785 francs pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle (1).

- L'Etat verse annuellement à chaque barreau une dotation résultant, d'une part du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau, et d'autre part du produit d'un coefficient par type de procédure fixé par décret en Conseil d'Etat, et d'une unité de valeur de référence, déterminée annuellement par la loi de finances.

En 1993, cette unité de valeur est de 128 francs, calculée sur la base d'une demi-heure de prestations. Aucune modification n'est prévue pour 1994.

1. Initialement fixés à 4 400 francs et 5 600 francs, ces plafonds de ressources évoluent annuellement comme le plafond de la tranche la plus basse du barème de l'imposition sur le revenu.

2. Le bilan financier

D'après le rapport présenté au Parlement le 16 juillet 1993 sur le bilan de l'application de la loi sur l'aide juridique :

- en 1991, les crédits consommés au titre de l'ancien dispositif de l'aide judiciaire ont représenté 401 millions de francs ;

- en 1992, les dépenses ont augmenté globalement de 14,3 %, l'aide judiciaire mobilisant moins de 329 millions de francs, soit - 18 %, l'aide juridique s'établissant à 530,51 millions de francs ;

- en 1993, la dépense de l'aide judiciaire devrait atteindre 181 millions de francs. Pour le nouveau régime, une provision de 380 millions de francs a été versée aux barreaux en début d'année, représentant 42 % des prévisions annuelles (915 millions de francs).

Toutefois, la progression du nombre des admissions + 31,6 % est inférieure de 14 % aux prévisions initiales.

Dès lors, les crédits prévus pour 1994 enregistrent une baisse de 100 millions de francs et ce malgré la charge nouvelle née de l'institution d'une contribution de l'Etat pour l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue (qui, en effet, ne devrait représenter qu'une quinzaine de millions en 1994).

B. LES FRAIS DE JUSTICE

En 1994, les crédits des frais de justice progressent de 200 millions de francs et s'établissent à 1,183 milliard de francs -après avoir été majorés de 90 millions de francs dans le collectif de juin dernier. Cette augmentation très forte recouvre un recours croissant aux mesures d'expertise dans les instances, qui ne se dément pas depuis plusieurs années.

Evolution des frais de justice

Libellé	DEPENSES REELLES				DEPENSES PREVUES		DOTATIONS BUDGETAIRES	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	L.F. 1993	P.L.F. 1994
Frais de justice criminelle	489,405	534,920	566,552	641,852	702,828	769,597	699,917	155,000
incidence des réformes		9,3%	5,9%	13,3%	26,000	29,458		
Frais de justice civile (hors frais de justice administrative)	119,870	147,891	171,367	192,071	215,312	241,364	226,383	15,000
Frais en matière commerciale	50,452	65,686	85,031	105,975	132,045	164,528	132,157	30,000
Frais de justice administrative	0,000	0,017	0,095	0,179	4,100	4,100	4,100	0,000
Indemnités aux assistantes sociales	0,014	0,003	0,040	0,258	0,200	0,200	0,000	0,000
Tribunaux des pensions	4,182	4,454	4,151	3,958	3,776	3,602	4,922	0,000
Juridictions pour enfants	3,507	3,856	5,720	7,148	8,935	11,169	4,000	0,000
Indemnisation pour détention	0,990	1,099	4,545	1,483	2,000	2,000	1,702	0,000
Révision erreurs judiciaires	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,590	0,000
	668,420	757,926	837,502	952,925	1.095,196	1.226,019	1.073,771	200,000
	0,0%	13,4%	10,5%	13,8%	14,9%	11,9%		

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, qui s'alarmait de cette dérive financière, la Chancellerie a diligencé une mission d'inspection sur les frais de justice sans exclure une remise en ordre du système actuel.

*

* *

L'effort de rigueur imposé par le budget de 1994 n'a pas permis de créer le nombre d'emplois souhaités par le ministère de la justice, qui était de 80 magistrats, (au lieu de 40) et 100 greffiers (au lieu de ...0).

La création de 40 emplois de magistrats, au titre exclusif de l'accompagnement des réformes législatives, pose un triple problème :

- les réformes, récentes et nombreuses, des institutions et de la procédure judiciaire, n'ont pas été assorties d'une évaluation des moyens nécessaires. Dès lors le budget ne fait qu'enregistrer les conséquences de décisions prises très en amont : il est temps d'adopter une démarche plus rationnelle, et surtout plus responsable ;

- la priorité donnée au surcroît de travail né de nouvelles obligations diffère le véritable débat sur l'insuffisance endémique des moyens de la justice ;

- enfin, l'irrationalité de la carte judiciaire rend également difficile les progrès : la très grande inégalité de charges entre les juridictions empêche de dresser un constat incontestable des carences de l'institution.

Le programme pluriannuel d'équipement des juridictions est poursuivi dans de bonnes conditions en 1994 pour les constructions nouvelles : le coût des grandes opérations est estimé à 3,877 milliards de francs de 1991 à 1996 ; il sera couvert, en autorisations de programme, à près de 70 % en 1994.

Votre rapporteur est plus réservé quant à l'ampleur des opérations de rénovation, qui visiblement n'est pas suffisante pour répondre à l'urgence de certaines situations.

L'explosion des frais de justice, qui rattrapent le niveau des crédits de l'aide juridictionnelle -soit un milliard de francs- révèle la montée des contentieux, qui ne se ralentit pas : depuis 1988, les affaires nouvelles progressent de plus de 6 % par an devant les tribunaux d'instance, de 4 % devant les tribunaux de grande instance, de 6 % devant les cours d'appel.

Mais la montée en flèche de ces crédits depuis deux ans pose un nouveau problème qui s'ajoute à celui des moyens de la justice : doit-on -et peut-on- mettre en place une véritable "sécurité sociale juridique" ?

CHAPITRE III

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES :

LE STATU QUO

En 1994, les crédits des juridictions administratives diminuent de 0,1 %.

Les crédits des juridictions administratives

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993 en %
Dépenses ordinaires			
Titre III	509,975	521,812	+ 2,3
Titre IV	7,942	7,942	0
Total dépenses ordinaires	517,917	529,754	+ 2,3
Dépenses en capital			
Titre V			
. autorisations de programme	26,7	6,95	- 74,0
. crédits de paiement	22,3	9,950	- 55,4
Titre VI			
Total dépenses en capital	22,3	9,950	- 55,4
Total général	540,217	539,704	- 0,1

I - L'ETAT DES LIEUX DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A. LA MONTÉE DES CONTENTIEUX SE POURSUIT

Au Conseil d'Etat, le nombre d'affaires nouvelles a progressé de 8 % en 1992 pour s'établir à 10 705 -correction faite des contentieux de séries.

Le transfert aux cours administratives d'appel du contentieux de l'excès de pouvoir en matière d'urbanisme n'a donc ralenti que modérément la montée du contentieux devant le Conseil, qui avait été de + 10 % en 1991.

Le stock des affaires a également augmenté de 8 % pour s'établir à 23 120 affaires, le nombre des sorties -10 020- n'équilibrant pas tout à fait celui des entrées -11 106-.

Le délai moyen de jugement s'établit à deux ans cinq mois, et à un an pour les affaires urgentes prises dans leur ensemble.

Devant les cours administratives d'appel, le niveau des entrées a augmenté très sensiblement en 1992, s'établissant à 6 550, soit + 29 %.

Le nombre d'affaires jugées s'est stabilisé au niveau de 1991, soit 5 726 ; le stock est donc passé de 6 840 à 7 740 affaires en 1992.

Le délai moyen de jugement se stabilise autour de 13 à 14 mois.

Les tribunaux administratifs ont connu une véritable inflation des contentieux : corrigées des séries, les entrées nettes représentent, en 1992, 84 082 requêtes, en augmentation de 13,75 % par rapport à 1991.

Le délai moyen de jugement a diminué d'environ 2 mois en 1992, pour s'établir à deux ans.

B. LES MOYENS HUMAINS RESTENT LIMITÉS

1. Les membres des juridictions administratives

a) Au Conseil d'Etat

Le nombre d'emplois en 1993 était de 217 membres, répartis de la façon suivante :

- 1 vice-président,
- 12 conseillers en service extraordinaire,
- 6 présidents de sections,
- 82 conseillers en service ordinaire,
- 1 secrétaire général,
- 80 maîtres des requêtes,
- 34 auditeurs,
- 1 conseiller référendaire.

Toutefois, une proportion importante des membres du Conseil exercent actuellement leurs fonctions hors du Conseil d'Etat : 58 d'entre eux sont en détachement, 28 en disponibilité.

b) Dans les cours et tribunaux administratifs

A l'heure actuelle, 550 magistrats sont en fonction dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Ce chiffre est supérieur de 9,6 % à celui de 1991, alors que le contentieux a progressé de 29 % en 1992 devant les cours, de près de 14 % devant les tribunaux administratifs.

2. Les agents des greffes

L'effectif total est de 759 agents, dont 139 à Paris, 595 en province et 25 dans les départements et territoires d'outre-mer.

Ces chiffres sont à rapprocher du nombre des requêtes, qui quel que soit le contenu, exigent le même nombre d'actes de

procédure : 10.705 au Conseil d'Etat, 6.550 dans les cours administratives d'appel, 117.000 (y compris les séries) devant les tribunaux administratifs.

II - LES CREDITS POUR 1994

Leur faible diminution est le résultat d'une progression des crédits de fonctionnement et d'une diminution des crédits d'équipement d'ampleur à peu près égales.

1. Le fonctionnement des juridictions

a) Les effectifs

12 emplois de magistrats sont créés pour un coût de 3,5 millions de francs et 17 emplois de greffe, pour un coût de 2,2 millions de francs dans les cours administratives d'appel, afin d'accompagner le transfert vers les cours du contentieux de la fonction publique en 1994.

Aucun emploi n'est créé au Conseil d'Etat ni dans les tribunaux administratifs.

b) Le fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement subissent un prélèvement de 3,5 millions de francs à titre de contribution aux efforts d'économies de l'Etat et s'élèvent à 80 millions de francs.

Toutefois -et c'est là une mesure positive importante pour les juridictions administratives- les moyens prévus pour l'informatique en 1994 s'élèvent à 21,6 millions de francs, en progression de 2,7 %, et se répartissent de la manière suivante :

(en millions de francs)

Année 1994 Postes de dépenses	Coût budgétaire		
	Maintien existant	Renouvellement	Mesures nouvelles
Projets			
1. THEMIS & GEC	0.679		
2. GOA & REGENCE	0.255		0.800
3. SHERPA Conseil d'Etat	1.981		
4. SILLAGE	0.230		
5. Bureautique Membres	0.100	0.475	0.100
6. SICTE	0.100		
7. SHERPA. CAA	2.575	0.525	0.745
8. GUSTAVE	1.885		
9. SKIPPER	0.330		7.155
10. Sections Administratives	0.100		0.200
Infrastructures :			
1. Services Communs	0.966		0.200
2. Bases de données juridiques	1.959		
Total	11.160	1.000	9.200

Thémis est l'application de liquidation et paiement des dépenses, les chefs de juridictions étant devenus ordonnateurs secondaires depuis le décret n°91-208 du 22 février 1991.

Goa, "gestion de l'ordre administratif", doit permettre de gérer toutes les opérations liées à la carrière d'un magistrat.

Sherpa, "système harmonisé pour l'examen réparti des pouvoirs administratifs", a été développé en 1988-1989 dans les cours administratives d'appel, et en 1989-1990 à la section du contentieux du Conseil d'Etat. Cette application traite l'ensemble des informations de gestion des pourvois, de l'analyse des conclusions à la notification des décisions.

Sillage est développée au second semestre de 1993, afin de remplacer l'application Enterpe de saisie des décisions et ordonnances rendues par la section du contentieux du Conseil d'Etat.

"Bureautique des membres du Conseil d'Etat": il s'agit de la dotation progressive des membres du Conseil d'Etat en micro-ordinateurs portables, engagée en 1989.

Sicte, géré par le secrétariat général du Gouvernement, permet la transmission de micro-ordinateurs à micro-ordinateurs des projets de textes examinés par les sections administratives du Conseil d'Etat et la commission permanente.

Gustave est le système de gestion informatisée des pouvoirs devant les tribunaux administratifs : il ne concerne pas Paris, Besançon, Bordeaux, Limoges, Pau ni Toulouse.

Skipper est le nouveau système informatique des tribunaux administratifs qui sera installé en 1994 avec environ 650 micro-ordinateurs.

Ces données correspondent au taux d'informatisation suivant :

- 66 % pour les personnels des greffes des tribunaux non informatisés,
- remplacement de chaque terminal par un micro-ordinateur pour les tribunaux dotés de l'application Gustave,
- 50 % pour les magistrats.

2. l'équipement

Les crédits d'équipement diminuent de 19,7 millions de francs en autorisations de programme, de 12,3 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits de paiement doivent permettre, en 1994 :

- de réaliser des opérations d'aménagement interne du Conseil d'Etat (4 millions de francs), qui toucheront à la restauration de salles de bibliothèques, et à la mise en conformité électrique des bâtiments du Palais Royal ;

- de poursuivre l'acquisition immobilière destinée à Montpellier, les aménagements prévus à Bastia et à Caen, et d'acquérir un immeuble destiné à reloger le tribunal administratif de Poitiers (5,95 millions de francs).

*

* *

Si la rigueur budgétaire de 1994 peut expliquer l'absence de progression des moyens des juridictions administratives, il reste que ces moyens devront absolument permettre, au cours des années à venir, de revenir à un délai moyen de jugement acceptable.

A cet égard, l'institution, par voie d'amendement parlementaire à l'Assemblée nationale dans le projet de loi de finances pour 1994, d'un droit de 150 francs sur l'enregistrement des requêtes devant les juridictions administratives, ramené à 75 francs par le vote du Sénat, peut aider à décourager des contentieux de séries irresponsables.

En effet, on assiste depuis deux ans à la montée de contentieux répétitifs, composés de milliers de requête identiques sur un même sujet, auxquelles le juge est tenu de répondre individuellement ; ainsi, 21 000 requêtes ont été déposées en 1992 sur le problème du supplément familial.

Toutefois, l'institution d'un "ticket modérateur" pour les justiciables ne doit pas remplacer l'indispensable renforcement en moyens humains des juridictions administratives.

CHAPITRE IV

LES SERVICES PENITENTIAIRES : UN EFFORT TANGIBLE

Les crédits de l'administration pénitentiaire pour 1994 progressent de 4,7 %.

Les crédits de l'administration pénitentiaire

(en millions de francs)

	1993	1994	% 1994/1993
Dépenses ordinaires			
Titre III	5 536,008	5 760,246	+ 4
Titre VI	23,546	17,745	- 24,6
Total D.O.	5 559,555	5 777,991	+ 3,9
Dépenses en capital			
Titre V AP	319	348	+ 9
CP	319,7	374,2	+ 17
Titre VI AP	1	1	0
CP	0,3	3,4	+ 133
Total dépenses en capital	320	349	+ 9
Total général	5.879,555	6.155,591	+ 4,7

I - UN EFFORT SENSIBLE POUR LES PERSONNELS

A. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Le nombre d'emplois budgétaires de l'administration pénitentiaire était de 23 071 en 1993, dont 18 470 personnels de surveillance.

450 emplois sont créés en 1994, dont 150 à titre de consolidation de surnombres autorisés en 1993. 150 surnombres sont à nouveau autorisés en 1994.

Ces 450 emplois ont un coût de 31 millions de francs et se répartissent en :

- 325 personnels de surveillance,
- 90 personnels administratifs,
- 35 personnels techniques.

De 1988 à 1994, les créations nettes d'emplois s'élèvent ainsi à 4 449 :

	Parc classique	Programme 13 000	Total
1988	694	0	694
1989	16	460	476
1990	187	1 377	1 564
1991	358	353	711
1992	136	208	344
1993	335		335
1994	325		325

B. LES AMELIORATIONS STATUTAIRES

- Le financement de la 5e tranche d'application du protocole "Durafour" mobilise 7,9 millions de francs.

- Un repyramidage du corps du personnel de direction intervient en 1994, qui aura pour effet de créer :

- 12 emplois de directeurs de 2ème classe,

- 12 emplois de directeurs de 1ère classe,

- 4 emplois de directeurs hors classe,

- 2 emplois de directeurs régionaux.

- Par ailleurs, un crédit supplémentaire de 20,8 millions de francs permet de consacrer deux avancées importantes :

- la création d'un nouveau corps de personnels de catégorie B, le corps des chefs de service pénitentiaire dans lequel seront intégrés à terme l'ensemble des gradés actuels du corps des personnels de surveillance,

- l'alignement statutaire et indiciaire du corps de niveau C sur le corps correspondant de la police nationale.

C. LES REVALORISATIONS INDEMNITAIRES

Pour le personnel de surveillance

- La prime de surveillance de nuit progresse de 4,8 %, pour un coût de 1,361 million de francs.

Pour le personnel administratif

L'indemnité de responsabilité aux personnels ayant la qualité de comptable public est revalorisée de 4,8 % (+ 24 245 francs), de même que la prime de risque allouée aux infirmiers (+ 38 295 francs).

D. UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL.

5 millions de francs doivent permettre d'équiper le personnel de surveillance en effets d'uniformes comparables à ceux de la gendarmerie.

2,2 millions de francs majorent les crédits de formation professionnelle des agents.

En 1994, l'administration pénitentiaire devrait être en mesure de renforcer les formations initiales au profit des personnels qui n'en bénéficient pas statutairement - c'est le cas des personnels administratifs et techniques - et de mettre en place les formations initiales prévues par les réformes des statuts du personnel de surveillance et du personnel d'insertion et de probation.

II - UNE RÉFORME DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS

L'effet de cette réforme, contenue dans le projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale soumis actuellement à l'examen du Parlement, est double :

- Les dépenses de santé seront désormais prises en charge par la sécurité sociale et non plus par l'Etat : en contrepartie, celui-ci acquittera des cotisations sociales pour les détenus,

- les soins seront dispensés dans le cadre de conventions signées entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux publics, au lieu d'être rémunérés à la vacation.

Cette réforme aboutit à l'inscription de 68,5 millions de francs supplémentaires au titre de crédits d'entretien des détenus, et à la suppression de 40 emplois d'infirmiers des prisons (- 6 millions de francs).

La réforme de la prise en charge sanitaire des détenus

Le système actuel

C'est l'administration pénitentiaire qui assure la prise en charge des soins aux détenus. Ceux-ci ne bénéficient pas des prestations des organismes de sécurité sociale.

Les dépenses de santé des détenus, qui ont très fortement progressé depuis plusieurs années, ont dépassé le seuil de 300 millions de francs en 1993.

Parallèlement, le montant des impayées de l'Etat vis-à-vis des prestataires de soins est devenu très important : 60 millions de francs en 1992.

Par ailleurs, le rapport du Haut Comité de la Santé Publique de janvier 1993 a dressé un tableau très sombre de l'état de santé de la population carcérale : 15 % des détenus sont toxicomanes, 30 % consomment de grandes quantités d'alcool, 80 % sont de grands fumeurs. Parmi ces détenus, la tuberculose est trois fois plus répandue que dans la population générale, la contamination par le virus du SIDA y est dix fois plus importante.

Le rapport insiste sur l'insuffisance des moyens médicaux, malgré les efforts déployés, tels que la création de secteurs de psychiatrie ou d'antennes de lutte contre la toxicomanie, et aussi sur le risque d'insuffisance des effectifs policiers qui ont la charge d'assurer le transport et la garde des détenus hors de la prison.

La réforme en cours

Le chapitre II du projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale, actuellement soumis à l'examen du Parlement, reorganise le système de soins aux détenus selon les principes suivants :

le prise en charge sanitaire des détenus devient une mission du service public hospitalier,

les détenus sont affiliés à l'assurance maladie maternité dès leur incarcération, l'Etat procédant à un versement global de cotisations,

Les conséquences budgétaires

Pour 1994, cette réforme aboutit

. à une dépense supplémentaire de 68,5 millions de francs liée au versement des cotisations,

. à une économie de 6 millions de francs liée à la suppression de 40 emplois d'infirmiers.

III - LA MODERNISATION DU PARC PENITENTIAIRE

Avec l'achèvement du programme "13 000", la capacité théorique du parc pénitentiaire est de 49 182 places, dont près des 3/4 appartiennent au parc classique.

Ce chiffre est à rapprocher du nombre de détenus au 1er août 1993, soit 52 402, pour lesquels la durée moyenne des peines s'établit entre 6 et 7 mois.

Le taux d'occupation global des établissements est de 109 %, de 117 % pour le parc classique, de 78 % pour les prisons nouvelles.

A. L'OUVERTURE DES ETABLISSEMENTS DU PROGRAMME "13 000"

Le programme "13 000" a démarré en 1987. Son objectif de construction de 25 établissements, avec une capacité de 12 850 nouvelles places de détention, a été achevé en juin 1992. Quelques opérations complémentaires ont été réalisées en 1993, telles que la réalisation d'un programme de travaux de défense contre les hélicoptères, concernant 11 établissements. Le montant total des dépenses s'établira à 4,334 milliards de francs au mois de décembre 1993.

Le prix de revient moyen de la construction ressort à 313 664 francs la place.

TABLEAU DES RESSOURCES ET DES EMPLOIS
(en Francs)

01/09/1993

Ouverture d'autorisations de programme		Dépenses	
Décret d'avance du 31/07/87 et LFR de 1987	810 000 000	Exercice 1987	3 840 433.33
Loi de finances initiale de 1988	3 240 000 000	Exercice 1988	327 337 816.07
Loi de finances pour 1989	0		
Décret 89962 du 30/12/89	156 500 000	Exercice 1989	1 880 284 264.67
Loi de finances pour 1990	0		
Loi de finances rectificative	98 500 000	Exercice 1990	1 600 389 697.19
Loi de finances pour 1991	0		
Virerment interne de l'article 20	3 218 875		
Virerment interne de l'article 20	53 705		
Remboursement RIEP	12 690 000		
Remboursement RIEP	438 000	Exercice 1991	391 251 042.31
Loi de finances pour 1992	0		
Virerment interne	278 000	Exercice 1992	81 050 632.97
Loi de finances de 1993	0		
Virerment du chap. 57-20 art. 10	17 500 000		
Virerment du chap. 57-20 art. 10	1 500 000	Exercice 1993 (au 01/08/93)	16 339 042.84
Total	4 340 678 580	Total cumulé des dépenses	4 300 492 949.29

Prévision au fin de programme

4 334 000 000

Les établissements d'Argentan, Neuvic, Châteauroux, Longuenesse devraient être ouverts au premier trimestre de 1994, portant le taux d'occupation global des prisons à 106 %.

B. LE PARC CLASSIQUE

La situation actuelle des 132 établissements du parc classique est souvent alarmante :

- 81 d'entre eux sont installés dans des immeubles construits avant 1890,

- l'absence de tout programme de maintien à niveau de 1940 à 1964, la surpopulation carcérale, la priorité donnée au programme "13 000" expliquent une réelle dégradation des immeubles,

- enfin, plus de la moitié des établissements ont une structure en nef, inadaptée au régime moderne de détention.

Face à cette situation, 348 millions de francs en autorisations de programme et 374,2 millions de francs en crédits de paiement sont consacrés à l'équipement du parc classique en 1994.

Les priorités de l'administration pénitentiaire sont triples :

1) Une réduction du déficit de places, avec la construction du centre pénitentiaire de Guyane au cours de l'année prochaine (+ 200 millions de francs).

2) Une rénovation du parc classique, avec notamment :

- des travaux de construction des cuisines et parloirs à la maison d'arrêt de Rouen (20 millions de francs), de consolidation des bâtiments à la maison centrale de Poissy (6 millions de francs),

- une rénovation des infirmeries (6 millions de francs),

- la dernière tranche du programme quadriennal de sécurité (12 millions de francs),

- la poursuite d'acquisition de logements en ville pour les chefs d'établissement et leurs adjoints, et d'installation de bureaux pour le personnel (28 millions de francs).

3) Le lancement d'études pour l'extension de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, et la création d'un centre régional de formation (1 million de francs).

*

* *

L'augmentation très sensible du nombre de surveillants en 1994, comparable à celle réalisée en 1993, répond manifestement à une nécessité absolue : en effet, l'intégralité des établissements du programme "13.000" n'a pu être ouverte, faute de surveillants. En même temps, on a vu surgir, de la part des syndicats de l'administration pénitentiaire, la revendication de 2.500 postes supplémentaires, au mois d'août 1992. Les créations d'emplois de 1994 devraient porter le taux d'encadrement des détenus à 2,4.

L'ouverture prochaine de l'intégralité du programme "13.000" ne doit pas faire oublier l'état de délabrement de beaucoup de prisons françaises : si 51 établissements satisfont aux normes actuelles de détention, et représentent 52 % de la capacité totale du parc, près des 2/3 des 132 autres établissements ont été construits avant 1890.

Enfin, la réforme de la prise en charge des soins des détenus, en même temps qu'elle met fin à un système archaïque, est une étape indispensable dans l'amélioration de l'état sanitaire de la population des prisons, où se posent des problèmes graves de tuberculose, toxicomanie et sida.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur la capacité budgétaire des établissements hospitaliers à prendre en charge les soins d'une population développant souvent des pathologies lourdes.

CHAPITRE V

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES DEPENSES GRANDISSANTES

En 1994, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progressent de 6,8 %.

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse

(en millions de francs)

	1993	1994	% 1994/1993
Dépenses ordinaires			
Tire III	2.043,657	2.170,835	6,2
Titre VI	11,442	11,442	-
Total D.O.	2.055,100	2.182,275	6,2
Dépenses en capital			
Titre V AP	55	50	- 9,1
CP	28	43	53,5
Titre VI			
Total dépenses en capital	28	43	53,5
Total général	2.083,100	2.225,275	6,8

I - L'INVENTAIRE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. UN CADRE PARTICULIEREMENT COMPLEXE

L'évaluation des actions menées par la protection judiciaire de la jeunesse est rendue particulièrement complexe du fait de la répartition des compétences et des financements entre l'Etat et le département, ainsi que d'interventions conjointes d'un secteur public géré directement par l'Etat et d'un secteur associatif "habilité".

REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

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

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

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

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

REPARTITION DES FINANCEMENTS ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

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

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

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

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

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

2) Les mineurs délinquants (ordonnance du 2 février 1945).

Ils sont pris en charge :

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

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

3) Les jeunes majeurs (décret n° 75-96 du 18 février 1975).

Les mesures sont prises en charge :

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

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

B. LES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX

En 1990, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a lancé l'idée d'un projet de service en invitant chaque département à faire l'inventaire des actions menées.

Ces "schémas départementaux" ont été publiés en 1992, assortis de propositions pour un projet de service concernant les années 1993 à 1995.

Ce schéma contient :

- un appel à une coordination des actions,
- l'affirmation de la mission essentielle de l'Etat, qui est de garantir une cohérence de l'action publique,
- la fixation d'un objectif prioritaire au secteur public, qui est la prise en charge des jeunes les plus en difficulté. Cette tâche supposerait le renforcement des moyens par 524 agents dans 49 départements prioritaires, dont 305 pourraient provenir de redéploiements,
- des consignes pour la poursuite des travaux, comportant notamment des progrès statistiques et des échanges d'informations.

C. LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL "JUSTICE-VILLE"

A la demande du Garde des Sceaux, un groupe de travail composé de cinq députés, Mme de Veyrinas, MM. Raoult, Cardo, Devedjian, Delalande, a rendu ses conclusions à la fin du mois de novembre dernier sur la délinquance des jeunes.

Dans les propositions apparaissent :

- la nécessité absolue de signaler, en amont de l'intervention des juges, les jeunes en difficulté,
- l'impératif de conforter les missions d'investigation et d'enquête de la police, aujourd'hui largement démotivée par l'inefficacité de ses interventions,
- l'institution d'une cohérence dans la prise en charge éducative,

- l'obligation d'élaborer des réponses nouvelles pour les jeunes les plus difficiles.

II - LES CREDITS POUR 1994

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse en 1994 traduit l'attente de réformes de fond.

A. LES MOYENS EN PERSONNELS

1. Les emplois

Aucun emploi n'est créé dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse en 1994.

Les effectifs budgétaires s'élèvent au 31 décembre 1993 à 5 889 :

Effectifs budgétaires de la protection judiciaire de la jeunesse - 1994 (Secteur public)

CORPS	CATEGORIE	EFFECTIFS	SOIT %	EFFECTIFS	SOIT %
- Directeurs régionaux et directeur du C.N.F.E.	A A	14	0,24%		
- Personnel socio-éducatif					
DIRECTEURS	A	457	7,76%)		
CHEFS DE SERVICE EDUCATIF et EDUCATEURS	A' B	2742	46,56%)		
PSYCHOLOGUES	A	193	3,28%)		
ASSISTANTS DE SERVICES SOCIAUX	A' & B	215	3,65%)	3947	67,02%
INFIRMIERES	B	30	0,51%)		
PERSONNEL DE FORMATION PROFESSIONNELLE	A	310	5,26%)		
- Personnel administratif					
ATTACHES D'INTENDANCE	A	101	1,72%)		
SECRETAIRES D'INTENDANCE	B	204	3,46%)	922	15,66%
PERSONNEL DE BUREAU	C	617	10,48%)		
- Personnel technique d'exécution					
OUVRIERS PROFESSIONNELS	C	488	8,29%)		
AGENTS TECHNIQUES D'EDUCATION	C	292	4,79%)		
AGENTS DE SERVICE	C & D	163	2,77%)	1008	17,08%
CONDUCTEURS D'AUTOMOBILE	C	73	1,24%)		
TOTAL		5889			

2. Les mesures statutaires et indemnitaires

• L'extension en année pleine des transformations d'emplois d'éducateurs aboutit à l'inscription de 1,46 million de francs.

• Le projet de réforme du statut des psychologues justifie une provision de 1,2 million de francs.

• Plusieurs revalorisations indemnitaires biennales mobilisent 232 844 francs.

B. UNE FORTE PROGRESSION DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES

Les crédits de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs, qui correspondent au paiement des prestations effectuées par le secteur associatif habilité, progressent de 110 millions de francs en 1994, du fait :

d'un effet prix (+ 4,5 %), de 42,5 millions de francs,

d'un effet volume (+ 3,6 %) de 34 millions de francs,

de la résorption de charges non couvertes sur les exercices antérieurs, à hauteur de 33,5 millions de francs.

C. L'ACCENTUATION DE L'EFFORT IMMOBILIER

50 millions de francs en autorisations de programme et 40 millions de francs en crédits de paiement, sont consacrés à des opérations d'acquisition et de rénovation dans des centres urbains, ainsi qu'à l'installation de services déconcentrés :

Travaux de rénovation et d'aménagement (Marne la Vallée, Fort de France, Nîmes, Toulouse, Tourcoing, Beauvais, Bruay en Artois, Marseille)	8 000 000 F.
Acquisitions ou réhabilitations pour implantation de nouveaux services d'hébergement (Dunkerque, Rouen, Nogent sur Oise, Sète)	20 000 000 F.
Acquisitions de locaux proches de sites urbains où la montée de la délinquance des jeunes nécessite la présence d'équipes éducatives pluridisciplinaires (Pierrefitte, Tours, Melun-Sénart, Saint-Quentin en Yvelines, Evreux, Forbach)	8 000 000 F.
Acquisition de locaux pour l'installation d'échelons administratifs déconcentrés : deux directions régionales (Strasbourg, Montpellier) et trois directions départementales (Nîmes, Toulouse, Auch)	14 000 000 F.

*

* *

Le budget de 1994 traduit un effort grandissant de l'Etat en direction des jeunes en difficulté. Toutefois, une remise à plat des compétences, des méthodes et des moyens devra intervenir le plus tôt possible pour répondre aux défis lancés par la délinquance des jeunes, conséquence, autant que cause, de graves tensions dans la vie des villes.

CONCLUSION

Malgré la contrainte de rigueur imposée aux dépenses de l'Etat en 1994 par l'ampleur du déficit budgétaire, les crédits de la Justice permettent de réelles avancées : une révision des choix informatiques, une accélération des programmes d'équipement, des créations d'emplois significatives.

Ce budget permet d'attendre le résultat des réflexions en cours sur la justice, qui devront être mises en oeuvre dès que possible : le groupe de travail justice-ville qui vient de rendre ses conclusions, la commission présidée par nos collègues MM. Haenel et Arthuis sur la justice de proximité qui terminera ses travaux le 15 janvier prochain, tandis que la commission chargée d'étudier la rationalisation des structures de la Chancellerie rendra son rapport au Premier ministre en février 1994.

La loi quinquennale, dont l'examen par le Parlement est annoncé pour la session de printemps de 1994, devra absolument apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes trop longtemps négligés de la Justice. Il reste à espérer que les moyens budgétaires de l'Etat, fortement obérés par l'ampleur des déficits, permettront de ne plus différer les réponses tant attendues.

ANNEXE 1

Audition du 2 novembre 1993 de M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le budget de son département ministériel pour 1994.

M. Pierre Méhaignerie a d'abord défini les orientations du budget de la justice en 1994, soit l'attention portée aux personnels, le renforcement de l'efficacité des juridictions et de leurs services, la mise à niveau du patrimoine immobilier.

Le ministre d'Etat a rappelé que les crédits de la justice progressaient en 1994 de 4,26 % par rapport au budget initial de 1993, de 4,1 % par rapport au collectif de juin 1993 et de 6,5 % si l'on prenait en compte les crédits du collectif répartis en faveur de la justice en 1994.

Au sein des 21,3 milliards de francs prévus pour la justice en 1994, ce sont les services judiciaires qui absorbent la plus grande part, soit 43 % des crédits, l'administration pénitentiaire en mobilisant, pour sa part, 28,9 %.

Le Garde des sceaux a insisté sur l'importance des mesures non financières prises en faveur des juridictions et rappelé que l'ensemble des moyens mis à disposition de la justice ferait l'objet d'un projet de loi quinquennale soumis à l'examen du Parlement au printemps 1994.

M. Pierre Méhaignerie a illustré les trois priorités du budget de la justice pour 1994 par les principales mesures prévues à ce titre. En ce qui concerne les personnels, 500 créations d'emplois sont prévues, dont 450 pour l'administration pénitentiaire, afin d'améliorer sensiblement les conditions de sécurité dans les prisons. Les 40 magistrats supplémentaires seront placés auprès des chefs de cour afin de répondre aux nécessités les plus urgentes et les primes des magistrats seront revalorisées de deux points.

S'agissant de la modernisation de la justice, le ministre d'Etat a évoqué la réforme, en cours, de la prise en charge des soins des détenus, destinée à améliorer une situation très dégradée, la dotation de 45 millions de francs aux cours d'appel qui permettra de débloquer les principaux problèmes de fonctionnement, et l'effort fait

en faveur de la formation professionnelle, notamment afin de faire face aux contentieux financiers.

Enfin, le garde des sceaux a insisté sur la progression des dépenses d'investissement qui atteint 50 %, si l'on tient compte des 500 millions de francs des crédits du plan pour la ville inscrits dans le collectif de juin et qui seront disponibles en 1994 au bénéfice de la justice.

A l'issue de cet exposé, **M. Pierre Méhaignerie**, répondant aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a souligné la gravité des dysfonctionnements du précédent schéma directeur informatique du ministère. En 1994, le maintien des matériels existants mobilisera 174 millions de francs tandis que 85 millions de francs seront consacrés au nouveau casier judiciaire national et à la nouvelle chaîne pénale appliquée au tribunal de grande instance de Paris, 34 millions de francs au remplacement de matériels obsolètes, 24 millions de francs aux initiatives locales.

Le ministre d'Etat a ensuite précisé l'origine de la progression des frais de justice, dont 67 % du total concernent des instances pénales, 20 % des instances civiles, 11 % des instances commerciales. La progression très vive de ces frais justifie l'intervention d'une prochaine mission d'inspection.

En ce qui concerne le programme "13.000", le garde des sceaux a souligné le fait que 2.000 places restaient encore fermées et que quatre nouveaux établissements seraient ouverts à la fin du premier trimestre 1994.

M. Pierre Méhaignerie a ensuite évoqué le problème de la répartition des compétences relatives à la protection judiciaire de la jeunesse entre l'Etat et les départements, et précisé qu'une mission composée de quatre députés étudiait l'expérience d'une nouvelle forme de prise en charge des mineurs.

Enfin, le ministre d'Etat a précisé la répartition des 500 millions de francs provenant du plan pour la ville, qui permettra de dégager 311 millions de francs pour les palais de justice, 141 millions de francs pour les prisons, 46 millions de francs pour la protection judiciaire de la jeunesse.

En réponse à **M. Paul Girod**, le garde des sceaux a réaffirmé le bien-fondé de la mise en oeuvre du programme "13.000", étant donné le retard pris par la France dans la construction de prisons avant 1986.

En réponse à **M. Henri Goetschy**, le ministre d'Etat a insisté sur l'apport de la psychiatrie à la réinsertion de certains détenus et sur la nécessité de développer la justice de proximité.

Répondant aux questions de **Mme Paulette Fost**, **M. Pierre Méhaignerie** a précisé que la baisse des crédits d'aide juridique en 1994 était due à un calibrage manifestement trop élevé en 1993, et que les vacations des agents des juridictions prud'homales seraient maintenues en 1994.

En réponse à **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis de la commission des lois**, le ministre d'Etat a rappelé l'intérêt des expériences actuelles de nouvelles formes de prise en charge des jeunes délinquants.

Répondant ensuite à **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, le garde des sceaux a justifié l'absence de création de postes en faveur du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs par l'exceptionnel effort de rigueur demandé aux services de l'Etat en 1994.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président**, le ministre d'Etat a apporté plusieurs précisions concernant le taux de consommation des crédits d'investissement, les procédures préétablies aux constructions des palais de justice, et les nominations de magistrats au sein du corps des greffiers en chef.

A l'issue de l'audition de **M. Pierre Méhaignerie**, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission a décidé de recommander au Sénat l'adoption du budget de la justice pour 1994.

ANNEXE 2

Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération

JUSTICE

Chapitre 34-05 : *Dépenses informatiques, bureautiques et
télématiques*

article 31 : Conseil d'Etat, cours administratives d'appel et tribunaux
administratifs + 1,5 mF

Chapitre 46-01 : *Subventions et interventions diverses*

article 20 : Services judiciaires + 0,32 mF

Chapitre 57-11 : *Administration centrale, services judiciaires,
Équipement*

article 20 : Juridictions + 1 mF en AP

..... + 1 mF en CP

Réunie le 2 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission des finances a décidé, sur proposition de M. Alain Lambert, rapporteur spécial, de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la Justice pour 1994.