

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

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

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE - SERVICES GÉNÉRAUX

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 584 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 32) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS	9
A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : ÉVOLUTION DES STRUCTURES, PROJETS DE DÉCONCENTRATION ET REPRISE EN MAIN DE L'INFORMATIQUE	9
1. Les services centraux	9
2. La déconcentration	10
3. Une réorganisation dans le domaine de l'informatique	11
<i>a) L'abandon du schéma directeur 1990-1994</i>	11
<i>b) Des révisions drastiques</i>	12
II. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE	15
A. UNE ACTIVITÉ EN PROGRESSION	15
1. Activité judiciaire civile	15
2. Activité judiciaire pénale	17
3. La Cour de cassation	17
B. DES PERSONNELS TRÈS SOLLICITÉS	18
1. Les magistrats	18
<i>a) Les recrutements</i>	18
<i>b) Les mouvements</i>	19
<i>c) La restructuration du corps</i>	19
2. Les agents des services judiciaires	20
<i>a) Les recrutements</i>	20
<i>b) La revalorisation indemnitaire</i>	20
<i>c) La restructuration statutaire</i>	20

	<u>Pages</u>
C. DES MOYENS MATÉRIELS ET IMMOBILIERS ENCORE LOIN D'ÊTRE À NIVEAU	21
1. Trois orientations en matière d'équipement	21
2. Des retards de consommation des crédits	21
D. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ANNONCÉES POUR 1994	22
1. L'attention portée aux personnels	22
<i>a) Les magistrats</i>	22
<i>b) Les fonctionnaires des greffes</i>	23
2. Le renforcement de l'efficacité	23
<i>a) Des créations d'emplois très limitées</i>	23
<i>b) Un effort en faveur du fonctionnement</i>	24
<i>c) Un projet de déconcentration</i>	24
3. L'amélioration du patrimoine immobilier	25
<i>a) Les opérations envisagées</i>	25
<i>b) Des mesures pour résorber les retards d'exécution</i>	26
III. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF	27
A. LA POURSUITE DE LA CROISSANCE DE LA DEMANDE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE	27
1. Les tribunaux administratifs	27
<i>a) L'explosion des requêtes en série</i>	27
<i>b) Le rétablissement d'un droit de timbre par l'Assemblée nationale</i> ..	28
2. Les cours administratives d'appel : la poursuite des transferts de contentieux devrait conduire à une dégradation des délais de jugement	29
3. Le Conseil d'Etat : des stocks toujours croissants en dépit des transferts de contentieux	30
B. DES MOYENS INSUFFISANTS EN DÉPIT D'EFFORTS CONSIDÉRABLES ENTRE 1988 ET 1991	31
1. Les personnels	31
<i>a) Les conseillers et les membres du Conseil d'Etat</i>	31
<i>b) Les greffes</i>	31
2. Les moyens matériels	31
<i>a) Les crédits de fonctionnement</i>	31
<i>b) Les crédits d'investissement</i>	32

	<u>Pages</u>
C. UN BUDGET TIMIDE	32
1. Quelques emplois budgétaires dans les cours	32
2. Des crédits de fonctionnement et d'équipement très insuffisants	33
IV. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)	35
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION	35
B. DES MOYENS ADAPTÉS À SA MISSION	35
C. UNE ACTIVITÉ EN FORTE PROGRESSION	36
ANNEXE I - Bilan de l'application de la loi sur l'aide juridique	37

17
2

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'elle le fait depuis de nombreuses années, votre commission des Lois vous présente un avis sur les crédits affectés aux services généraux du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1994. Les crédits de l'administration pénitentiaire font l'objet d'un autre avis présenté par notre collègue M. Guy Cabanel. Quant à la protection judiciaire de la jeunesse, ses moyens de fonctionnement et d'équipement sont examinés par notre collègue M. Michel Rufin.

D'un montant global de 21,26 milliards de francs, le projet de budget de la Chancellerie pour 1994 progresse de 4,26 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 1993 et de 4,1 % par rapport au projet de loi de finances rectificative. Il enregistre, ce faisant, une progression quatre fois supérieure à celle du budget de l'Etat qui n'augmente que de 1,1 %.

Ce traitement relativement favorable a permis au Garde des Sceaux, lors de son audition par notre commission sur les crédits de son ministère le 4 novembre dernier, de faire valoir que, ce faisant, la Justice était inscrite «*au rang des priorités gouvernementales*». La comparaison avec l'évolution des crédits d'autres grands ministères, notamment les Affaires sociales et la Culture, permet de prendre la mesure toute relative de ce caractère prioritaire : **la Justice ne bénéficie que de 1,47 % des dépenses retracées dans le budget de l'Etat (1,49 % en 1993) et bien qu'elle soit affichée comme une priorité du Gouvernement, le budget pour 1994 ne peut être considéré comme traduisant véritablement cette volonté que s'il doit constituer en quelque sorte une transition vers la loi quinquennale en faveur de la Justice, annoncée par le Premier Ministre et qui devrait être examinée par le Parlement au cours de sa prochaine session de printemps.**

CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE POUR 1994

I. RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions de francs)

	Pjl finances initiale 1994	Pjl finances initiale 1994/loi de finances 1993 %	Pjl finances initiale 1994/ de finances rect. 1993 %
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

II. ÉVOLUTION PAR ACTIONS

(en millions de francs)

	Pjl finances 1994	Pjl finances 1994/Pjl finances 1993	%
Administration centrale	2 962,658	+ 1,4	13,92
Services judiciaires	9 218,616	+ 4,5	43,30
Juridictions administratives	539,704	- 0,1	2,54
Administration pénitentiaire	6 155,591	+ 4,7	28,93
Protection judiciaire de la jeunesse	2 225,275	+ 6,8	10,44

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

	1990	1991	1992	1993	1994
Indice de prix du PIB total *					
- Base 100 en 1991		100,0	102,3	104,7	106,7
- Base 100 année précédente	100,0	103,0	102,3	102,3	102,0
BUDGET DE L'ÉTAT					
- Valeur en millions de francs **	1.220,4	1.280,2	1.321,8	1.369,9	1.450,9
- Indice d'évolution en francs courants		100,0	103,2	103,6	105,9
- Indice d'évolution en francs constants		100,0	100,9	99,0	99,2
BUDGET DE LA JUSTICE					
- Valeur en millions de francs	16.881,0	18.177	19.047,0	20.392,0	21.260,0
- Indice d'évolution en francs courants		100,0	104,8	107,1	104,3
- Indice d'évolution en francs constants		100,0	102,4	102,3	97,7
Budget Justice/Budget Etat	1,38 %	1,42 %	1,44 %	1,49 %	1,47 %

* Source : Rapport économique, social et financier PLF pour 1994 (tableau annexe 1 - Produit intérieur brut)

** Source : Loi de finances initiales de 1990 à 1993, pour 1994 projet de loi de finances

Un examen attentif de la répartition des crédits entre les cinq actions principales du budget permet en outre d'observer que les services judiciaires, c'est-à-dire en définitive la clé de voûte de la Justice de notre pays, régressent sensiblement en part relative. Le tableau reproduit ci-après permet de constater que si les crédits des services judiciaires progressent apparemment de 4,5 % par rapport à l'an dernier, l'essentiel de la hausse résulte en fait de la progression de l'aide juridique.

ÉVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SERVICES JUDICIAIRES

(en millions de francs)

	1981		1985		1994 *	
		%		%		%
Crédits du ministère de la Justice	6 498		11 152		21 261	
Crédits des services judiciaires (dont aide juridique)	2 893	44,5	4 946	44,4	9 219	43,4
Crédits des services judiciaires (hors aide juridique)	2 785	42,9	4 678	41,9	8 122	38,2

* projet de loi de finances initiale

L'aide judiciaire, qui est dotée de 1,097 milliard, doit en effet être déduite des crédits de l'action n° 02 pour apprécier le montant des crédits effectivement destinés aux juridictions. Or, en 1994, ceux-ci s'élèveront à 8,122 milliards, soit **seulement 38,2 % du budget de la Justice**, contre 41,9 % en 1985 et 42,9 % en 1981. Cette baisse de la part relative de l'effort consenti en faveur des services judiciaires s'explique certes par la réalisation du programme des «13 000» places de prison, accompagnée des créations de postes exigées par l'accroissement des capacités d'hébergement, le renforcement de la sécurité et l'amélioration du niveau d'encadrement. Elle est toutefois **très préoccupante, d'autant que depuis 1987, l'Etat a dû faire face aux conséquences du transfert des compétences**, c'est-à-dire à la prise en charge de quelque 18 000 fonctionnaires des greffes et 5 800 magistrats judiciaires, ainsi que d'un parc immobilier dont il ne supportait jusqu'alors que 30 % des charges.

On relève certes des éléments positifs, -ainsi la création de quarante postes de magistrats judiciaires et de douze postes de magistrats administratifs ou encore des mesures nouvelles d'équipement dans le cadre du programme pluriannuel-, mais les trois orientations que le Garde des Sceaux a souhaité donner à son budget, -l'amélioration de la condition des personnels, l'accroissement de l'efficacité de la Justice par la modernisation et l'amélioration de son patrimoine immobilier-, sont encore trop peu marquées pour répondre efficacement aux besoins.

La justice rapide et accessible que nos concitoyens appelle de leurs vœux exige un effort plus considérable que votre commission des Lois espère voir mis en oeuvre dans le cadre de la loi quinquennale.

C'est dans cette perspective, et sous le bénéfice des observations qui suivent, qu'elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des services généraux du ministère de la Justice, tels qu'ils sont prévus par le projet de loi de finances pour 1994.

I. L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

Rassemblés au sein d'une action n° 01, les crédits destinés à l'administration centrale et aux services communs s'élèvent à **2,96 milliards** pour 1994 (+ 1,4 % par rapport à l'an dernier). Ils couvrent d'une part les charges afférentes aux personnels, au fonctionnement et à l'équipement des services centraux de la Chancellerie, d'autre part les dépenses informatiques attachées aux grandes applications nationales en matière de Justice.

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : ÉVOLUTION DES STRUCTURES, PROJETS DE DÉCONCENTRATION ET REPRISE EN MAIN DE L'INFORMATIQUE

Les services centraux de la Chancellerie employaient, fin mars 1993, **2 100 agents**, dont 488 étaient mis à disposition par les services déconcentrés, répartis entre sept directions et la délégation chargée de piloter les opérations d'équipement des juridictions.

Le ministère de la Justice –la commission de contrôle du Sénat présidée en 1991 par notre collègue M. Hubert Haenel et dont le rapporteur était l'actuel rapporteur général de notre commission des Finances, notre collègue M. Jean Arthuis, a eu l'occasion de le montrer– a besoin de moderniser son administration centrale, d'une part au moyen d'une réorganisation de ses structures, d'autre part en engageant un vaste mouvement de déconcentration, tant des personnels que des crédits, en direction des juridictions. La déconfiture du schéma directeur informatique doit par ailleurs inciter la Chancellerie à revoir son organisation informatique.

1. Les services centraux

Depuis 1991, certains aménagements ont été réalisés :

- un service des affaires européennes et internationales ainsi qu'une délégation générale au programme

pluriannuel d'équipement ont été créés par le décret n° 91-414 du 6 mai 1991 ;

- la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) a été réorganisée par un arrêté du 7 août 1991 qui tient compte des observations formulées par la MODAC (mission sur l'organisation des administrations centrales), renforce et précise son rôle de coordination au niveau ministériel ;

- la sous-direction de l'informatique a été réorganisée par un arrêté du 22 mars 1993 qui l'a doté d'un système de gestion et de suivi rigoureux, tant comptable que budgétaire, et qui a rationalisé les services en regroupant des compétences voisines au sein d'une même structure, tandis que l'activité des centres régionaux était redéployée vers une fonction de services aux utilisateurs.

D'autre part, « afin de développer la modernisation et l'ouverture du ministère de la Justice envers les usagers et le public », un crédit supplémentaire d'un million de francs est inscrit au profit des actions de communications destinées à favoriser l'accueil et l'information du public.

Enfin, quatre emplois contractuels sont créés pour renforcer les effectifs de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, tandis que quatre emplois peu qualifiés sont supprimés.

2. La déconcentration

Quant à la déconcentration imposée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et dont les orientations générales ont été fixées par le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, les conditions de sa mise en oeuvre par le ministère de la Justice sont actuellement à l'étude.

Interrogé sur ce point par votre commission des Lois, le Garde des Sceaux a indiqué, lors de son audition du 4 novembre, que ses réflexions portaient principalement sur une déconcentration de la gestion des personnels ainsi que des crédits et qu'elle emporterait sans doute la délocalisation de certains services de la Chancellerie.

Dans l'attente de la mise en oeuvre de la déconcentration, dix-neuf emplois de services déconcentrés sont transformés en emplois d'administration centrale par le projet de loi de finances pour 1994.

3. Une réorganisation dans le domaine de l'informatique

a) L'abandon du schéma directeur 1990-1994

On rappellera que le schéma directeur informatique pour 1990-1994 a conduit à une concentration de l'essentiel des ressources informatiques sur quatre grandes applications nationales :

- le nouveau casier judiciaire,
- la nouvelle chaîne pénale,
- le nouvelle chaîne civile,
- la prise en charge des détenus.

A la fin de l'année 1992, ce programme très ambitieux avait déjà coûté 3,4 milliards de francs (pour 1,67 milliard initialement prévus) mais le 14 décembre 1992, le Garde des Sceaux, M. Michel Vauzelle, décidait de l'abandonner après avoir pris connaissance des conclusions du rapport présenté par M. Pierre Leclercq, président de la commission de l'informatique de la justice et conseiller à la Cour de cassation.

Ce rapport stigmatisait notamment *«l'irréalisme très probablement volontaire des évaluations financières», «le manque d'humilité quant aux forces réelles du ministère de la Justice et à leur capacité, même en cas de puissants renforts, à diriger le développement simultané de cinq applications de très grandes ambitions»* et l'omission de *«l'étude d'impact sur les services utilisateurs... alors qu'elle est décrite comme essentielle dans la préparation du schéma directeur»*. Il notait en même temps que *«les concepteurs du schéma directeur ont été soumis à des contraintes très pesantes, tenant à la nécessité de réécrire entièrement les très importants programmes de gestion du casier judiciaire et des bureaux d'ordre pénal des tribunaux de la région parisienne, en raison de l'abandon pour la société Bull de la maintenance des matériels permettant de supporter le système d'exploitation dans la dépendance duquel la programmation a été réalisée»*.

Sans entrer dans le détail de cet échec, notamment de ses causes dont certaines font actuellement l'objet d'une enquête conduite

par la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics, force est de constater que celui-ci a eu au moins deux effets directs :

- il a retardé le remplacement de l'application relative au casier judiciaire pour laquelle la maintenance est devenue hypothétique ;
- il a largement stérilisé les initiatives locales dans l'attente des nouvelles chaînes civile et pénale.

b) Des révisions drastiques

Pour faire face à cette situation, la sous-direction de l'informatique a été réorganisée, on l'a vu, par un arrêté du 22 mars 1993 et trois mesures importantes de reprise en main ont été décidées :

- **le recentrage du plan national informatique sur deux grandes applications, le nouveau casier judiciaire et la nouvelle chaîne pénale**, qui conduit à une progression limitée des crédits prévus en 1994 au titre des produits nouveaux sur le chapitre 34.05 (90 millions de francs pour les quatre domaines relevant de la Chancellerie, contre 144,7 en loi de finances initiale 1993) ;
- **la réduction drastique du recours à des personnels d'entreprises en sous-traitance dans les services informatiques centraux du ministère de la Justice**, -de 142 en décembre 1992, ils étaient tombés à 90 en juillet 1993-, qui se poursuivra en 1994, l'objectif étant inférieur à 60, grâce à la transformation de sept emplois vacants à l'administration centrale en personnels contractuels du ministère ;
- **de même, la reprise en gestion directe de personnels et de dépenses de fonctionnement dans certains services délocalisés de l'informatique centrale** pour lesquels des conventions de sous-traitance onéreuses existaient, qui a conduit à prévoir pour 1994 la transformation d'emplois vacants de personnels de catégorie C de l'administration centrale en treize emplois de contractuels et l'inscription d'une mesure nouvelle de 5 millions de francs.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par le directeur de l'administration générale et de l'équipement,

l'application relative au nouveau casier judiciaire devrait être mise en service au cours du prochain exercice, la nouvelle chaîne pénale, qui n'est plus que partielle, étant pour sa part opérationnelle dans les tribunaux de Paris et de la Région parisienne à la fin de l'année 1995, tandis que le programme de gestion des détenus resterait limité aux vingt-huit sites sur lesquels il fonctionne déjà.

Par ailleurs, sans vouloir prendre le contrôle de l'informatique dite d'initiative locale développée depuis deux ans en matière civile, la sous-direction informatique souhaiterait transformer celle-ci en une informatique certes déconcentrée mais aussi mieux adaptée aux besoins grâce à l'établissement d'un catalogue commenté et évalué des progiciels disponibles sur le marché.

Votre commission des Lois souscrit à ces orientations sous réserve que la remise à niveau de l'existant soit effectivement menée à bien. Pour l'avenir, un nouveau schéma directeur devra s'efforcer de décentraliser le plus possible les sites d'utilisation et de réconcilier le plus possible les initiatives centrales et locales, enfin de mieux articuler les compétences internes de la Chancellerie et le recours à des collaborations extérieures, ainsi que le préconisait, d'ailleurs, M. Leclercq en conclusion de son rapport.

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS CIVILES

(Instances au fond)

I- AFFAIRES NOUVELLES

	1990		1991		*1 1992	
	Affaires nouvelles	Variations %	Affaires nouvelle	Variations %	Affaires nouvelle	Variations %
Cour de cassation	19.395	- 2,9	19.386	0,0	18.947	- 2,3
Cours d'appel	157.803	+ 4,0	176.732	+ 5,3	190.000	+ 7,6
Tribunal de Grande Instance	488.680	+ 3,9	493.877	+ 1,1	514.000	+ 4,2
Tribunal d'Instance	543.844	*2 - 22,0	558.072	+ 2,6	*3 587.000	+ 6,0
Conseil de prud'hommes	152.955	+ 1,2	156.334	+ 2,2	168.000	+ 7,6
Tribunaux de commerce	275.651	- 0,8	298.578	+ 8,3	*4 -	-

*1 - Chiffres provisoires

*2 - En raison de la baisse du contentieux électoral politique

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

*4 - données non disponibles

II - DURÉE MOYENNE DE RÈGLEMENT DES AFFAIRES (mois)

	1990		1991		1992 *1	
	Durée	Variations %	Durée	Variations %	Durée	Variations %
Cours d'appel	14,7	- 8,2	14,0	- 4,8	13,8	- 1,5
Tribunal de grande instance	9,5	- 2,1	9,3	- 2,2	9,4	+ 1,1
Tribunal d'instance	4,2	- 3,4	4,4	+ 4,7	4,7	+ 6,8
Conseil de prud'hommes	9,5	0,0	9,2	- 3,2	9,1	- 1,1

II. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

En 1994, les crédits destinés aux juridictions judiciaires progressent de 4 % même si, hors aide juridique (1), leur part relative au sein du budget du ministère de la Justice régresse.

A. UNE ACTIVITÉ EN PROGRESSION

Afin de ne pas alourdir à l'excès le présent rapport, on se reportera aux tableaux reproduits ci-contre.

1. Activité judiciaire civile

En matière civile, il apparaît que **le contentieux porté au fond ne cesse d'augmenter devant toutes les juridictions.**

La croissance est notamment très rapide pour les **tribunaux d'instance** où le nombre d'affaires augmente en moyenne de 20 000 par an (+ 5 %) depuis cinq ans, du fait notamment de l'évolution du contentieux du surendettement des ménages qui représente une charge importante en raison de la lourdeur de ses procédures. C'est ce surcroît d'activité qui explique l'augmentation de la durée moyenne de procédure devant ces juridictions.

Les tribunaux de grande instance, qui comptent pour moitié dans l'augmentation annuelle du nombre des affaires enregistrées, voient leurs affaires nouvelles progresser en moyenne de 4 % par an mais la durée des procédures a diminué depuis 1988 d'environ un mois en moyenne.

Quant aux **cours d'appel, la durée moyenne de règlement des affaires terminées a baissé de trois mois sur la période 1988-1992.**

(1) Voir annexe I sur le bilan de la réforme de l'aide juridique

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS PÉNALES

I. ÉVOLUTION DES POURSUITES DEVANT LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

	1989	1990	1991	1992
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal correctionnel	489.941	483.902	462.025	433.052
variation annuelle (%)	+ 1,4	- 1,2	- 5,5	- 6,2
dont : Comparution immédiate	34.310	38.872	39.948	41.472
%	7,0	8,0	8,6	9,6
Convocation sur PV du procureur	11.072	10.384	10.288	9.417
%	2,3	2,1	2,2	2,2
Convocation par OPJ	60.887	76.360	94.461	120.192
%	12,4	15,8	20,4	27,7
Citation directe	343.184	321.845	282.330	226.340
%	70,0	66,5	61,1	52,3
Ordonnance de renvoi	40.488	30.441	35.008	35.631
%	8,3	7,7	7,6	8,2
Affaires dont a été saisi le juge d'instruction	55.657	53.652	51.937	53.505
variation annuelle (%)	- 3,2	- 3,6	- 3,2	+ 3,0
Affaires dont a été saisi le juge pour enfants	46.389	44.749	43.901	43.346
variation annuelle (%)	+ 11,7	- 3,5	- 1,9	- 0,1

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

en milliers

	1989		1990		1991		1992	
		variation annuelle		variation annuelle		variation annuelle		variation annuelle
Officiers du ministère public								
PV ayant donné lieu à une amende majorée	7.487	+ 92,9	9.452	+ 26,3	9.922	- 2,4	11.437	+ 11,3
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuites (contravention de 5e classe)	1.589	+ 29,4	1.669	+ 5,4	1.568	- 6,0	1.468	- 6,4
dont : citation directe	374	+ 18,4	385	+ 3,0	364	- 5,4	349	- 4,2
ordonnance pénale	1.209	+ 33,2	1.283	+ 6,1	1.203	- 6,2	1.118	- 7,1
Parquet								
Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuites (contravention de 5e classe)	155	+ 28,0	158	+ 1,4	144	- 8,4	138	- 4,5
dont : convocation sur PV	2,2		2,2	+ 1,1	2,6	+ 16,4	3,5	+ 36,5
citation directe	100	+ 21,3	95	- 4,2	87	- 8,9	83	- 4,0
ordonnance pénale	53	+ 79,8	60	+ 11,9	55	- 8,4	51	- 7,4

2. Activité judiciaire pénale

Depuis 1988, les évolutions de la durée des procédures sont contrastées. Celle-ci s'est en effet raccourcie pour les délits routiers (5,7 mois) qui constituent le quart du contentieux traité par les tribunaux correctionnels, alors que les infractions de vols et de recels, autres contentieux de masse, étaient traitées en moyenne en 10 mois en 1992 comme en 1988. Sur les trois années 1989, 1990 et 1991, la durée de l'instruction a même augmenté pour les crimes et les délits.

Les modes de poursuites devant les tribunaux correctionnels ont également évolué en raison de l'utilisation croissante des procédures rapides : 28 % des affaires poursuivies ont recours à l'officier de police judiciaire et les comparutions immédiates ont progressé de 26 % depuis 1988. Les citations directes restent malgré tout le mode de poursuite le plus utilisé (52 % des poursuites en 1992) même si elles sont en forte diminution depuis 1988 (- 37 %).

Pour ce qui concerne les tribunaux de police, on observe que la procédure de l'amende forfaitaire s'est fortement développée tandis que les ordonnances pénales ont diminué de 7,4 % sur la seule année 1992.

3. La Cour de cassation

En 1992, la Cour de cassation a reçu 25.827 affaires nouvelles, soit 2,43 % de moins qu'en 1991 mais en hausse de 59 % sur dix ans. Dans le même temps, elle jugeait 26.144 affaires, soit 4,75 % de moins qu'en 1991 mais 57,46 % de plus qu'il y a dix ans. Le nombre des affaires restant à juger s'élevait au 31 décembre 1992 à 34.942 dossiers soit 95,68 % de plus que dix ans plus tôt.

Pour faire face à ces évolutions et diminuer la durée moyenne des procédures qui s'établit à 17 mois, les conseillers sont progressivement dotés de micro-ordinateurs portables.

Par ailleurs, de nouvelles procédures ont été mises en place ou poursuivies pour organiser le filtrage des pourvois. D'une part, 706 ordonnances ont été rendues dans le cadre de la procédure prévue par l'article 1009-1 du nouveau code de procédure dont 376 ordonnances prévoyant le retrait du rôle des pourvois. D'autre part,

l'expérience engagée en 1991 au sein de la première chambre a été poursuivie et pourrait déboucher sur un projet de loi qui permettrait de l'étendre aux chambres civiles, sociale et commerciale.

La Cour a en outre rendu en 1992 ses neuf premiers avis sur le fondement de la loi du 15 mai 1991 qui permet aux juridictions de la saisir sur l'application de textes législatifs et réglementaires nouveaux et non répressifs. Dans les six premiers mois de 1993, elle a rendu onze avis.

Enfin, l'informatisation du bureau d'aide juridictionnelle a été réalisée. Son activité ayant cru de 44 % en 1992 (6 853 affaires nouvelles), cette informatisation a été accompagnée par la réorganisation du bureau en trois divisions, ce qui a permis d'augmenter considérablement le nombre des décisions (+ 89 %) et de diminuer les affaires résiduelles de 25 %.

B. DES PERSONNELS TRÈS SOLLICITÉS

1. Les magistrats

Au 1er juillet 1993, on recensait 6 215 magistrats ⁽¹⁾ en activité et 89 emplois vacants. Depuis 1988, le nombre des magistrats a progressé de 5,8 % alors que celui des affaires progressait dans le même temps de plus de 50 %.

a) Les recrutements

En 1992, un concours exceptionnel a permis de compléter le nombre des magistrats issus de l'École nationale de la magistrature (169) par 90 magistrats supplémentaires auxquels se sont ajoutés 57 recrutements latéraux grâce à la politique d'information locale conduite en application de la circulaire du 30 juillet 1990.

La modification du mécanisme de recrutement latéral par la loi organique du 25 février 1992 portant réforme du statut de la magistrature a certes retardé les recrutements ultérieurs, le décret

⁽¹⁾ relevant du statut de la magistrature.

d'application nécessaire à sa mise en oeuvre n'étant paru que le 7 janvier 1993, mais les candidats ont été encore plus nombreux en 1993 (200) qu'en 1992 (148) et en 1990 (114).

En 1993, les recrutements auront été moins importants : 179 au titre de l'ENM et 26 seulement pour le recrutement latéral.

b) Les mouvements

Le maintien en fonctions de magistrats atteints par la limite d'âge en vertu de la loi organique du 18 janvier 1993 a permis de garder en fonctions 34 magistrats entre le 1er juillet 1992 et le 30 juin 1993.

Par ailleurs, cette même loi a facilité l'instauration d'un **mouvement annuel unique** qui permet des prises de fonctions effectives au mois de septembre et réduit, ce faisant, les délais de vacances de postes, stabilise pour toute l'année l'organisation des services dans les juridictions et facilite l'installation des magistrats mutés dans leur nouvelle résidence au cours de l'été. Entre le 1er juillet 1992 et le 30 juillet 1993, près de 70 % des 1 171 mouvements ont ainsi eu lieu par décret des mois de juin et juillet.

c) La restructuration du corps

Le plan de restructuration du corps des magistrats qui prévoit la transformation en cinq ans de 1 315 emplois a déjà produit ses effets pour 758 emplois sur les trois exercices 1991, 1992 et 1993. Ses objectifs sont les suivants :

- valoriser les fonctions judiciaires, notamment les fonctions de responsabilité,
- créer des échanges entre les tribunaux de grande instance et les cours d'appel,
- restructurer les juridictions en vue d'une meilleure efficacité,
- conserver aux juridictions du premier degré une partie des magistrats les plus expérimentés.

2. Les agents des services judiciaires

a) Les recrutements

Les rapports des années précédentes s'étaient inquiétés des **taux de vacances** dans les greffes. Or, il apparaît que la politique de recrutement mise en oeuvre depuis 1989 a permis de **stabiliser ce taux** dans un contexte de créations d'emplois (56 en 1990, 445 en 1991 et 17 en 1992) à **5 % de l'effectif budgétaire**.

Fin 1993, les effectifs des greffes s'établissaient à **18 047 agents**, soit 1 602 agents de catégorie A, 5 369 agents de catégorie B, 4 673 adjoints administratifs de catégorie C et 6 403 agents administratifs de catégorie D. **Ces effectifs restent de toute évidence très insuffisants tant en volume qu'en encadrement pour répondre aux besoins.**

Grâce à la régionalisation des recrutements en 1993 pour les fonctionnaires de catégories C et D, le taux de vacance devrait diminuer mais l'absence de création de postes dans le projet de loi de finances pour 1994 est préoccupante.

b) La revalorisation indemnitaire

Conformément aux engagements pris en 1991, le nouveau régime indemnitaire mis en place en 1992 se traduit par une augmentation d'un **point par an** de la masse indemnitaire pour les années 1992, 1993 et 1994. En 1994, le coût budgétaire de cette mesure s'établit à 19 millions de francs.

A l'issue de ce plan, les taux moyens des indemnités des agents des services judiciaires s'établiront à **17 %** pour les greffiers en chef et les greffiers, à **18 %** pour les adjoints et agents administratifs.

c) La restructuration statutaire

Le **repyramidage** des corps a d'ores et déjà permis la transformation de 75 emplois de greffiers en chef sur trois ans et la poursuite de la transformation d'emplois de catégorie C (700, dont 235 en 1993) en emplois de greffiers.

C. DES MOYENS MATÉRIELS ET IMMOBILIERS ENCORE LOIN D'ÊTRE À NIVEAU

1. Trois orientations en matière d'équipement

Depuis 1992, le ministère de la Justice a engagé une politique d'équipement judiciaire pluriannuelle et déconcentrée fondée sur trois orientations principales :

- **un programme pluriannuel d'équipement lourd** dont la mise en oeuvre a été confiée à une délégation générale (les 16 schémas départementaux de la seconde tranche sont à l'étude) ;
- **l'achèvement des opérations engagées antérieurement** à la mise en oeuvre de ce programme ;
- **la remise à niveau technique du patrimoine existant** à partir de l'étude réalisée en 1990 qui estimait le coût total de la remise à niveau technique du parc immobilier à plus de 4 milliards de francs.

Sur les exercices 1990 et 1991, 300 millions de francs ont été affectés à ce dernier volet. En 1992, 100 millions de francs ont été consacrés aux travaux les plus urgents.

La réalisation du programme d'achèvement des opérations lancée avant la mise en oeuvre du programme pluriannuel et de la remise à niveau technique est **déconcentrée** afin d'en faciliter l'exécution.

2. Des retards de consommation des crédits

On constate une nouvelle fois que **l'exécution des programmes reste très lente.**

Les travaux entrepris tant à Lyon qu'à Nanterre, sans compter les opérations qui en sont restées au stade des études préalables, montrent l'incapacité persistante du ministère de la justice à consommer les crédits de paiements inscrits pour l'exercice

en cours. Cette situation est fâcheuse. Elle appelle à une double réaction :

- le réajustement des crédits de paiement inscrits au vu des capacités effectives des services judiciaires ;
- le renforcement des capacités de ces services.

D. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS ANNONCÉES POUR 1994

Le Garde des Sceaux a indiqué à votre commission des Lois, lors de son audition du 4 novembre, que, s'agissant des services judiciaires, son projet de budget mettait en oeuvre **trois priorités** :

- l'amélioration de la condition des personnels,
- l'accroissement de l'efficacité de la justice par sa modernisation,
- l'amélioration du patrimoine immobilier de la justice.

1. L'attention portée aux personnels

Cette attention se traduit par des mesures statutaires et indemnitaires.

a) Les magistrats

En ce qui concerne les magistrats, deux mesures sont prévues :

- **la poursuite du «repyramidage» du corps** qui devrait bénéficier à 278 magistrats, dont 72 chefs de juridictions en 1994 (240 en 1993) et qui se traduit par la transformation de 176 emplois budgétaires ;
- **la revalorisation de l'indemnité de fonctions** dont le taux moyen progressera de deux points pour atteindre 33 % du traitement brut.

Cette dernière mesure (28,8 millions de francs) ne permettra qu'un rattrapage partiel du retard pris par les magistrats judiciaires à l'égard des magistrats administratifs dont le taux moyen d'indemnité a été augmenté de 7 % en 1993 avec effet rétroactif 1992. L'effort d'alignement devrait être poursuivi sur les deux prochains exercices.

b) Les fonctionnaires des greffes

Conformément aux plans engagés, et comme en 1993, 235 emplois de catégorie C sont transformés en emplois de greffiers (5,48 millions de francs) et le repyramidage des corps de greffiers et de greffiers en chef se poursuit (2,72 millions de francs).

En outre, en application du «protocole Durafour» du 18 février 1993, une mesure nouvelle de 18,6 millions de francs permet de relever la masse indemnitaire de ces fonctionnaires d'un point.

2. Le renforcement de l'efficacité

Sous cet intitulé, le Ministre a présenté des mesures de création d'emplois et un accroissement des crédits de fonctionnement.

a) Des créations d'emplois très limitées

Sur le premier point, l'effort est limité : **37 postes de magistrats du deuxième grade dits «placés»** auprès des chefs de juridiction sont créés pour permettre l'accompagnement de la mise en place des nouvelles législations (réformes des voies d'exécution, du code procédure pénale...) et pour combler les vacances résultant de congés de maternité.

Trois magistrats sont en outre affectés à la Commission nationale des comptes de campagnes.

En revanche, en dépit des besoins pressants aucun emploi nouveau n'est créé dans les greffes .

b) Un effort en faveur du fonctionnement

En ce qui concerne le **fonctionnement**, **51 millions de francs supplémentaires** sont inscrits, 19 au titre du fonctionnement courant, 10 pour l'entretien des immeubles et 10 pour les dépenses de loyers, 6 pour les frais de déplacement et 6 pour les vacations.

On relèvera enfin 24 millions de francs supplémentaires d'accompagnement en fonctionnement.

c) Un projet de déconcentration

Les crédits de fonctionnement sont par ailleurs en voie de déconcentration.

Selon un schéma déjà connu, l'administration centrale devrait arrêter les orientations nationales et définir une méthodologie de répartition des crédits entre les cours, puis le premier président et le procureur général, après consultation de la conférence budgétaire régionale, arbitreraient les objectifs et les moyens au vu des projets départementaux et répartirait les crédits entre les départements de leur ressort, sous réserve de ceux que la cour gèrerait directement (vacations, frais de déplacement, informatique d'initiative locale). L'échelon départemental (constitué par conférence budgétaire départementale) recenserait et arbitrerait les besoins de chaque juridiction, définirait les projets départementaux et répartirait entre les différentes juridictions l'enveloppe qui est allouée par la cour.

Ce dispositif est pour l'instant mis en oeuvre à titre **expérimental dans les ressorts de onze cours d'appel** (soit trente-cinq départements) : Bourges, Caen, Limoges, Lyon, Orléans, Poitiers, Rennes, Rouen, Saint-Denis, Toulouse et Versailles. Au vu du **bilan** qui sera établi en fin d'exercice et des études en cours, il pourra être modifié et étendu.

3. L'amélioration du patrimoine immobilier

a) Les opérations envisagées

D'après les informations fournies par la direction générale de l'équipement, l'année 1994 doit être celle du lancement des travaux de réalisation des quatre projets de Bordeaux, Montpellier,

Aix-en-Provence et Caen. Les études des opérations envisagées à Grasse, Nantes, Melun, Grenoble et Toulouse seront réalisées ou commencées. Enfin, de nouveaux concours devraient être lancés à Béthune, Bourgoin-Jallieu, Thonon, Avignon et peut-être Besançon.

Seront par ailleurs achevées ou engagées 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, enfin l'extension du palais de justice d'Evreux.

Des travaux urgents de remise à niveau technique sont par ailleurs programmés.

b) Des mesures pour résorber les retards d'exécution

Plusieurs séries de mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité de la gestion des crédits d'équipement des juridictions :

- grâce à la **programmation pluriannuelle**, seules sont programmées des opérations prêtes à être engagées ;
- **l'exercice de la maîtrise d'ouvrage** a été revu : les opérations individualisées du programme pluriannuel d'équipement sont dorénavant placées en catégorie I, ce qui permet à la Chancellerie d'en assumer la conduite directe et d'affirmer l'unité de la maîtrise d'ouvrage ;
- **les procédures de mise en place des crédits** devraient être accélérées grâce à l'avancement dans l'année de la date de mise à disposition des préfets de région des crédits de catégorie II.

Votre commission des Lois, consciente de la nécessité de programmer sur plusieurs années les recrutements, l'installation des équipements et la réalisation des travaux de réhabilitation et de construction, se réjouit de l'annonce faite par le Premier ministre d'une loi quinquennale en faveur de la Justice. Dans la mesure où elle attend beaucoup de ce texte, elle sera particulièrement attentive à la définition de son contenu et souhaite qu'il vienne rapidement et efficacement corriger les insuffisances des crédits et mesures en faveur des services judiciaires.

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(millions de francs)

	1993	1994	1994/1993 %
<u>Dépenses ordinaires</u>			
Titre III	509,974	521,812	+ 2,3
Titre IV	7,942	7,942	0
TOTAL DO	517,916	529,754	+ 2,3
<u>Dépenses en capital</u>			
Titre V			
AP	26,700	6,950	- 74,0
CP	22,300	9,950	- 55,4
TOTAL CP	22,300	9,950	- 55,4
TOTAL GÉNÉRAL (DO + CP)	540,216	539,704	- 0,1

II. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

activité, créations de postes, crédits de fonctionnement

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

*1 corrigé des séries

*2 mise en place des cours administratives d'appel

III. LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF

En 1994, les crédits destinés aux juridictions administratives devraient diminuer de 0,1 % par rapport à l'an dernier en raison d'une forte réduction des dépenses d'investissement, tant en autorisation de programme (- 74 %) qu'en crédits de paiements (- 55,4 %), au moment même où le nombre des affaires enregistrées explose.

A. LA POURSUITE DE LA CROISSANCE DE LA DEMANDE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. Les tribunaux administratifs

a) L'explosion des requêtes en série

Ainsi que l'indique le Conseil d'Etat dans les observations qu'il a transmises à votre rapporteur : les statistiques relatives aux affaires nouvelles enregistrées par les tribunaux administratifs «*marquent une indéniable inflation : en chiffres bruts, près de 117 000 requêtes ont été comptabilisées au 31 décembre 1992, en augmentation de 49,5 % par rapport à 1991*». Corrigées des séries (notamment environ 21 000 requêtes afférentes au supplément familial de traitement), l'augmentation est de 13,75 % pour 1992. Ajoutée aux évolutions constatées au cours des années précédentes, cette augmentation porte le nombre d'affaires en instance à 183 700, soit une augmentation de 18 %.

Pour l'essentiel, ces augmentations résultent de la progression du contentieux afférent à la fonction publique et de la multiplication des recours en matière d'urbanisme et d'environnement. Sur ce dernier point, votre commission des Lois tient à attirer l'attention sur les conséquences souvent préjudiciables pour l'emploi et sur le coût, pour les finances publiques, de décisions de sursis à exécution, voire même d'annulation pour des motifs purement formels. Il lui semblerait souhaitable que le Conseil d'Etat songe à réexaminer sa jurisprudence en la matière, d'autant qu'il s'agit, comme il l'écrit lui-même dans son rapport pour 1992, d'un

contentieux dans lequel les «*appréciations sont complexes*» et la «*subjectivité*» du juge particulièrement engagée.

Les membres de la juridiction administrative ont beau accomplir des efforts de productivité considérables (+ 24,5 % en 1992), faute de moyens supplémentaires, les délais de jugement restent trop longs : en moyenne deux ans en première instance. Ce chiffre recouvre toutefois des variations considérables qui tiennent à la nature du contentieux et à la juridiction concernée. La situation des tribunaux administratifs de Paris et de Versailles est à cet égard particulièrement préoccupante et l'on voit mal comment il est possible d'y remédier sans créer dans la région parisienne ce troisième tribunal administratif que, déjà en 1991, la commission de contrôle du Sénat considérait comme une priorité.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'observe lui-même dans les réponses qu'il a adressées au questionnaire de votre rapporteur : «*des recrutements importants seront nécessaires, car le risque de dégradation du service public de la justice administrative doit être clairement perçue par tous*». Quand on connaît la situation actuelle des juridictions administratives, une telle perspective devrait inciter à une réaction rapide autant qu'énergique. La justice administrative est en effet non seulement lente mais elle est en plus inégalitaire, ainsi dans telle juridiction, le sursis à exécution est jugé en un mois alors qu'il faut deux ans dans tel autre.

Des efforts sont certes engagés qui devraient permettre de contenir la montée des contentieux au moyen d'une généralisation des modes dits alternatifs de règlement des litiges et à la simplification du droit, notamment en matière d'urbanisme, mais il conviendrait également de prévenir l'apparition du contentieux par une meilleure information des administrés ainsi que la formation, la qualification et la revalorisation du statut des responsables des services juridiques des administrations centrales et locales.

b) Le rétablissement d'un droit de timbre par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a choisi de répondre à la montée des requêtes en séries, qui prennent souvent la forme de simples photocopies complétées et signées par chaque requérant, en rétablissant un droit de timbre sur les recours devant les juridictions administratives. A l'initiative de MM. Pierre Mazeaud et André Fanton, ce droit a été fixé à 150 francs par requête sous réserve de celles présentées par les bénéficiaires de l'aide juridique qui en sont exonérés.

On peut s'interroger sur le bien fondé et l'efficacité de ce dispositif. Outre les problèmes de principe qu'il peut poser, on observera, à la suite des représentants des deux organisations professionnelles de magistrats administratifs reçues par votre rapporteur, qu'il **risque d'accroître les charges de l'aide juridique**, et donc l'activité des bureaux compétents, dans la mesure où, pour être dispensé du droit de timbre, il faudra désormais demander l'aide juridique, alors qu'actuellement la dispense du ministère d'avocat pour les recours pour excès de pouvoir (près de 50 % des requêtes) n'incite pas les requérants dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressources à solliciter cette aide.

La portée de cette mesure qui a été souhaitée par le vice-président du Conseil d'Etat, ainsi que cela a été précisé à votre commission des Lois par le Garde des Sceaux, lors de son audition le 4 novembre dernier, a été réduite par le Sénat qui a abaissé le droit de timbre à 75 francs.

2. Les cours administratives d'appel : la poursuite des transferts de contentieux devrait conduire à une dégradation des délais de jugement

La mise en place des cours administratives d'appel s'est effectuée jusqu'à présent dans de bonnes conditions et les délais moyens de jugement devant ces cours se sont stabilisés en 1992 autour de treize à quatorze mois.

La situation devrait toutefois se dégrader car **le niveau des entrées a progressé de 25 % en 1991 et 1992 (6 550 affaires) tandis que le nombre des sorties restait au même niveau (5 726 affaires)**. Le transfert du contentieux en appel de l'excès de pouvoir en matière d'urbanisme le 1er septembre 1992 et en matière de fonction publique au 31 décembre 1993 risque d'alourdir le nombre des affaires non jugées qui a déjà progressé de 13 % en 1992 (7 740 affaires). Ainsi que l'indique le Conseil d'Etat dans la réponse qu'il a apportée au questionnaire de votre rapporteur, *«la nécessité d'un renfort important en emplois, au titre du transfert échelonné de l'excès de pouvoir, devra s'imposer pour éviter la dégradation d'une situation qui avait été satisfaisante jusqu'en 1991»*.

3. Le Conseil d'Etat : des stocks toujours croissants en dépit des transferts de contentieux

La création des cours administratives d'appel et le transfert progressif des contentieux avait permis de réduire le nombre des affaires nouvelles enregistrées en 1989 (9 255 affaires) à un niveau inférieur à celui de 1985, mais dès 1991, le nombre des entrées remontait à 11 000 affaires.

Certes, l'augmentation du nombre des affaires jugées (+ 30 % entre 1985 et 1990) et la poursuite des transferts de contentieux en 1993 ont permis de contenir le stock des affaires non jugées en 1990 et 1991 autour de 22 000 dossiers mais en 1992, celui-ci dépasse à nouveau les 23 000 dossiers et le délai moyen de jugement s'établit à deux ans cinq mois.

Le Conseil d'Etat considère, dans la réponse qu'il a adressée à votre rapporteur, que les flux entrées-sorties devant dorénavant s'établir autour de 10 000 dossiers par an, **aucune réduction de stocks n'est envisageable avec les effectifs actuels**. Une telle réduction «nécessiterait», estime-t-il, «une augmentation du personnel administratif appuyant le travail des membres du Conseil d'Etat pour pouvoir traduire dans les faits les modifications de méthodes de travail actuellement expérimentées à la section du contentieux».

B. DES MOYENS INSUFFISANTS EN DÉPIT D'EFFORTS CONSIDÉRABLES ENTRE 1988 ET 1991

1. Les personnels

a) Les conseillers et les membres du Conseil d'Etat

Portés à 375 en 1983, les effectifs budgétaires des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont ensuite restés stables pendant quatre ans avant d'être réduits de six emplois de conseillers de seconde classe en 1987. De 1988 à 1990, 152 emplois ont été créés pour tenir compte, notamment, de la création des cours administratives d'appel, mais l'effort s'est ensuite tassé : 28 postes ont été créés en 1991, 12 en

1992 et 10 en 1993, ce qui est tout-à-fait insuffisant pour faire face aux besoins.

L'irrégularité des recrutements, l'absence de création de postes «hiérarchiques» conduisent par ailleurs ce corps de magistrats à connaître des retards croissants dans l'avancement qui rendent ces **fonctions de moins en moins attractives**. Un «repyramidage» du corps, à l'image de ce qui a été engagé pour les magistrats judiciaires, semble donc nécessaire. Il permettrait d'améliorer les carrières et accroîtrait, ce qui n'est pas inutile, le ratio d'encadrement.

Quant aux membres du Conseil d'Etat dont l'avancement «cylindrique» ne soulève aucune difficulté particulière, on rappellera une nouvelle fois les inconvénients de leur grande mobilité pour le suivi des dossiers et surtout on soulignera la **stagnation des effectifs budgétaires (217 postes) depuis 1985**.

b) Les greffes

Les agents de greffes ont connu des évolutions encore plus préoccupantes. Dans les cours et les tribunaux, 38 postes ont certes été créés en 1990 et 30 en 1991 mais aucun emploi n'a été créé en 1992 et 20 seulement en 1993. Or, l'effectif budgétaire actuel de 759 représente un **ratio moyen de 1,39 agent de greffe par magistrat**, ce qui est loin du ratio des juridictions judiciaires et reste surtout, comme le Conseil d'Etat l'a écrit à votre rapporteur, «*encore éloigné des 1,7 définis comme étant la norme souhaitable*».

Quant au Conseil d'Etat, l'effectif de ses personnels administratifs a apparemment progressé grâce à la création de 16 postes entre 1985 et 1993, mais cette progression a en fait été gelée à 12,5 et surtout la prise en charge de la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a nécessité la mise en place d'un service de 25 personnes qui ne sont donc plus affectées aux activités propres du Conseil d'Etat.

2. Les moyens matériels

a) Les crédits de fonctionnement

De manière générale, **les crédits de fonctionnement attribués aux juridictions administratives depuis 1985 n'ont pas accompagné l'augmentation des effectifs et l'accroissement du**

nombre des requêtes, même s'ils ont progressé de plus de 50 % entre 1985 et 1993. De plus, le recours à la location pour les cours administratives d'appel a induit des charges locatives qui progressent plus rapidement que les crédits qui y sont affectés.

b) Les crédits d'investissement

Les crédits d'investissement sont quant à eux insuffisants –sauf à faire appel aux concours financiers des collectivités locales– pour permettre le financement de l'acquisition d'immeubles ou de leur construction. Certaines réalisations immobilières ont toutefois pu être effectuées, ainsi, en 1993, l'acquisition de locaux en vue de l'extension du tribunal administratif de Rouen et certains travaux d'aménagement à Caen et à Bastia.

Enfin, dans l'attente d'absence d'un système de gestion informatique des requêtes, des micro-ordinateurs ont été installés dans les cours administratives d'appel et dans certains tribunaux mais les **moyens informatiques restent notoirement insuffisants**.

C. UN BUDGET TIMIDE

1. Quelques emplois budgétaires dans les cours

Le nombre des dossiers en instance ne cesse de s'accroître et les gains de productivité s'essouffent. Des recrutements importants sont nécessaires.

Or, le projet de budget ne répond pas vraiment aux besoins puisqu'il ne prévoit la création que de **12 emplois budgétaires** (10 en 1993) **de conseillers dans les cours et les tribunaux**, et de **17 emplois de greffe dans les seules cours** en vue de la poursuite du transfert du contentieux d'appel de l'excès pouvoir en matière de fonction publique.

Dans son rapport annuel 1992, le Conseil d'Etat estime les créations nécessaires à **30 ou 35 conseillers par an pour les années 1993 à 1995**. Quant aux besoins de greffes, il les qualifie de «*considérables*» et estime que les 20 emplois créés par la loi de finances pour 1993 ont été loin de les satisfaire.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, ne reçoit aucun emploi budgétaire nouveau. Pour 1994, les recrutements de remplacement devraient être pourvus grâce à six élèves de l'ENA, deux tours extérieurs, sept mobilités et un officier.

2. Des crédits de fonctionnement et d'équipement très insuffisants

Les crédits de fonctionnement courants diminuent de 3,5 millions de francs par rapport à 1993 (- 4,2 %). En revanche, les dotations réservées à l'informatique atteignent 21,36 millions de francs (+ 2,69 %), les trois quarts des moyens nouveaux (9,2 millions) étant consacrés au projet dit «Skipper» de gestion des tribunaux administratifs qui doit remplacer le système dit «Gustave» de gestion informatisée des pourvois partiellement mis en place par le ministère de l'Intérieur.

Depuis 1991, les éléments d'un schéma directeur d'informatisation de la juridiction administrative ont été progressivement réunis, en concertation avec les représentants des différents degrés de la juridiction. La mise en place du nouveau système sera faite à partir de 1994, une fois que les études et développements auront été achevés. Au titre de cette application, 650 micro-ordinateurs seront installés à terme pour un coût total de 7,155 millions de francs en 1994.

Quant aux systèmes des cours et du Conseil d'Etat, ce dernier fait observer que *«la montée des contentieux dans les cours du fait du transfert progressif des compétences... va nécessiter un renforcement sensible de la capacité de traitement des ordinateurs de ces juridictions»* mais les crédits prévus à cet effet en 1994 sont modestes, de l'ordre de 740 000 francs.

En matière immobilière, les dotations sont en très forte diminution par rapport à 1993 --55,4 % en CP et - 74 en AP-. Les crédits disponibles seront utilisés pour des travaux d'aménagement dans les tribunaux de Caen et de Bastia ainsi qu'à une opération nouvelle : l'acquisition d'un immeuble destiné au tribunal administratif de Montpellier, mais les besoins réels pour 1994 sont beaucoup plus importants. Dans la réponse qu'il a adressée à votre rapporteur, le Conseil d'Etat les évalue à 50 millions de francs afin de procéder :

- au relogement de la cours administrative d'appel de Paris à l'Hôtel de Beauvais (coût global : 120 millions de

francs avec une participation de 45 millions de francs du ministère de la culture ; besoins pour 1994 : 20 millions de francs) ;

- au relogement du tribunal administratif de Lille dont le bail expire fin 1994 (coût : 20 millions de francs) ;

- à des travaux d'extension du tribunal administratif de Nice (coût : 10 millions de francs).

Là encore, votre commission des Lois espère que le projet de budget pour 1994 peut être qualifié de transitoire et que le Gouvernement entend, dès qu'il en aura apprécié le contenu, prendre les mesures qu'appelle la situation des juridictions de l'ordre administratif.

IV. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION

Rattachée comme les années précédentes au budget du ministère de la Justice, la CNIL devrait voir ses crédits passer de 25,719 millions de francs en 1993 à 27,830 millions de francs, soit une **progression de 8,23 %**.

Ce renforcement des moyens de la Commission lui permettra de faire face à l'accroissement de son activité grâce à la création de quatre emplois (trois emplois de catégorie II et un emploi de catégorie I pour lesquels les recrutements seront étalés sur l'année), à l'augmentation des crédits de fonctionnement (+ 700 000 francs) et à deux mesures nouvelles, l'une en matière informatique (622 000 francs), l'autre pour faire face à la hausse des loyers (82 000 francs).

B. DES MOYENS ADAPTÉS À SA MISSION

En 1993, la CNIL a consacré plus de la moitié de ses crédits à la rémunération de son personnel qui comprend **cinquante personnes** : un directeur de service, quatorze chargés de mission de catégorie I, onze agents de catégorie II, douze agents de catégorie III, sept de catégorie IV et cinq de catégorie V. Mis à part quelques magistrats et fonctionnaires détachés, ces personnels sont des contractuels.

Les loyers constituent le second poste de dépenses de la Commission. Ils consomment 42 % des crédits de fonctionnement hors informatique, pour 1 192 m² utiles répartis sur deux sites dans le VII^{ème} arrondissement.

C. UNE ACTIVITÉ EN FORTE PROGRESSION

En 1992, le nombre des dossiers de formalités préalables traités par la Commission a augmenté de 54 % par rapport à 1991 tandis que les plaintes, demandes d'accès et demandes de conseils croissaient de 22 %.

L'analyse des chiffres montre sans ambiguïté que l'informatisation de la société se poursuit selon un rythme accéléré (26 699 dossiers de formalités préalables) et que **les traitements sont de plus en plus complexes** (les déclarations non simplifiées progressent de 68 % en un an).

On constate par ailleurs, du côté des plaintes, un accroissement spectaculaire des **saisines en matière de ventes par correspondance et de presse (+ 122,7 %)**, une partie de plus en plus importante des personnes sollicitées par le marketing direct ont une perception négative du développement de cette pratique.

Certains fichiers ont fait l'objet d'une attention toute particulière, ainsi le fichier des Renseignements généraux, qui a fait l'objet d'une nouvelle procédure d'accès, et les «fichiers des juifs» dont la presse s'est largement fait l'écho.

Trois avertissements ont été adressés en 1992 et aucune poursuite n'a été engagée.

Enfin, la CNIL collabore à l'élaboration d'un **projet de directive européenne sur la protection des données** qui obligerait à revoir en partie l'économie de la loi du 6 janvier 1978 sans toutefois remettre en cause les grandes orientations, mais les travaux se révèlent plus longs que prévu. Ainsi que la CNIL l'a observé en réponse au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur, ces travaux *«témoignent malheureusement des difficultés de la construction d'une Europe des citoyens et des droits de l'Homme.»*

ANNEXE I

Bilan de l'application de la loi sur l'aide juridique

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et son décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 sont entrés en vigueur le 1er janvier 1992.

Cette réforme poursuivait quatre objectifs :

- améliorer les possibilités d'accès à la justice offertes aux justiciables par un relèvement des seuils de ressources ouvrant droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle et par une extension du champ d'application ;
- améliorer les conditions de rémunération des prestations des auxiliaires de justice, tout particulièrement des avocats, et accentuer la qualité de la défense ;
- favoriser un meilleur accès au droit des citoyens en développant l'aide à la consultation et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- créer les conditions d'un meilleur recouvrement des sommes avancées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

Cinq circulaires ont précisé les modalités d'application de cette réforme, les bureaux d'aide juridictionnelle ont été informatisés, enfin des actions de formation ont accompagné la mise en oeuvre des nouvelles dispositions.

Le coût global de la mise en oeuvre de la réforme est évalué à 15 millions de francs dont 11,2 millions de francs pour l'informatisation. S'y ajoute l'effort consenti par le budget de l'Etat pour répondre à l'augmentation de sa contribution à la rétribution des auxiliaires de justice : 900 millions en 1992 ; 1,2 milliard en 1993 ; 1,097 milliard en 1994, l'unité de valeur restant maintenu à 128 francs.

Le nombre des demandes déposées a progressé de 7,7 % pour la première année de la réforme. Les données pour l'année 1993 ne sont pas disponibles mais la Chancellerie estime qu'elles devraient augmenter de manière sensible. La progression est toutefois inférieure à celle qui était attendue (560 308 prévues lors de la réforme pour l'année 1994 pour une évaluation révisée de 483 632).