

N° 25

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

---

Annexe au procès verbal de la séance du 12 octobre 1994.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de programmation, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la justice,*

Par M. Alain LAMBERT,

Senateur

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 1334, 1427, 1439 et T.A. 230.

Sénat : 586 (1993-1994).

Justice.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b>	7
<b>EXPOSE GENERAL</b>	9
<b>I - UN TOURNANT POUR LES SERVICES JUDICIAIRES</b> .....	11
<b>A. L'état des lieux : failles du système et tentatives de réforme</b>	13
1. Pénurie ou inadaptation ? .....	13
<i>a) Des signes de surmenage</i> .....	13
<i>b) Une charge de travail très inégale</i> .....	15
<i>c) Un malaise persistant</i> .....	17
2. A la recherche de réformes .....	17
<i>a) Des rapports successifs</i> .....	17
<i>b) L'amorce d'une organisation</i> .....	18
<i>c) Des moyens supplémentaires</i> .....	20
<b>B. La loi de programme et ses implications</b> .....	22
1. Des moyens nouveaux .....	22
<i>a) Des emplois</i> .....	22
<i>b) Des investissements</i> .....	22

	<u>Pages</u>
2. Des réformes d'organisation	23
<i>a) Alléger les charges des magistrats</i>	24
<i>b) Mettre en place une organisation des juridictions</i>	24
<b>C. L'appréciation de votre commission</b>	24
1. Les moyens dégagés	25
2. Les réformes structurelles	25
<b>II - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE: DEPEULER LES PRISONS?</b>	27
<b>A. La situation actuelle</b>	28
1. Le malaise du monde carcéral	28
<i>a) La surpopulation</i>	28
<i>b) L'insuffisance d'encadrement</i>	29
<i>c) La vétusté des prisons</i>	30
2. Le faible développement du milieu ouvert	31
<b>B. La programmation</b>	32
1. Nouveaux moyens, nouvelle politique	33
<i>a) Effectifs et investissements</i>	33
<i>b) Le développement des alternatives à l'incarcération</i>	35
2. L'appréciation portée par votre commission	36
<i>a) Une évaluation de départ réaliste</i>	36
<i>b) Des arbitrages défavorables</i>	36
<b>III - UN EFFORT PARTICULIER POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b>	37
<b>A. La situation actuelle de la "P.J.J."</b>	38
1. Un système particulièrement complexe	38
2. Les moyens limités du secteur public	40

	<u>Pages</u>
3. Les questions en suspens .....	41
<i>a) Des problèmes de fonctionnement</i> .....	41
<i>b) Des défis à relever</i> .....	41
<b>B. Les apports de la loi de programme</b> .....	42
1. Les objectifs .....	42
2. Les moyens .....	43
<i>a) Les investissements</i> .....	43
<i>b) Les emplois</i> .....	44
3. Les mesures d'accompagnement .....	45
4. L'appréciation de votre commission .....	45
<b>IV - VERS UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE PLUS RAPIDE? ...</b>	<b>46</b>
<b>A. Une situation plus que préoccupante</b> .....	<b>46</b>
1. Etat des lieux : de 1992 à 1994 .....	46
<i>a) Le deuxième rapport "Haenel-Arthuis"</i> .....	46
<i>b) L'évolution récente</i> .....	47
2. Les efforts entrepris .....	48
<i>a) Des moyens en équipements plutôt qu'en hommes</i> .....	48
<i>b) Un effort de rationalisation des procédures</i> .....	49
<b>B. Les limites de la programmation</b> .....	<b>50</b>
1. Moyens et méthodes .....	52
<i>a) Les moyens supplémentaires</i> .....	52
<i>b) De nouvelles simplifications</i> .....	53
2. La portée de la programmation .....	53
<i>a) Des créations d'emplois insuffisantes dans les greffes</i> .....	54
<i>b) Des moyens en investissements très limités</i> .....	54

	<u>Pages</u>
<b>CONCLUSION</b>	<b>55</b>
<b>Examen des articles</b> .....	<b>57</b>
<b>Examen en commission</b> .....	<b>65</b>
<b>Tableau comparatif</b> .....	<b>69</b>
<b>Rapport annexé</b> .....	<b>73</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de programme relatif à la justice mérite de notre part une attention toute particulière, au moins à trois titres :

- tout d'abord, c'est la première fois qu'une programmation des moyens de la justice est proposée au Parlement, et ce alors que depuis de nombreuses années le monde judiciaire réclame un doublement des moyens budgétaires. La démarche mérite donc d'être saluée,

- ensuite, ce projet de loi de programme qui nous est soumis pour avis est le volet financier d'un plan plus large, le Gouvernement présentant en même temps -au rapport de notre commission des lois- un projet de loi relatif au statut de la magistrature, qui institue notamment, à titre expérimental, les juges de paix et aussi un projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, qui comporte des mesures fort importantes telles que le développement de la conciliation et de la médiation judiciaire, un allègement des interventions du juge d'instance dans les procédures de surendettement, un recours accru au juge unique en matière correctionnelle et aussi la transaction en matière pénale, toutefois supprimée dans le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale.

Certaines de ces dispositions ont des conséquences directes sur la programmation des moyens élaborée dans le présent projet de loi de programme, et ces trois projets de loi forment donc un tout, au demeurant assez ambitieux, qui va dans le sens du recentrage des missions du juge mais aussi d'une ouverture de l'éventail des mesures de lutte contre la délinquance.

Enfin, troisième point important ; cette loi de programme intervient -il est vrai comme plusieurs autres- dans un contexte d'une autre programmation pluriannuelle, qui est celle de la maîtrise des finances publiques. Celle-ci impose de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du produit intérieur brut de la loi

de finances pour 1997, et ce afin de pouvoir stabiliser la charge de notre endettement. Cet objectif suppose une réduction drastique des dépenses de l'État, dont la progression ne doit plus dépasser la hausse des prix.

Même si l'horizon de cette réduction du déficit est un peu plus proche que celui du programme pour la justice -1997 au lieu de 1999-, c'est dans ce cadre qu'il faut apprécier l'effort pluriannuel consenti.

\*

\*   \*   \*

Quel est le profil de ce projet de loi de programme ?

Sa structure, tout d'abord, ressemble à celle des lois de programmation en ce qu'elle comporte des articles mais aussi un rapport annexé, qui développe de manière plus littéraire que normative les objectifs du Gouvernement dans les quatre secteurs concernés.

**Son contenu est le suivant :**

- un article premier approuvant le rapport annexé, sur lequel la compétence de votre commission des finances est partagée avec celle de votre commission des lois,

- trois articles de pure programmation des moyens, sur lesquels votre commission des lois a bien voulu déléguer sa compétence à votre commission des finances.

- un article 5, supprimé à l'Assemblée nationale, relatif au lien entre créations d'emplois et recouvrement des amendes pénales,

- un article 5 bis, introduit à l'Assemblée nationale, relatif à la réforme de la carte judiciaire sur lequel votre commission des lois est saisie au fond,

- enfin, un article 6, supprimé à l'Assemblée nationale, comportant l'obligation de compte-rendus au Parlement sur l'exécution de la loi de programme.

Votre rapporteur se félicite du climat d'étroite concertation qui a présidé, une fois encore, aux travaux de votre commission des finances et de votre commission des lois lors de l'examen de ce texte.

## EXPOSE GENERAL

L'impact du projet de loi de programme doit être évalué pour chacune des actions concernées.

Au préalable, deux remarques s'imposent sur la programmation :

- elle ne concerne pas les moyens de l'Administration centrale de la Chancellerie, donc ne comporte aucune disposition sur l'évolution des grandes applications informatiques nationales, soumises, depuis plusieurs années, à beaucoup d'aléas dans leur mise en oeuvre,

- elle ne comporte pas de programmation de moyens de fonctionnement, mais se cantonne à l'ouverture d'autorisations de programme et à la création d'emplois. L'ordonnance du 2 janvier 1959 qui précise que des lois de programme peuvent regrouper des autorisations de programme, n'aurait pas interdit, semble-t-il, une programmation du fonctionnement, toutefois, il est vrai, beaucoup plus difficile à élaborer dans un domaine aussi complexe et diversifié que le monde des juridictions et des prisons. *D'après les informations fournies par diverses sources à votre rapporteur, ce sont environ 300 millions de francs qui devront être dégagés chaque année pour accompagner la loi de programme.*

Afin d'apprécier dans son ensemble l'effort consenti dans la programmation, soit l'ouverture de 8,1 milliards de francs en autorisations de programme, et la création de 5 760 emplois, deux tableaux (ci-dessous) permettent de comparer les crédits de la programmation en autorisations de programme et de sa première tranche pour 1995 à la situation des cinq dernières années et de l'année en cours (1er tableau), et de procéder de même pour les créations d'emplois (2ème tableau).



## AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions de francs)

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

## EMPLOIS

Actions	Créations d'emplois Moyenne 1989/1993	Créations 1994	Créations en moyenne annuelle (programmation)	Créations dans le projet de budget pour 1995
Services judiciaires	104	40	217 (2)	88 (2)(4)
Administration pénitentiaire	889	409	784	550
Protection judiciaire de la jeunesse	37	- 2	80	90
Juridictions administratives	33 (1)	29 (1)	61 (3)	67 (3)
<b>Total</b>	<b>1.063</b>	<b>476</b>	<b>1.152</b>	<b>795</b>

(1) Créations nettes hors transferts

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

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

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

L'ampleur de l'effort représenté par le loi de programme est indéniable.

Toutefois, l'impact de la programmation est nettement différent pour chacune des quatre actions concernées.

## **I - UN TOURNANT POUR LES SERVICES JUDICIAIRES ?**

Au coeur de la crise de la Justice, les services judiciaires disposent, en 1994, d'un budget de 9,2 milliards de francs pour quelque 1.200 juridictions, dont le fonctionnement absorbe près de 93 % des crédits.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'effort consenti pour les services judiciaires est réel : 4,5 milliards de francs en autorisations de programme, soit plus de la moitié de l'effort total, 300 créations de postes pour les magistrats, ce qui représente une progression de 5 % et 835 pour les greffes, soit une progression de 4,5 %.

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

Etat des lieux	Programmation
<p align="center"><b>RESULTATS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (1992)</b>                      - Cours d'appel : ..... 13,8 mois                      - TGI : ..... 9,4 mois                      - TI : ..... 4,7 mois                      - Conseil Prudhommes ..... 9,1 mois</p>	<p align="center"><b>OBJECTIFS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (souhaités)</b>                      - Cours d'appel : ..... 12 mois                      - TGI : ..... 6 mois                      - TI : ..... 3 mois                      - Conseil Prud'hommes: .....</p>
<p align="center"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Equipements</b>  <b>Programme pluriannuel (art.70)</b>                      Coût total pluriannuel de 1992 à 1996 ....                      AP ouvertes de 1989 à 1993: .... 1,1 MMF                      AP ouvertes en 1994: ..... 0,639 MMF</p> <p><b>Autres opérations</b>                      AP ouvertes de 1989 à 1993: .. 1,46 MMF                      AP ouvertes en 1994: ..... 0,143 MMF</p>	<p align="center"><b>MOYENS</b></p> <p><b>Equipements</b>  <b>Programme pluriannuel</b>                      AP ouvertes de 1995 à 1999: .... 3,2 MMF                      Dont AP ouvertes en 1995: .... 0,940 MMF</p> <p><b>Autres opérations</b>                      AP ouvertes de 1995 à 1999: .... 1,3 MMF                      Dont AP ouvertes en 1995: .... 0,233 MMF</p>
<p><b>Effectifs (hors administration centrale)</b>  <b>Magistrats</b>                      - Effectifs budgétaires 1994: ..... 5 974                      - Créations d'emplois de 1989 à 1993: . 118                      - Créations en 1994: ..... 40</p> <p align="center"><b>Agents des greffes</b>                      - Effectifs budgétaires 1994: ..... 18 616                      - Créations d'emplois de 1989 à 1993: . 403                      - Créations en 1994: ..... 0</p>	<p><b>Effectifs (hors administration centrale)</b>  <b>Magistrats</b>                      - Créations d'emplois de 1995 à 1999: . 300                      (et rémunérations de 80 juges de paix)                      Dont créations d'emplois en 1995: ..... 55                      (+ rémunérations de 16 juges de paix)</p> <p align="center"><b>Agents des greffes</b>                      - Créations d'emplois de 1995 à 1999: . 835                      + 185 levées de mise en réserve                      Dont créations d'emplois en 1995: ..... 33                      et 185 levées de mise en réserve</p>
	<p>Au-delà des investissements et créations d'emplois, le rapport annexe prévoit :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>une modification des structures</b> avec une adaptation progressive de la carte judiciaire.</li> <li>2) <b>une réforme de la procédure et de l'organisation judiciaire</b>, en constituant des équipes autour du juge qui sera recentré sur ses missions essentielles.</li> <li>3) <b>une meilleure administration</b> : avec le renforcement de l'inspection générale, la création de cellules de gestion dans les cours d'appel.</li> </ol>

Pour une institution aussi sollicitée que contestée, quelles sont les perspectives ouvertes par la loi de programme ?

## **A. L'ETAT DES LIEUX : FAILLES DU SYSTEME ET TENTATIVES DE REFORME**

### **1. Pénurie ou inadaptation ?**

#### *a) Des signes de surmenage*

C'est entre 1975 et 1990 que le volume des affaires nouvelles portées devant les juridictions a littéralement « explosé » : + 154 % en cassation, + 133 % en appel, 100 % devant les tribunaux de grande instance.

Alors que les Français manifestent un mécontentement grandissant face aux fonctionnements de la Justice, ils lui demandent toujours plus.

Les causes de ces afflux de contentieux sont multiples : certaines grandes lois telles que la réforme de la procédure de divorce et de licenciement en 1975, ou la loi sur le surendettement des ménages de 1991, ont indéniablement créé un volume considérable d'affaires nouvelles.

L'évolution des mœurs : urbanisation, délinquance, éclatement des familles, complexité croissante des affaires commerciales et financières... alimentent également, de façon continue, les contentieux portés devant les juridictions, qui stabilisent avec difficulté leurs délais de jugement :

**ACTIVITE DES JURIDICTIONS CIVILES**  
Evolution 1988 - 1992  
Franco-métropolitaines et départements d'outre-mer

Σ: Affaires en cours et durée moyenne (en mois) de règlement des affaires

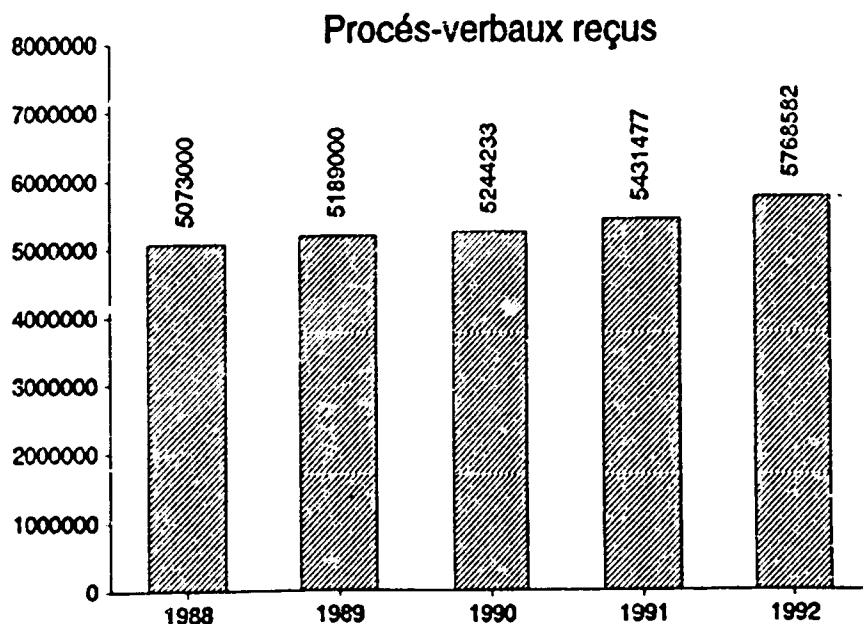
Type de juridiction	1988		1989		1990		1991		1992	
	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires	Affaires en cours	Durée moyenne de règlement des affaires
Cours d'appel	207 899	16,9	204 968	16,0	195 866	14,7	190 341	14,0	218 308	13,3
Tribunaux de grande instance	170 684	10,5	170 722	9,7	184 137	9,3	410 004	9,3	447 003	9,3
Tribunaux d'instance + TPIB	204 413	4,4	212 094	4,3	227 754	4,7	268 670	4,4	307 670	4,3
Conseils de prud'hommes	100 167	10,5	109 792	9,3	115 933	9,3	123 604	9,2	134 465	9,6

Source : 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 délais concernant le Cour de Cassation ne sont pas disponibles

... : données non disponibles  
(a) : données provisoires

En matière pénale, le nombre des affaires a tendance à diminuer depuis quelques années, mais c'est au prix d'une progression du taux de classement sans suite de 63 à 74 % depuis 10 ans. Le nombre des procès verbaux reçus par le parquet augmente en effet régulièrement :

**Activité du Parquet**



Par ailleurs, la durée de procédure s'est stabilisée à 11,3 mois pour l'ensemble des crimes et délits en 1992, mais la durée de l'instruction est orientée à la hausse pour les crimes et pour les contraventions de cinquième classe.

**ACTIVITE DES JURIDICTIONS PENALES : durée de procédure (mois)**  
**Evolution 1988-1992 - Métropole**

	1988	1989	1990	1991	1992 (p)
<b>Crimes</b>	<b>32,9</b>	<b>34,6</b>	<b>35,4</b>	<b>38,7</b>	<b>38,9</b>
<b>Délits</b>	<b>12,8</b>	<b>10,4</b>	<b>11,2</b>	<b>11,6</b>	<b>11,5</b>
<i>Dont</i>					
<i>Vol, recel</i>	<i>10,5</i>	<i>8,0</i>	<i>9,3</i>	<i>10,2</i>	<i>11,0</i>
<i>Circulation routière</i>	<i>7,6</i>	<i>6,4</i>	<i>6,0</i>	<i>5,7</i>	<i>5,3</i>
<i>Chèques</i>	<i>23,6</i>	<i>17,0</i>	<i>17,8</i>	<i>20,5</i>	<i>22,3</i>
<i>Stupéfiants</i>	<i>18,3</i>	<i>16,4</i>	<i>16,3</i>	<i>16,6</i>	<i>17,3</i>
<i>Etrangers</i>	<i>6,5</i>	<i>6,1</i>	<i>6,0</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>
<b>5ème classe</b>	<b>7,5</b>	<b>7,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>
<i>Dont</i>					
<i>Circulation routière</i>	<i>5,9</i>	<i>6,1</i>	<i>7,7</i>	<i>8,1</i>	<i>8,2</i>
<i>Environnement</i>	<i>7,7</i>	<i>7,1</i>	<i>9,3</i>	<i>9,9</i>	<i>10,0</i>
<i>Blessures involontaires</i>	<i>7,6</i>	<i>7,3</i>	<i>9,1</i>	<i>9,9</i>	<i>10,1</i>
<i>Coups et violences volontaires</i>	<i>6,7</i>	<i>6,8</i>	<i>8,8</i>	<i>9,7</i>	<i>10,1</i>
<b>Ensemble</b>	<b>12,4</b>	<b>10,0</b>	<b>10,9</b>	<b>11,3</b>	<b>11,3</b>

Source : Casier judiciaire

(p) : données provisoires

*b) Une charge de travail très inégale*

Ce surmenage de l'institution «Justice» recouvre des situations très disparates selon les juridictions.

Le rapport rendu au Premier ministre en février 1994 par le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, présidé par M. Jean-François Carrez, conseiller-maître à la Cour des Comptes, fait état de profondes disparités dans la charge de travail des juridictions, des magistrats et des agents des greffes, disparité en grande partie liée à l'organisation de la carte judiciaire française.

## **Le rapport Carrez : des effets de la carte judiciaire**

### **La charge de travail des juridictions**

• En ce qui concerne les tribunaux d'instance, il n'est pas rare qu'un juge d'instance traite 1 000 affaires civiles par an. C'est certainement trop et un chiffre de 6 à 700 serait préférable. Mais il existe 141 tribunaux d'instance, soit 30 % du total des tribunaux d'instance traitant moins de 500 affaires par an, ... et 37 traitant moins de 250 affaires par an, c'est-à-dire pour ces derniers correspondant à moins du tiers de l'activité moyenne d'un juge d'instance, et moins du quart de l'activité actuelle des juges d'instance les plus chargés.

• En ce qui concerne les tribunaux de commerce (...) sur la base des statistiques disponibles pour 219 tribunaux de commerce (sur 229), 71 tribunaux de commerce ont à la fois moins de 200 affaires nouvelles de contentieux général et moins de 100 procédures collectives par an (et sont donc a fortiori en dessous d'un seuil de 300 affaires par an), et 29 ont à la fois moins de 100 affaires nouvelles de contentieux général et moins de 50 procédures collectives par an...

• En ce qui concerne les conseils de prud'hommes, sur 282 juridictions prud'homales, 93 traitent moins de 200 affaires par an, et 28 moins de 100. Le ratio ne dépasse pas 5 affaires par an et par conseiller dans 100 conseils, et 2 affaires par an et par conseiller dans 21 conseils, alors que le niveau jugé efficace est de 8 à 10.

### **La charge de travail par magistrat et par fonctionnaire**

#### **• Pour les cours d'appel**

Entre les trois cours les plus chargées et les trois cours les moins chargées (hors Paris, Corse, DOM) l'écart moyen de charge de travail est de l'ordre de grandeur :

- . de 1 à 2 pour les magistrats du siège,
- . de 1 à 2,5 pour les magistrats du parquet,
- . de 1 à 2 pour les fonctionnaires.

• Pour les tribunaux de grande instance, entre les 10 tribunaux de grande instance les plus chargés (hors Paris, Bobigny, Nanterre, Créteil et Versailles) et les 10 tribunaux de grande instance les moins chargés (hors Corse et DOM) l'écart de charge de travail est de l'ordre :

- . de 1 à 2,5 ou 3 pour les magistrats du siège,
- . de 1 à plus de 3 pour les magistrats du parquet,
- . de 1 à 2,5 ou 3 pour les fonctionnaires.

• Pour les tribunaux d'instance, le calcul a été basé sur les 25 plus chargés et les 25 moins chargés et sur un critère unique, jugé le plus significatif, qui est celui des affaires civiles nouvelles. L'écart moyen de charge de travail ressort à :

- . 1 à 8,86 pour les juges d'instance
- . 1 à 5,39 pour les fonctionnaires.

**Il est désormais manifeste que le surmenage de la justice recouvre et aggrave de profondes disparités dans la charge de travail des juridictions et de leurs effectifs.**

*c) Un malaise persistant*

En 1991, le rapport de la commission de contrôle sénatoriale sur la justice faisait état, à partir de sondages, des *"à eux perceptions d'une même crise"*: celle des Français dans leur ensemble et celle des magistrats.

L'opinion des magistrats révélait une perception aigüe de l'insuffisance des moyens matériels de la justice et un malaise indéniable sur l'appréciation de son indépendance.

Pour les Français, la justice apparaissait trop lente (97 % des réponses), trop difficile d'accès (85 %). Par ailleurs, les Français estimaient à 83 % que la justice ne traitait pas les riches et les pauvres de la même manière et à 82 % que l'institution était trop soumise au pouvoir politique...

Pour les Français (à 60 %) et encore davantage pour les magistrats (à 70 %), la justice apparaissait comme l'institution à réformer en priorité.

Aucune réforme d'ampleur n'étant intervenue depuis lors, il est permis de penser que ce malaise des juges et des justiciables demeure aujourd'hui, même si les médias ont détourné leurs objectifs vers le sujet plus brûlant des «affaires».

## **2. A la recherche de réformes**

*a) Des rapports successifs*

Les diagnostics effectués sur la situation de la justice se sont succédés depuis plus de vingt ans : rapport Bardon en 1967, rapport Foyer en 1980, rapport Daussy en 1982, rapport Tailhades en 1985... le dernier état des lieux ayant été effectué en juin 1991 par la commission de contrôle du Sénat : (président : M. Hubert Haenel, rapporteur : M. Jean Arthuis).



L'ensemble de ces rapports a constaté, de façon plus aigüe au fil des années, une croissance irrépressible des contentieux et l'impossibilité pour la justice d'y faire face dans des conditions normales.

Plusieurs types de propositions ont été avancées : renforcement des moyens, mais aussi mise en place d'une capacité de gestion des juridictions, celle-ci n'étant assurée que de manière très parcellaire par des magistrats ou greffiers à temps partiel, et enfin recentrage du juge sur ses missions essentielles, alors que de plus en plus de tâches annexes lui ont été conférées par les textes, notamment la participation à de très nombreuses commissions administratives.

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

Le rapport Haenel-Arthuis soulignait, au-delà de la pénurie évidente de moyens de la justice, *"une absence étonnante d'évaluation des besoins"*, faisant de l'administration de la justice l'une des plus mal outillées de l'Etat. Les causes de cette insuffisance de gestion sont identifiables, même si quelques tentatives de remèdes ont pu y être apportées.

#### • Une gestion impossible ?

Trois causes, au moins, ont pu être invoquées par la Chancellerie pour justifier longtemps l'absence ou l'insuffisance de gestion des juridictions :

- les méandres de la carte judiciaire héritée de l'histoire, totalement dissociée de la carte administrative française et qui, par les profondes disparités de taille des ressorts des juridictions, a pu expliquer longtemps la difficulté à apprécier réellement leurs charges ;

- l'indépendance des magistrats, qui excluait toute tentative d'établir des normes de travail, chaque juge devant rester totalement maître du temps accordé à chacun de ses dossiers ;

- le transfert relativement récent (1er janvier 1987) du parc immobilier des juridictions à l'Etat, le ministère de la justice procédant, pendant plusieurs années successives, à un échantillonnage afin d'essayer d'apprécier l'état de ces immeubles,

tout en reconnaissant son incapacité à disposer d'une évaluation d'ensemble des opérations à réaliser.

*Cette originalité irréductible a fondé un refus persistant de la Chancellerie à établir une évaluation précise des besoins des juridictions : seule l'urgence a pu, le plus souvent, justifier l'octroi de moyens supplémentaires, relayée toutefois au cours des dernières années par des tentatives d'organisation.*

#### • Des tentatives méritoires

##### La gestion dans les juridictions

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

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

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

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

##### Le problème immobilier

Devant l'ampleur des nécessités, la Chancellerie a mis en place en 1991-1992 une opération de vingt-six schémas directeurs départementaux afin de recenser les nécessités les plus urgentes du parc immobilier. Une délégation au programme pluriannuel d'équipement d'une vingtaine d'agents, sur le modèle de l'équipe qui avait été chargée de mettre en oeuvre le programme de construction des "13.000" places de prison, a été placée directement auprès du

Garde des Sceaux et a élaboré un programme chiffré, en 1992, à près de 6,2 milliards de francs pour les cinq années à suivre.

### *c) Des moyens supplémentaires*

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

#### **• Les effectifs**

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

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

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

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

#### **• Les immeubles**

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

### Quelques chiffres clés...

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

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

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

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

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

### • Le fonctionnement des juridictions.

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

*Au total, ces tentatives d'organisation, accompagnées de quelques renforts de moyens, ont vraisemblablement permis aux juridictions d'éviter le pire. La loi de programme rompt-elle avec cette logique de l'urgence ?*

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

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

#### *a) Les emplois*

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

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

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

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

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

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

#### *b) Les investissements*

**L'article 3 du projet de loi couvre un montant de 4,5 milliards de francs en autorisations de programme. Le rapport**

annexé précise que ces crédits seront affectés à la remise à niveau du patrimoine, mais aussi à la construction d'immeubles, afin de réduire un déficit en surface de 250.000 m<sup>2</sup>, dont 100.000 en région parisienne.

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

- 440 millions de francs aux opérations complémentaires correspondant à la réalisation d'opérations de remise à niveau technique et de réaménagement des palais de justice actuels sur les sites concernés par le programme pluriannuel lorsque la construction nouvelle n'assure l'hébergement que d'une part des juridictions.

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

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

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

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

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

## **2. Des réformes d'organisation**

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

**a) Alléger les charges des magistrats**

Le rapport annexé prévoit deux types de mesures :

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

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

**b) Mettre en place une organisation**

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

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

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

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

**C. L'APPRECIATION DE VOTRE COMMISSION**

L'appréciation de votre commission des Finances sur l'effort réalisé en faveur des services judiciaires porte, bien sûr, sur les moyens dégagés, mais tout autant et peut-être davantage, sur les réformes destinées à les accompagner.

## **1. Les moyens dégagés**

Les créations d'emplois traduisent, par rapport à la période antérieure, un effort indéniable en direction des magistrats et des agents de greffe.

Cet effort est-il suffisant ? D'après les informations fournies par le rapport Carrez, à structures et méthodes de travail inchangées, ce sont plus de 2.200 emplois supplémentaires de magistrats qui devraient être créés de 1995 à 1999, si l'on veut doter toutes les juridictions des moyens dont disposent actuellement les plus aisées. Un tel volume déséquilibrerait la pyramide du corps et compliquerait à l'excès sa gestion : ce chiffre révèle en fait à lui seul la nécessité de réorganiser le travail des juges, ce qui constitue le volet non budgétaire du projet de loi de programme.

En ce qui concerne les investissements immobiliers, le montant des autorisations de programme, soit 4,5 milliards de francs, même s'il représente une accélération de l'effort, est manifestement inférieur aux besoins exprimés par la Chancellerie. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le coût total des opérations de rénovation et de construction actuellement nécessaires pourrait être estimé à 10,5 milliards de francs, dont :

- 2 milliards de francs pour le nouveau Palais de Justice de Paris,
- 6,5 milliards de francs pour des constructions,
- 4 milliards de francs pour une remise à niveau des immeubles.

Certes, les reports de crédits ont été importants ces dernières années, mais le taux de consommation des crédits est en très nette accélération depuis 1993, parallèlement à la montée en charge du programme pluriannuel d'équipement.

## **2. Les réformes structurelles**

Outre les modifications de compétences contenues dans les projets de loi au rapport de votre commission des Lois, votre rapporteur approuve pleinement, comme étant une réponse positive à ses interrogations constamment exprimées sur le budget de la Justice, la mise en place de structures de gestion, qui devrait remplacer un système très parcellaire reposant sur le travail à temps partiel de plusieurs magistrats et greffiers, de même que le renforcement de l'inspection des services, enfin l'adaptation de la carte judiciaire, préalable indispensable à une vraie rénovation de la Justice.



**Votre rapporteur estime qu'un effort véritable d'évaluation des tâches est actuellement entrepris, à travers les travaux de la commission Carrez, mais aussi les travaux menés à partir des études d'un cabinet de conseil en ce qui concerne les agents des greffes, et les tentatives d'évaluation du travail des magistrats actuellement entreprises avec le concours de l'Ecole des Mines de Paris.**

*L'ensemble de ces travaux doit pouvoir aboutir, dans un délai proche, à une véritable transparence des fonctions de la Justice, nécessaire à l'appréciation des crédits qui lui sont alloués par le budget de l'Etat. Si l'on peut déplorer que cette présentation n'accompagne pas le présent projet de loi de programme, au moins faut-il reconnaître qu'un véritable tournant semble être négocié dans l'évaluation des besoins de la Justice.*

## II - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : DEPEUPLER LES PRISONS ?

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, l'effort d'investissement est plus que doublé par rapport à la période 1989-1993 et les effectifs progressent de 17 %.

### La programmation et l'administration pénitentiaire

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

\*\* Les 1 568 places en semi-liberté comprennent :

- 574 places en centres autonomes de semi-liberté,
- 994 places en quartiers de semi-liberté.

## A. LA SITUATION ACTUELLE

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

### 1. Le malaise du monde carcéral

#### a) La surpopulation

La progression continue depuis 6 ans du nombre de places disponibles accompagnant la mise en oeuvre progressive du programme «13000» n'a pas suffi à enrayer le phénomène de surpopulation dans les prisons :

	Prévenus	Condamnés	Total	Taux des prévenus	Nombre de places en service	Taux moyen d'occupation
1er janvier 1988	20 839	30 035	50 874	40,9	34 184	131
1er janvier 1989	20 224	26 291	46 515	43,4	35 644	130
1er janvier 1990	20 580	24 840	45 420	45,3	36 616	124
1er janvier 1991	19 864	29 219	49 083	40,5	40 725	121
1er janvier 1992	20 410	29 705	50 115	40,7	42 981	117
1er janvier 1993	21 143	29 199	50 342	42,0	45 778	110
1er janvier 1994	20 946	31 609	52 555	39,8	46 579	113
1er mai 1994	22 617	34 540	57 157	39,4	47 101	122

Source : Direction de l'Administration pénitentiaire

En effet, le nombre de détenus n'a pas cessé de progresser, du fait d'un allongement de la durée des peines.

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

Entre 1984 et 1992, le nombre de peines de réclusion criminelle prononcées par les assises a augmenté de 32 %, et les juges prononcent désormais plus de réclusions d'une durée égale ou supérieure à 10 ans que de réclusions inférieures à 10 ans. Par ailleurs, les tribunaux correctionnels recourent un peu plus souvent aux peines d'emprisonnement ferme (25 % des condamnations), et ces peines sont de plus en plus souvent supérieures à un an.

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

*b) L'insuffisance d'encadrement*

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

Evolution des effectifs budgétaires de 1987 à 1994

	1/6/87	1/6/88	1/6/89	1/6/90	1/6/91	1/6/92	1/6/93	1/6/94
Personnels service	14 126	14 820	15 296	16 965	17 791	18 135	18 470	18 795
Total personnel	17 247	18 029	18 661	20 584	21 629	21 925	23 071	23 475
Détenus	50 661	52 381	48 478	48 153	51 247	52 421	53 246	57 477

Evolution du ratio détenus/surveillants

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ratio	3,52	3,4	3,08	2,82	2,85	2,86	2,83	3,08

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

**Taux d'encadrement de la population incarcérée en Europe**

Pays	Population incarcérée (P)	Effectif personnel		Taux d'encadrement		Date de référence	Taux de détention pour 100 000 habitants
		Total (T)	Dont surveillants (S)	P/T	P/S		
Allemagne	64 029	34 554	25 219	1,9	2,5	31/03/93	80,5
Angleterre/Pays de Galles*	43 195	37 650	24 000	1,1	1,8	31/03/93	85,0
Belgique	6 737	4 749	3 852	1,4	1,7	01/01/93	68,1
Espagne	35 958	14 159	9 805	2,5	3,7	01/01/93	92,2
France	52 288	23 071	18 470	2,3	2,8	<b>moyenne 93</b>	92,2
Italie	35 469	34 752	30 461	1,0	1,2	31/05/91	61,5
Pays Bas	7 234	6 989	4 193	1,0	1,7	01/01/93	48,2

Source : Direction de l'Administration pénitentiaire

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

**c) La vétusté des prisons**

Le parc pénitentiaire comprend 183 établissements, dont :

- 118 maisons d'arrêt,
- 53 établissements pour peine,
- 11 centres autonomes de semi-liberté,

- 1 hôpital national pénitentiaire à Fresnes.

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

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

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

La remise à niveau des bâtiments a été totalement ignorée de 1948 à 1964. Plus récemment, on peut évaluer l'insuffisance des efforts entrepris en examinant les crédits consacrés de 1983 à 1993 à l'entretien du parc «classique».

*(en millions de francs)*

Mesures	Montant
Rénovation	841,4
Sécurité	315,2
Mulineries et dégâts divers	332,6
Amélioration des conditions de travail (1)	324,9
Amélioration des conditions de détention (2)	211,6
Divers	120,0
<b>Total</b>	<b>2 145,7</b>

(1) Création de locaux syndicaux, foyer hôtel, mess, salle de repos, bureaux...

(2) Parloirs sans dispositif de séparation, cours de promenade, bibliothèques, mise en place de télévision dans les cellules, salles de sport et d'activité.

Ce sont 841 millions de francs en moyenne qui ont été affectés à la rénovation, soit 46 francs par m<sup>2</sup> et par an...

## 2. Le faible développement du milieu ouvert

Actuellement, les peines alternatives à l'incarcération s'effectuent sous la responsabilité des comités de probation et

d'assistance et aux libérés. 183 C.P.A.L. sont installés auprès de chaque tribunal de grande instance.

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

**Durée moyenne des mesures en 1993**

	Nombre moyen de mesures suivies en 1993	Entrées	Durée moyenne de la mesure
<b>Ensemble des mesures</b>	<b>113 388</b>	<b>60 885</b>	<b>22,3 mois</b>
Dont :			
Sursis avec mise à l'épreuve	91 190	38 457	28,5 mois
Libération conditionnelle	4 586	5 083	10,8 mois
Travail d'intérêt général	13 033	13 702	11,4 mois
Contrôle judiciaire	2 390	1 999	14,3 mois
Ajournement	542	1 045	6,2 mois

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

**B. LA PROGRAMMATION**

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

## **1. Nouveaux moyens, nouvelle politique**

### *a) Effectifs et investissements*

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

- 1 752 pour des constructions nouvelles, soit :
  - . 300 pour les deux maisons centrales à petit effectif,
  - . 1 152 pour l'ouverture de 4 000 nouvelles places de prisons,
  - . 300 pour l'ouverture de 1 200 places de semi-liberté.
- 1 400 pour le renforcement des effectifs dont :
  - . 1 165 pour la remise à niveau des organigrammes existants,
  - . 160 pour l'encadrement des services médico-psychologiques régionaux,
  - . 75 emplois pour l'encadrement de détenus dangereux.
- 768 emplois pour le milieu ouvert.

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

**Les autorisations de programme atteignent 3 milliards de francs qui, selon les informations fournies à votre rapporteur, se répartissent de la manière suivante :**

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

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

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

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



**Les 4 000 places nouvelles se répartissent comme suit :**

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

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

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

- 110 millions de francs répartis entre
  - . la mise à niveau des infirmeries pénitentiaires et aménagement des services médico-psychologiques régionaux,
  - . le renforcement de la sécurité dans les maisons d'arrêt à vocation régionale.
- 500 millions de francs : pour la rénovation lourde de près de 10 000 places dans les grands établissements pénitentiaires situés sur l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille.
- 340 millions de francs : pour des travaux de sauvegarde des autres établissements du parc ancien (plus de 10 ans d'âge).

**D'après les informations fournies à votre rapporteur, le calendrier de ces opérations serait le suivant :**

(en millions de francs)

Programme	Echéancier des dépenses (en autorisations de programme)					Total
	1995	1996	1997	1998	1999	
MCPE	40	160	0	20	0	220
4 000 places	36	86	200	600	708	1 630
CSL	5	55	95	45	0	200
Rénovation	189	190	190	190	191	950
Total PPJ équipement pénitentiaire	270 (1)	491	485	855	899	3 000

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

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

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

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

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

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

L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant l'intérêt de développer les alternatives à l'incarcération, a estimé que ces mesures portaient atteinte au rôle des juridictions, à leur crédit et à la valeur des sanctions prononcées. *Les deux dispositions ont donc fait l'objet*

*d'amendements de suppression et ne figurent pas dans le texte transmis au Sénat.*

## **2. L'appréciation portée par votre commission**

### *a) Une évaluation de départ réaliste*

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

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

### *b) Des arbitrages défavorables*

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

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

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

En ce qui concerne la création de postes de surveillants, l'effort consenti est réel, de l'ordre de celui qui a accompagné, de 1939 à 1993, l'ouverture du parc des « 13000 ».

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

### III - UN EFFORT PARTICULIER POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

L'effort budgétaire réalisé par la loi de programme -400 millions de francs et 400 emplois- en direction de la protection judiciaire de la jeunesse est sensible par rapport à la situation actuelle.

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

Etat des lieux	Programmation
<p><b>RESULTATS</b></p> <p><b>Effectifs de jeunes pris en charge (fin d'année 1992):</b> ..... 33.363 (pour 92.620 dans le secteur privé)</p> <p><b>Etablissements (*)</b></p> <p>Au 1er janvier 1994, 432 établissements ou services, dont 333 établissements de prise en charge des mineurs (1 350 places), et 99 services éducatifs auprès des tribunaux.</p>	<p><b>OBJECTIFS</b></p> <p>500 nouvelles places d'hébergement doivent être créées de 1995 à 1999 ( + 37 %)</p> <p>Au-delà de l'hébergement, un objectif de mesures de réparation pénale est fixé à 9 000 par an.</p>
<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p><b>Effectifs budgétaires d'agents au 1er janvier 1994:</b> ..... 5 889 agents Créations de 1989 à 1993: ..... 185 Créations en 1994: ..... -2</p>	<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p>400 emplois seront créés de 1995 à 1999 (+ 6,3 %), dont 90 en 1995.</p>
<p><b>Investissements</b></p> <p>AP ouvertes de 1989 à 1993 ..... 226,5 MF AP ouvertes en 1994 ..... 50 MF</p>	<p><b>Investissements</b></p> <p>AP ouvertes de 1995 à 1999 ..... 400 MF AP ouvertes en 1995: ..... 80 MF</p>

\* Au 1er janvier 1994 :

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

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

### **1. Un système particulièrement complexe**

A l'occasion de l'élaboration de son projet de service, en janvier 1993, la direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a fort bien décrit les raisons de la complexité de ses interventions :

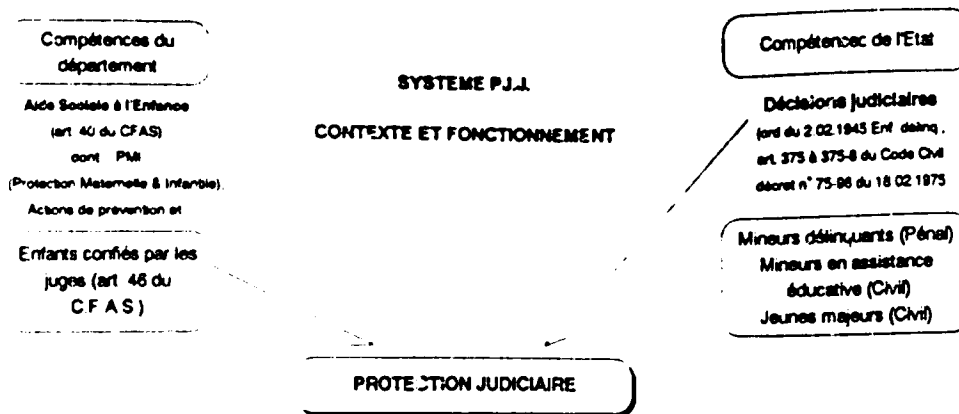
- l'exécution des décisions judiciaires par des acteurs multiples : Etat, départements, associations "habilitées".

- le partage des financements entre l'Etat et les départements, ceux-ci étant en principe en charge des mesures d'assistance éducative et des jeunes majeurs,

- la situation du système en aval de la décision du juge mais aussi de l'action d'autres systèmes : éducation nationale, affaires sociales... et aussi protection administrative des jeunes par le département,

- enfin la lenteur d'élaboration des schémas départementaux relatifs aux institutions sociales et médico-sociales, prévue par la loi du 30 juin 1975 modifiée.

**Le dispositif actuel de la protection judiciaire de la jeunesse peut être schématisé de la façon suivante :**



	PENAL	CIVIL	Jeunes Majeurs
	Investigations	Investigations	Investigations
	Placements	Placements	Placements
	Liberté Surveillée Préjudicielle	Action Educatve en Milieu Ouvert	Action Educatve en Milieu Ouvert
	Liberté Surveillée	(AEMO)	(AEMO)
	Protection judiciaire (art. 14 bis. Ord. 45)		
	Sursis avec mise à l'épreuve		
	Contrôle judiciaire		
	Travail d'Intérêt Général		
	Réparation		
<b>Qui peut exécuter ?</b>	Etat Secteur Public	Secteur Associatif "habilité"	Département Secteur Public
	Tout	Au pénal : placements Réparation Au civil : tout Jeunes Majeurs	Au pénal : placements (mineurs de moins de 13 ans et orphelins) Au civil : tout.
<b>Qui finance ?</b>	Etat Au pénal : tout (sous réserve de) Au civil : Investigations Jeunes Majeurs Activités en milieu ouvert dans son secteur public		Département Au civil : Placements et action éducative en milieu ouvert Au pénal : Placements mineurs de moins de 13 ans et orphelins qui lui sont confiés

Directeurs du Juge

*Source : Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse*

## 2. Les moyens limités du secteur public

### • Les effectifs

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

	1990	1991	1992	1993	1994
Créations d'emplois	5771	5827	5845	5894	5889

### • Les immeubles

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

### • Les établissements

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

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

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

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

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

### **3. Les questions en suspens**

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

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

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

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

#### *b) Des défis à relever*

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

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

- la nécessité de traiter "en temps réel" des procédures pénales concernant les mineurs et les jeunes majeurs, qui implique



notamment la nécessité de *"recruter du personnel éducatif à la Protection Judiciaire de la Jeunesse et redéployer les missions de cette administration dans les secteurs les plus sensibles"*,

- le développement des alternatives aux poursuites traditionnelles : médiation pénale, classement sous condition, réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité, ou bien rappel à la loi,

- l'élargissement de la palette des supports éducatifs, afin de pouvoir assurer une continuité de prise en charge, si possible dans une même région,

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

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

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

### **1. Les objectifs**

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

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

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

## **2. Les moyens**

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

### *a) Les emplois*

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

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

### *b) Les investissements*

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

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

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

- **prioritairement à la mise en oeuvre du programme d'augmentation des capacités de prise en charge en hébergement des jeunes les plus difficiles, à hauteur de 500 places supplémentaires d'accueil,**
- **soit par création de nouvelles structures d'hébergement collectif,**
- **soit par augmentation des capacités d'accueil des structures existantes,**
- **soit par création de places d'accueil dans le cadre d'hébergements individualisés (studios ou appartements collectifs).**

**Les créations de places d'hébergement bénéficieront principalement :**

- **aux régions les plus urbanisées, pour augmenter les capacités d'accueil à proximité des sites sensibles (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas de Calais),**
- **aux régions jusqu'ici mal pourvues en moyens d'hébergement (Alsace, Bourgogne-Franche-comté).**

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

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

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

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

### **3. Les mesures d'accompagnement**

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

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

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

### **4. L'appréciation de votre commission**

**L'ampleur des besoins de la protection judiciaire de la Jeunesse est très difficilement quantifiable : il faudrait pour cela prendre en compte la montée de la délinquance, la politique judiciaire menée dans chaque juridiction, la répartition des interventions entre l'Etat, le département, le secteur associatif habilité.**

**L'effort quantitatif, par rapport à la période antérieure, est indéniable, et il est largement justifié par les objectifs ambitieux que fixe la loi de programme. Les créations d'emplois continues devraient contribuer à redonner confiance aux personnels souvent déstabilisés par des politiques antérieures quelque peu chaotiques. L'ouverture de 500 places d'hébergement, quant à elle, peut paraître limitée, mais doit être rapportée à une capacité actuelle de 1 350 places, et correspond à la prise en charge des situations les plus difficiles.**

## **IV - VERS UNE JUSTICE ADMINISTRATIVE PLUS RAPIDE ?**

### **A. UNE SITUATION PLUS QUE PREOCCUPANTE**

L'état des lieux effectué en juin 1992 par la deuxième commission de contrôle "Haenel-Arthuis" a révélé un malaise réel dans le fonctionnement des juridictions administratives dont beaucoup de symptômes persistent aujourd'hui, malgré quelques efforts entrepris au cours des dernières années.

#### **1. Etat des lieux : de 1992 à 1994**

##### *a) Le deuxième rapport: "Haenel-Arthuis"*

La deuxième commission de contrôle sénatoriale consacrée au fonctionnement de la justice, qui s'est intéressée exclusivement aux juridictions administratives, a conclu à une crise aussi grave, quoique moins médiatisée, que celle de la justice judiciaire.

En effet, la loi du 31 décembre 1987, qui a créé cinq cours administratives d'appel et a sensiblement renforcé les effectifs des tribunaux administratifs, a permis de modérer les effets d'un afflux de contentieux ininterrompu depuis le début des années 1970, alimenté par les affaires d'urbanisme, d'environnement, de fonction publique, de séjour des étrangers.

Toutefois, les délais moyens de jugement restaient, en 1991, à des niveaux très élevés: deux ans et demi pour le Conseil d'Etat, un an et quatre mois devant les cours, et deux ans et deux mois devant les tribunaux (un peu plus de la moitié des appels seulement ayant été transféré à cette date aux cours administratives d'appel).

Il apparaissait clairement que la réforme n'avait désencombré que le Conseil d'Etat grâce au transfert vers les cours d'appel (avec une réduction d'un an du délai moyen de jugement du

Conseil), alors que les créations d'emplois avaient été tout juste suffisantes pour, d'une part faire face à la création d'un nouvel étage de juridictions, et d'autre part, maintenir à un niveau constant les délais de jugement des tribunaux administratifs.

*b) L'évolution récente*

L'année 1993 a marqué un palier dans la progression des contentieux.

Devant les tribunaux administratifs, les affaires nouvelles ont très vivement progressé : + 14 % en 1992, cette augmentation se ralentissant nettement en 1993 (abstraction faite du contentieux de série sur le supplément familial qui avait apporté 27.000 requêtes nouvelles en 1992).

Le délai moyen de jugement a notablement diminué, passant de deux ans, un mois et 10 jours en 1992 à un an, onze mois et neuf jours en 1993.

Devant les cours, la progression des entrées s'est ralentie, de + 29 % en 1992, à + 15 % en 1993. Toutefois, le stock des affaires a encore augmenté : + 13 % en 1992, + 7 % en 1993, et le délai moyen de jugement s'est établi à quatorze mois.

Par ailleurs, le transfert du contentieux de l'excès de pouvoir de la fonction publique en 1994 laisse envisager une nouvelle inflation des affaires.

Au Conseil d'Etat, enfin, le flux des affaires nouvelles s'est ralenti : + 8,7 % en 1992, - 3,5 % en 1993, du fait de l'effet en année pleine des premiers transferts de compétences aux cours administratives d'appel. Le nombre des décisions rendues a stagné en 1992, mais s'est accru de 4,2 % en 1993 et a permis de stabiliser ce stock des affaires.

	Conseil d'État		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Affaires enregistrées	10795 (11106) <sup>(b)</sup>	10335 (10927) <sup>(b)</sup>	6551	7553	84062 (116779) <sup>(b)</sup>	87632 (94189) <sup>(b)</sup>
Affaires réglées	3788 (4002) <sup>(b)</sup>	10239 (10592) <sup>(b)</sup>	5851	6871	62119 (88999) <sup>(b)</sup>	77912 (94230) <sup>(b)</sup>
Affaires restant en instance	22342 (23121) <sup>(b)</sup>	22388 (23456) <sup>(b)</sup>	7558	8249	156554 (183766) <sup>(b)</sup>	165895 (183747) <sup>(b)</sup>

(b) y compris les séries.

Source : Conseil d'État

## 2. Les efforts entrepris

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

- un effort concentré sur l'équipement et l'informatique, plus que sur les emplois ;
- une recherche indéniable d'accélération des procédures.

### a) Des moyens en équipements plutôt qu'en hommes

#### • Des effectifs insuffisants

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

En ce qui concerne les greffes, les créations d'emplois des deux derniers budgets (38) se sont accompagnées de la transformation d'emplois départementaux (54) qui a permis de réels progrès de fonctionnement dans certains tribunaux. Toutefois, le ratio souhaitable de 1,7 par magistrat est resté hors de portée, d'autant plus que se sont pérennisées les mesures de gel des emplois.

**Les créations nettes d'emplois dans les juridictions administratives  
de 1990 à 1994**

<b>Années</b>	<b>Magistrats</b>	<b>Fonctionnaires</b>	<b>Total</b>
1990	53	9	62
1991	27	44	71
1992	11	- 3	8
1993	10	20	30
1994	11	18	29
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>88</b>	<b>200</b>

*Source : Conseil d'Etat*

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

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

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

***b) Un effort de rationalisation des procédures***

Depuis le début des années 1980 se sont succédés plusieurs allègements de procédures destinés à permettre une justice plus rapide. Parmi les mesures les plus récentes, on peut citer la loi 90-511 du 25 juin 1990, qui a procédé à un aménagement du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, transposant notamment aux juridictions de premier ressort et d'appel la procédure instituée au Conseil d'Etat, habilitant les présidents de juridiction et les présidents de formation de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que le vice-président du tribunal administratif de Paris à se prononcer seuls, par ordonnance, pour donner acte des désistements,



constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ou rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance et rejeter les conclusions aux fins de sursis.

**Au Conseil d'Etat, l'activité de l'année 1993 révèle un recours accru aux procédures les moins lourdes (jugement par une seule sous-section par exemple). Selon les informations fournies à votre rapporteur, de nouvelles réformes des méthodes de travail destinées à augmenter la productivité de la section du contentieux ont été mises en place à la fin de l'année 1993, et devraient produire leurs effets dès cette année : "spécialisation accrue des sous-sections et des rapporteurs afin de regrouper plus systématiquement les affaires présentant à juger des questions similaires, recours plus large aux procédures les moins lourdes (sous-sections jugeant seules, ordonnances des présidents de sous-sections, commission d'admission des pourvois en cassation), substitution de la note écrite du rapporteur par un examen oral avec le réviseur, examen plus rapide des affaires, et simplification des méthodes de rédaction".**

En ce qui concerne les progrès de productivité dans les tribunaux, comme le souligne le dernier rapport annuel du Conseil d'Etat : *"Il est probable qu'il s'agit là (avec la réduction de huit mois du délai moyen de jugement en 1993) d'un seuil sinon physique du moins psychologique qui ne pourrait être franchi que par la voie d'une profonde réforme des procédures et des structures organisationnelles des juridictions"*.

La loi de programme répond-elle à cette attente ?

## **B. LES LIMITES DE LA PROGRAMMATION**

Aucun délai idéal de jugement n'est fixé par la loi de programme qui fixe comme objectifs la réponse au développement du contentieux administratif et la réduction des délais de jugement.

**LA PROGRAMMATION ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

<b>Etat des lieux</b>	<b>Programmation</b>
<p><b>RESULTATS</b></p> <p><b>Délais moyens de jugement (1993)</b>                      - Conseil d'Etat : ..... Plus de 2 ans                      - Cour administrative d'appel : .... 14 mois                      - Tribunal administratif : 1 an, 11 mois et 9 jours</p>	<p><b>OBJECTIFS</b></p> <p>Non quantifiés</p>
<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p><b>Magistrats</b>                      Effectifs au 1er janvier 1994 : ..... 800                      Créations de 1989 à 1993 : ..... 101                      Dont créations en 1994 : ..... 11</p> <p><b>Agents de greffes</b>                      Effectifs au 1er janvier 1994 : ..... 1 084                      Créations de 1989 à 1993 : ..... 70                      Créations en 1994 : ..... 18</p>	<p><b>MOYENS</b></p> <p><b>Emplois</b></p> <p><b>Magistrats</b>                      Créations d'emplois de 1995 à 1999 : 180 *                      Dont créations en 1995 : ..... 22                      + 15 surnombres</p> <p><b>Agents de greffes</b>                      Créations d'emplois de 1995 à 1999 : 200                      Dont créations en 1995 : ..... 45</p>
<p><b>Investissements</b></p> <p>AP ouvertes de 1989 à 1993 : ..... 66 MF'</p> <p>AP ouvertes en 1994 : ..... 6,95 MF'</p>	<p><b>Investissements</b></p> <p>AP ouvertes de 1995 à 1999 : ..... 200 MF'                      dont 100 MF' pour la création de deux cours administratives d'appel et de deux tribunaux administratifs.                      AP ouvertes en 1995 : ..... 40 MF'</p>

\* dont 75 surnombres

## **1. Moyens et méthodes**

### *a) Les moyens supplémentaires*

#### **• Les emplois**

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

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

- 200 emplois de fonctionnaires.

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

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

S'agissant des emplois de greffes, le rapport annexé se contente de les justifier par la nécessité de rendre "*pleinement efficaces*" les créations d'emplois de magistrats.

#### **• Les investissements**

L'article 3 du projet de loi prévoit l'ouverture de 200 millions de francs en autorisations de programme. D'après ce rapport annexé, ces moyens devront être consacrés (pour moitié selon les informations fournies à votre rapporteur) à la création de deux nouveaux tribunaux administratifs en Ile de France, et à deux nouvelles cours administratives d'appel.

*En effet, il s'agit de désengorger le tribunal administratif de Paris et celui de Versailles, qui ont jugé respectivement en 1993 plus*

*de 13 000 et plus de 6 000 affaires tandis que leurs entrées s'élevaient à près de 18 000 et 7 000, et aussi de redessiner les ressorts géographiques des cours d'appel du Nord-Est et du Midi de la France.*

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

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

#### *b) De nouvelles simplifications*

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne la régulation des flux de sortie, le Conseil d'Etat estime nécessaire, afin de faire face à une progression du contentieux de 8 % en moyenne par an -si l'on suit la tendance des six dernières années- d'augmenter les effectifs de 4 % par an, soit 25 emplois par an. Cette demande, à peu près satisfaite par la loi de programme, suppose un accroissement continu de gains de productivité de + 22 % sur cinq ans dans les tribunaux administratifs, et de 19 % dans les cours d'appel, grâce au recours accru au juge unique, à l'informatisation (système Skipper), et au renforcement des effectifs de greffes permettant de porter à 1,7 le ratio agent/magistrat.

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

*b) Des moyens en investissements très limités*

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

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

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

*Sur le plan des effectifs comme sur celui des équipements, votre rapporteur considère donc que la loi de programme, si elle a le mérite de fixer des objectifs très souhaitables, ne donne pas tous les moyens d'y parvenir et devra être complétée au fil des budgets à venir.*

## CONCLUSION

Trois observations s'imposent sur ce projet de loi de programme.

La première, c'est qu'il faut saluer la tangibilité de l'effort budgétaire consenti, même si l'on est amené à penser qu'il devra être complété sur certains points, ce qui amènera votre Commission des finances à vous proposer de modérer certaines formules empruntées par la rédaction du texte, à travers les amendements qu'elle a adoptés.

La deuxième observation est que le caractère concret de cette programmation, autant qu'il a amené la Chancellerie à faire un travail d'inventaire, doit amener à présent les pouvoirs publics à réfléchir enfin sur les tâches qu'il faut confier à la Justice et sur les réformes qui s'imposent, compte tenu des moyens qui sont alloués. Cette programmation devrait en particulier garder le gouvernement et le législateur de retomber dans l'écueil de la légèreté, à travers certaines lois qui demandent trop à la Justice. Mais elle doit aussi éclairer les débats à venir sur les juges de paix, la transaction pénale, l'alternative à la prison.

En période de maîtrise des finances publiques, la limitation des moyens doit amener les débats publics à arrêter des choix plus clairs.

La troisième observation est que la loi de programme invite le Parlement à rester vigilant : la Chancellerie estime à 300 millions de francs environ par an les moyens de fonctionnement associés aux investissements et aux emplois. Seront-ils assurés au cours des budgets à venir ? La régulation budgétaire n'entamera-t-elle pas l'ampleur de ce programme pluriannuel, à travers des procédures telles que le gel des emplois, dont le Parlement est simplement informé ? Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1995, ce "droit de suite" devra s'exercer.

Au bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés sur les articles et le rapport annexé, votre Commission vous propose d'adopter ce projet de loi de programme.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **ARTICLE PREMIER**

#### **Approbation du rapport annexé**

L'article premier approuve le rapport annexé au projet de loi, dont le contenu a été présenté dans l'exposé général pour chacune des quatre actions concernées.

La rédaction du rapport annexé, grandement améliorée au cours de la discussion à l'Assemblée nationale présente toutefois l'inconvénient de désigner, en face d'orientations que votre commission des finances approuve, les moyens dégagés comme étant parfaitement adaptés à la réalisation de ces objectifs. Or, certains de ces moyens devront manifestement être abondés, à moins que les orientations du rapport annexé ne fassent l'objet d'une programmation de plus longue haleine.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter un amendement précisant que sont approuvés les orientations du rapport annexé plutôt que le rapport lui-même.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

## **ARTICLE 2**

### **Définition de l'objet de la loi de programme**

L'article 2 précise que la présente loi a pour objet de programmer les équipements et emplois nécessaires à la mise en oeuvre du rapport annexé, de 1995 à 1999, et ce "afin de répondre aux besoins les plus pressants de la justice".

Pour les raisons déjà exposées, votre commission des finances vous propose un amendement ramenant l'ambition de la loi de programme à une contribution à la mise en oeuvre du rapport annexé. Cet amendement supprime également la référence "aux besoins les plus pressants de la justice", expression dont la valeur normative apparaît incertaine.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.



### **ARTICLE 3**

#### **Montant des autorisations de programme prévues**

L'article 3 définit le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de la programmation et leur répartition, soit 8,1 milliards de francs, dont :

- 4,5 milliards de francs pour les services judiciaires,
- 3 milliards de francs pour l'administration pénitentiaire,
- 0,4 milliard de francs pour la protection judiciaire de la jeunesse,
- 0,2 milliard de francs pour les juridictions administratives.

Le montant de ces enveloppes d'autorisations de programme a été commenté dans l'exposé général, et paraît pleinement justifié à votre commission des finances.

**Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article.**

## **ARTICLE 4**

### **Augmentation des effectifs prévue**

L'article 4 précise le total et la répartition des créations d'emplois prévues pour la période 1995-1999.

Une certaine ambiguïté réside dans le fait que les 5 760 emplois supplémentaires permettent d'augmenter de 6 100 les effectifs disponibles.

L'explication de cet écart réside dans le texte du rapport annexé.

En effet, les créations de postes seront complétées :

1°) par la levée du gel de 185 emplois dans les greffes,

2°) par la rémunération de 800 juges de paix équivalents à 80 juges à temps plein,

3°) par le recrutement en surnombre de 75 magistrats administratifs.

Au total, la répartition des effectifs disponibles supplémentaires est la suivante :

**Services judiciaires : 1 400**

Dont : - 300 magistrats,

- 1 020 fonctionnaires (635 créations, 185 levées de gel),

- 80 juges de paix (en équivalent temps plein).

**Conseil d'Etat et juridictions administratives : 380**

Dont : - 105 créations d'emplois de magistrats,

- 75 recrutements en surnombre,

**- 200 fonctionnaires des greffes.**

**Administration pénitentiaire : 3 920**

**Protection judiciaire de la jeunesse : 400.**

**Ces renforcements d'effectifs sont pleinement justifiés par les tâches de la justice.**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article.**

**ARTICLE 5***(supprime)***Subordination de la création de 1 500 emplois à l'amélioration  
du recouvrement des amendes pénales**

Supprimé par le vote de l'Assemblée nationale, l'article 5 subordonnait le calendrier de la création de 1 500 emplois - en sein du total de 5 760 - à l'amélioration du recouvrement des amendes pénales, qui devait être favorisée par les articles 33 et 34 du projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures.

Le Conseil d'Etat, lors de l'examen du projet de loi, avait disjoint cette disposition comme non conforme à la dignité de la justice. Votre commission des finances relève, pour sa part, l'atteinte au principe de l'unité budgétaire énoncé dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : tout au plus le Gouvernement aurait-il pu proposer d'affecter tout ou partie des recettes représentées par le montant des amendes pénales (4,5 milliards de francs en 1993) à des dépenses liées à la justice, dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale séparé du budget général de l'Etat.

**Votre commission vous propose de maintenir la suppression de cet article.**

*ARTICLE 5 bis (nouveau)*

**Rapports du Parlement sur l'état et les projets de révision de la  
carte judiciaire**

L'article 5 bis nouveau, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement soumettra au Parlement :

1°) un rapport sur l'état de la carte judiciaire avant le 29 décembre 1994,

2°) des orientations sur la révision de cette carte avant le 31 décembre 1996.

**Sur cet important problème, et dans le cadre du partage harmonieux des tâches entre nos deux commissions, votre commission des finances vous renvoie au rapport de M. Pierre Fauchon, rapporteur au nom de la commission des lois, qui est saisie au fond de cet article 5 bis.**

## **ARTICLE 6**

*(supprimé)*

### **Compte-rendu au Parlement sur l'exécution de la loi de programme**

Supprimé à l'Assemblée nationale, l'article 6 introduisait l'obligation, pour le Gouvernement, de présenter au Parlement un rapport sur l'exécution de la loi de programme avant le 31 décembre 1996.

L'Assemblée a considéré, en effet, que les rapporteurs des commissions concernées suivraient tout naturellement avec vigilance l'exécution de la programmation.

Tout en souscrivant à ce principe, votre commission des finances estime qu'une loi de programmation aussi importante -en même temps qu'inédite- justifie un "droit de suite" particulier du Parlement.

A cette fin, elle vous propose un amendement rétablissant le principe de cette obligation de compte-rendu par le Gouvernement, en précisant qu'il devra être annuel et comporter notamment le détail des opérations de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, le budget de la justice.

En effet, les gels d'emplois pourraient se révéler être une entrave réelle à l'exécution de la programmation, tandis que certaines opérations pourraient être retardées par des annulations de crédit en cours d'année.

**Votre commission vous propose de rétablir l'article 6 dans cette version ainsi modifiée.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 octobre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur, à l'examen du présent projet de loi.

M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a d'abord souligné l'intérêt tout particulier de cette programmation des moyens, à la fois parce qu'elle représente une démarche inédite pour la justice, parce qu'elle est le volet financier d'un plan d'ensemble également constitué d'un projet de loi relatif au statut des magistrats et d'un projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridictionnelles, enfin parce qu'elle intervient dans le cadre du plan pluriannuel de maîtrise des finances publiques.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté la structure du projet de loi, qui est composé de six articles et d'un rapport annexé ; ce projet de loi ne concerne pas les moyens de l'administration centrale de la chancellerie, et ne comporte pas de programmation des moyens de fonctionnement.

Évalué dans son ensemble, l'impact du projet de loi de programmation réalise un effort sensible en investissements, si on le compare aux réalisations des années 1989-1993, et un effort indéniable de créations d'emplois, un peu plus inégal selon les actions.

Présentant le contenu du projet de loi de programme relatif à chacune des quatre principales actions du ministère de la Justice, M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, insisté sur l'importance des moyens affectés aux services judiciaires, soit l'ouverture en autorisations de programme de 4,5 milliards de francs, la création de 300 emplois de magistrats, de 835 emplois d'agents de greffes, la rémunération de 800 juges de paix à temps partiel et la levée de la mise en réserve de 835 emplois. Ces moyens s'accompagnent de réformes importantes, telles que la mise en place de structures de gestion dans les cours d'appel et un recentrage des missions du juge, qui justifient une progression modérée des créations d'emplois que d'aucuns auraient espéré nettement supérieure.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, le rapporteur pour avis a estimé que l'ouverture de 3 milliards de francs en autorisations de programme et la création de 3.920 emplois représentait un effort réel, mais dont l'importance devait s'apprécier au vu des projets de développement des alternatives à l'incarcération, celles-ci soulevant d'ailleurs de véritables réticences dans une large fraction de l'opinion.

En ce qui concerne les juridictions administratives, M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a souligné les difficultés rencontrées actuellement pour franchir un nouveau seuil de productivité, qui pourraient perdurer face à l'augmentation continue des contentieux, et ce, malgré l'accroissement de 200 millions de francs en autorisations de programme et la création de 380 emplois.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a estimé que l'ouverture de 400 millions de francs en autorisations de programme, et la création de 400 emplois, devraient être de nature à conforter une politique de prise en charge des jeunes particulièrement délicate à mener dans le contexte actuel.

En conclusion, M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a rappelé l'importance de l'effort budgétaire consenti pour la loi de programme, et l'intérêt du travail d'évaluation des tâches de la Justice qui avait précédé l'élaboration de ce texte. Il a souligné la nécessité pour le Parlement de rester vigilant vis-à-vis de l'exécution de la programmation, qui pourrait notamment se révéler entravée par des mesures de régulation budgétaire.

Un débat s'est alors instauré au cours duquel sont intervenus MM. Robert Vizet et Emmanuel Hamel. En réponse aux intervenants, M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a apporté des précisions sur la réalisation des opérations immobilières concernant les juridictions administratives et judiciaires, ainsi que les établissements pénitentiaires. Il a souligné l'intérêt d'introduire dans le rapport annexé au projet de loi une référence à un délai moyen de jugement idéal devant les juridictions administratives.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi et de son rapport annexé.

A l'article premier, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que seules les orientations du rapport annexe seraient approuvées à travers l'adoption du projet de loi.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement précisant que les moyens du projet de loi de programmation



contribueraient à réaliser les objectifs du rapport annexé, et supprimant la référence aux besoins les plus pressants de la Justice.

La commission a ensuite rétabli l'article 6 relatif au compte rendu fait au Parlement de l'exécution de la loi de programmation, dans une rédaction précisant que le Gouvernement devrait notamment rendre compte chaque année au Parlement des opérations de régulation budgétaire ayant affecté le cas échéant le budget de la Justice.

La commission a ensuite adopté huit amendements au rapport annexé tendant à supprimer l'affirmation d'une parfaite adéquation des moyens aux objectifs, un amendement de coordination et enfin un amendement fixant aux juridictions administratives l'objectif de délais moyens de jugement de un an.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi de programme ainsi amendé.

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article premier.</p> <p>Est approuvé le rapport annexé à la présente loi.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification <sup>(1)</sup>.</p> <p><i>(1) L'Assemblée nationale propose une nouvelle rédaction du rapport annexé : cf. à la suite du présent tableau comparatif.</i></p>	<p>Article premier.</p> <p><i>Sont approuvées les orientations du rapport annexé à la présente loi. (1)</i></p> <p><i>(1) La commission des finances propose plusieurs modifications à la rédaction du rapport annexé ; cf à la suite du présent tableau comparatif.</i></p>
<p>Art. 2.</p> <p>La présente loi a pour objet de programmer les moyens des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice, nécessaires à l'exécution du rapport annexé de 1995 à 1999.</p>	<p>Art. 2.</p> <p><i>Afin de répondre aux besoins les plus pressants de la justice, la présente loi programme les équipements et les emplois des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice en vue de la mise en oeuvre, de 1995 à 1999, du rapport annexé.</i></p>	<p>Art. 2.</p> <p>La présente loi ...</p> <p><i>décisions de justice, afin de contribuer à la mise en oeuvre du rapport annexé, pour les années 1995 à 1999.</i></p>
<p>Art. 3.</p> <p>Le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de cette programmation est fixé à 8,1 milliards de francs, ainsi répartis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- services judiciaires : 4,5 milliards ;</li> <li>- administration pénitentiaire : 3 milliards ;</li> <li>- protection judiciaire de la jeunesse : 0,4 milliard ;</li> <li>- juridictions administratives : 0,2 milliard.</li> </ul>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
— Art. 4.	— Art. 4.	— Art. 4.
<p>Il est prévu de créer 5.760 emplois budgétaires pendant la période 1995-1999. Ces créations d'emplois, complétées par les mesures prévues par le rapport annexé, permettront d'augmenter de 6.100 les effectifs disponibles de la façon suivante :</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p><b>Services judiciaires... 1.400</b></p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>dont :</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>- magistrats... 300</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>- fonctionnaires... 1.020</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>- juges de paix (en équivalent temps plein)... 80</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p><b>Conseil d'Etat et juridictions administratives... 380</b></p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>dont :</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p>- magistrats... 180</p>	<p>- magistrats (<i>emplois de conseiller de deuxième classe, conseiller de première classe, conseiller hors classe, président, président hors classe de tribunal administratif</i>)... 180</p>	
<p>- fonctionnaires... 200</p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p><b>Administration pénitentiaire... 3.920</b></p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	
<p><b>Protection judiciaire de la jeunesse... 400</b></p>	<p>- Alinéa sans modification.</p>	

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 5.	Art. 5.	Art. 5.
<i>Sur les créations d'emplois mentionnées à l'article précédent, 1 500 interviendront de manière progressive en fonction de l'amélioration du recouvrement des amendes pénales par rapport au montant total perçu en 1994</i>	Supprimé	Suppression conforme
	Art. 5 bis (nouveau)	Art. 5 bis (nouveau).
	<i>Le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport sur l'état de la carte judiciaire, avant le 29 décembre 1994. Par ailleurs, avant le 31 décembre 1996, le Gouvernement présentera au Parlement les orientations relatives à la révision de ladite carte</i>	Sans modification.
Art 6	Art. 6	Art. 6.
Le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'exécution de la présente loi avant le 31 décembre 1996.	Supprimé.	<i>Pour chacune des années 1995 à 1999 et avant l'ouverture de la première session ordinaire, le gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'exécution de la présente loi, comportant notamment le détail des opérations de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, le budget de la justice au cours de l'exercice en cours.</i>

## RAPPORT ANNEXÉ

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

La loi de programme a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice par l'attribution de moyens supplémentaires : ouverture de 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme et augmentation des effectifs autorisés de 6 100.

Les objectifs de la loi de programme relative à la justice sont fixés pour chacune des missions principales du ministère de la justice par le présent rapport.

**I. - LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

La rapidité de la justice étant une exigence primordiale des justiciables, il convient d'accroître les capacités de jugement pour réduire les délais de jugement, actuellement de cinq mois devant les tribunaux d'instance, neuf mois devant les tribunaux de grande instance et quatorze mois devant les cours d'appel, à trois, six et douze mois.

**1. Modifier les structures.**

L'évolution souhaitable de l'organisation judiciaire doit concilier trois exigences : le maintien d'une justice de proximité, un meilleur emploi des magistrats et fonctionnaires de justice, ainsi qu'une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes. L'adaptation de la carte judiciaire doit s'insérer dans le dispositif d'aménagement du territoire pour que les intérêts des villes soient respectés. Le recours au télétravail pourrait permettre aux greffes des tribunaux d'instance ou de grande instance de se répartir équitablement la charge de travail, par exemple en se spécialisant par type de contentieux. L'adaptation de la carte judiciaire sera conduite progressivement à l'intérieur de chaque cour d'appel, en concertation avec les diverses parties intéressées, et assortie de formules incitatives.

**Propositions de la Commission**

La loi de programme

moyens supplémentaires *de 1995 à 1999*  
ouverture.

6 100

Alinéa sans modification

**I. - LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

Alinéa sans modification

**1. Modifier les structures.**

L'évolution.

du territoire afin que les équilibres locaux soient sauvegardés. Le recours au...

incitatives.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**2. Réformer la procédure et l'organisation judiciaire.**

L'activité du juge sera recentrée sur sa mission essentielle qui est de dire le droit. Il doit être déchargé des tâches qui ne lui incombent pas et entouré d'équipes composées de juges non professionnels, de conciliateurs, médiateurs, assistants, fonctionnaires qui préparent son travail ou traitent à leur niveau les dossiers qu'il leur confie. En même temps, il faut élargir les domaines où il est statué à juge unique.

Enfin, sans mettre en cause le principe de l'immovibilité, il convient d'assouplir les règles de fonctionnement des juridictions pour éliminer les points de blocage temporaires.

Ces réformes doivent s'accompagner d'une augmentation du nombre de magistrats professionnels, de l'ordre de 300, dont 30 conseillers en service extraordinaire dans les cours d'appel. Ils seront affectés dans les secteurs les plus sensibles : parquets, cours d'appel, tribunaux pour enfants, application des peines.

En outre, pour réduire les délais, il pourra être fait appel à des juges non professionnels dans des tribunaux d'instance - une expérience sera menée dans deux ou trois cours d'appel avec l'équivalent de 80 juges à temps plein - et les greffes seront renforcés par la création de 835 emplois et la levée de mise en réserve de 185 emplois de fonctionnaires.

**3. Améliorer le patrimoine immobilier.**

Un crédit de 4,5 milliards de francs permettra de faire face aux besoins prioritaires pour assurer la sécurité des personnes, la pérennité des ouvrages et l'adaptation fonctionnelle des locaux ainsi que pour réduire le déficit de 250 000 m<sup>2</sup> de surfaces utiles judiciaires hors Paris, dont 100 000 dans les départements prioritaires.

**Propositions de la Commission**

**2. Réformer la procédure et l'organisation judiciaire.**

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

*Ces réformes s'accompagneront d'une...*

*...des peines.*

Alinéa sans modification.

**3. Améliorer le patrimoine immobilier.**

Un crédit de... francs sera affecté aux besoins...

...ainsi qu'à la réduction du déficit de 250 000 m<sup>2</sup>...

...prioritaires.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale****4. Mieux administrer.**

En contrepartie des efforts de la Nation, la justice doit mieux s'administrer. L'inspection générale du ministère sera renforcée et, dans chaque cour d'appel, sera créée une structure de gestion, animée par des personnels qualifiés placés sous l'autorité des premiers présidents, elle assurera une véritable gestion déconcentrée en préparant les arbitrages budgétaires entre les juridictions du ressort, en suivant l'utilisation des crédits, l'entretien des bâtiments et en gérant les fonctionnaires

•  
• •

La restauration de la crédibilité de la justice passe par celle du statut social des magistrats et de leur niveau de rémunération. Ainsi, il est inadmissible que les chefs de juridiction ne disposent pas d'un logement de fonction, à l'instar des autres représentants de l'Etat dans le département

**II. - L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Le deuxième objectif de la loi de programme est de résoudre les problèmes de l'administration pénitentiaire en créant 3 920 emplois supplémentaires et en consacrant 3 milliards de francs à l'investissement.

Pour faire face à la surpopulation carcérale, au sous-encadrement des détenus et à la vétusté du parc immobilier, un effort sera mené dans trois directions.

**1. Renforcer l'encadrement des détenus et restaurer le parc immobilier.**

Environ 1 400 emplois seront créés pour renforcer l'encadrement des détenus, notamment des criminels sexuels et des prévenus dangereux, qui seront incarcérés dans des maisons d'arrêt régionales afin d'améliorer la sécurité des personnels et de permettre un meilleur suivi des détenus, gage de leur réinsertion ultérieure.

**Propositions de la Commission****4. Mieux administrer.**

Sans modification.

•  
• •

Alinéa sans modification

**II. - L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Le deuxième ...  
est de *contribuer* à résoudre les problèmes...

... l'investissement.

*Afin de mieux faire face aux problèmes posés par la surpopulation carcérale, le sous-encadrement des détenus et à la vétusté du parc immobilier, un effort sera mené dans trois directions.*

**1. Renforcer l'encadrement des détenus et restaurer le parc immobilier.**

Sans modification

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

Des travaux d'aménagement, d'un montant de 900 millions de francs, seront effectués, en particulier sur le plan sanitaire, tandis que les places les plus vétustes seront abandonnées, de manière à faciliter le travail des surveillants et à mettre fin aux conditions de détention dégradantes qui peuvent subsister.

#### 2. Lutter contre la surpopulation carcérale.

Les capacités de détention seront accrues de plus de 4 000 places qui s'ajouteront aux 800 places nouvelles en cours de construction outre-mer.

Ces réalisations sont diversifiées pour répondre aux besoins nouveaux. Deux maisons centrales à petits effectifs seront construites pour accueillir les condamnés qu'il convient d'isoler de la masse des détenus. De plus, un programme de 1 200 places en centres de semi-liberté sera lancé, car il est inutile de prévoir pour certains condamnés des détentions sévères et une rupture totale avec le monde extérieur quand une surveillance légère suffit.

En conséquence, compte tenu des places des prisons fermées qui devront être remplacées, devront être recrutés environ 1 750 agents, dont 300 pour les centres de semi-liberté, et engagés des investissements d'un montant de 2,1 milliards.

#### 3. Mettre en oeuvre une nouvelle politique pénale.

Pour prévenir la récidive, la politique pénale ne peut pas être uniquement fondée sur la mise en détention.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite que les peines inférieures à six mois puissent être converties en travaux d'intérêt général et que les condamnés à des peines inférieures à un an puissent être placés en liberté conditionnelle dès le prononcé du jugement.

Cette politique exige la mise en place de moyens nouveaux : actuellement, 100 000 condamnés en milieu ouvert sont suivis par 768 agents ; ce nombre sera doublé pour que les juges n'hésitent pas à prononcer des peines alternatives à l'emprisonnement.

### Propositions de la Commission

#### 2. Lutter contre la surpopulation carcérale.

Sans modification.

#### 3. Mettre en oeuvre une nouvelle politique pénale.

Sans modification.



**Texte adopté par l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission****III. - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (P.J.J.)****III. - LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (P.J.J.)**

La protection judiciaire de la jeunesse ne doit pas se transformer en un organisme d'assistance sociale mais, face à la montée de la délinquance juvénile, bénéficier d'un accroissement de ses moyens d'intervention, consistant dans le recrutement de 400 agents et 400 millions de francs d'investissements

Alinéa sans modification.

En outre, le Gouvernement s'emploiera à ce que la protection judiciaire de la jeunesse coordonne ses activités avec celles des départements, compétents en matière d'aide sociale

Alinéa sans modification

**1. Renforcer les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.****1. Renforcer les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.**

La protection judiciaire de la jeunesse doit recentrer ses missions sur l'exécution des décisions pénales car, pour éviter la délinquance, il faut que les mineurs qui s'y laissent aller rencontrent, le plus tôt possible, un obstacle sur le chemin de leur dérive. Des magistrats plus nombreux, mieux entourés, doivent pouvoir intervenir rapidement, rappeler l'interdit et sanctionner sa transgression. Les mesures de réparation pénale instituées par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale devraient être développées ; l'objectif à atteindre est de 9 000 mesures par an.

Sans modification

Les centres d'hébergement à qui les cas les plus difficiles sont confiés verront leurs capacités augmenter de 40 %, soit 500 places.

Il est également nécessaire d'augmenter les possibilités de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert, situés le plus souvent dans les agglomérations, au coeur ou à proximité immédiate des zones difficiles.

**2. Améliorer la qualité de ses interventions.****2. Améliorer la qualité de ses interventions.**

Un effort d'encadrement sera consenti en faveur des centres de jour, 50 % des jeunes confiés à ces centres étant en rupture d'obligation scolaire, 80 % d'entre eux ayant un niveau scolaire inférieur au CM 1, 30 % ne sachant ni lire, ni écrire, ni compter

Alinéa sans modification

L'accompagnement psychiatrique, psychologique et social des jeunes dont la personnalité est déstructurée ne sera possible que si des personnels qualifiés sont recrutés

*Des personnels qualifiés devraient être recrutés pour assurer l'accompagnement psychiatrique, psychologique et social des jeunes dont la personnalité est déstructurée.*

**Texte adopté par l'Assemblée nationale****Propositions de la Commission****IV. - LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE****IV. - LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

Dans le but de répondre au développement du contentieux administratif et de réduire les délais de jugement, seront recrutés 180 magistrats de l'ordre administratif (dont 75 en surnombre) et 200 greffiers, et engagés des investissements d'un montant de 200 millions de francs pour leurs juridictions

*Les délais moyens de jugement doivent être ramenés à un an devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat*

*Afin de réduire les délais actuels, seront recrutés 180 magistrats de l'ordre administratif (dont 75 en surnombre) et 200 agents de greffe, et engagés des investissements d'un montant de 200 millions pour les juridictions*

**1. Augmenter les effectifs de magistrats et de fonctionnaires.****1. Augmenter les effectifs de magistrats et de fonctionnaires.**

Pour assurer la maîtrise des flux devant les tribunaux administratifs comme devant les cours administratives d'appel, est prévue la création de 21 emplois de magistrats par an pendant cinq ans dont des emplois de conseillers hors classe, de présidents et de présidents hors classe de tribunal administratif

*Pour mieux faire face à l'accroissement des contentieux portés devant les tribunaux.*

Afin de résorber les stocks, sera mis en place, à titre transitoire, un programme quinquennal de magistrats en surnombre, à raison de quinze personnes par an recrutées conformément à la loi n° du relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Pour être pleinement efficaces, les créations d'emplois de magistrats s'accompagneront de créations d'emplois de fonctionnaires dans les greffes.

administratif

Alinéa sans modification.

**2. Renforcer les moyens des juridictions.****2. Renforcer les moyens des juridictions.**

Deux nouveaux tribunaux administratifs seront institués en Ile-de-France. Pour des raisons d'équilibre géographique, les ressorts des cours administratives d'appel seront redessinés par l'établissement de deux cours supplémentaires.

Sans modification