

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 18

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

[1] Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Franco, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 22), 2991 (tomes I et II) et in-8° 885.
Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Administration pénitentiaire - Aide judiciaire - Education surveillée - Justice - Magistrature - Tribunaux

SOMMAIRE

	Pages
I. Principales observations de la Commission	3
II. Examen en commission	5
Introduction	7

CHAPITRE I

<i>L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS : DES LUMIERES ET DES OMBRES</i>	9
---	---

CHAPITRE II

<i>LE CHOIX ET LA NECESSITE</i>	13
1. L'informatisation : sous le signe de la continuité	13
2. Une priorité subie : l'administration pénitentiaire	16

CHAPITRE III

<i>LE PRIX DES PRIORITES</i>	21
1. Les services judiciaires : des insuffisances persistantes	21
2. Education surveillée : une régression paradoxale	28
Conclusion	30
<i>ANNEXE : Le Conseil d'Etat : Vers l'état de rupture</i>	31
Dispositions spéciales (art. 63 et 64)	34

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Le projet de budget de la justice s'élève à 12,12 milliards de francs, soit en progression de 8,7 %. Cette évolution, même relativement privilégiée par rapport à d'autres budgets, ne peut cependant donner satisfaction. La politique ambitieuse, des pouvoirs publics dans ce domaine (prévention, délais d'instruction, moyens juridiques, techniques et humains) supposerait année après année une véritable montée en puissance des dotations, ce qui n'est pas le cas.

Le budget de la justice ne représente en effet que 1,17 % du budget général.

2. L'informatisation des services, poursuivie depuis quelques années, est le « noyau dur » du ministère. Les crédits qui lui sont consacrés progressent de 44 %. Ce programme devrait réduire les délais d'instruction de près de la moitié. L'instauration d'un véritable fichier des détenus devrait également réduire le coût du fonctionnement en évitant des gaspillages (mandat d'arrêt lancé contre des personnes déjà en détention...).

3. L'administration pénitentiaire est également prioritaire. L'accroissement de 84 % des autorisations de programme permettra le lancement de 1.080 places nouvelles ou renouvelées. En revanche, le taux d'encadrement de l'administration pénitentiaire reste un des plus faibles d'Europe, et la prise en compte des primes de risque dans le calcul des pensions, prévue par l'article 63 du projet de loi de finances n'est pas aussi favorable que le régime des policiers.

4. En revanche, ce projet de budget présente de graves et inquiétantes insuffisances. Elles touchent en premier lieu les services judiciaires. Malgré la suppression des vacances de postes qui a permis d'améliorer la situation et de commencer à réduire les délais d'instruction, les effectifs de magistrats restent très insuffisants. Aucune création nette d'emploi n'est prévue dans le projet de budget et le plan pluriannuel de recrutement est

provisoirement reporté alors même que les besoins sont parfois criants (juges pour enfants) et que la pyramide des âges est très défavorable au déroulement de carrière des magistrats.

5. En second lieu, les crédits d'éducation surveillée diminuent sensiblement accusant la grande pauvreté du service.

6. Ainsi, malgré des efforts certains, la chancellerie ne dispose pas des moyens de sa politique. Cette situation est préoccupante et dangereuse au regard de la place légitime que la justice tient dans les préoccupations des Français.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 1985, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission des Finances a examiné les crédits du ministère de la Justice pour 1986, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial.

Après que **M. Georges Lombard** eut présenté l'évolution d'ensemble des dépenses et ses principales observations, un débat s'est instauré au cours duquel **M. Fernand Lefort** a estimé que le service public de la justice continuait de disposer de moyens très insuffisants mais que cette situation n'était pas nouvelle. Il a également noté que, compte tenu de la priorité accordée à l'administration pénitentiaire tant en crédits d'équipement qu'en créations d'emplois, l'appréciation de son groupe était favorable.

M. Jacques Descours Desacres a demandé des précisions sur les affectations des élèves de l'Ecole nationale de la magistrature et sur la répartition des tâches entre éducateurs publics et éducateurs privés.

M. Edouard Bonnefous, président, a observé que la prétendue stabilisation de la délinquance était plus apparente que réelle, compte tenu du nombre de personnes relâchées ou qui n'étaient même plus poursuivies. Il a également demandé des précisions sur le travail des détenus et le projet de peine de substitution à la peine capitale qui avait été promis en 1981 par le Garde des Sceaux.

M. Georges Lombard a rappelé que, d'une part, le nombre de recrutements à l'Ecole nationale de la magistrature était calculé sur le nombre de départs à la retraite, et que, d'autre part, seuls les condamnés peuvent être astreints au travail. Comme les prisons comportent près de 50 % de détenus provisoires, le rapport du nombre de détenus au travail sur le nombre total, apparemment faible (40 %) est faussé. Il a également fait état des retards dans l'instauration d'une peine de substitution.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits pour 1986 de la justice.**

M. Georges Lombard a également présenté les articles 63, relatif au mode de calcul de la retraite de certains fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et article 64 relatif à la majoration des plafonds de ressources pour l'octroi de l'aide judiciaire.

Sur proposition du rapporteur spécial, la commission a **adopté les articles 63 et 64 du projet de loi de finances pour 1986.**

Mesdames, Messieurs,

Avec des crédits de paiement qui atteignent 12.125,3 millions de francs, le projet de budget de la justice progresse de 8,72 % par rapport à 1985.

Il continue donc à bénéficier, comme l'année dernière, d'un traitement relativement privilégié dans un contexte d'austérité budgétaire.

Cette évolution favorable ne saurait toutefois faire oublier que les crédits de la justice dépassent à peine 1 % du budget général de l'Etat : ils seront passés de 1981 à 1986 de 1,05 % à 1,17 %.

Ces chiffres témoignent à eux seuls de l'effort qu'il reste à fournir pour que la Justice ait enfin sur le plan budgétaire la place que sa fonction essentielle dans la vie sociale devrait lui accorder.

Depuis des années, votre Commission n'a cessé d'insister sur la nécessité d'une action globale et continue pour assurer l'adaptation et la modernisation de l'appareil judiciaire.

Elle a souligné l'importance d'une réduction des délais d'instruction et de jugement des affaires.

Elle a rappelé, devant la montée persistante de la délinquance juvénile, la priorité que constitue le renforcement de la prévention.

Elle a recommandé avec constance une politique active de réinsertion et d'extension du parc immobilier des services pénitentiaires.

Elle a soutenu avec force la politique entreprise depuis plusieurs années d'informatisation de l'appareil judiciaire.

Cette politique globale et continue supposerait une progression régulière des moyens mis à la disposition des grands services de la Justice. Le projet de budget qui nous est présenté pour 1986 prouve qu'il n'en est rien une fois de plus. Les événements auront encore imposé leur loi et par conséquent déterminé les choix budgétaires. C'est ainsi que les troubles graves qu'ont connus les prisons au printemps de cette année ont conduit à renforcer les moyens des services pénitentiaires.

Nous ne pourrions que nous en féliciter si la contrepartie n'était le renoncement à l'indispensable effort en faveur des services judiciaires et de l'Education surveillée. Au moment même où l'impossibilité pour les justiciables d'obtenir dans des délais raisonnables les jugements ou arrêts qu'il attendent ne peut qu'altérer la crédibilité de l'institution judiciaire. Au moment même où l'on prétend vouloir privilégier, à juste titre, la protection judiciaire des jeunes pour prévenir efficacement la délinquance.

L'examen du dernier budget de la législature est l'occasion de s'interroger sur la capacité pour une justice de plus en plus sollicitée d'assurer dans des conditions satisfaisantes les fonctions qui lui incombent.

Aussi le présent rapport entend-il faire le constat des efforts entrepris mais aussi relever les graves insuffisances dont la justice continuera malheureusement à souffrir.

CHAPITRE I

L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS :

DES LUMIERES ET DES OMBRES

Présentation générale des crédits

Dans le projet de budget pour 1986, les crédits du ministère de la Justice s'élèvent à 12.125,55 millions de francs, soit une progression de 8,72 %. Ces crédits ne représentent pas plus de 1,17 % de l'ensemble du budget général.

Le tableau suivant permet de mesurer l'évolution des principales catégories de dépenses :

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation en %	Budget de 1986	Variation en %
I. Dépenses ordinaires	9.864,0	10.549,10	+ 6,9	11.520,35	+ 9,20
.moyens des services	8.963,83	9.661,96	+ 7,7	10.470,02	+ 8,36
.interventions	900,17	887,14	- 1,4	1.050,33	+ 18,39
II. Dépenses en capital (crédits de paiement)	452,67	603,12	+ 33,2	605,20	+ 0,34
.investissements exécutés par l'Etat	358,67	528,04	+ 47,2	543,07	+ 2,84
.subventions d'investis- sement	94,00	75,07	- 20,1	62,13	- 17,23
Total	10.316,67	11.152,22	+ 8,1	12.125,55	+ 8,72
Autorisations de programme	524,59	566,2	+ 7,9	851,38	+ 50,35
.investissements exécutés par l'Etat	444,39	492,58	+ 12,1	789,25	+ 60,23
.subventions d'investis- sement	80,20	73,68	- 8,1	62,13	- 15,67

1. Les dépenses ordinaires représentent 95 % de l'ensemble des crédits du département de la Justice. S'élevant à 11.520,35 millions de francs, elles progressent de 9,20 % par rapport à 1985.

Les dépenses de personnel (qui en constituent 64,9 %) augmentent en 1986 de 7,22 % par rapport à l'année précédente (7.471,65 millions de francs). Dans un contexte de suppressions d'emplois, le ministère de la Justice bénéficie de 422 créations d'emplois ramenées par le jeu des mesures d'économies (- 54 emplois), des transformations (- 13), d'ouvertures d'emplois de titularisation (+ 1) et de transferts (- 4) à 352 créations nettes (347 en 1985).

L'Administration pénitentiaire est le principal bénéficiaire de ces créations d'emplois (399 emplois) lui sont réservés dont l'essentiel (374 emplois) devrait permettre la mise en service de 1.020 postes de détention. En revanche, les services judiciaires n'enregistrent que des transformations d'emplois de magistrats (notamment 98 postes de juges de l'application des peines) et 30 suppressions d'emploi dans les greffes. L'Education Surveillée obtient, comme en 1985, la création par transformation de 40 emplois de sous-directeurs, alors que 6 emplois d'enseignants et d'éducateurs sont supprimés.

Il faut noter enfin la création de 21 emplois administratifs pour assurer la mise en oeuvre d'une réforme du Conseil d'Etat qui prévoit la création de trois chambres adjointes à la section du contentieux.

Les crédits de matériel et de fonctionnement des services (26 % des dépenses ordinaires) progressent de 10,07 % : 1.709,5 millions de francs contre 1.553 millions de francs en 1985. Les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques s'élèvent à 117 millions de francs contre 79,3 millions de francs l'année précédente.

Les interventions publiques (9,1 % des dépenses ordinaires) avec 1.050 millions de francs en 1986, progressent de 18,4 %, augmentent d'une part la compensation des dépenses des collectivités locales pour la prise en charge du fonctionnement et de l'équipement des tribunaux (+ 19 %), d'autre part, les subventions aux actions d'assistance et de solidarité telles que l'aide aux victimes, le contrôle judiciaire (+ 6,35 %).

2. Les dépenses en capital : les autorisations de programme augmentent de 50,35 % (851,38 millions de francs contre 566,2 millions de francs en 1985). Les crédits de paiement n'augmentent que de 0,34 % (605,25 millions de francs contre 603,12 millions) en raison de la diminution des services votés (290,82 millions seulement) due à l'importance des crédits non consommés en 1984 et reportés sur l'exercice 1985.

La progression des autorisations de programme résulte de la priorité réservée aux services pénitentiaires : + 83,9 % pour les autorisations de programme (686,86 millions de francs contre 373,34 millions de francs et + 15,59 % pour les crédits de paiement (458,69 millions de francs contre 396,82 millions de francs).

– En revanche, diminuent plus ou moins fortement :

- les crédits destinés aux établissements post-pénaux : - 44,5 % en crédits de paiement (1,426 millions de francs contre 2,57 millions) et - 37 % en autorisations de programme (1,426 million contre 2,266),

- les crédits d'investissement destinés aux services judiciaires : - 12,36 % en autorisations de programme (49,77 millions de francs contre 56,79 millions de francs) et - 46,77 % en crédits de paiement (35,98 millions de francs contre 67,60 millions),

- les subventions versées aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires : - 19,6 % en crédits de paiement et - 15 % en autorisations de programme (60,70 millions de francs contre 71,41 millions de francs).

- les autorisations de programme destinées à l'Education surveillée : - 15 % (35,11 millions de francs contre 41,31 millions en 1985) et - 26,5 % pour les crédits de paiement.

3. La présentation des crédits **par grandes actions**, résumée dans le tableau suivant, fait apparaître les priorités du budget de 1986 :

(en millions de francs)

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation en %	Part du total en 1985 %	Budget de 1986	Variation en %	Part du total en 1986 %
Administration centrale et services communs	1.513,3	1.673,9	+ 10,6	15,0	1.887,4	+ 12,75	15,56
Services judiciaires	4.885,4	4.946,4	+ 1,2	44,3	5.366,2	+ 8,48	44,25
Services pénitentiaires	2.517,4	2.992,2	+ 18,8	26,8	3.288,4	+ 9,89	27,10
Services de l'Education Surveillée	1.131,5	1.263,6	+ 11,6	11,3	1.317,4	+ 4,25	10,9
Conseil d'Etat	111,2	116,7	+ 4,9	1,04	125,1	+ 7,19	1,03
Divers (CNIL, Ordre de la Libération et Légion d'Honneur, Formation professionnelle) Budget Civil de recherche	150,8	151,3	+ 0,33	1,35	141,0	- 6,8	1,16
Total	10.316,6	11.152,2	+ 8,1	100	12.125,5	+ 8,72	100

L'essentiel des crédits est affecté par ordre d'importance aux services judiciaires (44,25 % du total), aux services pénitentiaires (27,10 %), à l'administration centrale et service communs (15,56 %) et aux services de l'éducation surveillée (10,9 %).

Si la part des services pénitentiaires augmente dans le total du budget, celle des services judiciaires stagne et celle de l'éducation surveillée est en diminution. Les crédits destinés au Conseil d'Etat, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'Ordre de la Légion d'Honneur et à l'Ordre de la Libération, à la Formation professionnelle et à la Recherche n'ont qu'une part très réduite (2,2 %).

CHAPITRE II

LE CHOIX ET LA NECESSITE

Le projet de budget pour 1986 a deux priorités évidentes : l'une est le résultat d'une politique délibérée engagée avant 1981, l'informatisation de l'appareil judiciaire, l'autre a été imposée par la pression des événements : le renforcement des services pénitentiaires.

I. L'INFORMATISATION : SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUTE.

Deux chiffres traduisent l'effort accompli pour l'information de la justice : 79,3 millions de francs y ont été consacrés en 1985, 117 millions de francs le seront en 1986, soit une progression de 21,7 %.

Cet effort était indispensable à la modernisation de la justice. Il a été entrepris sous la précédente législature avec l'objectif d'aider l'administration centrale et les services extérieurs à absorber l'accroissement de leurs charges et de contribuer à l'amélioration de la qualité du service public de la justice.

Rappelons qu'avant 1981 ont été notamment engagées l'informatisation des bureaux d'ordre des affaires pénales pour les tribunaux de grande instance de la région parisienne, l'automatisation du casier judiciaire central à Nantes, la gestion automatisée des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, l'implantation de micro-ordinateurs dans des juridictions de province et l'installation d'équipement de bureautique dans les petites juridictions.

L'évolution des matériels et des conceptions informatiques a conduit la Chancellerie à développer désormais en priorité, dans le cadre d'un schéma directeur 1984-1988, une informatique légère et décentralisée qui « irrigue » les juridictions provinciales, associe étroitement les utilisateurs et permette des développements locaux.

Sur le plan judiciaire, l'informatisation conduira à terme à une réduction des délais d'instruction des affaires. Elle constitue par ailleurs une incitation efficace à une meilleure adaptation des méthodes et des structures d'organisation aux exigences de notre temps.

Pour 1986, la Chancellerie entend renforcer les moyens d'évaluation des actions de modernisation. A ce titre, une mesure nouvelle de 0,8 million de francs est prévue pour développer des études d'organisation et d'impact.

Dans les services judiciaires, qui bénéficient de 20,15 millions de francs de crédits supplémentaires, des crédits seront affectés à :

- l'extension du bureau d'ordre pénal dans au moins un tribunal de grande instance de la région parisienne ainsi qu'à sa mise en place à la Cour de Cassation (mesure nouvelle : 2,35 millions de francs),

- l'installation de mini-ordinateurs et de micro-ordinateurs dans les juridictions de province. Ces applications permettront d'automatiser la gestion des fichiers, notamment en matière pénale et d'assurer l'édition des décisions judiciaires et des pièces de procédure grâce à des logiciels de traitement de texte (mesure nouvelle : 16,12 millions de francs).

Le système expérimental de mise en état qui fonctionne à Bordeaux a permis par exemple de ramener le délai de mise en état de 6 à 3 mois. La charge des audiences de mise en état est allégée pour les magistrats, les greffiers et les auxiliaires de justice. Un autre avantage de l'informatisation consiste dans l'allègement des tâches de saisie.

Il importe de souligner que l'informatisation doit s'appuyer sur une communication plus étroite avec les auxiliaires de justice.

Il faut également relever les progrès de **l'informatique documentaire**.

Le 1er janvier 1985 a été institué le Centre national de l'informatique juridique, reprenant les bases de données antérieurement constituées par le C.E.D.I.J. et par les Services du Première Ministre (système LEX). Ont également été mis en place un centre serveur unique (Questel) et une société unique chargée de la commercialisation de toutes les bases (Juridial).

Cette politique impose au département de la justice d'assurer le financement des services de consultation et la construction de nouveaux terminaux ainsi que de contribuer à la constitution des banques de données juridiques (à ce titre un crédit de 7 millions de francs est inscrit en autorisations de programme).

Dans le secteur pénitentiaire, un crédit de 2,4 millions de francs sera affecté à l'extension géographique de la gestion automatisée des comptes nominatifs de détenus et au projet de fichier des personnes incarcérées.

Rappelons seulement, pour montrer l'intérêt d'une telle démarche, qu'un mandat d'arrêt coûte actuellement environ 20.000 francs et qu'il n'est pas rare qu'on en émette à l'encontre de personnes déjà incarcérées...

L'informatique judiciaire française apparaît ainsi, au terme d'un effort poursuivi depuis une dizaine d'années, comme l'une de plus modernes d'Europe.

Mais elle n'est pas sans susciter certaines **interrogations** :

– l'informatisation ne portera tous ses fruits que si les nécessaires actions de formation initiale et de formation continue sont menées à un niveau suffisant. Or tel ne semble pas être le cas actuellement.

– l'informatisation ne doit pas servir trop hâtivement de prétexte à des réductions d'effectifs qui anticiperaient sur les progrès de productivité attendus des nouveaux matériels. La suppression prévue pour 1986 de 30 emplois dans les services judiciaires illustre à cet égard une tendance inquiétante.

II. UNE PRIORITE SUBITE : L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire est une priorité imposée par les troubles graves qui ont affecté les maisons d'arrêt au printemps de cette année.

Cette priorité, indispensable pour faire tomber la tension, est marquée par :

– **un renforcement des effectifs** : 347 emplois nouveaux (dont 20 au titre des services communs) permettant l'ouverture ou la remise en service de 1.020 places dans sept établissements neufs ou rénovés (centres de détention de Thol, Bedenac-Bussac, de Metz-Barres, de Mauzac, maison d'arrêt d'Arras, Maisons centrale de Lannemezan, centre médico-psychologique de Fresnes) ;

– **la satisfaction d'une revendication ancienne des personnels d'éducation pénitentiaire** : l'intégration dans le calcul des pensions de la prime de sujétions spéciales. Cette mesure, partiellement financée par une augmentation des retenues à la charge des intéressés, d'une part est alignée sur le régime des gendarmes et non pas sur celui – plus favorable – des policiers. D'autre part, elle n'est malheureusement pas étendue aux personnels administratifs et infirmiers dont les risques sont pourtant analogues à ceux des personnels pénitentiaires.

– **l'amélioration des conditions de détention** : les crédits de fonctionnement qui augmentent de 10,7 millions de francs devraient couvrir les écarts résultats des nouvelles mises en service. Les crédits de frais de déplacement des personnels progressent de 9,2 % et les frais d'entretien des détenus de 8,3 %. Les crédits destinés au matériel de sécurité pour les surveillants demeurent toutefois insuffisants.

Sont renforcés également, l'encadrement technique et socio-éducatif des détenus (115 emplois techniques pour la formation professionnelle, 10 emplois d'assistantes sociales et d'éducation) ainsi que le dispositif de santé (37 emplois médicaux et paramédicaux dont 22 par transformation sont créés à l'Hôpital de Fresnes qui sera érigé en établissement public hospitalier).

– **un budget d'équipement en forte progression** : les autorisations de programmes qui progressent de 84 % (686,8 millions de francs contre 373,3 millions de francs) et de 15,2 % en crédits de paiement (460,11 millions de francs) devraient permettre la mise en chantier de 1.080 places (maisons d'arrêt d'Epinal, de Brest, de Bastia, centre de détention du Val de Breuil) et de 250 places dans des établissements existants (Nîmes, Riom).

Il faut noter la faible part des crédits d'équipement réservés à l'achat de terrains (4 % environ en 1985) et le coût très élevé d'une construction neuve (70 millions de francs pour un établissement de 200 places).

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de cet effort mais il se doit de souligner qu'accompli en fin de législature, il incombera au budget suivant de le poursuivre tant en matière d'équipement que de personnel.

Par ailleurs, il demeure nettement **insuffisant face à la gravité de la surpopulation carcérale.**

Le patrimoine immobilier de l'administration pénitentiaire totalise 32.500 places pour une population pénale qui atteint en octobre 1985, 40.149 détenus pour la seule métropole.

La population pénale a repris sa progression après la grâce présidentielle du 14 juillet offerte à 2.763 condamnés, aggravant une situation inquiétante de surencombrement des établissements pénitentiaires, notamment des maisons d'arrêt (le taux moyen d'occupation était au 1er juillet 1985 de 138,22 ; 20 établissements présentant un taux de 200 %).

L'état des établissements pénitentiaires d'outre-mer (Martinique et Guadeloupe) est excessivement vétuste. Le manque d'établissements pénitentiaires dans la région parisienne est un point noir important.

Le taux global d'encadrement reste dramatiquement insuffisant et inférieur à la moyenne européenne. Le rapport entre détenus et agents en milieu fermé stagne à un niveau qui situe la France à l'avant-dernier rang en Europe : 3,04 en 1985. Les créations d'emplois qui assurent à peine la mise en service des nouvelles places de détention ne permettront pas de l'améliorer.

Il est à craindre enfin que le surpeuplement des prisons n'ait une influence sur la politique pénale. Le décret du 6 août 1985 comme le projet de loi relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales, en élargissant notamment les conditions d'admission à la semi-liberté, témoignent à cet égard d'un souci persistant de remédier à « l'inflation carcérale ». La politique pénale ne saurait être menée en fonction des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires.

L'humanisation des conditions de détention de même que les réponses non carcérales à la petite et moyenne délinquance doivent être favorisées mais elles ne doivent pas sacrifier l'impératif de sécurité des personnels pénitentiaires et des citoyens.

Un crédit de 1,25 million de francs portera à 6,95 millions de francs les moyens d'intervention en faveur d'organismes qui concourent au développement du contrôle judiciaire.

En ce qui concerne le « milieu ouvert », 10 emplois (6 assistantes sociales, 4 éducateurs) sont créés pour faciliter la mise en oeuvre du travail d'intérêt général cependant que les crédits d'intervention correspondants sont majorés de 0,2 million de francs. Enfin, une dotation de 1,426 million de francs en autorisations de programme permettra de subventionner la construction d'établissements d'accueil et d'hébergement pour les détenus libérés.

La population suivie par les comités de probation a poursuivi sa progression au cours de l'année 1984. L'effectif des personnes contrôlées qui s'élevait en effet à 64.534 au 31 décembre 1983, atteignait 71.716 au 31 décembre 1984 (+ 11,13 %).

Par rapport au 31 décembre 1983, le nombre des libérés conditionnels est demeuré stable, passant de 4.047 à 4.067 (soit une augmentation de 0,05 %).

En revanche, l'effectif des probationnaires a progressé de 9,16 % - 65.970 au 31 décembre 1984 contre 60.434 au 31 décembre 1983.

Enfin, alors que le nombre d'interdits de séjour suivis a continué à décroître (25 au 31 décembre 1984 contre 53 au 31 décembre 1983), une nouvelle catégorie de condamnés est apparue celle des condamnés au travail d'intérêt général : 1.654 condamnés à cette peine étaient placés sous le contrôle des comités à la fin de l'année 1984.

La croissance du nombre des condamnés suivis par les comités de probation s'est donc traduite par une augmentation de la charge de travail de ces services. Le rapport moyen entre le nombre des condamnés pris en

charge et le nombre de travailleurs sociaux en fonction dans les comités de probation s'est élevé à 101 au 31 décembre 1984, tandis qu'il était de 94 au 31 décembre 1983.

Evolution du taux d'encadrement

Années	Population pénale effectifs moyens	Effectifs personnel					Taux global
		P.S.	Taux	Total SP. (1)	S.E.C. (2)	Total	
1980	39 709	10 942	3,62	13 400	479	13 879	2,86
1981	37 050	11 144	3,32	13 754	523	14 277	2,59
1982	34 277	12 079	2,84	14 999	661	15 660	2,18
1983	38 894	12 226	3,18	15 183	679	15 862	2,45
1984	42 836	12 596	3,40	15 559	677	16 236	2,63
1985	45 202	12 896	3,50	15 886	693	16 579	2,72

(1) S.P. : Services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

(2) S.E.C. : Services extérieurs communs du Ministère de la Justice.

REPARTITION DES DETENUS PAR CATEGORIES D'ETABLISSEMENTS ET TAUX D'OCCUPATION Au 1er Juillet 1985

METROPOLE

Etablissements	Capacité d'accueil		Taux d'occupation	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Maison d'arrêt.....	22 373	1 152	160,20	111,19
Centres de Détention	4 101	292	94,39	72,60
Maisons Centrales	2 403		96,33	
Etablissements spécialisés	754		96,68	
TOTAL	29 631	1 444	140,47	103,99

OUTRE-MER

Etablissements	Capacité d'accueil		Taux d'occupation	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Maison d'arrêt.....	416	17	171,39	135,29
Centres de détention.....	200	—	91,00	—
Maisons Centrales	300	28	95,00	75,00
TOTAL	916	45	161,57	97,77

CHAPITRE III

II. LE PRIX DES PRIORITES

Pour permettre à l'administration pénitentiaire de faire face à une situation toujours explosive, le prix payé par les autres services est élevé.

Les services judiciaires et l'éducation surveillée sont une fois encore sacrifiés à une priorité reconnue plus urgente. Pourtant la suppression de l'engorgement des juridictions comme la prévention d'une délinquance juvénile en augmentation constituent deux objectifs majeurs qui devraient échapper aux aléas budgétaires.

1. Les services judiciaires : Une insuffisance persistante

Dans le projet de budget initial pour 1986, les crédits des services judiciaires s'élèvent à 5,366,2 millions de francs, soit une augmentation de 8,48 % par rapport à 1985. La part des crédits consacrés à cette action dans le budget de la justice reste stable : 44,25 % contre 44,3 % l'année précédente.

La progression en apparence favorable des crédits des services judiciaires résulte d'évolutions très contrastées : alors que les dépenses ordinaires augmentent de 9,61 %, les dépenses en capital régressent de 31 %.

L'augmentation des crédits du titre III (90,8 millions de francs de mesures nouvelles prévues) provient pour 50 % mesures de transfert et de virement, pour 11 % de crédits destinés à l'informatique (+ 1,350 millions de francs), à l'aide judiciaire (+ 6 millions) et à l'indemnisation des suppléants des juges d'instance chargés de la conciliation.

La progression des crédits (+ 2,5 millions) du titre IV traduit seulement l'ajustement de la dotation allouée aux collectivités locales pour la compensation des dépenses afférentes au service public de la justice (chapitre 41-11, articles 11 et 12) et une certaine augmentation de la subvention accordée aux associations de contrôle judiciaire et d'aide aux victimes (+ 2,5 millions sur le chapitre 46-11, article 30).

Les crédits d'investissement de l'Etat diminuent de 47,7 % (en C.P.) et de 13,7 % (en A.P.) et les subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires baissent de 16,25 % en crédits de paiement et de 15 % en autorisations de programme.

Les effectifs des magistrats, dont la féminisation s'est accélérée, restent gravement insuffisants, malgré des progrès certains, qu'il faut souligner, dans la réduction des taux de vacances. La difficulté de leur redéploiement, liée au principe essentiel de l'inamovibilité, peut entraîner d'importantes disparités géographiques.

Aucune création d'emploi de magistrat n'est prévue dans le projet de budget pour 1986 mais seulement l'ouverture – par transformation – de 98 postes budgétaires de magistrats chargés de l'application des peines. Il faut noter que 55 tribunaux de grande instance ne possèdent pas encore de juridictions pour enfants.

Votre Rapporteur tient à souligner les inquiétudes que peut inspirer la pyramide des âges actuelle de ce corps, très défavorable à partir de 1990 au déroulement de carrière des jeunes magistrats.

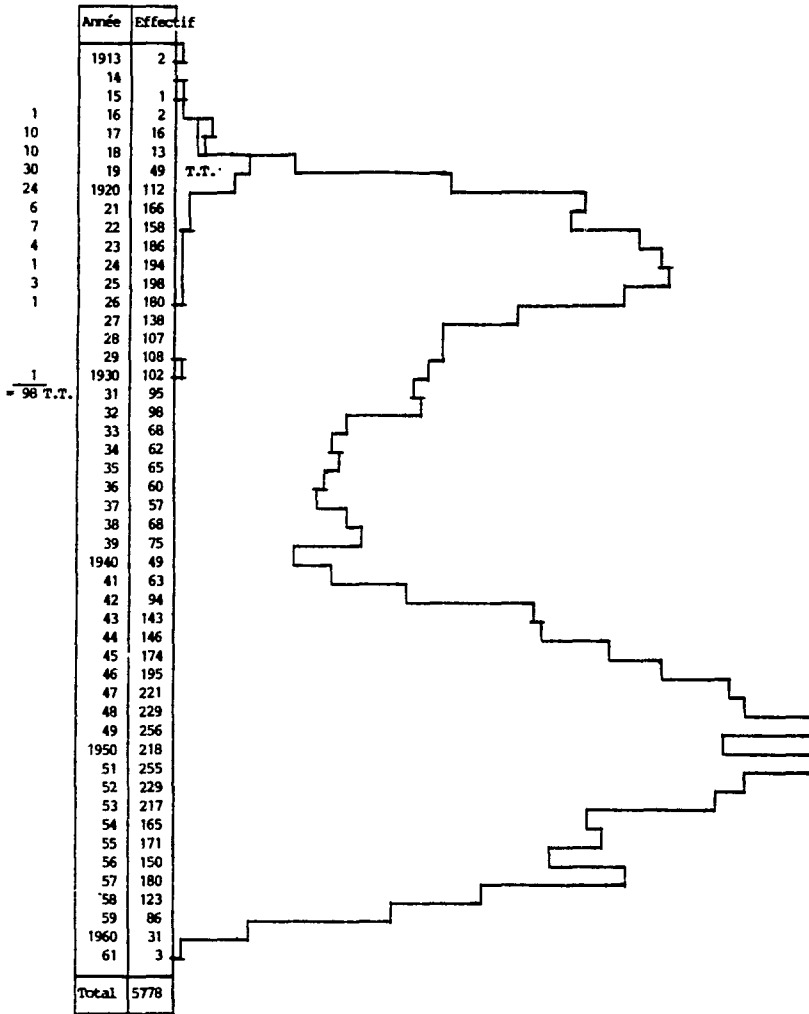
Les effectifs de greffiers font par ailleurs l'objet de 30 suppressions d'emplois qui anticipent peut être rapidement les gains de productivité attendus de l'informatisation et d'une meilleure organisation du travail.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement majorant des crédits du titre III de 8,97 millions de francs. Cet amendement a pour objet la création de 50 emplois d'auditeurs de justice, de 25 emplois de magistrats qui seront pourvus par la voie du recrutement latéral et de 25 emplois de greffiers. Ces créations constituent la première tranche des moyens en personnels nécessaires à la mise en œuvre en 1988 de la réforme de la procédure d'instruction en matière pénale adoptée par le Sénat le 14 novembre 1985.

PYRAMIDE DES AGES DES MAGISTRATS AU 1er JUILLET 1985

Y compris 98 magistrats recrutés
à titre temporaire (T.T.).

1/200 2



Depuis ces dernières années, l'ensemble des juridictions doit faire face à une augmentation importante du contentieux qui lui est soumis, conduisant à une véritable « crise judiciaire ».

Le nombre d'affaires civiles nouvelles entrées dans l'année a crû entre 1976 et 1984 de 77.419 à 137.988 devant les cours d'appel (+ 78 %) et de 320.676 à 410.784 devant les tribunaux de grande instance (+ 42 %).

Le nombre des magistrats et des fonctionnaires en poste dans les juridictions n'ayant pas connu une augmentation similaire, le stock des affaires restant à juger a augmenté chaque année et, en conséquence, la durée moyenne des litiges.

Ce stock s'élevait en décembre 1984 à 212.438 affaires devant les cours d'appel et 496.899 devant les tribunaux de grande instance, contre 126.389 et 373.662 en 1979.

Ainsi, la durée moyenne d'un litige civil devant une cour d'appel était de 16 mois en 1980 pour plus de 19 mois en 1984. Devant un tribunal de grande instance, une affaire civile durait en moyenne 10 mois en 1980 et plus de 12 mois en 1984.

En ce qui concerne les délais de traitement des affaires, il faut noter comme le montrent les tableaux suivants, le ralentissement de la dégradation dans les Cours d'appel et dans les tribunaux de grande instance (respectivement 18,6 mois et 12,1 mois en 1985, mais il faudrait ramener ces délais à moins d'un an et à six mois).

Cour d'appel : ensemble des affaires civiles

	Nouvelles	% accroissem.	Terminées	% accroissem.	Stock au 1/1	% accroissem.	DUREE
1977	84071		75176		76465		12,2 m
1978	97485	+ 16 %	77928	+ 4 %	85360	+ 12 %	13,1 m
1979	105825	+ 8 %	84353	+ 8 %	104917	+ 23 %	14,9 m
1980	110408	+ 4 %	94329	+ 12 %	126389	+ 20 %	16,1 m
1981	124752	+ 13 %	102884	+ 9 %	142468	+ 13 %	16,6 m
1982	132266	+ 6 %	105985	+ 3 %	164336	+ 15 %	18,6 m
1983	133603	+ 1 %	115479	+ 9 %	190617	+ 16 %	19,8 m
1984	140471	+ 5 %	130825	+ 13 %	208741	+ 9,5 %	19,1 m
1985 estima- tion	152000	+ 9 %	141000	+ 8 %	218387	+ 4,5 %	18,6 m

Cour d'appel : activité des chambres sociales

	Nouvelles	% accroissem.	Terminées	% accroissem.	Stock au 1/1	% accroissem.	DUREE
1980	25023		20615		25154		14,6 m
1981	34781	+ 39 %	24205	+ 17 %	29562	+ 17,5 %	14,7 m
1982	36649	+ 5 %	27293	+ 13 %	40138	+ 36 %	17,6 m
1983	38081	+ 4 %	30852	+ 13 %	49494	+ 23 %	19,2 m
1984	36418	- 4 %	36887	+ 19,5 %	56723	+ 15 %	18,5 m
1985 estima- tion	38000	+ 4 %	37000	-	56254	- 1 %	18,2 m

de 1980 à 1984 : + 79 % d'activité.

Tribunaux de grande instance

ensemble des affaires civiles

	Nouvelles	% accroissem.	Terminées	% accroissem.	Stock au 1/1	% accroissem.	DUREE
1977	354185		334848		288901		10,4 m
1978	387855	+ 9,5 %	358380	+ 7 %	308238	+ 7 %	10,3 m
1979	415394	+ 7 %	379445	+ 6 %	337713	+ 9,5 %	10,7 m
1980	468706	+ 13 %	407195	+ 7 %	373662	+ 11 %	11,0 m
1981	494775	+ 5,5 %	455323	+ 12 %	435173	+ 16 %	11,5 m
1982	478638	- 3 %	457196	+ 0,5 %	474625	+ 9 %	12,5 m
1983	486688	+ 2 %	469271	+ 2,5 %	496067	+ 4,5 %	12,7 m
1984	517513	+ 6 %	496070	+ 6 %	513484	+ 3,5 %	12,4 m
1985 estima- tion	530000	+ 3 %	530000	+ 7 %	534927	+ 4 %	12,1 m

Cour d'appel - Affaires civiles

Différence entre les affaires nouvelles et jugées

ANNEES	Affaires civiles nouvelles (A)	Affaires civiles jugées (B)	A - B	%
1977	84.071	75.176	8.895	11 %
1978	97.485	77.928	19.557	20 %
1979	105.825	84.353	21.472	20 %
1980	110.408	94.329	16.079	15 %
1981	124.752	102.884	21.868	18 %
1982	132.266	105.965	26.281	20 %
1983	133.603	115.479	18.124	14 %
1984	140.471	130.825	9.646	7 %

L'équipement des juridictions subit en 1986 un nouveau recul : les autorisations de programme destinées aux investissements à la charge de l'Etat diminuent de 13,7 % (44,53 millions de francs contre 51,6 millions de francs en 1985).

Alors que les besoins sont très importants, les moyens disponibles permettront seulement l'achèvement en 1985 du Tribunal de grande instance de Bobigny. Son coût total s'élèvera à 240 millions de francs et il devrait être livré le 31 novembre 1986. Sur le chapitre 67-10, ne pourra qu'être financée la première tranche d'une seule cité judiciaire.

Il faut à nouveau regretter le **report du transfert à l'Etat** des compétences dans le domaine de la justice, même si une mesure nouvelle d'ajustement de 160 millions de francs devrait permettre de faire face en 1986 aux charges de compensation au profit des collectivités locales. On peut déplorer à cet égard la suppression du service régional d'administration de la justice qui présentait, dans la perspective de ce transfert, un intérêt certain.

Ce report regrettable résulte essentiellement :

- de la nécessité d'intégrer dans la fonction publique d'Etat environ 2.000 agents relevant actuellement des collectivités locales ;

- du besoin d'environ 200 emplois supplémentaires pour assurer, une fois le transfert réalisé, la programmation des dépenses, le suivi de la consommation des crédits et le contrôle de gestion des équipements judiciaires.

Il faut enfin souligner diverses mesures destinées à **améliorer le fonctionnement des juridictions et le sort des justiciables** :

En 1986, sera mis en oeuvre le développement des filières non contentieuses de régulation des conflits, en amont du traitement du contentieux.

Un crédit de 2,5 millions de francs est prévu pour l'indemnisation des suppléants des juges d'instance, chargés de missions de conciliation étendues.

Par ailleurs, une dotation de 0,465 million de francs devrait permettre l'application de la récente réforme des professions d'administrateurs judiciaires, mandataires, liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise.

En matière pénale, les Parquets sont invités à ne poursuivre les affaires, relevant de ce qu'on appelle le « contentieux de masse », qu'à partir d'un certain degré de gravité ou de répétition. Cette pratique, juridiquement qualifiée de « restructuration » du contentieux, recouvre également la dépénalisation de certains délits.

Outre la rationalisation du fonctionnement des juridictions, le budget contient divers moyens pour faciliter l'accès à la justice et marquer la solidarité à l'égard des victimes.

Les crédits consacrés à la solidarité à l'égard des victimes s'élèvent en 1986 à 5,5 millions de francs. Les plafonds de ressources, ouvrant droit à l'aide judiciaire, seront relevés de 5 % en 1986, s'établissant à 3.645 francs pour l'aide totale et à 5.250 francs pour l'aide partielle.

Il faut toutefois déplorer qu'il n'y ait pas de revalorisation correspondante de la rémunération accordée aux avocats. Il serait par ailleurs opportun de simplifier les mécanismes d'attribution de l'aide judiciaire ainsi que les modalités de paiement aux avocats.

Pour l'année 1984, en métropole, le nombre des demandes d'aide judiciaire a été de 276.042 (contre 251.266 en 1983), celui des rejets de 27.570 (contre 24.260 en 1983) ce qui correspond à une progression de 10 % sur l'ensemble de ces postes et les dépenses se sont élevées à la somme de 227 millions de francs.

2. Education surveillée : une régression paradoxale

Le sacrifice de l'éducation surveillée à l'austérité budgétaire est doublement **paradoxale** :

- il intervient comme la contrepartie d'un effort accompli en faveur du milieu fermé alors même qu'une prévention efficace est le meilleur moyen de maîtriser « le flux carcéral » ;

- il réduit les moyens de l'éducation surveillée quand s'accroît le nombre des missions qui lui sont confiées.

Les crédits de l'éducation surveillée qui s'élèvent à 1.317,39 millions de francs représentent une part en diminution de l'ensemble du budget de la justice : 10,9 % en 1986 contre 11,3 % en 1985.

L'essentiel de ces dotations est constitué par des dépenses ordinaires (1.282,6 millions de francs), les dépenses en capital ne représentant que 34,79 millions de francs.

Les dépenses ordinaires progressent de 5,16 %.

Les dépenses de fonctionnement enregistrent notamment la création pour transformation d'emploi de 40 emplois de sous-directeur (gagée par la suppression de 46 emplois de chefs de services éducatif et d'éducateurs).

Les dépenses d'intervention (les subventions prévues au chapitre 46-31 par les diverses associations intervenant dans le domaine de l'éducation surveillée) augmentent de 4,98 % (en 1985, leur progression était de 16,6 % par rapport à 1984) : ils s'élèvent à 7,36 millions de francs.

Les dépenses en capital enregistrent un recul de 15 % en autorisations de programme (35,11 millions de francs contre 41,31) et de 10,9 % en crédits de paiement (34,79 millions de francs contre 44 millions de francs).

Ces évolutions soulèvent trois problèmes principaux :

– **l'insuffisance des effectifs.** Le projet de budget pour 1986 prévoit la suppression nette de 6 emplois. Pour réduite qu'elle soit, cette mesure est difficilement acceptable quand le nombre des éducateurs devrait augmenter pour faire face notamment à la nécessaire généralisation des permanences éducatives des tribunaux. Si en deux ans, 80 postes de sous-directeur ont été créés pour assurer une représentation suffisante des services de l'éducation surveillée, ces créations ont été gagées par la suppression de 92 postes de base. Les taux d'encadrement demeurent insuffisants, les créations d'emplois du début de la législature n'ayant pas été poursuivies dans les budgets suivants : un éducateur pour 25 mineurs en milieu ouvert mais cette moyenne recouvre des taux encore inférieurs dans les départements moins urbanisés.

	TAUX D'ENCADREMENT			
	AU 31 DECEMBRE		DANS L'ANNEE	
	Nbre de mineurs par éducateur	Nbre de min. par agent ES	Nbre de mineurs par éducateur	Nbre de min. par agent ES
1981	15,4	8,3	25,6	15,6
1982	15,0	8,1	27,2	14,7
1983	14,7	7,9	26,4	14,2
1984	13,8	7,8	25,3	14,2

EFFECTIFS BUDGETAIRES	1981	1982	1983	1984	1985
Personnel d'éducation ...	3 034	3 205	3 230	3 253	3 247
Assistants de Sce social ...	148	205	205	205	205
Infirmières	30	34	34	34	34
Psychologues	174	195	195	195	195
Personnel de formation professionnel	319	336	336	337	337
Personnel d'intendance ..	267	294	294	294	294
Personnel de bureau	551	601	606	606	610
Personnel de service	1 062	1 090	1 110	1 111	1 107
TOTAUX	5 585	5 960	6 010	6 035	6 029

– la **pauvreté des crédits de frais de déplacement** (+ 0,94 %) ainsi que ceux destinés au **parc automobile** (+ 2,42 %) préoccupants en égard à l'indispensable mobilité des personnels et à la vétusté du parc existant.

Compte tenu d'un abondement complémentaire obtenu en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, les crédits seront respectivement majorés de 0,5 million de francs et de 1,5 million de francs.

– l'**impossible extension et adaptation des équipements** de l'éducation surveillée. Les crédits pour 1986 interdisent toute implantation nouvelle alors que celle-ci est loin d'être achevée sur l'ensemble du territoire. Ils ne permettront pas par ailleurs à l'éducation surveillée d'adapter son patrimoine aux besoins actuels de la prévention : certaines structures lourdes, isolées en milieu rural s'avèrent inefficaces. D'autres réponses au besoin des jeunes s'imposent, plus légères et plus proches de leur milieu de vie.

	1981	1982	1983	1984	1985
Nbre de tribunaux pour enfants	125	125	125	128	129
dotés d'un équipement complet	52	55	61	69	74
dotés d'un équipement partiel	32	34	29	27	29
ne possédant aucun équipement	41	36	36	32	26

CONCLUSION

Le projet de budget de la justice comporte ainsi, et plus nettement encore qu'en 1985, des zones d'ombre et des zones de lumière. Le contexte dans lequel il s'inscrit a imposé les choix qui répondaient aux priorités les plus urgentes : l'asphyxie des juridictions et surtout la surpopulation carcérale.

L'effort accompli dans ces deux domaines ne peut être sous-estimé. Il faut toutefois remarquer qu'engagé en fin de législature, il devra s'étaler sur les budgets des années à venir tant en matière d'équipement que de personnel alors même qu'il faudra pallier les carences importantes précédemment signalées.

Ce projet de budget révèle également que malgré des améliorations significatives, la Chancellerie n'a jamais eu les moyens de sa politique. D'où, au fil des ans, l'impression d'une politique moins inspirée par une ligne directrice que forcée de répondre à l'urgence de priorités successives. D'où l'abandon des programmes ambitieux aussitôt délaissés après leur adoption : le plan pluriannuel de recrutement des magistrats, le renforcement en 1982 des moyens de l'éducation surveillée, la rénovation et l'extension du parc pénitentiaire, le transfert à l'Etat des compétences dans le domaine judiciaire.

Hormis la politique poursuivie en faveur de l'informatique, la Chancellerie a été condamnée à faire face à l'évènement et à fragmenter ses actions.

ANNEXE

LE CONSEIL D'ÉTAT : VERS L'ÉTAT DE RUPTURE ?

1. De 1981 à 1985, l'activité, en particulier juridictionnelle du Conseil d'État a augmenté de manière très importante. Ses moyens en matériel et en personnel ont en revanche peu augmenté.

Le tableau ci-dessous fait apparaître une **détérioration continue** de la situation de la section du contentieux. Le stock de 21.600 affaires correspond à un délai moyen de jugement supérieur à 3 ans. Cette situation porte atteinte à la qualité du service public qu'assure la justice administrative. Par ailleurs, le poids de l'activité contentieuse peut également nuire à l'accomplissement d'une mission essentielle du Conseil d'État, sa fonction consultative.

	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985
Nombre de recours	5 736	7 181	10 022	8 350	8 583	8 422	9 662
Nombre de décisions (1) . .	4 847	5 200	7 412	7 372	7 043	6 676	7 612
Nbre des affaires en stock au 15 sept. de chaque année	10 242	12 223	14 833	15 811	17 500	19 246	21 425

(1) Y compris les ordonnances du président de la section du contentieux et affaires de série plus ordonnances des présidents de sous-sections.

2. Malgré les efforts des membres de la Section et les réformes de procédure intervenues pour accélérer l'instruction et le jugement des affaires simples (décrets n° 80-15 du 10 janvier 1980, 81-29 du 16 janvier 1981, 84-818 et 84-819 du 29 août 1984) **le flux des recours n'a pu être enrayeré**. Après s'être stabilisé durant les années judiciaires 81-82, 82-83 et 83-84, il a recommencé à croître.

Le nombre des membres du Conseil d'État est resté pratiquement constant. Il s'élève à 205 (1 vice-président, 6 présidents de section, 79 conseillers, 81 maîtres des requêtes et 34 auditeurs).

De 1982 à 1984, le Conseil d'État a bénéficié de l'appoint provisoire fourni par les 20 emplois de référendaires créés au budget de 1982 qui lui ont permis de recruter, au titre de la mobilité, des administrateurs civils détachés. Mais 15 de ces emplois ont été supprimés en 1985 et il n'en reste plus que 4 inscrits dans le projet de budget pour 1986.

La même stabilité caractérise les personnels administratifs et de service, au moins en ce qui concerne le nombre d'emplois budgétaires. En effet, le gel d'un emploi sur 3 vacances commence à devenir très gênant dans certains services.

Des efforts importants ont été toutefois entrepris dès 1980 pour renforcer les moyens en matériel :

- la rénovation et l'aménagement de 800 m² de locaux cédés par le ministère de la Culture dans le Palais-Royal, mais le besoin en locaux du Conseil d'État reste aigu ;

- l'informatisation du suivi de l'instruction des dossiers (système SAGACE) et de l'édition des décisions (système EUTERPE).

3. La crise du contentieux et la constatation que les mesures réglementaires ou matérielles rappelées ci-dessus ne suffiraient pas à la résoudre, ont conduit le Gouvernement à présenter un projet de loi portant **réforme du Conseil d'État**. Cette réforme législative, conçue à partir d'un projet préparé par un groupe de travail dirigé par le président de la section du contentieux, s'inspire d'un précédent, celui de la Commission spéciale de cassation des pensions militaires d'invalidité instaurée auprès du Conseil d'État en 1935.

Trois chambres adjointes au Conseil d'État (il ne s'agirait donc pas de formations internes de la section du contentieux) connaîtraient des appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans les litiges individuels relatifs, pour l'une, aux impôts, taxes et redevances, pour une autre à la situation des agents et anciens agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, et pour une troisième aux marchés et aux dommages en matière de travaux publics.

Les chambres adjointes qui devraient se mettre progressivement en place dans un délai maximum de 5 ans à compter de la date d'effet du texte précité, comprendraient des membres du Conseil d'État et des membres du corps des tribunaux administratifs.

4. Les crédits consacrés au Conseil d'État progressent en 1986 de 7,15 % par rapport à l'année précédente. S'élevant à 125,13 millions de francs (contre 116,78 millions de francs en 1985), ils représentent 1,03 % du budget total du département de la Justice.

Ils se répartissent à 98,2 % en dépenses ordinaires et à 1,8 % en crédits d'investissement.

Les dépenses ordinaires (titre III exclusivement) progressent par rapport à 1985 de 8,84 % : 122,98 millions de francs contre 112,99 millions de francs.

Les mesures nouvelles (+ 7,09 millions) reflètent notamment la traduction en matière d'emploi de la réforme du Conseil d'État (créations de chambres adjointes) : 21 emplois administratifs sont ainsi créés (2 cadres A, 2 cadres B, 17 cadres C et D). 19 emplois de conseillers de tribunal administratif sont également prévus à ce titre au budget du ministère de l'Intérieur.

– 2 emplois sont également créés – par transformation – en application du décret du 24 janvier 1985 prévoyant l'érection en section de la Commission des études et du rapport du Conseil (1 président de section et 1 auditeur de 2ème classe).

– 3 emplois de cadre C et D sont supprimés à titre d'économie.

Il faut rappeler que le Conseil d'État avait bénéficié en 1982 (sur les 1 286 créations nettes) de 41 emplois pour renforcer les effectifs de la section du contentieux au titre de son informatisation et de sa réorganisation.

Il n'a enregistré aucune création d'emploi en 1983 comme en 1984 et seulement 2 créations d'emplois en 1985 pour le développement des actions d'informatisation.

Les crédits informatiques réservés au Conseil d'État s'élèvent à 3,685 millions (chap. 34-05, art. 31).

Les dépenses en capital diminuent de 43 % en crédits de paiement (2,159 millions contre 3,79 millions) et de 26 % en autorisations de programme (2,678 millions contre 3,621).

DISPOSITIONS SPECIALES

ARTICLE 63

Mode de calcul de la retraite de certains fonctionnaires de l'administration pénitentiaire

Pour tenir compte des contraintes particulières des personnels de l'administration pénitentiaire au contact direct des détenus résultant de leur statut spécial interdisant toute cessation concertée du travail et de leur mission de sécurité, il est proposé de prendre en compte progressivement dans le calcul de la pension de retraite la prime de sujétions spéciales pénitentiaires de certains personnels des services extérieurs. Cette mesure est analogue aux dispositions adoptées pour la police par la loi de finances pour 1983 et pour la gendarmerie nationale par la loi de finances pour 1984. L'intégration, dont le détail des modalités sera précisé par voie réglementaire, sera réalisée sur 15 ans, à compter du 1er janvier 1986. Cette prise en compte entraînera un relèvement en trois étapes du taux de la retenue pour pension de 1,5 % à compter du 1er janvier 1986, de 2 % à compter du 1er janvier 1991 et de 2,2 % à compter du 1er janvier 1995.

Cette mesure qui assure la parité avec la gendarmerie et la police en ce qui concerne l'indemnité de sujétions spéciales, répond à une revendication ancienne des personnels concernés.

Elle concerne 15.348 agents des services pénitentiaires sur un effectif 1985 de 16.382 agents. En sont exclus, en effet, les personnels administratifs (soit 9,3 % des personnels). En bénéficient les personnels au contact direct des détenus (personnel de surveillance, de direction, des éducations, personnels techniques).

S'agissant toutefois des infirmiers, la différence de statut et de régime indemnitaire avec les personnels pénitentiaires (ils ne perçoivent pas la prime de sujétions spéciales) ne permet pas de leur étendre le bénéfice de ces dispositions alors qu'ils sont soumis au même type de risques.

ARTICLE 64**Majoration des plafonds de ressources pour l'octroi de l'aide judiciaire.**

◇

Le présent article tend à adapter le plafond de l'aide judiciaire totale et de l'aide judiciaire partielle instituée par la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 à l'évolution des circonstances économiques. Il relève de 5 % le plafond de ressources mensuelles permettant le bénéfice de l'aide totale en 1986, porté de 3.300 F à 3.465 F et celui ouvrant droit à l'aide partielle porté de 5.000 à 5.250 F. Le précédent relèvement était intervenu en 1984. Pour l'année 1984, la seule pour laquelle des données statistiques sont disponibles, le nombre des demandes d'aide judiciaire a été de 276.042 et celui des admissions de 213.596 (soit + 10 % par rapport à 1983). Cette mesure, permettant d'améliorer l'accès au système judiciaire, fait l'objet d'un ajustement de 6 millions de francs en 1986 des crédits du chapitre 37-11, art. 40 (portés de 187,69 millions de francs à 196,97 millions de francs) .

Réunie le 7 novembre 1985 sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a examiné les crédits du ministère de la Justice, sur le rapport de **M. Georges Lombard**, rapporteur spécial.

A l'issue de cet examen, la Commission a décidé, à la majorité, de **ne pas adopter les crédits pour 1986 du Ministère de la Justice.**