

INTRODUCTION (la loi de programme et son article 6)

I. LES MOYENS BUDGETAIRES AU TITRE DE LA LOI DE PROGRAMME EN 1995

1.1. EMPLOIS

- 1.1.1. La situation au 1er janvier 1995
- 1.1.2. La régulation budgétaire en cours de gestion

1.2. EQUIPEMENT

- 1.2.1. La situation au 1er janvier 1995
- 1.2.2. La régulation budgétaire en cours de gestion

1.3. FONCTIONNEMENT

- 1.3.1. La situation au 1er janvier 1995
- 1.3.2. La régulation budgétaire en cours de gestion

II. L'UTILISATION DES MOYENS ALLOUES ET LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PRISES DANS LES DIFFERENTS SECTEURS, EN 1995

2.1. LES SERVICES JUDICIAIRES

- 2.1.1. les recrutements
- 2.1.2. les opérations d'équipement
- 2.1.3. la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement
 - 2.1.3.1. Recentrer et renforcer le juge dans ses tâches essentielles
 - 2.1.3.2. Rationaliser l'organisation du travail juridictionnel
 - 2.1.3.3. Mieux administrer les crédits des juridictions

2.2. LES SERVICES PENITENTIAIRES

- 2.2.1. les recrutements
- 2.2.2. les opérations d'équipement
- 2.2.3. la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement

2.3. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

2.3.1. les recrutements

2.3.2. les opérations d'équipement

2.3.3. la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement

2.3.3.1. Recentrage de la PJJ sur l'exécution des décisions pénales

2.3.3.2. Coordination de l'action de la PJJ avec celle des départements

2.4. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

2.4.1. les recrutements

2.4.2. les opérations d'équipement

2.4.3. la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement

CONCLUSION (perspectives de la loi de programme au delà de 1995)

ANNEXES

INTRODUCTION

Le présent rapport est présenté en application de l'article 6 de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice.

Article 6 : "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".

La loi de programme constitue l'un des trois volets législatifs du programme pluriannuel pour la Justice (PPJ), dont les deux autres volets sont la loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, relative au statut de la magistrature.

Cet ensemble concerne les quatre principaux secteurs d'intervention du ministère de la justice : services judiciaires (51,0% du budget total de la justice en 1995, hors administration centrale et diverses institutions rattachées), administration pénitentiaire (33,5%), protection judiciaire de la jeunesse (12,3%) et juridictions administratives (3,2%).

La loi de programme prévoit pour ces quatre grands secteurs - et pour des utilisations précisées dans le rapport annexé à la loi - l'allocation sur 5 ans de moyens supplémentaires :

. en emplois : + 6 100 emplois disponibles, dont 5 760 créations budgétaires à comparer à une base de référence de 55 839 emplois budgétaires en 1994 dans ces 4 secteurs (et hors administration centrale : 1 814 emplois budgétaires en 1994) et, sur ces mêmes secteurs, à un total de créations budgétaires nettes de 5 069 emplois sur les 5 années 1990-1994 (*) ;

. et en équipement : + 8 100 millions de francs d'autorisations de programme, à comparer à 1 201 MF inscrits en LFI 1994 et à 5 640,5 MF alloués sur les 5 années 1990-1994 (5 136 MF par les LFI et 504,5 MF dans le cadre du plan de relance Ville de juillet 1993).

- (*) - hors emplois transférés en 1990/91 du budget du ministère de l'Intérieur par suite du transfert au Conseil d'Etat de la charge de gestion des TA et CCA ;
- hors emplois transférés de l'administration centrale de la Chancellerie à l'administration pénitentiaire et à la PJJ, au titre du transfert de la gestion de certains corps communs de personnel en 1993, exerçant déjà leurs fonctions dans ces 2 secteurs (assistants sociaux, infirmiers).

Le rapport annexé à la loi de programme prescrit pour les différents secteurs, notamment en s'appuyant sur les deux autres lois qui constituent le PPJ, des mesures d'organisation et des orientations qui, jointes à l'allocation des moyens budgétaires programmés, devront permettre à la justice d'atteindre une meilleure efficience en termes, notamment, de délais de jugement, d'adaptation des réponses judiciaires à la délinquance adulte ou juvénile, de conditions de la détention lorsque celle-ci reste inévitable.

Le présent rapport rend compte, sur la base des éléments connus en août :

. d'une part (I), du niveau des moyens budgétaires disponibles en 1995 au titre de l'exécution de la loi de programme (emplois, équipement et, même pour une part plus limitée, fonctionnement) ;

. d'autre part (II), de l'utilisation effective de ces moyens par le ministère de la justice, ainsi que des mesures d'accompagnement prises.

S'agissant des objectifs d'efficacité que la loi assigne à la Justice en contrepartie des moyens budgétaires programmés et des politiques d'accompagnement à conduire, il n'est évidemment, 9 mois après l'entrée en vigueur du programme, guère possible d'en rendre encore compte.

Il a toutefois paru utile de rappeler, en annexes, quelques données de référence sur les années antérieures s'agissant des délais de jugements civils, du taux de classement sans suite au pénal, de la densité de la population carcérale, du taux d'encadrement des détenus, de l'activité des tribunaux pour enfants au pénal et des délais de jugement devant les juridictions administratives.

*

* *

I. LES MOYENS BUDGETAIRES AU TITRE DE LA LOI DE PROGRAMME EN 1995

1.1. EMPLOIS

1.2. EQUIPEMENT

1.3. FONCTIONNEMENT

1.1. LES MOYENS OUVERTS EN EMPLOIS

1.1.1. La situation au 1er janvier 1995

Le tableau ci-après indique, pour chacun des quatre grands domaines d'intervention du ministère de la justice :

- .le niveau des effectifs disponibles supplémentaires prévus par la loi de programme et la moyenne annuelle correspondante,
- .le niveau des autorisations de recrutement ouvertes au 1er janvier 1995,
- .et le niveau des autorisations restant à ouvrir de 1996 à 1999, sur les 4 ans restant à courir et en moyenne annuelle.

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

. Le volume des effectifs disponibles supplémentaires (+ 1006) et des créations d'emplois (+ 790) est légèrement inférieur au cinquième des progressions prévues en emplois disponibles (+ 1 220) et en emplois budgétaires (+ 1 152).

Les volumes des créations d'emplois pour les juridictions administratives et la protection judiciaire de la jeunesse sont en léger excédent par rapport à leurs strictes quotes-parts pour cette année.

Pour les services judiciaires et l'administration pénitentiaire, ils sont, au contraire, et plus sensiblement, inférieurs à leurs quotes-parts respectives, mais pour des raisons et avec un impact différent.

Services judiciaires : les créations budgétaires nettes de fonctionnaires (23) sont très inférieures au quota théorique (167).

Mais, avec le dégel de 185 emplois bloqués en gestion l'année précédente, la quote part annuelle théorique était totalement respectée en termes d'emplois supplémentaires effectivement disponibles (+ 284).

Dans la réalité de la vie des juridictions, ce dégel devait permettre un contraste d'autant plus sensible avec la situation concrète antérieure, qu'il n'y avait eu aucune création d'emplois budgétaires de fonctionnaires au PLF 1994.

Exécution de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la Justice

EMPLOIS DISPONIBLES	Mesures prévues au PPJ		Mesures obtenues au PLF 95	Solde à inscrire en loi (*) de finances 1996 à 1999	
	sur 5 ans	en moyenne annuelle		sur 4 ans	en moyenne annuelle
Services judiciaires					
* magistrats - créations budgétaires ;	300	60,0	(**) 60	240	60,0
* fonctionnaires - créations budgétaires ;	835	167,0	(***) 23	812	203,0
* fonctionnaires - levée de gel ;	185	37,0	185	0	0,0
* magistrats à titre temporaire - vacations.	80	16,0	16	64	16,0
s/total SJ (dont créations budgétaires)	1 400 (1 135)	280,0 (227,0)	284 (83)	1 116 (1 052)	279,0 (263,0)
Administration pénitentiaire					
* encadrement des détenus dans le parc actuel ;	1 400	280,0	420	980	245,0
* "4000" places nouvelles et 2 MCPE, s'ajoutant aux emplois nécessaires pour l'ouverture de 800 places nouvelles nettes outre-mer ;	1 450	290,0		1 450	362,5
* 1200 places nouvelles en CSL	300	60,0		300	75,0
* doublement des effectifs en milieu ouvert.	770	154,0	130	640	160,0
s/total AP (tout en créations budgétaires)	3 920	784,0	550	3 370	842,5
Protection judiciaire de la jeunesse					
s/total PJJ (tout en créations budgétaires)	400	80,0	90	310	77,5
Conseil d'Etat et juridictions administratives					
* magistrats - créations ;	105	21,0	22	83	20,8
* magistrats - surnombres temporaires ;	75	15,0	15	60	15,0
* fonctionnaires - créations.	200	40,0	45	155	38,8
s/total CE (dont créations budgétaires)	380 (305)	76,0 (61,0)	82 (67)	298 (238)	74,5 (59,5)
TOTAL EMPLOIS (dt créations budgétaires)	6 100 (5 760)	1 220 (1152)	1 006 (790)	5 094 (4 970)	1 273,5 (1 242,5)

(*) avec hypothèse de non retour au ministère de la justice du mécanisme de gel des emplois, levé fin juillet 1995

(**) y compris 5 MACJ (magistrats affectés à l'administration centrale du ministère de la justice)

(***) 33 créations moins 10 suppressions à titre d'économies

Administration pénitentiaire : la différence - moins marquée - entre la quote-part théorique de créations budgétaires d'emplois au titre du PPJ (784) et les créations effectivement inscrites au PLF à ce titre (550) résultait de l'obligation de renvoyer en second versant du PPJ les créations d'emplois correspondant à l'ouverture nette de 4 180 places nouvelles de détention (soit 1 450 emplois), puisque la livraison des nouveaux établissements ne débutera qu'en 1999.

. Le problème particulier des créations d'emploi DOM pour l'administration pénitentiaire : *le PLF 1995 n'avait pas prévu les 230 créations nécessaires pour le recrutement et la formation en 1995 de 230 agents destinés à assurer le fonctionnement des 2 grands établissements pénitentiaires des Antilles (DUCOS et BAIE-MAHAULT dont la construction s'achève et qui ouvriront en avril 1996.*

Le rapport annexé à la loi de programme indique que plus de 4 000 créations de places prévues par loi viennent en sus des 800 places nettes dans le parc pénitentiaire d'outre-mer : soit + 185 places nettes pour DUCOS, + 262 pour BAIE-MAHAULT et + 346 pour l'établissement de REMIRE-MONTJOLY en Guyane qui ouvrira en 1997 et nécessitera quant à lui la création de 131 emplois.

A l'issue d'un important conflit social, une solution a été trouvée en gestion pour éviter que les emplois budgétaires inscrits au PLF 1995 au titre des objectifs du PPJ ne soient, en réalité, détournés pour satisfaire aux besoins correspondant à l'ouverture des nouveaux établissements des Antilles : la création de 230 emplois pénitentiaires en surnombre a été autorisée dès le 18 janvier 1995 et les crédits nécessaires à la rémunération des agents recrutés en cours d'année ont été inscrits en loi de finances rectificative pour 1995.

Il est prévu de consolider ces emplois au PLF 1996, hors PPJ.

1.1.2. La régulation budgétaire sur les emplois en 1995

. Du 1er janvier au 21 juillet 1995 : application du gel

Malgré l'entrée en vigueur de la loi de programme au 1er janvier 1995, le dispositif de gel partiel des emplois vacants a continué à s'appliquer au ministère de la justice jusqu'au 21 juillet 1995.

L'assiette du gel des emplois excluait toutefois :

- . services judiciaires : les magistrats ;*
- . administration pénitentiaire : les personnels de surveillance ;*
- . protection judiciaire de la jeunesse : les éducateurs et les directeurs de la PJJ, depuis le mois d'avril 1995 ;*
- . juridictions administratives : toutes les catégories de personnel ;*

Le gel consistait :

- . à maintenir indisponible le "stock" des emplois vacants (593) qui se trouvaient gelés au 31 décembre 1994, sous réserve des 185 dégels d'emplois de fonctionnaires des services judiciaires opérés au 1er janvier 1995, en exécution d'une disposition expresse de la loi de programme ;
- . à continuer à geler, en "flux" après le 1er janvier 1995, une vacance sur deux se produisant dans les corps concernés.

Dès le début de 1995, cette situation a servi de ferment aux importants conflits sociaux intervenus dans les secteurs de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Dans le contexte de conflits sociaux à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, le dispositif de gel des emplois a été allégé en 3 étapes, laissant subsister au 30 juin 1995 402 gels d'emplois vacants, répartis comme indiqué dans le tableau ci-après.

. Décision du 21 juillet 1995 : levée totale du gel

Le 21 juillet 1995, sur la demande du garde des sceaux, le secrétaire d'Etat au budget a décidé que tous les gels constatés au titre de la régulation budgétaire sur emplois vacants disponibles seraient levés et qu'aucun gel nouveau ne s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 1995.

SITUATION DES EFFECTIFS DE LA JUSTICE AU 30 juin 1995

	Effectif budgétaire	Effectif réel	Gel au 30 juin 1995		total
			conservé du stock au 1er janvier	flux du 1er janvier au 30 juin	
31.51 Juridictions administratives	1 961	1 880	0	0	0
. membres du Conseil	217	216			
. autres magistrats	605	597			
. fonctionnaires	1 139	1 057			
31.90					
art. 10 Administration centrale et services communs	1 800	1 732	6	11	17
. magistrats	169	172	0	0	0
. autres	1 631	1 560	6	11	17
art. 20 Services judiciaires	24 668	24 165	84	126	210
. magistrats	6 029	5 807	0	0	0
. autres	18 639	18 358	84	126	210
art. 40 Administration pénitentiaire	23 899	23 358	25	26	51
. personnels de surveillance	19 146	18 894	0	0	0
. autres	4 753	4 464	25	26	51
art. 50 Protection judiciaire de la jeunesse	5 978	5 602	83	41	124
. directeurs et éducateurs	3 265	3 157	0	0	0
. autres	2 713	2 445	83	41	124
TOTAL	58 306	56 737	198	204	402

.Le gel des emplois au total, compte tenu d'une politique très active de recrutement, n'a pas eu pour effet de réduire le nombre de recrutements par rapport aux emplois créés au PLF 1995 mais d'en retarder le calendrier : ce retard s'est répercuté mécaniquement sur les dates d'arrivée réelle des agents en service, qui dépend par ailleurs aussi de la durée des stages de formation après recrutement.

Le détail des recrutements organisés en 1995, dans les différents services, pour utiliser les emplois ouverts en 1995 en application de la loi de programme, figure en partie II (l'utilisation des moyens alloués).

1.2. LES MOYENS OUVERTS EN EQUIPEMENT

La loi de programme n'a prévu que les autorisations de programme (AP), sans les assortir du calendrier d'ouverture des crédits de paiement (CP) correspondants.

Il convient cependant de rendre compte de l'exécution de la loi de programme au regard non seulement des AP mais aussi des CP, car l'insuffisance éventuelle des seconds conduit à réduire l'utilisation effective des premières (c'est-à-dire l'affectation des AP à des opérations déterminées, puis les engagements comptables et juridiques sur les AP affectées).

En effet, s'il apparaît que l'ensemble des CP ouverts pour la gestion ne suffira pas à payer intégralement les tranches de travaux ou d'études qui seront réalisées pendant cette gestion (que ce soit au titre d'AP des années antérieures ou des AP nouvelles), il faut renoncer à la mise en place d'AP nouvelles ou la différer, à hauteur de ce qui est nécessaire pour éviter tout risque d'insuffisance de crédits de paiement envers des créanciers de l'Etat.

C'est la situation qui s'est, massivement, présentée en 1995 pour l'équipement pénitentiaire, puisque près de 80% des AP disponibles ouvertes en LFI 1995 (situation au 1er août, en comptabilité centrale) n'ont pas été affectées ou déléguées en raison de l'impossibilité de procéder à des engagements effectifs en l'absence de disponibilités suffisantes en crédits de paiement.

1.2.1. La situation au 1er janvier 1995

. Les autorisations de programme

Le tableau ci-après indique, pour chacun des quatre grands domaines d'intervention du ministère de la justice :

- . le niveau des autorisations de programme nouvelles (AP) prévues par la loi de programme sur 5 ans, et la moyenne annuelle correspondante ;
- . le niveau des AP ouvertes en LFI 1995 au titre de la loi de programme ;
- . et le niveau des AP restant à ouvrir de 1996 à 1999, sur les 4 ans restant à courir et en moyenne annuelle.

Il ressort de ce tableau que, globalement, les autorisations de programme prévues au PLF 1995 au titre des objectifs du PPJ (1 570 MF déduction faite des financements correspondants à des opérations hors PPJ, complément de financement pour les établissements pénitentiaires Antilles Guyane et le pré-financement du transfert de l'ENAP à Agen) ont assez exactement respecté le cinquième de la loi de programme (1 620 MF).

La situation en retrait pour l'administration pénitentiaire (262 MF, au lieu de 600 MF en moyenne annuelle sur 5 ans) s'explique par la programmation plus tardive de la large part des dépenses à prévoir pour les constructions nouvelles : construction de 8 nouveaux établissements avec fermeture parallèle de 7 établissements vétustes (+ 4000 places nettes) et construction de 2 maisons centrales nouvelles (180 places). En effet, ce programme ne peut donner lieu en 1995 qu'à la recherche des terrains, qui sera suivie des études préliminaires et des concours d'architecture. Les travaux devraient débuter en 1998, pour des livraisons échelonnées de 1999 à 2001.

Cette situation a été à peu près compensée par l'inscription d'un volume d'autorisations de programme judiciaires (1 188 MF) supérieur, quant à lui, au quota annuel théorique en ce domaine (900 MF), compte tenu de l'état déjà avancé de la programmation et des études relatives à une large part des opérations.

Exécution de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la Justice

EQUIPEMENTS (en autorisation de programme)	Mesures prévues au PPJ		Mesures obtenues au PLF 95	Solde à inscrire en loi de finances 1996 à 1999	
	sur 5 ans	en moyenne annuelle		sur 4 ans	en moyenne annuelle
Services judiciaires (et adm. centrale) (améliorations du parc actuel + réduction du déficit de 250 000 m² de SUJ hors Paris, dont 100 000 PPE)	4 500	900,0	(*) 1 188	3 312	828,0
Administration pénitentiaire					
* aménagement du parc actuel ;	900				
* + 4 180 places de détention (dt 2 MCPEI)	2 100				
+ 1 200 places de CSL.					
s/total AP	3 000	600,0	(**) 262	2 738	684,5
Protection judiciaire de la jeunesse (ouverture de 500 places d'hébergement nettes)	400	80,0	80	320	80,0
Conseil d'Etat et juridictions administratives	200	40,0	40	160	40,0
TOTAL EQUIPEMENTS	8 100	1 620,0	1 570	6 530	1 632,5

(*) avant transfert de 0,101 MF aux charges communes au titre de l'entretien des cités administratives (cf lettre plafond du 26.07.94)

(**) auxquels s'ajoutent 45 MF pour révisions de prix et mobilier pour les constructions outre-mer (Baie Mahault et Ducos) et 5 MF pour la délocalisation de l'ENAP

Selon le Bleu du PLF 1995, la dotation totale des chapitres 57.20 et 66.20 (équipements pénitentiaires) est de 312 MF dont 40 MF pour les révisions de prix et le mobilier dans les nouveaux établissements de DUCOS et BAIE-MAHAULT (Antilles). Selon le Bleu 1995, la dotation de l'équipement pénitentiaire au titre du PPJ serait donc de $312 - 40 = 272$. Par la suite, il est apparu que les révisions de prix aux Antilles devraient être majorées de 5 MF ; par ailleurs, la décision a été prise de délocaliser à AGEN le siège de l'ENAP et 5 MF ont dû être affectés pour le démarrage de ce programme. Au total, 10 MF ont dû être prélevés en gestion sur l'enveloppe initialement prévue pour le PPJ, qui se monte ainsi à 262 MF au titre de 1995.

. Les crédits de paiement

Au regard des autorisations de programme, la loi de finances initiale pour 1995 a ouvert un volume total de crédits de paiement de 1 191,5 MF ("services votés" + "mesures nouvelles"), soit une augmentation de 100 MF sur la LFI 1994 :

. équipement judiciaire (chap. 57.11) (et administration centrale)	: 731,5 MF
. équipement pénitentiaire (chap. 57.20 et 66.20)	: 353,0 MF
. équipement PJJ (chap. 56.30)	: 70,0 MF
. équipement juridictions administratives (chap. 57.51)	: 37,0 MF
	<hr/>
	1 191,5 MF

Il est apparu, dès le début de la gestion, que le secteur judiciaire disposerait d'une marge excédentaire d'environ 120 MF, due à une hypothèse excessive du rythme de consommation des CP pour la phase travaux des opérations du programme pluriannuel d'équipement, établie sur la base d'un modèle de prévision et de suivi des crédits initié en 1994 et corrigé depuis lors.

Pour l'équipement pénitentiaire (chap. 57.20), en revanche, il est apparu dès le début de la gestion que le volume total des crédits de paiement ouverts en LFI (350 MF), même complétés en gestion 1995 par les reports de 1994 et par les ouvertures en répartition du solde des crédits attendus au titre du Plan de relance-Ville, ne pourrait suffire à couvrir les paiements de 1995 à la fois au titre d'opérations sur "services votés" et au titre d'opérations sur AP 1995 : les premières absorbant l'intégralité de la dotation annuelle de CP, notamment pour l'achèvement de la construction des 3 établissements nouveaux aux Antilles et en Guyane (320 MF). Environ 27 MF supplémentaires s'avéraient même nécessaires pour les paiements à effectuer au titre des opérations déjà engagées avant 1995.

Les besoins en CP au titre des opérations nouvelles correspondant aux AP 95 avaient été estimés à environ 80 MF :

. travaux de rénovation des infirmeries dans les établissements pénitentiaires, pour permettre, en application de la loi de 1994 sur l'amélioration de la prise en charge de la santé des détenus, la conclusion de protocoles entre les établissements et les hôpitaux de rattachement, et la prestation des soins aux détenus par les équipes hospitalières et non plus par des médecins de ville appelés à la vacation ;

. travaux de sécurité et de rénovation du parc pénitentiaire existant.

Au total, les perspectives du chapitre 57.20 - au début de la gestion 1995, étaient donc celles d'une insuffisance d'environ 110 MF si les opérations nouvelles étaient lancées selon le calendrier prévu.

La mise en place des autorisations de programme pénitentiaires nouvelles a donc, dans ce contexte, dû être suspendue dans l'attente d'une solution en gestion.

Les disponibilités prévisionnelles du chapitre équipement judiciaire (environ 120 MF) ont été partiellement utilisées : à hauteur de 35 MF soit le montant plafond du mouvement de crédit susceptible d'être effectué par la voie du décret de virement (règle du dixième).

Cet abondement a permis de couvrir l'insuffisance prévisionnelle de CP (27 MF) pour des travaux ou études engagés avant 1995, et il permet de lancer quelques opérations nouvelles sur les AP pour lesquelles les besoins en CP, au titre de 1995, n'excèdent pas le solde disponible de 20 MF (1).

Ainsi s'explique la situation observée en comptabilité centrale, au 1er août 1995, sur les chapitres d'équipement :

. pour l'administration pénitentiaire, un taux de consommation d'AP disponibles (hors gel) de 22% pour les AP et de 81 % pour les CP ;

. pour les équipements judiciaires, un taux de consommation (hors gel) de 69 % pour les AP et de 50% pour les CP.

L'augmentation de la prévision des reports sur le chapitre 57.11 résulte quant à elle, pour partie, de la nécessité de différer, dès 1995, l'engagement de marchés de travaux, ou de maîtrise d'oeuvre, compte tenu des capacités de financement ouvertes par le PLF 1996.

(1) la répartition d'AP et de CP au titre de fonds de concours en gestion 1995, résultant de la vente de terrains ou bâtiments pénitentiaires désaffectés, a apporté un complément de ressources de 12 MF pour des opérations nouvelles.

1.2.2. La régulation budgétaire sur les crédits d'équipement en 1995

. L'application à la Justice du gel partiel des crédits d'équipements nouveaux

Le 22 février 1995, le ministre du budget a notifié aux ministères gestionnaires un gel de 25% sur les autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale et sur les crédits de paiement pour l'équipement votés au titre des mesures nouvelles.

Les crédits d'équipement du ministère de la justice votés au titre de la loi de programme n'ont pas été exonérés de cette mesure de gel, à la seule exception des CP du chapitre des équipements pénitentiaires, pour lesquels le gel a été levé fin juillet 1995 (seuls subsistant 0,250 MF gelés) compte tenu de la situation particulière de ce chapitre évoquée ci-dessus.

. Les incidences concrètes du gel partiel des crédits d'équipement sur l'exécution de la loi de programme

Tout gel des crédits tend à préserver des marges en vue d'annulations éventuelles, soit en gage pour le financement d'ouvertures de crédits à prévoir par ailleurs ou en contribution nette à la réduction du déficit budgétaire de l'Etat.

Il est donc important de souligner que le gel partiel des crédits d'équipement pour la Justice en 1995, tant en AP qu'en CP, n'a (en août 1995) débouché sur aucune annulation (à l'exception très limitée de 0,1 MF sur certains crédits d'études).

En effet, l'annulation de 89 MF du 28 juin 1995, effectuée en contrepartie d'ouvertures de crédits en LFR d'été, au titre des dépenses ordinaires, a porté sur les chapitres de dépenses ordinaires (fonctionnement et interventions), précisément pour préserver intégralement les disponibilités budgétaires expressément inscrites en équipement au titre de la loi de programme.

Le maintien du gel de 25% sur les AP et les CP/mesures nouvelles n'est pas en soi, globalement et au début d'août 1995, un frein majeur au déroulement des opérations (les situations de la PJJ et des juridictions administratives étant cependant plus tendues du moins en comptabilité centrale).

Le tableau ci-après indique la situation des crédits d'équipement à la Justice au 1er août, par secteur.

Situation des crédits d'équipement au ministère de la justice en 1995
(en comptabilité centrale, au 1er août : ACCT, au 30 juin pour les paiements)

	Dotation totale théorique (*)		Gel restant		Dotation réelle disponible		Consommation en comptabilité centrale au 1er août (**)		Paielements effectifs au 30/06 (CP) (***)	Prévisions de reliquats et reports sur 1996	
	AP	CP	AP	CP/MN	AP	CP	AP	CP		AP	CP
équipements judiciaires (57.11) (et d'administration centrale)	1 340,90	1 070,10	298,00	49,00	1 042,90	1 021,10	720,50	510,30	267,40	-	184,00
équipements pénitentiaires											
investissements directs (57.20) (a)	332,20	549,15	75,50	0,25	256,70	548,90	56,80	442,10	221,40	-	-
subventions d'équipement (66.20)	5,40	7,40	0,50	0,50	4,90	6,90	3,90	0,90	0,70	-	-
équipements de la PJJ (56.30)	83,00	117,35	20,00	8,75	63,00	108,60	62,50	90,00	20,90	-	-
équipements des juridictions administratives	68,20	66,60	8,80	6,00	59,40	60,60	44,30	39,60	21,70	-	-
TOTAL	1 829,70	1 810,60	402,80	64,50	1 426,90	1 746,10	888,00	1 082,90	532,10	-	184,00

(*) LFI, en AP et CP services votés + CP mesures nouvelles) + (reliquats d'AP ou reports de CP de 1994) + (ouvertures de CP au titre du plan de relance ville de 1993) + (divers mouvements sur dotation)

(**) AP : affectations au plan central + délégations d'AP aux ordonnateurs secondaires (NAPA pour cat. I, DAPG pour cat. II)
 CP : ordonnancés au plan central + délégués aux ordonnateurs secondaires (sur NAPA ou sur DAPG)

(***) ACCT (plan central + plan déconcentré)

(a) dont 35 MF ouverts en gestion pour juillet (décret du 13/7/1994 publié au JO du 16/7/1995)

1.3. FONCTIONNEMENT ET INTERVENTIONS

1.3.1. La situation de départ au 1er janvier 1995

La loi de programme relative à la justice ne comporte pas expressément de prévisions sur l'évolution des crédits de fonctionnement, ni sur celle des crédits d'intervention.

La seule incidence directe de la loi de programme sur ces crédits tient au financement des magistrats non professionnels, des assistants de justice et des conciliateurs, qui relèvent largement du chapitre des vacations et, dans une moindre mesure, du chapitre de fonctionnement général des juridictions.

La loi de programme conduit cependant inéluctablement à la progression des crédits de fonctionnement et d'intervention car les emplois et équipements qu'elle programme ne pourront être utilisés sans crédits de fonctionnement (installation des nouveaux agents, état de marche des nouveaux équipements) ou d'interventions supplémentaires (subvention aux structures associatives auxquelles la justice recourt pour la mise en oeuvre des mesures préventives, alternatives à l'incarcération ou propices à la réinsertion).

Pour ces motifs, la LFI 1995 comportait, à la différence de la plupart des autres ministères, une progression sur le budget Justice des crédits de fonctionnement et d'intervention d'environ 100 MF, en sus :

- . des mesures d'ajustement de crédits évaluatifs, provisionnels ou de crédits limitatifs directement liés à la progression de la population pénale;
- . des moyens nécessaires au développement de projets nouveaux pour l'informatisation des procédures dans les différents secteurs.

1.3.2. La régulation budgétaire en cours de gestion

Comme ceux des autres ministères, les crédits de fonctionnement et d'intervention du ministère de la justice ont été soumis en février à un gel de 10 % (285 MF).

En contrepartie d'ouvertures qui se sont avérées nécessaires pour le budget de la justice en loi de finances rectificative de juillet 1995 (principalement pour ajuster les crédits de rémunération des personnels budgétaires et d'indemnisation des conseillers de prud'hommes), 89 MF ont été annulés sur les crédits gelés - le solde de la LFR restant positif d'environ 20 MF.

Après la LFR, le niveau du gel a été réduit du montant de l'annulation, puis, dans un second temps (mi-août), d'un montant supplémentaire pour plusieurs chapitres, de façon à aborder en septembre la fin de gestion dans des conditions plus normales que les années précédentes. Les dotations disponibles devront notamment permettre de déléguer au début septembre aux services déconcentrés le solde (10 %) des dotations qui leur ont été notifiés à l'ouverture de la gestion.

Le secteur de la PJJ est, cependant, resté en dehors de cet aménagement.

Pour l'ensemble des secteurs, il conviendra d'examiner à nouveau les incidences du gel début octobre au plus tard pour éviter une fin de gestion chaotique (notamment pour déléguer à cette date les dotations complémentaires destinées à couvrir les imprévus survenus au cours de la gestion) et donc l'impossibilité d'utiliser au mieux les moyens de fonctionnement nécessaires à l'exécution de la loi de programme.

Le tableau ci-après indique la situation des crédits de fonctionnement au regard du gel, au 17 août 1995.

*

* *

**SITUATION DES DOTATIONS ET DES CONSOMMATIONS (engagements)
en COMPTABILITE CENTRALE EN AOUT 1995
sur dépenses ordinaires soumises à gel**

en MF	Annulation (A. 28 juin 1995)	Crédits restant gélés au 13 août	Crédits annuels après annulation et gel restant	Disponible au 4.08 après gel et consommation	Disponible en %	Dégel au 14 août
34.05 (informatique)(y.c CNCCFP, dégelée) - dont Chancellerie - dont Conseil d'Etat	16,000 (14,5) (1,5)	17,5 (17,1) (0,4)	339,1 (309,5) (29,0)	47,8 (38,8) (8,8)	14,10% (12,53%) (30,34%)	5
34.13 (état-civil - remboursements aux communes)		0,8	7,8	0,6	7,70%	0
34.34 (fonctionnement secteur public PJJ)	2,000	20,3	200,4	19,4	9,68%	0
34.51 (fonctionnement Conseil d'Etat)		7,0	73,5	4,0	5,44%	2
34.90 (frais de déplacement SJ)		5,1	46,3	8,6	18,60%	0
34.98 - Fonctionnement AC - AP (ENAP + SNTPI) - PJJ - ENG - CSM - CNCCFP	1,615 0,100 	15,2 2,3 2,3 3,0 0,2	147,7 22,0 20,0 26,1 1,5 6,5	14,7 0,2 0,0 2,7 0,3 0,0	10,00% 1,00% 0,00% 10,30% 22,30% 0,00%	10
Total 34.98	1,715	23,0	223,8	17,9	8,00%	
35.10 (gros entretien immobilier)	6,610	0,0	59,5	4,7	7,90%	
36.10 (subventions EP et Ordres)	3,260	3,2	246,3	56,5	23,00%	0
37.92 (fonctionnement juridictions)	10,000	92,0	928,5	89,7	9,66%	50
37.96 (CNIL)	0,500	0,7	10,6	1,7	16,00%	0,7
37.98 (fonctionnement établissements AP)	41,000	25,0	1 751,3	125,0	7,13%	0
46.01 (subventions associations)	7,790	0,0	65,7	17,3	26,33%	
TOTAL DO	88,875	194,9	3 953,0	393,5	9,95%	67,7

II. L'UTILISATION DES MOYENS BUDGETAIRES ALLOUES ET LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PREVUES DANS LES DIFFERENTS SECTEURS, EN 1995

2.1. SERVICES JUDICIAIRES

2.2. SERVICES PENITENTIAIRES

2.3. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

2.4. CONSEIL D'ETAT ET JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

2.1. LES SERVICES JUDICIAIRES

La loi de programme a assigné aux juridictions judiciaires des objectifs chiffrés de réduction des délais de jugements civils, qui devront être atteints grâce aux moyens budgétaires programmés, d'une part, - notamment les créations budgétaires d'emplois et les crédits nécessaires à l'indemnisation de collaborateurs non professionnels - à diverses mesures d'organisation d'autre part.

La modernisation du patrimoine judiciaire (4 500 MF) devrait, quant à elle contribuer, par une meilleure adaptation des locaux, à ce même objectif de rapidité de la justice en même temps qu'à la sécurité des personnes et à la conservation des bâtiments.

2.1.1. Les recrutements

Les recrutements suivants ont été organisés en 1995 pour pourvoir aux emplois créés en LFI 1995 (60 magistrats, 23 fonctionnaires nets) ainsi qu'aux 185 postes de fonctionnaires "dégelés" au 1er janvier 1995 :

	Date de concours	Date d'affectation (après formation le cas échéant)
Magistrats 145 (dt PPJ : 60)	Fin août 1995	Septembre 1998
Fonctionnaires		
* A : 50	octobre 1995	mars 1997
* B : 300	mai 1995	décembre 1996
* C : 50	septembre 1995	février 1996
<hr/> Total : 400 (dt PPJ : 208 soit 23 créations nettes + 185 dégels)		
Total général : 545		

2.1.2. Les opérations d'équipement judiciaires

. Les autorisations de programme prévues pour les opérations judiciaires les plus importantes (programme pluriannuel d'équipement) ont été (fin juillet 1995) affectées à hauteur d'environ 450 MF.

Les plus grosses opérations judiciaires concernées sont les suivantes, conduites directement par la Chancellerie :

- . marchés d'études : Avignon, Besançon, Fort de France ;
- . marchés de travaux : Béthune, Grasse, Melun, Nantes, Nice.

. Par ailleurs, le déroulement des études et travaux conduits à l'échelle déconcentrée pour les opérations de rénovation et de sécurité a été conduit activement : 92% des AP disponibles et 62% des CP disponibles à cette fin étaient délégués au 1er août 1995.

2.1.3. Les mesures d'accompagnement

En complément des moyens budgétaires en emplois et en équipement qu'elle prévoit pour les juridictions judiciaires, la loi de programme prescrit trois sortes de mesures d'accompagnement :

- . recentrer et renforcer le juge sur ses tâches essentielles,
- . rationaliser l'organisation du travail juridictionnel,
- . mieux administrer les crédits des juridictions.

Certaines de ces mesures supposaient des dispositions législatives qui ont été adoptées en même temps que la loi de programme par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant le statut de la magistrature, ainsi qu'au sein de la loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale ou administrative. La mise en application de certaines de ces dispositions était, parfois, subordonnée à l'élaboration de décrets d'application.

Les mesures engagées à cet effet ont été les suivantes :

2.1.3.1. Recentrer et renforcer le juge dans ses tâches essentielles

. Décharger le juge de certaines tâches

. Transfert de tâches administratives aux greffiers en chef

Les dispositions de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative sont entrées en vigueur le 9 mai 1995. Ces dispositions ne nécessitaient pas l'intervention de mesures réglementaires d'application.

Le 4 mai, une importante circulaire a été adressée aux juridictions pour exposer les conditions et modalités d'application de la réforme.

S'agissant plus particulièrement du transfert de compétence en matière de certificat de nationalité, la situation du tribunal d'instance de Paris Ferrus a été traitée avec beaucoup de vigilance. Ainsi, 6 emplois de greffiers en chef y ont été affectés dès avant l'entrée en vigueur de la loi. Ces greffiers en chef avaient bénéficié d'une formation dispensée par l'école nationale des greffes. De plus les magistrats qui, avant la réforme, exerçaient ces compétences procéderont jusqu'à la fin de l'année au perfectionnement de la formation des nouveaux fonctionnaires.

. Recentrage de l'intervention du juge dans la procédure de traitement des situations de surendettement

Le décret d'application de la loi n° 95-125 (articles 27 à 33, modifiant le code de la consommation) a été pris et publié (D. n° 95-660 du 9 mai 1995, JO du 10 mai).

Il a été suivi d'une circulaire d'application destinée notamment à préparer la transmission des dossiers du juge de l'exécution aux commissions de surendettement (20 000 dossiers ont été transférés au 1er août 1995, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi sur le surendettement).

. Renforcer les moyens du juge pour l'accomplissement de ses véritables tâches

. Magistrats à titre temporaire ; conseillers de cour d'appel en service extraordinaire

Le décret d'application de la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, et relatif aux dispositions réglementaires afférentes aux magistrats exerçant à titre temporaire et aux conseillers de cour d'appel en service extraordinaire est en cours de consultation interministérielle au ministère du budget.

Ce projet de décret a fait l'objet d'une procédure de concertation auprès des chefs de cour (6 février 1995), du conseil d'administration de l'école nationale de la magistrature (4 avril 1995) et des organisations professionnelles de magistrats (7 avril 1995).

. Assistants de justice

Le décret d'application de l'article 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, relatif à l'institution des assistants de justice est en cours de consultation interministérielle au ministère de la fonction publique et au ministère du budget.

Ce projet de décret a fait l'objet d'une procédure de concertation auprès des chefs de cour (6 février 1995) et des organisations professionnelles de magistrats (7 avril 1995).

. Recours à la conciliation et à la médiation civiles

Les dispositions réglementaires d'application de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative afférentes à la médiation et à la conciliation sont de deux ordres. Elles concernent :

- . un projet de décret d'application de la loi qui est en cours d'élaboration,
- . un projet de décret relatif à l'évolution du statut du conciliateur qui tire les conséquences du projet de décret précité et qui est d'ores et déjà élaboré.

La saisine du Conseil d'Etat n'est, toutefois, pas intervenue car les deux projets doivent faire l'objet d'une même saisine de la Haute Assemblée, compte tenu de leur caractère très complémentaire.

2.1.3.2. Rationaliser l'organisation du travail judiciaire

- Adaptation de la carte judiciaire

La Chancellerie prépare le rapport sur les orientations relatives à la révision de la carte judiciaire qui doit être déposé au Parlement avant le 31 décembre 1995, conformément aux termes de l'article 5 de la loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice (loi de programme).

Par ailleurs, certains regroupements de tribunaux de commerce, qui recueillent localement l'assentiment de toutes les autorités concernées, sont envisagés.

- Magistrats placés

Les dispositions de la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995 modifiant l'ordonnance n° 52-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature et afférentes aux juges placés n'ont pas nécessité pour leur application de dispositions réglementaires.

Le décret n° 95-584 du 6 mai 1995 relatif à la composition des juridictions a permis de localiser 9 emplois de magistrats placés (prélevés sur les emplois créés) dont certains ont pu, grâce à l'assouplissement des règles apporté par la loi du 19 janvier, être localisés dans des cours d'appel qui n'en bénéficiaient pas encore.

- Audiences foraines : chambres détachées des tribunaux de grande instance

Le projet de décret d'application des dispositions insérées dans la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a fait l'objet d'une information des organisations professionnelles de magistrats (7 avril 1995) ainsi que d'une consultation de la Cour de cassation pour ce qui concerne les dispositions la concernant.

Ce projet de texte devrait être très prochainement soumis pour avis au ministère du budget.

- Juge unique en matière correctionnelle

Les dispositions relatives à l'extension du juge unique en matière correctionnelle, comprises dans la loi n° 95-125 du 8 avril 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, n'ont pas nécessité de décret d'application.

Ce nouveau régime est donc d'ores et déjà entré en vigueur dans les juridictions.

2.1.3.3. Mieux administrer les crédits des juridictions

- Renforcement de l'inspection générale des services judiciaires

Une réforme de l'inspection générale est en cours d'étude.

Les réflexions engagées à cet effet concernent :

- . le développement des moyens qu'il serait nécessaire de mettre à disposition de l'inspection générale des services judiciaires pour lui permettre d'assurer un suivi plus étroit des juridictions et établissements relevant du ministère de la justice ;

- . l'organisation de l'inspection et plus particulièrement le statut de ses membres ;

- . la coordination entre l'inspection générale et les missions d'inspection spécifiques aux grandes directions du ministère.

Les travaux accomplis à ce jour nécessitent de plus amples réflexions avant qu'un avant-projet définitif puisse être mis en forme.

D'ores et déjà cependant, les moyens de ce service ont été notablement renforcés puisque deux postes d'inspecteurs créés au budget de 1995 ont été immédiatement pourvus. Un poste d'inspecteur général adjoint, également créé, reste à pourvoir.

- Création d'une véritable structure de gestion dans chaque cour d'appel

L'organisation de l'administration dans les juridictions a dû se constituer à la suite de deux réformes essentielles : la fonctionnarisation des greffes, résultant de la loi du 30 novembre 1965 qui s'est réalisée de 1967 à 1972, et le transfert à l'Etat de la charge de la gestion des crédits de fonctionnement et d'équipement des juridictions du 1er degré, à compter du 1er janvier 1987. Ce dernier s'est réalisé sur la base d'une situation extraordinairement disparate, (1 200 juridictions se considérant chacune comme autonome et spécifique, réparties sur près de 1 000 sites, avec des principes d'organisation très divers relevant principalement de leur histoire).

Au moment où l'administration centrale devait affirmer ses compétences et son autorité en ces domaines, ont été corrélativement mis en place les mécanismes de la déconcentration.

Diverses expériences organisationnelles qui se sont succédées depuis 1986, dont la départementalisation en 1992 recentrée en 1993 sur la cour d'appel, ont permis de stabiliser le niveau pertinent de déconcentration à l'échelon fonctionnel de la cour d'appel.

Tant le rapport CARREZ, que le rapport annexé à la loi de programme sur la justice du 6 janvier 1995 ont confirmé le rôle essentiel de la cour d'appel à cet égard.

Il a donc été décidé d'instituer une fonction de coordination des divers responsables administratifs placés au niveau de la cour d'appel : greffier en chef délégué à la gestion budgétaire, magistrat délégué à l'équipement, greffier en chef formateur régional, greffier en chef délégué à la formation informatique, magistrat délégué à la formation.

Le coordonnateur agira sous l'autorité hiérarchique du premier président et du procureur général qui sont conjointement les responsables de l'administration judiciaire dans leur ressort.

Les principes suivants présideront à la mise en place de cette réforme :

- . fixation, dans le code de l'organisation judiciaire, après une large consultation des acteurs intéressés, des règles relatives à l'organisation locale des services judiciaires ;
- . respect des principes essentiels de l'institution judiciaire, notamment du principe de dyarchie des chefs de juridiction et de la référence aux circonscriptions judiciaires (la cour d'appel correspondant à l'échelon régional et le tribunal de grande instance à l'échelon local) ;
- . généralisation au niveau de la cour d'appel de secrétaires généraux sous l'autorité des chefs de cour.

Sans attendre que les textes scellent la constitution de cette organisation administrative des juridictions, des actions concrètes ont été lancées.

Transfert en 1994 à la direction des services judiciaires de la gestion de l'intégralité des crédits de fonctionnement courant des juridictions : cette gestion est désormais suivie, à l'administration centrale, par une seule direction qui a ainsi une vision d'ensemble.

Les circulaires accompagnant les instructions aux juridictions pour l'établissement des demandes budgétaires et le compte rendu de leur utilisation fournissent un cadre plus clair et plus strict en vue d'une gestion plus rigoureuse de ces crédits.

Poursuite de la réforme de l'organisation de la fonction de gestion financière des personnels : celle-ci consiste à regrouper à l'échelon de la cour d'appel des services actuellement éclatés.

En effet, partant de la constatation que l'exercice des tâches de gestion incombant aux services judiciaires se trouvait dilué et, sans règle directrice, réparti indifféremment entre cours d'appel, juridictions du premier degré et services des préfectures, il est apparu souhaitable, de réduire, pour l'ensemble des personnels en fonction dans une même cour d'appel, le nombre des intervenants à un seul service gestionnaire (implanté à la cour), un ordonnateur secondaire (celui du siège de la cour), et un comptable du Trésor.

Cette réorganisation expérimentée dans un premier temps à Versailles, avec l'accord des ministères du budget et de l'intérieur, est aujourd'hui totalement opérationnelle dans les cours de Versailles, Lyon, Douai, Chambéry, Grenoble, Dijon, Reims, Besançon. Elle est en cours de mise en oeuvre dans les cours d'Amiens, Orléans et Poitiers, l'objectif étant, à terme, de l'étendre à toutes les cours d'appel.

Le service de gestion financière des personnels de la cour ainsi constitué dispose d'un logiciel de liaison avec le fichier "fiches de paye" dont l'utilisation est de nature à générer un gain de temps considérable par rapport aux fiches de liaison papier, tant pour les agents du service que pour les bénéficiaires, qui voient ainsi les décisions administratives comportant une incidence financière, plus rapidement traduites sur leurs fiches de paye.

Par ailleurs, ce dispositif permet le développement de modules complémentaires en matière de gestion administrative, concernant notamment la formation, les positions, la notation et les congés. Il constitue, à ce titre, le support technique nécessaire à une meilleure utilisation des ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, organisation de la formation régionalisée).

*

* *

Le programme pluriannuel pour la Justice constitue un socle de mesures indispensables au meilleur fonctionnement de l'institution judiciaire, à partir desquelles d'autres réflexions, d'autres réformes doivent être entreprises.

Un programme d'actions nouvelles sera établi dans tous prochains mois, qui concernera :

1) L'amélioration du processus de recrutement des chefs de juridiction et leur "responsabilisation" par l'institution de projets de juridiction précisés par des lettres de mission.

2) La redéfinition de l'intervention judiciaire par :

- . l'extension de la spécialisation des juridictions
- . la suppression de l'intervention du juge dans les commissions administratives où sa présence n'est pas nécessaire
- . la poursuite du transfert des tâches des magistrats vers les greffiers.

3) L'adaptation organisationnelle à l'évolution des pratiques par :

- . l'étude de la charge de travail des magistrats du siège et du parquet ;
- . la création à la direction des services judiciaires d'une cellule d'aide et de vérification de l'exécution du budget des juridictions ;
- . le suivi en continu par la direction des services judiciaires et l'inspection générale des services judiciaires du fonctionnement des juridictions.

4) La revalorisation des fonctions judiciaires grâce à la modification des dispositions relatives à l'ordre des préséances.

5) L'amélioration de la gestion du corps judiciaire par :

- . une refonte des conditions de carrière et de la grille indiciaire des magistrats,
- . une étude sur les conditions permettant de parvenir à un décloisonnement indiciaire et à une plus grande souplesse de gestion du corps judiciaire.

2.2. LES SERVICES PENITENTIAIRES

Dans le secteur pénitentiaire, la loi de programme a réparti les moyens qu'elle prévoit en emplois et en équipement entre trois grandes affectations fonctionnelles :

. le renforcement de l'existant :

1 400 emplois sur 5 ans pour renforcer l'encadrement des détenus dans le parc actuel et 900 MF pour rénover ce parc, y compris sur le plan sanitaire (mise à niveau des infirmeries aux normes hospitalières, pour permettre aux équipes hospitalières de venir prendre en charge les détenus malades ne nécessitant pas d'hospitalisation) ;

. le développement du milieu ouvert (CPAL) :

770 emplois pour que les juges n'hésitent pas à prononcer des peines alternatives à l'emprisonnement, faute de capacités suffisantes de suivi en milieu ouvert ;

. l'extension du parc pénitentiaire pour lutter contre la surpopulation carcérale au-delà des effets attendus des alternatives à l'incarcération :

4 180 places nouvelles (dont 180 en 2 MCPE) et 1 200 places nouvelles nettes en CSL. Sont prévus à cette fin, 1 750 emplois et 2 100 MF en autorisations de programme. La mise en oeuvre de cette orientation implique des procédures lourdes (définition des programmes fonctionnels et de la carte d'implantation des établissements - 1995 -, recherche des terrains, études, concours, construction) qui reporteront l'ouverture de ces établissements à la fin du programme quinquennal (1999 et 2001).

Au cours de la première année d'exécution de ce programme, il était donc prévu d'engager surtout la réalisation des deux premiers objectifs.

2.2.1. Les recrutements

L'utilisation des moyens en emplois a pu être optimale à ces deux fins, comme l'atteste le tableau ci-après, des recrutements organisés pour pourvoir aux 550 créations budgétaires du PLF 1995.

. Pour renforcer l'encadrement des détenus

L'essentiel des créations d'emploi effectives en 1995 est affecté au renforcement de l'encadrement des détenus, d'une part grâce au recrutement de 351 personnels de surveillance supplémentaires, d'autre part par le recrutement de 50 personnels administratifs et techniques permettant le retour en détention du personnel de surveillance.

La répartition de la ressource a été réalisée à partir d'une évaluation locale des moyens nécessaires. Cette procédure, désormais déconcentrée, s'accompagne d'actions de fond engagées au plan local dès 1995 pour améliorer l'efficacité du service des agents.

Compte tenu des délais de recrutement et de formation, la prise de fonction de ces agents s'échelonne au cours du second semestre 1995 et au début de l'année 1996. En particulier, les personnels de surveillance, qui constituent la catégorie la plus nombreuse, prendront leurs fonctions en février 1996.

**PROGRAMME PLURIANNUEL POUR LA JUSTICE
PROGRAMME PREVISIONNEL D'UTILISATION
DES CREATIONS D'EMPLOIS 1995**

Emplois concernés	Nombre d'emplois créés (550)	Date CAP de mutation	Date concours	Arrivée des agents sur site
Conseillers d'insertion et de probation 2e classe (milieu ouvert)	100	printemps 97	05.04.95	09.97
Assistants sociaux	30	17.05.95	mai 95	15.10.95
Chefs de service pénitentiaire (pers. de surveillance) 2e classe	12	28.09.94	10.01.95	01.06.95
Premiers surveillants	38	octobre 94 avril 95	05.10.94	18.04.95 (1) 08.11.95 (1)
Surveillants	301 (2)	avril 95 octobre 95	05.10.94 29.03.95	28.08.95 février 96
Secrétaires d'administration et d'intendance (SAI)	20 (3)	début avril 95	08.03.95	3.07.95
Chefs de travaux	30 (3)	11.05.95	juin 95	décembre 95
Attachés d'administration et d'intendance (AAI)	09	14.02.95	08.02.95	3.07.95
Professeurs techniques	10	20.12.94	15 et 16.02.95	12.06.95

(1) 27 lauréats du concours ont été nommés le 18 avril 1995, les autres le 8 novembre 1995

(2) Le concours de surveillants du 5.10.94 a été ouvert à hauteur de 340 emplois, ce qui utilise la totalité des créations d'emplois 1995.

Le concours du 29.03.95 a utilisé les vacances d'emplois survenues dans l'année et les surnombres autorisés (484 postes).

(3) Les nominations de SAI et de chefs de travaux permettront des retours de surveillants en détention, mouvements qui seront décidés lors de la CAP de mutation des surveillants d'avril 1995.

. **Pour renforcer les structures du milieu ouvert** (comités de probation et d'assistance aux libérés)

Dès 1995, 30 agents de service social prendront leurs fonctions en milieu ouvert. 100 conseillers d'insertion et de probation viendront les rejoindre en 1997, soit au total un peu moins de 17% des moyens prévus dans la loi de programme.

Cet effort quantitatif, qui s'inscrit dans la même dynamique que la construction de 1 200 places en semi-liberté, doit accroître les moyens mis à disposition des magistrats pour prendre des mesures non carcérales, qu'elles concernent la phase pré-sententielle (contrôle judiciaire, enquête rapide) ou post-sententielle (TIG, ajournement avec mise à l'épreuve, semi-liberté, libération conditionnelle).

Pour accompagner cet effort quantitatif, la direction de l'administration pénitentiaire mène depuis la mi-94, en liaison avec la direction des affaires criminelles et des grâces, une réflexion de fond pour réformer l'organisation des comités de probation avec trois objectifs :

- . réformer leur structure administrative,
- . envisager une organisation départementale de leur intervention,
- . mieux répondre aux besoins des juridictions.

2.2.2. Les opérations d'équipement pénitentiaire

En matière d'équipement (262 MF en AP nouvelles 1995), la première tranche annuelle du programme devait surtout permettre :

- . d'engager 80% des travaux nécessaires à la mise à niveau des locaux médicaux dans les établissements pénitentiaires ;
- . d'initier des opérations lourdes de rénovation dans les établissements de grande capacité ou de très grande vétusté (Fleury-Mérogis, Lyon, Marseille-Baumettes, Loos, Rouen, Nice, Fresnes, Paris la Santé).

Ces programmations ont dû être largement revues à la baisse en cours d'année, du fait de l'insuffisance des crédits de paiement inscrits à la loi de finances initiale à cet effet (cf I : les moyens budgétaires).

Un cinquième environ des travaux qu'il était prévu d'engager en 1995 ont pu ou pourront l'être, avec plus de 6 mois de retard.

2.2.3. Les mesures d'accompagnement

La loi de programme, étayée par la loi du 8 février 1995 réformant notamment la procédure pénale, conduit à compléter l'utilisation des moyens proprement budgétaires par des mesures d'administration de la population pénale qui devront contribuer d'une part, à une meilleure adaptation du traitement des détenus et d'autre part, au développement des alternatives à l'incarcération.

L'administration de son côté, pour faire naître une dynamique de modernisation dans le fonctionnement des services susceptible de s'appuyer sur l'effort quantitatif important traduit par le PPJ, travaille à l'élaboration d'indicateurs de résultat ou d'impact et a établi un programme d'une vingtaine de mesures d'ordre interne propres à contribuer aux différents objectifs du PPJ. Dorénavant et déjà plusieurs mesures ont été mises en oeuvre :

. L'article 60 de la loi du 8 février 1995 qui modifie l'article 717 du code de procédure pénale, élargit la catégorie pénale relevant des centres de détention à vocation régionale. Ces établissements, qui représentent un nombre de 8000 places en service, ne pouvaient recevoir que des condamnés à une peine de moins de 5 ans avec un reliquat de peine de moins de 3 ans, soit, compte tenu de la durée de détention provisoire et de l'érosion des peines, environ 6000 détenus.

Désormais, ces établissements peuvent recevoir des condamnés à 7 ans d'emprisonnement avec un reliquat de peine de 5 ans.

Un projet de décret d'application accroissant les attributions des directeurs régionaux des services pénitentiaires en matière d'orientation des détenus tire les conséquences de la mesure précédente. Il prévoit en outre, que les directeurs régionaux seront désormais compétents pour affecter des condamnés dans une autre région pénitentiaire, sous réserve de l'accord de la région d'accueil, la direction de l'administration pénitentiaire arbitrant les éventuels désaccords.

Outre une utilisation plus rationnelle du parc, la déconcentration de la gestion des détenus doit accroître la rapidité de leur orientation dans les établissements pour peines dont ils relèvent. Cette réforme constitue une étape essentielle pour préparer l'administration pénitentiaire à l'accroissement et à la diversification de son parc immobilier.

Dans cette perspective notamment, les directions régionales se verront renforcées (19 personnels administratifs et techniques) dès 1995.

. L'article 45 de la loi, modifiant l'article 132-57 du code pénal, permet au tribunal correctionnel, sur proposition du juge de l'application des peines, de convertir en travail d'intérêt général (TIG), les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à 6 mois, à condition que la peine n'ait pas encore été mise à exécution.

L'hypothèse prévue par le nouveau texte est celle d'une mise à exécution tardive de la peine d'emprisonnement, concernant un condamné dont la réinsertion s'est réalisée depuis le prononcé du jugement. Avant la réforme, cette possibilité n'était ouverte que pour les condamnations prononcées par défaut.

Cette réforme législative ne nécessite aucun texte d'application de nature réglementaire ; il n'est pas, en l'état, possible de rendre compte dans les chiffres du développement du recours au TIG en 1995 par rapport à 1994 (en 1994 près de 19 000 mesures de TIG avaient été prises en charge par les CPAL, représentant une augmentation de près de 45 % par rapport à la situation constatée au 1er janvier 1994).

. L'article 46 de la loi, qui rétablit un article 729-2 dans le code de procédure pénale, a supprimé l'exigence du consentement des condamnés faisant l'objet d'une décision d'éloignement de nature judiciaire ou administrative à une libération conditionnelle assortie d'une obligation de quitter le territoire pour prononcer valablement la décision de libération conditionnelle. En outre, celle-ci ne sera exécutée que si la décision d'éloignement est effective.

Le projet de décret d'application modifiant la 3ème partie du code de procédure pénale (décrets) est consacré à une mise en conformité purement formelle des textes réglementaires. Ce projet sera prochainement proposé à la signature des ministres compétents et du Premier ministre.

En dehors même des cas où des mesures normatives sont par ailleurs prises, la loi de programme doit, par les moyens budgétaires qu'elle prévoit, servir d'appui pour développer plusieurs autres orientations qui contribueront à limiter la surpopulation carcérale, et à prévenir la récidive.

Il n'est pas encore possible de rendre compte, dans les chiffres, de la réduction des mises en détention provisoire (42,8 % de la population pénale au 1.1.1995 incluant les condamnés en délai d'appel ou de pourvoi ou ayant l'une de ces voies de recours) ou encore du développement des mesures de contrôle judiciaire, des injonctions thérapeutiques et autres mesures limitant le recours à l'incarcération.

L'administration pénitentiaire travaille actuellement à l'élaboration d'un tableau de bord regroupant des indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de la mise en oeuvre des moyens et la qualité des résultats obtenus par les services pénitentiaires dans l'exécution des mesures décidées par la loi de programme.

Ce faisant, elle poursuit trois objectifs :

- . maîtriser le déroulement du programme ;
- . mobiliser les services déconcentrés autour du programme, et répondre aux attentes exprimées par les personnels pénitentiaires ;
- . poursuivre et valoriser les démarches "tableaux de bord" et "rapports d'activité" engagées depuis 1993 pour accompagner le processus de déconcentration.

Cette démarche sera étendue aux mesures d'un programme d'action élaboré pour accompagner le volet pénitentiaire du PPJ.

Les indicateurs seront sélectionnés en privilégiant ceux pour lesquels une procédure de collecte est d'ores et déjà en place. A la suite d'une étude associant les services déconcentrés, ces indicateurs devraient être déterminés à la fin de l'année et mis en oeuvre sur la base des données recueillies à partir du 1er janvier 1996.

2.3. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Dans le secteur de la PJJ, la loi de programme prévoit la création de 400 emplois et une dotation de 400 MF d'autorisations de programme, pour les cinq années couvertes.

Ces moyens permettront d'améliorer le fonctionnement des services de la protection judiciaire de la jeunesse selon les orientations de la loi programme :

- . recentrage sur l'exécution des décisions pénales, notamment par le développement des mesures de réparation pénale prononcées envers de jeunes délinquants ;
- . augmentation des capacités des centres d'hébergement (+ 500 places) ;
- . accroissement des capacités de prise en charge des mineurs délinquants par les services de milieu ouvert ;
- . développement des centres de jour ;
- . recrutement de personnels médico-sociaux pour assurer l'accompagnement des jeunes dont la personnalité est déstructurée.

Dans ce cadre, la loi de finances 1995 a ouvert 90 emplois et 80 millions d'autorisations de programme.

Comme pour les services judiciaires et pour les services pénitentiaires, il est rendu compte ci-dessous des recrutements organisés en 1995, des opérations d'équipement conduites et des mesures d'accompagnement prises.

2.3.1. Les recrutements lancés pour la PJJ

Les 90 emplois ouverts à la loi de finances 1995 ont permis l'ouverture des concours de recrutement correspondants.

Directeurs	8	concours 1er semestre 95	formation initiale septembre 95/96
Educateurs	44	concours 1er semestre 95	formation initiale septembre 95/97
Psychologues	7	concours achevé	affectation le 1er septembre 1995
Assistants sociaux	10	détachement ou concours second semestre 95	affectation dernier trimestre 1995
Infirmiers	10	détachement ou concours second semestre 95	affectation dernier trimestre 1995
ATE (agent technique d'éducation)	5	concours second semestre 1995	affectation dernier trimestre 1995
Secrétaires administratifs	2	concours second semestre 1995	affectation dernier trimestre 1995
Personnels de bureau	4	concours second semestre 1995	affectation dernier trimestre 1995
TOTAL	90		

A l'exception des directeurs et éducateurs, les personnels recrutés et affectés en 1995 (soit 38 agents) recevront à leur prise de poste une formation d'adaptation à la fonction qui varie de 8 à 20 semaines.

2.3.2. Les opérations d'équipement de la PJJ

Sur les 80 MF d'autorisations de programme inscrits en LFI 1995, 47,6 MF ont été programmés pour le secteur de l'hébergement, le solde étant prévu pour les structures de milieu ouvert et les centres de jour.

Pour l'hébergement, les AP 1995 permettront :

- . l'ouverture en deux ans de 115 places nouvelles (48 dès 1995, à Châlon sur Saône, Savigny, Beauvais et Villeneuve d'Ascq ; 67 en 1996), complétées par 54 places d'hébergement individualisées hors des foyers de la PJJ ;
- . des aménagements et restructurations de services d'hébergement sans création de places.

Constituant une priorité du premier rang, le secteur de l'hébergement verra la programmation 1995 effectivement réalisée, malgré le gel partiel imposé sur les mesures nouvelles inscrites au budget 1995.

Ce gel a, en revanche, retardé la mise en place des moyens pour le milieu ouvert et les centres de jour.

2.3.3. Les mesures d'accompagnement

2.3.3.1. Le recentrage de la PJJ sur l'exécution des décisions pénales

. La loi du 8 février 1995 a modifié sur plusieurs points la procédure et la teneur du traitement des jeunes délinquants devant le juge des enfants dans le sens d'une intervention plus rapide du juge et du développement des mesures adaptées à l'échelle des délits, notamment de mesures alternatives à l'incarcération :

- Mise en place à l'égard des mineurs de la procédure de la convocation par officier de police judiciaire, préalable à l'interrogatoire de première comparution, permettant ainsi de limiter le délai entre l'interpellation du mineur mis en cause et sa comparution devant un juge des enfants (article 5 de l'ordonnance du 02.02.1945).

Cette procédure permet de garantir davantage le traitement en temps réel des infractions pénales commises par des mineurs.

- Accroissement de la palette des mesures éducatives que peut prendre seul le juge des enfants en audience de cabinet.

Outre les mesures précédemment inscrites à l'article 8 de l'ordonnance du 02 février 1945, le magistrat peut désormais, lorsque le mineur est reconnu coupable des infractions qui lui sont reprochées :

. le dispenser de toute mesure si les conditions prévues par le texte sont remplies en prévoyant, le cas échéant, que cette décision ne sera pas mentionnée au casier judiciaire ;

. prononcer sa mise sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq années ;

. le placer clans un établissement habilité à accueillir des mineurs, dans le cadre de l'ordonnance du 02.02.1945.

- Enfin la loi du 8 février 1995 a donné au juge des enfants compétence pour continuer à gérer les mesures provisoires de placement, prises à l'égard d'un mineur pendant l'instruction de son dossier, ceci jusqu'à sa comparution devant le tribunal pour enfants (article 10 dernier alinéa de l'ordonnance du 02.02.1945).

En assouplissant les règles relatives à la modification de ces mesures de placement provisoire, ce texte permet de mieux garantir suivi, d'assurer une intervention rapide lorsque le mineur se trouve en difficulté et d'éviter autant que possible des situations de rupture, voire de fugues propices à la récidive.

Il est, en août 1995, trop tôt pour rendre compte de la traduction dans les faits des pratiques encouragées par ces nouveaux textes.

. Réparation pénale et travaux d'intérêt général

A défaut de pouvoir encore citer les chiffres illustrant le développement de ces mesures en 1995, (la loi de programme assigne par exemple un objectif de 9000 mesures de réparation pénale par an), on peut donner quelques points de repère sur l'évolution en 1994 de ces mesures alternatives.

Depuis la réforme de l'ordonnance de 1945 permettant les mesures de réparation pénale (loi du 4 janvier 1993), le nombre de jeunes concernés a considérablement augmenté : 1096 jeunes ont effectué une mesure de réparation en 1993, 3740 en 1994.

En 1993, seuls 58 tribunaux pour enfants en avaient fait usage alors qu'ils ont été 94 en 1994 à l'utiliser.

Parallèlement à la mesure de réparation, la peine de Travail d'Intérêt Général (TIG) ou de sursis assorti de l'obligation d'effectuer un TIG est également utilisée par les tribunaux pour enfants : 1023 travaux d'intérêt général étaient en cours d'exécution à la protection judiciaire de la jeunesse au 31.12.1994. Moins adaptée à la situation des mineurs que la mesure de réparation, la peine de TIG applicable uniquement pour les mineurs de plus de 16 ans n'est cependant pas marginale et joue pleinement son rôle d'alternative à l'incarcération.

2.3.3.2. Coordination de l'action de la PJJ avec celle des départements (aide sociale à l'enfance)

Cette coordination, prévue par les lois de décentralisation et rappelée par la loi de programme justice, s'intensifie progressivement en tenant compte des propositions formulées par les départements tant auprès des échelons déconcentrés de la PJJ que

dans le cadre des initiatives prises par le garde des sceaux en lien avec l'assemblée des présidents des conseils généraux (APCG): mission commune des inspections des affaires sociales et des services judiciaires, groupe de travail commun PJJ-APCG sur la saisine de la justice des mineurs...

. Financement

Les procédures de tarification conjointe, après une période de mise en place, ont dans la plupart des départements trouvé leur rythme de croisière. Lorsque c'est nécessaire, elles sont complétées de plus en plus fréquemment par des contrôles administratifs, financiers et pédagogiques communs.

A la demande de plusieurs conseils généraux (Gironde, Ile-et-Vilaine, Seine-et-Marne...), une réflexion est ouverte sur une éventuelle modification des modes de financement par prix de journée. En lien avec les services concernés du ministère des affaires sociales et de celui du budget, des expérimentations de formules nouvelles sont à l'étude ainsi que l'éventualité d'une réforme des textes réglementaires actuellement en vigueur. Les services du ministère de l'intérieur et de l'APCG doivent y être associés très prochainement.

. Recueil de données statistiques

Conformément aux conclusions du rapport de la mission commune des inspections générales, un groupe de travail Affaires Sociales - Justice - APCG se met en place pour améliorer les recueils de données et de développer des exploitations statistiques communes, conditions indispensables à une meilleure collaboration.

. Contractualisation des collaborations

Les conventions et protocoles d'accord entre les conseils généraux et la justice (PJJ et/ou juridictions) se multiplient. Ils viennent s'ajouter aux 37 accords contractuels recensés dans 24 départements fin 1994. Ils portent notamment sur le signalement de mineurs en danger, la mise en place de services d'assistance éducative en milieu ouvert... et associent fréquemment de nombreux partenaires tels que l'éducation nationale ou les associations.

Le garde des sceaux, le ministre des affaires sociales et le président de l'APCG préparent un texte incitant les présidents des conseils généraux à développer cette pratique tandis que des instructions ont été données dans le même sens aux services déconcentrés de la PJJ.

. Schémas d'équipements (relance de la mise en oeuvre de la loi du 6 janvier 1986)

Les départements, souvent sur proposition des services de la PJJ, sont de plus en plus nombreux à entreprendre l'élaboration de schémas départementaux conjoints (Moselle, Mayenne, Sarthe, Pas de Calais...). Les instructions dans ce sens ont été renouvelées à l'adresse des échelons déconcentrés et une actualisation du projet national de service, permettant un cadrage national, est prévue.

. Formation et communication

Afin de faciliter la communication entre les services départementaux, ceux de la PJJ et les juridictions, des lieux de réflexion et de formations communes se mettent en place. A titre expérimental, l'ENM, en lien avec la DPJJ et l'APCG, a réalisé début avril 95 une session de formation commune à des magistrats, des responsables des services départementaux et des agents de la PJJ. Il est prévu d'articuler les dispositifs de formation publique territoriale et de la justice pour développer des actions communes.

Par ailleurs, la direction de la PJJ participe à diverses instances nationales aux côtés des représentants des conseils généraux. C'est, par exemple, le cas de la commission nationale d'agrément des conventions collectives et du comité technique de la prévention spécialisée.

2.4. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

2.4.1. Les recrutements

. Les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

La loi de programme prévoit d'une part, la création de 105 emplois budgétaires de magistrats et d'autre part, le recrutement à titre temporaire de 75 magistrats.

La loi de finances initiale pour 1995 a créé 22 emplois budgétaires et ouvert des crédits pour la rémunération du 15 magistrats recrutés à titre temporaire.

Afin de répondre à l'objectif de réduction des délais de jugement la gestion des effectifs en 1995 tend à rapprocher le plus possible les effectifs réels des effectifs budgétaires.

Ainsi, le taux de vacance qui s'élevait à 6,1 % au 1er janvier 1995 est de 3,6 % au 30 juin 1995 et devrait être de 1,2 % au 31 décembre 1995 (2,9 % au 31 décembre 1994).

Enfin, 11 magistrats recrutés à titre temporaire ont été détachés entre le 1er janvier 1995 et le 31 mars 1995, le solde, soit 4 magistrats, l'étant au 1er juillet 1995.

. Les fonctionnaires du Conseil d'Etat, des cours et tribunaux administratifs

La loi de programme prévoit la création de 200 emplois budgétaires de fonctionnaires : 45 emplois ont été créés par la loi de finances pour 1995.

Comme pour les magistrats, la gestion des effectifs vise à rapprocher au maximum les effectifs réels des effectifs budgétaires.

Au 1er janvier 1995, le taux de vacance était de 7,6 %, au 30 juin de 3,9 % et devrait s'élever à 0,8 % au 31 décembre 1995 (rappel : 4 % au 31 décembre 1994).

2.4.2. Les opérations d'équipement

200 MF (AP) sont prévus à ce titre par la loi de programme.

40 MF (AP) ont été ouverts par la loi de finances pour 1995, soit la totalité de la dotation du chapitre 57-51 (37 MF en CP).

Le maintien du dispositif de régulation budgétaire conduit, compte tenu des délais incompressibles de lancement et de réalisation des opérations et de la nécessité de prévoir des tranches fonctionnelles, à retarder les opérations prévues par la loi de programme. A la mi-août en effet, près de 90 % de AP disponibles (hors gel) étaient affectées.

Au 31 décembre 1995 la totalité des AP ouvertes pourraient être affectées et 35 MF de CP ordonnancés (soit un report de 2 MF sur 1996) si le gel était levé dans les plus brefs délais.

2.4.3. Les mesures d'accompagnement

. Texte pris en application des lois du "PPJ"

Deux décrets du 3 juillet 1995 sont parus au journal officiel, l'un concernant le Conseil d'Etat, l'autre les tribunaux administratifs et les cours (juge statuant seul et exécution des jugements), pris en application de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

. Eléments sur la mise en oeuvre des objectifs de fond pour l'amélioration du fonctionnement de la justice

Le rapport annexé à la loi de programme indique que les délais moyens de jugement devraient être ramenés à un an.

Il est prématuré à ce jour d'indiquer à quel niveau se situent ces délais de jugement car les statistiques sur l'année 1995, première année d'exécution de la loi de programme, ne seront disponibles que début 1996.

Toutefois, il semblerait que les entrées et les sorties dans les tribunaux administratifs s'équilibrent et que le Conseil réduise sensiblement ses délais de jugement.

*

* *

CONCLUSION

Ce compte-rendu de l'exécution de la loi de programme en 1995 fait ressortir les actions engagées et les dispositifs mis en place par le ministère de la Justice pour s'assurer d'une utilisation rapide et optimale des moyens budgétaires qui lui seront confiés en application de la loi de programme.

Il montre aussi l'importance, dans le but d'une gestion optimale des moyens, de, garantir, en gestion la pleine disponibilité des emplois et des crédits.

Au-delà de cette condition d'administration élémentaire, il conviendra de confirmer, pour les 4 années restant à couvrir au titre de la loi de programme, deux engagements complémentaires :

. celui des accompagnements budgétaires hors emplois et hors équipement. Les seuls moyens expressément chiffrés par la loi de programme ne peuvent en effet suffire à régler tous les besoins de la justice (administration centrale, formation, fonctionnement...);

. celui des ambitions à prévoir pour les moyens de la justice au delà de la loi de programme elle même.

Sur ces deux plans, le projet de loi de finances pour 1996 témoigne de la volonté ferme du Gouvernement.

En contrepartie, les mesures seront prises pour une rigueur encore accrue dans la gestion des moyens et de l'amélioration des services.

*

* *

Rapport d'exécution de la loi de programme Justice en 1995

ANNEXES

**Rapport sur l'exécution de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995,
relative à la Justice.**

Liste des annexes

- Loi n° 95-9 du 6 janvier 1995 (loi de programme)
- Evolution de la durée des affaires civiles sur 5 ans (1990-1994)
- Evolution du taux de classement sans suite au pénal sur 6 ans (1989-1994)
- Evolution de la population carcérale (taux d'occupation des établissements pénitentiaires au 1er janvier 1995, au 1er juillet 1995, au 1er août 1995)
- Taux d'encadrement des détenus par le personnel de surveillance (ratio de 1975 à 1995)
- Activité des tribunaux pour enfants au pénal (1992 - 1993)
- Evolution des flux et des stocks d'affaires traitées par les juridictions administratives - Délais moyens de jugement (1990-1994)

ANNEXE 1

LOIS

LOI de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995
relative à la justice (1)

NOR : INTX9400060L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté.

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. - Sont approuvées les orientations du rapport annexé à la présente loi.

Art. 2. - 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, afin de contribuer à la mise en œuvre du rapport annexé, pour les années 1995 à 1999.

Art. 3. - Le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de cette programmation est fixé à 8,1 milliards de francs, ainsi répartis :

- services judiciaires : 4,5 milliards ;
- administration pénitentiaire : 3 milliards ;
- protection judiciaire de la jeunesse : 0,4 milliard ;
- juridictions administratives : 0,2 milliard.

Art. 4. - 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 :

Services judiciaires.....	1 400
dont :	
Magistrats.....	300
Fonctionnaires.....	1 020
Magistrats exerçant à titre temporaire (en équivalent temps plein).....	80
Conseil d'Etat et juridictions administratives.....	380
dont :	
Magistrats, emplois de conseiller de 2 ^e classe, conseiller de 1 ^{re} classe, conseiller hors classe, président, président hors classe de tribunal administratif.....	180
Fonctionnaires.....	200
Administration pénitentiaire.....	3 920
Protection judiciaire de la jeunesse.....	400

Art. 5. - Avant le 31 décembre 1995, le Gouvernement présentera au Parlement ses orientations relatives à la révision de la carte judiciaire.

Art. 6. - 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 opéra-

tions de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, le budget de la justice au cours de l'exercice en cours.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 6 janvier 1995.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

EDOUARD BALLADUR

Le ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice,

PIERRE MÉHAIGNERIE

Le ministre du budget,
porte-parole du Gouvernement,

NICOLAS SARKOZY

Le ministre de la fonction publique,
ANDRÉ ROSSINOT

RAPPORT ANNEXÉ

La loi de programme a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice par l'attribution de moyens supplémentaires de 1995 à 1999 : 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 moyens des juridictions 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 afin que les équilibres locaux soient sauvegardés. 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.

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 nécessairement et entouré d'équipes composées de fonctionnaires, de conciliateurs, de médiateurs et d'assistants qui préparent son travail et traitent à leur niveau les dossiers qu'il leur confie.

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

Ces réformes s'accompagneront 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 sera fait appel à des magistrats exerçant à titre temporaire dans les juridictions de premier degré - dans un premier temps, une expérience sera menée dans deux ou trois cours d'appel - sur la base de 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 sera affecté aux besoins prioritaires pour assurer la sécurité des personnes, la pérennité des ouvrages et l'adaptation fonctionnelle des locaux ainsi qu'à la réduction du déficit de 250 000 mètres carrés de surfaces utiles judiciaires hors Paris, dont 100 000 dans les départements prioritaires.

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 chefs de cour ; 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 dignité de la justice exige que la situation matérielle des magistrats soit améliorée et que les chefs de juridiction soient placés dans une position comparable à celle des représentants territoriaux de l'Etat.

II. - L'administration pénitentiaire

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

Afin de mieux faire face aux problèmes posés par la surpopulation carcérale, le sous-encadrement des détenus et 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.

Des travaux d'aménagement, d'un montant de 900 000 000 F, 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 œuvre une nouvelle politique pénale

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

La détention provisoire doit être l'exception.

Les peines inférieures à six mois doivent pouvoir être converties en travaux d'intérêt général.

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.

III. - La protection judiciaire de la jeunesse (P.J.J.)

La protection judiciaire de la jeunesse doit, 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 400 000 000 F d'investissements.

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.

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 arrêter 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.

Les centres d'hébergement à qui les cas les plus difficiles sont confiés verront leur capacité augmenter de 40 p. 100, 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 cœur ou à proximité immédiate des zones difficiles.

2. Améliorer la qualité de ses interventions

Un effort d'encadrement sera consenti en faveur des centres de jour, 50 p. 100 des jeunes confiés à ces centres étant en rupture d'obligation scolaire, 80 p. 100 d'entre eux ayant un niveau scolaire inférieur au C.M. 1, 30 p. 100 ne sachant ni lire, ni écrire, ni compter.

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

IV. - La juridiction administrative

Les délais moyens de jugement devraient 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 200 000 000 F pour les juridictions.

1. Augmenter les effectifs de magistrats et de fonctionnaires

Pour mieux faire face à l'accroissement des contentieux portés devant les tribunaux administratifs comme devant les cours

administratives d'appel, est prévue la création de vingt et un emplois de magistrat par an pendant cinq ans, dont des emplois de conseiller hors classe, de président et de président hors classe de tribunal administratif.

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 magistrat s'accompagneront de créations d'emplois de fonctionnaire dans les greffes.

2. Renforcer les moyens des juridictions

Deux nouveaux tribunaux administratifs seront institués en Ile-de-France. Deux nouvelles cours administratives d'appel seront créées pour permettre un rééquilibrage des ressorts géographiques de ces cours.

(1) Travaux préparatoires : loi de programme n° 95-9.

Assemblée nationale :

Projet de loi de programme n° 1333 ;

Rapport de MM. Marcel Porcher, Jean-Pierre Bastiani et Philippe Houillon, au nom de la commission des lois, n° 1427, et annexe ; avis de M. Raymond Marcellin, au nom de la commission des finances, n° 1439 ;

Discussion et adoption le 5 juillet 1994.

Sénat :

Projet de loi de programme, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, n° 586 (1993-1994) ;

Rapport de M. Pierre Fauchon, au nom de la commission des lois, n° 30 (1994-1995) ;

Discussion et adoption le 21 octobre 1994.

Assemblée nationale :

Projet de loi de programme, modifié par le Sénat, n° 1604 ;

Rapport de M. Philippe Houillon, au nom de la commission des lois, n° 1681 ;

Discussion et adoption le 21 novembre 1994.

Sénat :

Projet de loi de programme, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 87 (1994-1995) ;

Rapport de M. Pierre Fauchon, au nom de la commission des lois, n° 116 (1994-1995) ;

Discussion les 12 et 13 décembre 1994 et adoption le 13 décembre 1994.

Assemblée nationale :

Projet de loi de programme n° 1792 ;

Rapport de M. Philippe Houillon, au nom de la commission mixte paritaire, n° 183 ;

Discussion et adoption le 22 décembre 1994.

Sénat :

Projet de loi de programme ;

Rapport de M. Pierre Fauchon, au nom de la commission mixte paritaire, n° 179 (1994-1995) ;

Discussion et adoption le 22 décembre 1994.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Décret n° 95-10 du 6 janvier 1995 modifiant certaines dispositions du décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat

NOR : FPPA9400145D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, porte-parole du Gouvernement, et du ministre de la fonction publique,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 9 ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat modifiée, notamment ses articles 12, 13 et 17 ;

Vu le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en date du 25 octobre 1994 ;

Le Conseil d'Etat entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. - L'article 2 du décret du 28 mai 1982 susvisé est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Il est ajouté, après la première phrase du premier alinéa, les dispositions suivantes :

« Il est également saisi des projets de loi, dérogeant aux lois précitées, relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat. »

II. - Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du même article, le mot « également » est supprimé.

III. - Après le deuxième alinéa du même article, il est inséré les deux alinéas ci-après, qui deviennent les troisième et quatrième alinéas :

« Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est consulté sur les problèmes relatifs à l'hygiène, la sécurité du travail et la médecine de prévention dans la fonction publique de l'Etat. »

« Il est chargé d'examiner les questions d'ordre général relatives à l'élaboration, à la mise en œuvre et au bilan des actions liées à la modernisation du service public, aux restructurations administratives, à la déconcentration et aux implantations des administrations publiques sur le territoire. »

Art. 2. - L'article 3 du décret du 28 mai 1982 susvisé est ainsi rédigé :

« Art. 3. - Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est composé de quarante membres nommés par décret dont vingt sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires de l'Etat les plus représentatives et vingt en qualité de représentants de l'administration. »

ANNEXE 2

AFFAIRES CIVILES

EVOLUTION DE LA DUREE DES AFFAIRES

- | | |
|------------------|--|
| Partie I | <ol style="list-style-type: none">1. Données de cadrage par type de juridiction (TGI - TI - CA)
Evolution sur 5 ans2. Répartitions des durées moyennes devant les TGI3. Répartitions des durées moyennes devant les TI4. Durées moyennes relatives à des contentieux particuliers |
| Partie II | <p>Incidence des réformes récentes (surendettement, JEX, JAF)
sur l'évolution des durées moyennes</p> <ol style="list-style-type: none">1. Durée moyenne devant les TGI2. Durée moyenne devant les TI |
| Rappel | <p>Définition et méthode de calcul de la durée des affaires terminées</p> |

Avertissement

Cette note présente des résultats rapides issus des données provisoires 1994 du Répertoire Général Civil et des Cadres du Parquet.

I.1 - DONNEES DE CADRAGE PAR TYPE DE JURIDICTION

Un des objectifs de la loi de programme relative à la justice est de diminuer la durée de traitement des affaires de :

- 14 à 12 mois pour les Cours d'Appel
- 9 à 6 mois pour les TGI
- 5 à 3 mois pour les TI

COURS D'APPEL

La durée des affaires a diminué d'un mois entre 1990 et 1992 malgré une augmentation des affaires nouvelles (de 167 803 à 182 794). Par contre, elle s'est stabilisée en 1993 et 1994 autour de 13,3 mois en moyenne nationale. Le recrutement de 43 conseillers de 2ème grade en 1994 et 1995 est trop récent pour que l'on voie apparaître une nouvelle diminution de cet indicateur (43 conseillers sur un total de 795 en fonction).

TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

La diminution de la durée des affaires de un demi mois constatée entre 1993 et 1994 recouvre une moyenne, toutes natures de contentieux confondues. En réalité, cette diminution est mécanique et due à un accroissement important des saisines des JEX (affaires de courte durée traitées à 80 % par les TGI) et à une augmentation des saisines des JAF en raison du transfert de compétence du TI au TGI en 1994 en matière de contentieux familial (affaires de courte durée également hors divorce).

TRIBUNAUX D'INSTANCE

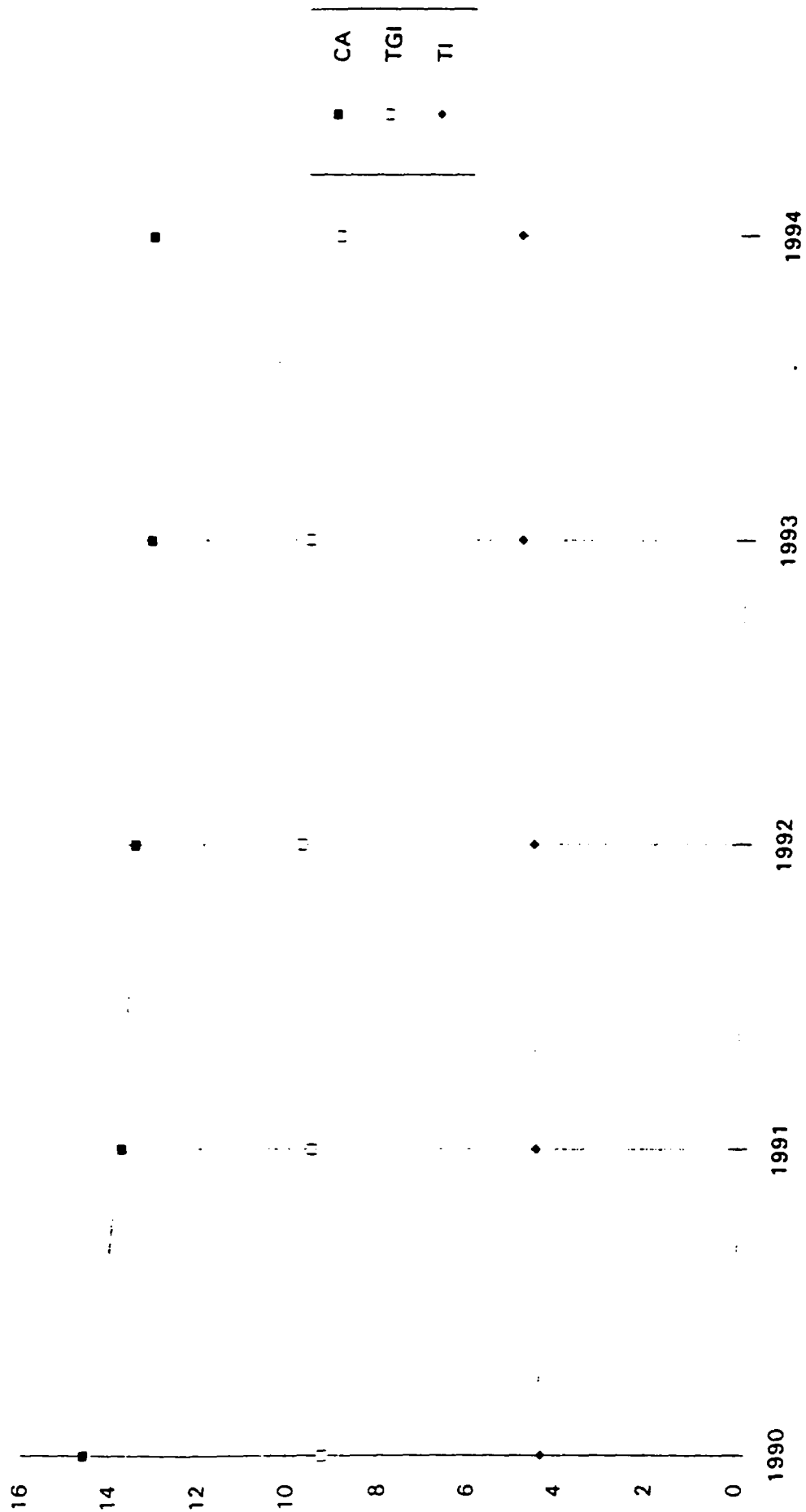
La durée des affaires terminées augmente régulièrement de 1990 à 1993 en raison principalement du gonflement du contentieux du surendettement. L'indicateur se stabilise autour de 5 mois en 1993 et 1994.

Durée moyenne des affaires terminées (en mois) selon les juridictions

	1990	1991	1992	1993	1994
CA	14,6	13,8	13,5	13,3	13,3
TGI	9,2	9,5	9,8	9,7	9,1
TI	4,3	4,5	4,6	5,1	5,2

(Source RGC)

DUREE des AFFAIRES par TYPE de JURIDICTION



I.2 - REPARTITION DES DUREES MOYENNES DEVANT LES TGI

Le premier graphique suivant indique le pourcentage cumulé d'affaires terminées en 1 mois, puis 2 mois, 3 mois.....

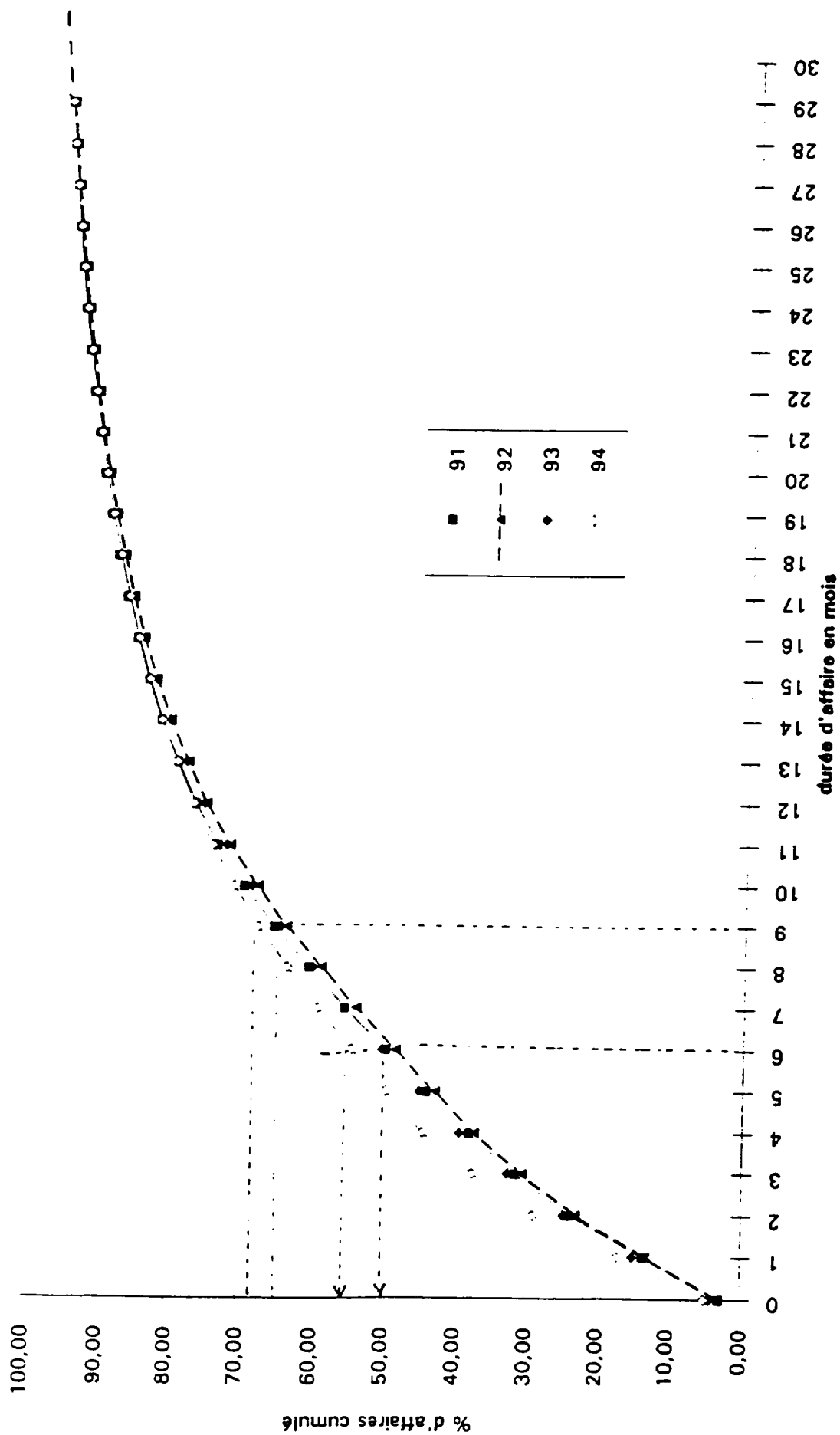
Il permet d'indiquer qu'en 1994, 68 % des affaires ont été terminées en moins de 9 mois, alors que celles terminées en 6 mois (orientation du PPJ) ne représentent que 55 % des affaires évacuées au cours de l'année 1994.

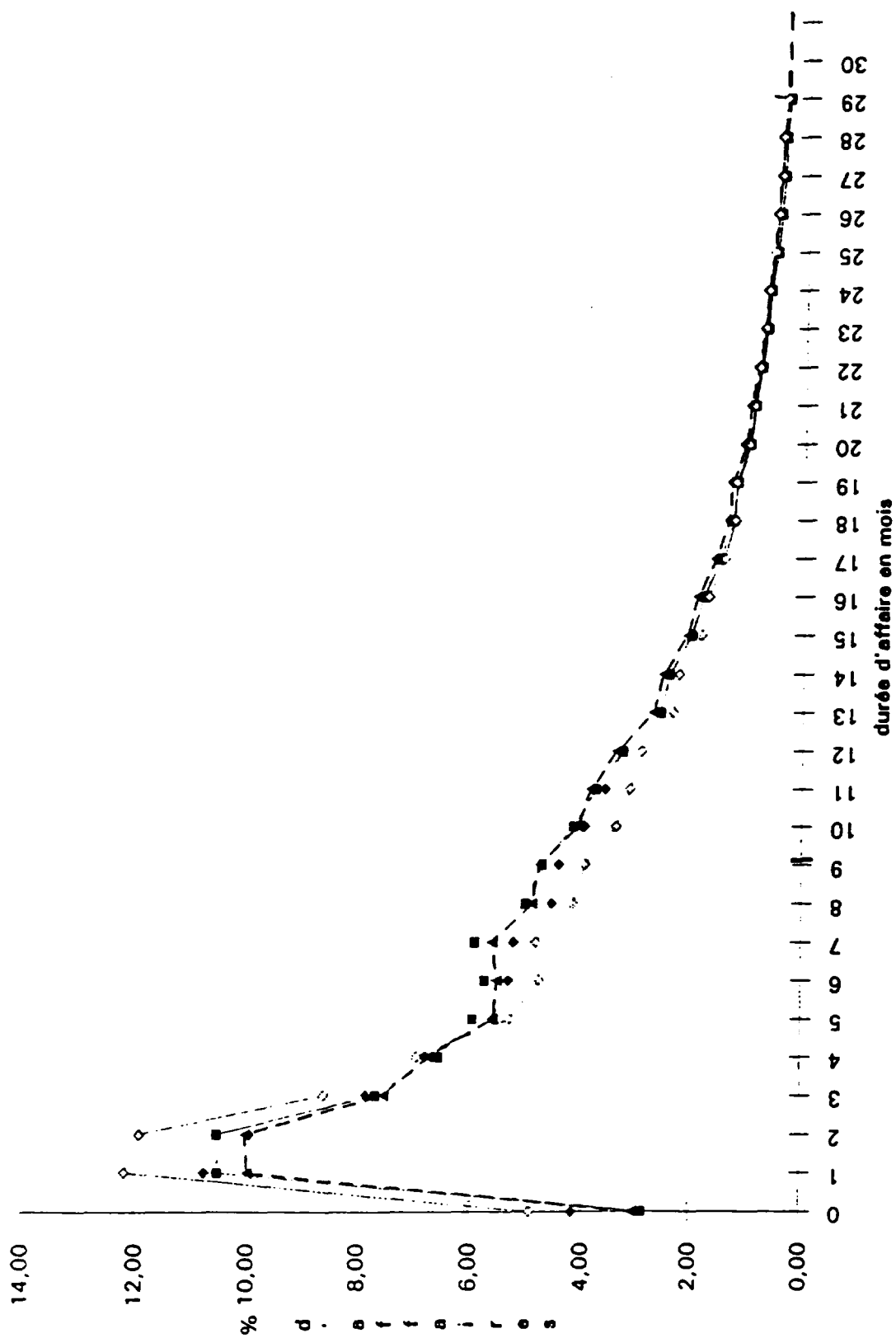
L'augmentation du nombre d'affaires courtes (JAF et JEX) se traduit sur la courbe par un pourcentage légèrement plus élevé d'affaires terminées en 1994 au bout de 9 mois, soit 68 % au lieu de 65 % les années précédentes, et 55 % au lieu de 50 % pour une durée de 6 mois.

Enfin, en 1994, 50 % des affaires ont été terminées en moins de 5 mois.

Au-delà de 9 mois, les structures restent les mêmes, confirmant ainsi que la légère baisse de la durée moyenne devant les TGI n'est que mécanique et entièrement due à l'augmentation des procédures devant les JAF (hors divorce) et les JEX. Le second graphique en données non cumulées confirme ce constat.

DUREE TGI



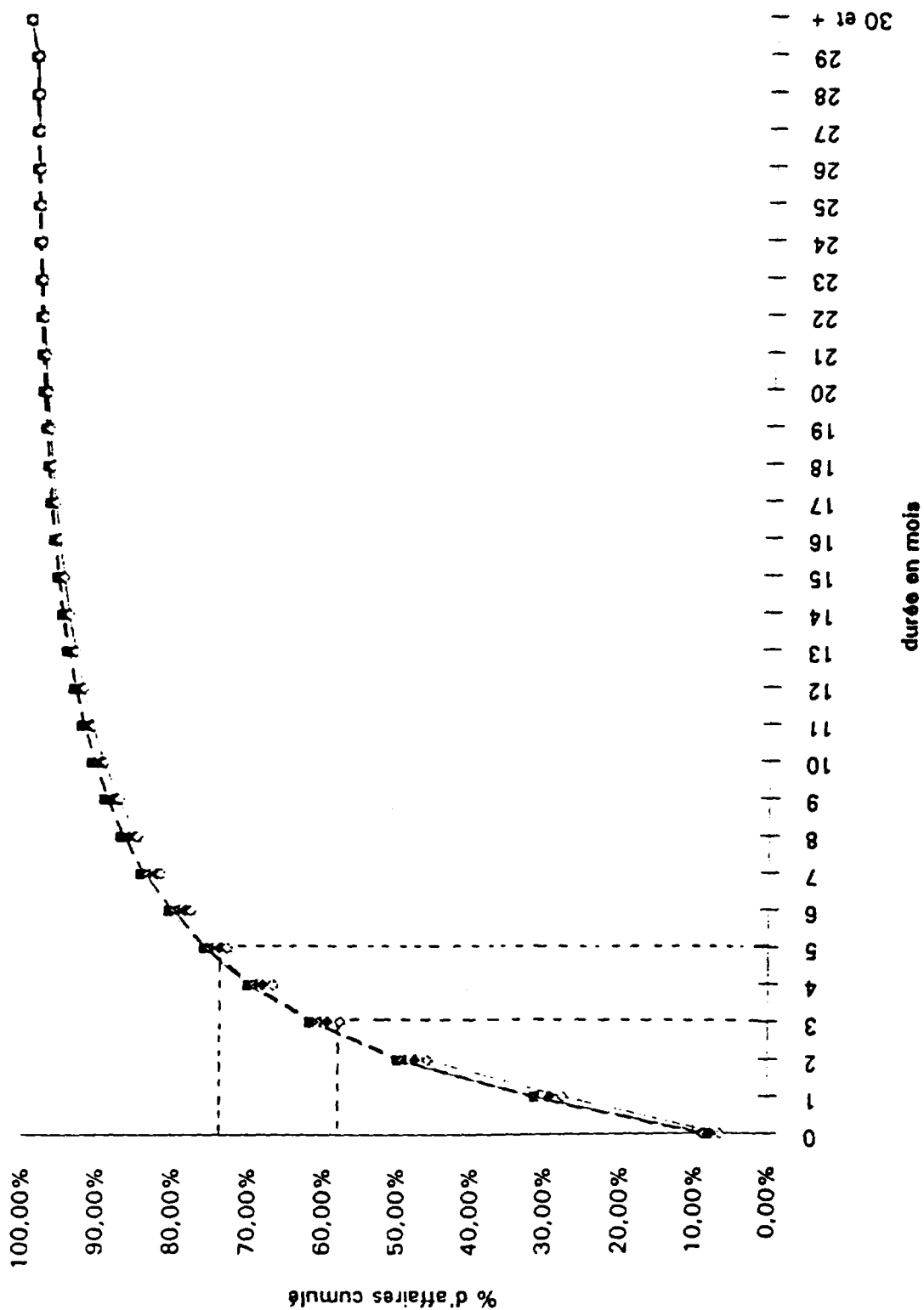


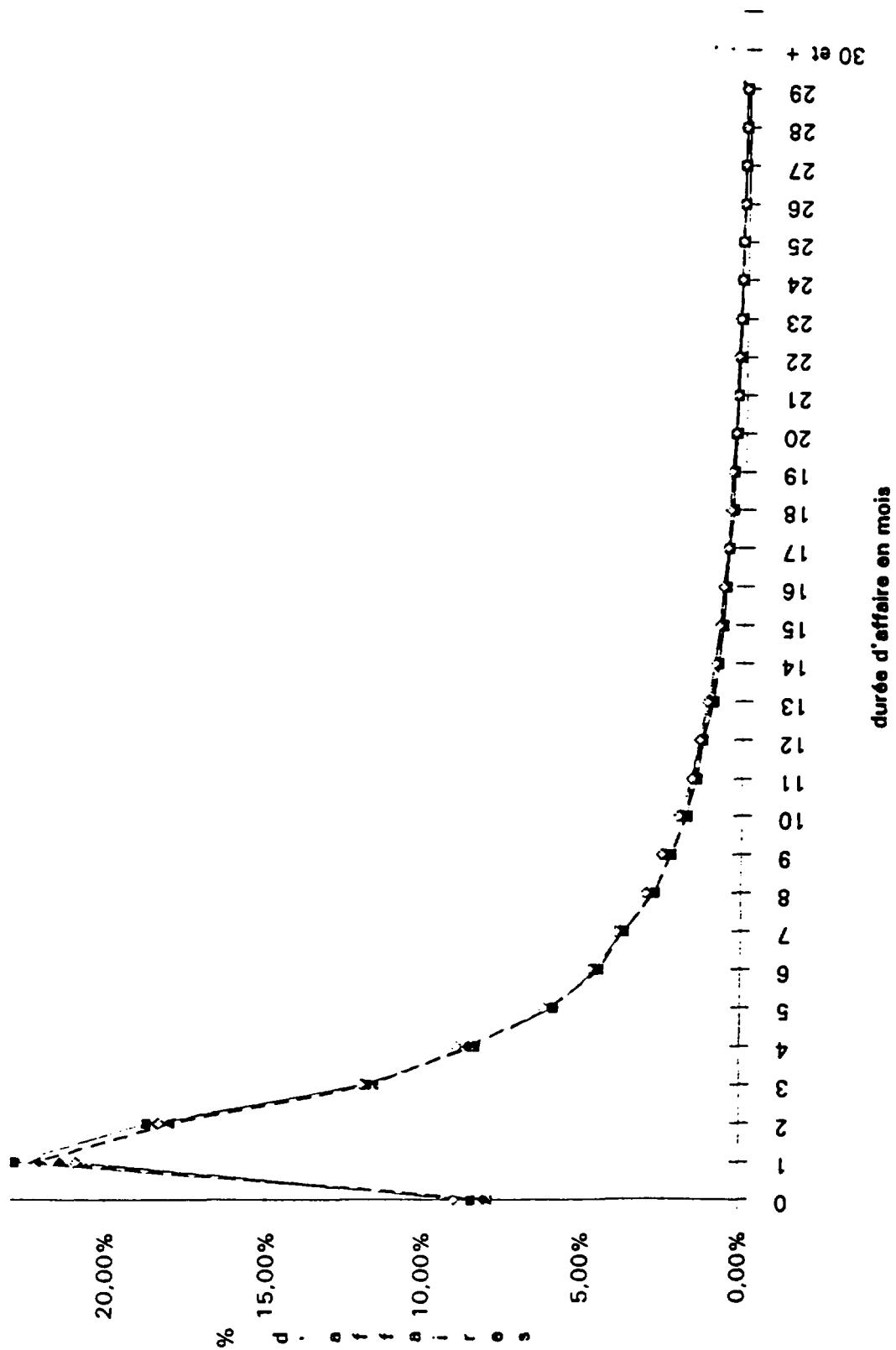
I.3 - REPARTITION DES DUREES MOYENNES DEVANT LES TI

Contrairement aux TGI, aucune évolution n'est sensible en 1994. En effet, la durée des affaires transférées devant les JAF était proche de la moyenne, tous contentieux confondus.

Les deux graphiques suivants indiquent une structure analogue pour les cinq dernières années.

En 1994, on remarque que 74 % des affaires terminées ont été évacuées en moins de 5 mois et seulement 58 % en moins de 3 mois (orientation du PPJ).





I.4 - DUREES MOYENNES RELATIVES A DES CONTENTIEUX PARTICULIERS

Des indicateurs de durée des affaires terminées sont fournis ci-après pour certains contentieux de masse. Ils ont pour objet d'illustrer que les stratégies des différents intervenants aux procès civils, ou que les délais imposés par la procédure civile, peuvent avoir une incidence importante sur la durée moyenne prise comme référence, tous contentieux confondus. Ces facteurs (délai de 6 mois après l'ordonnance de non conciliation pour assigner en divorce pour faute, délai incompressible de 3 mois pour la réitération dans le cas du consentement mutuel, stratégie de renvois à l'initiative des parties, délais des expertises judiciaires...), sont également à prendre en compte dans toute politique de diminution de la durée de traitement, indépendamment des moyens et du fonctionnement des tribunaux.

»

TGI (moyenne 94 = 9,1 mois)

► JAF

Divorces par consentement mutuel	= 9,3 mois
Divorces pour faute	= 14,3 mois
Divorce en moyenne	= 11,1 mois
Après-divorce et enfants naturels	= 4,6 mois

► Affaires où les expertises sont nombreuses

Contrat de construction	= 15,3 mois
Responsabilité (véhicule impliqué)	= 16 mois

► Loyers commerciaux = 15,2 mois

TI (moyenne 94 = 5,2 mois)

► Surendettement	= 6,3 mois
► JEX	= 3 mois

**Durées moyennes JEX et Surendettement
pour 1993 et 1994**

	TI		TGI	
	1993	1994	1993	1994
JEX	3,7	3,0	2,2	2,9
Surendettement	6,8	6,3	7,5	6,5

Remarque : les durées de traitement devant le JEX (hors surendettement) et du surendettement sont les mêmes en 1994 devant les TGI et les TI

CA (moyenne en 1994 = 13,3 mois)

- ▶ Divorces (en moyenne) = 12,5 mois
- ▶ Contrats de construction = 18 mois
- ▶ Responsabilité (véhicule impliqué) = 18,6 mois

**Partie II - INCIDENCE DES REFORMES RECENTES (surendettement, JEX, JAF)
SUR L'EVOLUTION DES DUREES MOYENNES**

II.1 - TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Durée moyenne (en mois) des affaires terminées devant les TGI
par nature de contentieux (réforme JAF-JEX)

	1990	1992	1992	1993	1994
Moyenne : tous contentieux y compris (1) (2) et (3)	9,2	9,5	9,8	9,7	9,1
JAF transféré des TI (1)	-	-	-	-	3,1
JEX (2)	-	-	-	2,2	2,9
Surendettement (3)	-	-	-	7,5	6,5
Moyenne hors (1) (2) et (3)	9,2	9,5	9,8	10,1	10,0

(Source RGC)

Les tribunaux de grande instance sont saisis de 80 % des demandes devant les JEX hors surendettement ; par contre ils ne traitent que 18 % des demandes de redressement judiciaire civil massivement délégué aux TI (82 %).

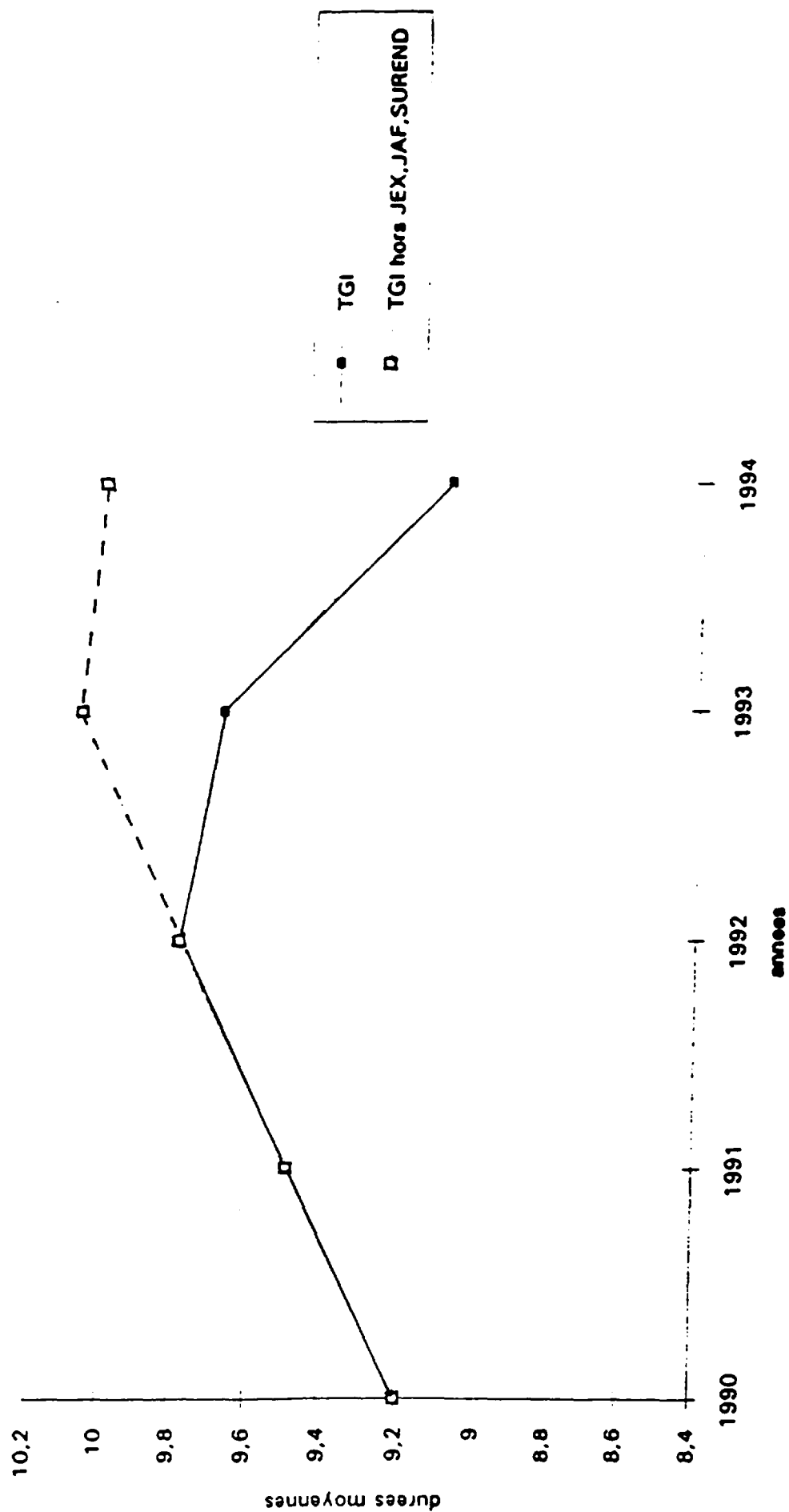
L'importance du nombre de saisines des JEX (32 000 dès 1993) se terminant en moins de 3 mois est la cause de la diminution de la durée moyenne dès 1993.

Cette diminution a été doublement renforcée en 1994 par un accroissement des saisines des JEX et selon le même processus par le transfert des TI des affaires relatives au droit de la famille (également de courte durée : 3 mois).

En conséquence, la durée moyenne des affaires terminées devant les TGI a diminué de 0,6 mois en 1994, passant de 9,7 à 9,1 de 1993 à 1994.

Par contre, la durée des affaires relatives au contentieux général devant les TGI (hors JEX et JAF) a augmenté selon le même rythme de 1990 à 1993, passant de 9,2 à 10,1 ; cette tendance semble se stabiliser en 1994.

DUREES MOYENNES TGI: influence du JEX, et du JAF et SURENDETTEMENT transférés



II.2 - TRIBUNAUX D'INSTANCE

Durée moyenne en mois des affaires terminées
devant les TI

	1990	1991	1992	1993	1994
Moyenne tous contentieux	4,3	4,5	4,6	5,1	5,2
Surendettement			5,8	6,8	6,3
Hors surendettement	4,3	4,5	4,6	5	5,1

(Source RGC)

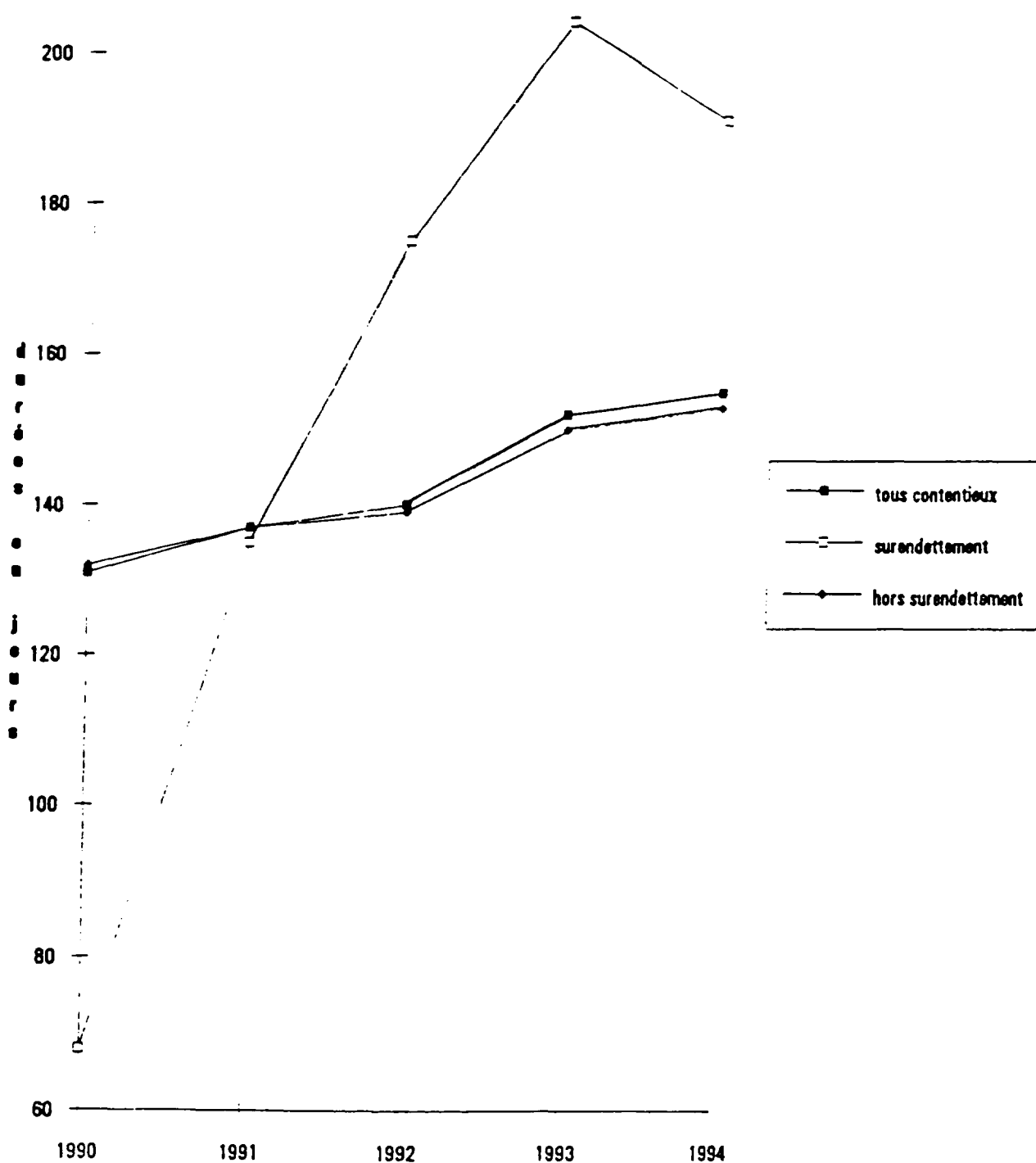
La durée moyenne des affaires terminées a tendance à augmenter très légèrement devant les TI depuis 5 ans.

Elle paraît due en 1993 à une augmentation sensible du nombre d'affaires évacuées par les TI par rapport à celui de 1992 (+ 5,9 %).

En 1993, les procédures de surendettement (redressement judiciaire civil) ne représentant que 5 % du total des affaires, bien que plus longues, ne peuvent avoir d'incidence importante sur l'indicateur de durée moyenne.

Le graphique suivant a dû être élaboré en exprimant la durée en jours tant cette incidence est faible.

DUREES MOYENNES PAR ANNEE DEVANT LES T.I.



Rappel : DEFINITION ET METHODE

L'indicateur de durée est obtenu de la manière suivante :

Pour chaque affaire civile terminée au cours d'une année, la durée de traitement est l'intervalle de temps calculé entre la date de saisine de la juridiction et celle de la décision la déssaisissant.

Les indicateurs présentés sont des moyennes arithmétiques France entière des durées de traitement de toutes les affaires terminées au cours d'une année. .

Il convient de rappeler pour une meilleure appréciation de cet indicateur les 4 points suivants :

- ▶ Les juridictions ayant des pratiques différentes, certaines enregistrent la date de saisine, d'autres la date d'enrôlement.
- ▶ De la même manière, la date de fin d'affaire est soit celle du prononcé de la décision, soit celle à laquelle elle est délivrée ou notifiée.
- ▶ Le fichier d'affaires terminées 1994 n'est pas encore redressé des trous de collecte.
- ▶ Cet indicateur ne concerne que les affaires effectivement terminées au sens où la juridiction est déssaisie. Il ne tient pas compte des stocks d'affaires en cours.
Les affaires sont celles couvertes par le champ du Répertoire Général Civil uniquement.

Néanmoins, les informations ci-jointes étant fournies en moyenne et France entière, ces quatre inconvénients n'empêchent pas de présenter des évolutions de la durée en série sur 5 années, l'indicateur de référence du PPJ ayant été calculé de la même manière.

ANNEXE 3

AFFAIRES PENALES

EVOLUTION DU TAUX DE CLASSEMENT SANS SUITE EN 1994

Une source permanente (les cadres du parquet) permet d'analyser les classements sans suite sur les six dernières années. Les évolutions qui apparaissent sont suffisamment lourdes pour résister à l'imprécision relative de cette source.

Les procédures transmises au parquet (plaintes, procès-verbaux) se répartissent en deux catégories selon que l'auteur est connu ou inconnu. Le nombre de procédures avec auteur inconnu croît fortement de 1989 à 1994 : + 10 % en moyenne par an. Par contre, le nombre de procédures avec auteur connu, en baisse lente jusqu'en 1991, a connu une forte chute en 1992 et 1993 : la dépenalisation de certaines infractions de masse, principalement les chèques sans provision en 1992, influe grandement sur cette évolution.

Une conséquence de ces évolutions divergentes est que la part des procédures avec auteur connu transmises aux Parquets (seules susceptibles de donner matière à des poursuites) ne cesse de décroître : 63 % en 1989, 41 % en 1994.

Le nombre de classements sans suite est fluctuant : forte augmentation de 1989 à 1992, diminution en 1993 et légèrement augmentation en 1994.

Le taux global de classement sans suite - nombre total de classements rapporté au nombre total de procédures transmises aux parquets la même année - constitue la référence suivie dans le PPJ. Il a atteint le chiffre de 79 % en 1994, poursuivant sa hausse ininterrompue depuis 1989.

Ce taux doit être analysé différemment selon qu'il s'agit de procédures avec auteur connu ou inconnu. L'augmentation constatée est due à l'importance croissante du nombre de procédures avec auteur inconnu. La part de ces procédures dans les classements sans suite passe de 53 % en 1989 à 75 % en 1994.

Le taux de classement sans suite pour les procédures avec auteur connu diminue régulièrement de 1989 à 1993, passant de 52 % à 42 %. 1994 constitue une interruption de cette tendance : le taux remonte à 49 % pour cette année.

Dans les classements sans suite, on peut isoler les procédures alternatives aux poursuites qui sont des "réponses judiciaires" du parquet. Il s'agit des médiations pénales (dédommagements financiers, réparation en nature.... : loi du 4 janvier 1993, mise en oeuvre en fait dès 1992), des injonctions thérapeutiques (loi du 31 décembre 1970) et des classements sous conditions (par exemple de lieu d'hébergement, de stage de formation professionnelle.... : loi du 6 juillet 1989). Ces procédures sont en très forte croissance depuis 1992 (les chiffres ne sont pas disponibles avant cette période). Parmi elles, les médiations ne représentent qu'une faible part, mais leur volume triple de 1992 à 1994.

ANALYSE DU TAUX DE CLASSEMENT SANS SUITE

Récapitulatif 1989 - 1994 France entière

	1989		1990		1991		1992		1993		1994	
1 Procédures transmises au parquet	5 188 983	100%	5 244 233	100%	5 431 477	100%	5 801 024	100%	5 425 780	100%	5 399 740	100%
2 Procédures avec auteur connu	3 246 375	63%	3 043 432	58%	3 007 813	55%	2 694 792	46%	2 175 153	40%	2 212 092	41%
3 Procédures avec auteur inconnu	1 942 608	37%	2 200 801	42%	2 423 664	45%	3 106 232	54%	3 250 627	60%	3 187 648	59%
4 Classements sans suite	3 640 057	100%	3 748 145	100%	3 884 857	100%	4 369 876	100%	4 165 471	100%	4 264 117	100%
3 Classements sans suite auteur inconnu	1 942 608	53%	2 200 801	59%	2 423 664	62%	3 106 232	71%	3 250 627	78%	3 187 648	75%
5 Classements sans suite auteur connu	1 697 449	47%	1 547 344	41%	1 461 193	38%	1 263 644	29%	914 844	22%	1 076 469	25%
6 = 4 : 1 Taux global de classement sans suite	70%		71%		72%		75%		77%		79%	
2 Procédures avec auteur connu	3 246 375	100%	3 043 432	100%	3 007 813	100%	2 694 792	100%	2 175 153	100%	2 212 092	100%
7 Procédures donnant lieu à poursuites	1 548 926	48%	1 496 088	49%	1 546 617	51%	1 431 148	53%	1 260 309	58%	1 135 623	51%
8 Classements sans suite (1)	1 697 449	52%	1 547 344	51%	1 461 196	49%	1 263 644	47%	914 844	42%	1 076 469	49%

(1) y compris, procédures alternatives aux poursuites

	1992	1993	1994
Procédures alternatives aux poursuites	38 189	51 767	68 879
médiations	11 552	22 187	31 303
classements sous condition	21 702	23 431	29 898
injonctions thérapeutiques	4 935	6 149	7 678

Source : Cadres du Parquet, S/ D SED , ministère de la Justice

ANNEXE 4

EVOLUTION DE LA POPULATION CARCERALE ET DU TAUX D'OCCUPATION DES ETABLISSEMENTS

Ventilation par catégorie d'établissement
Effectifs - Capacités - taux d'occupation

	DETENUS PRESENTS			CAPACITES EN SERVICE			CAPACITES NORMES CIRCULAIRES 17/03/88			TAUX D'OCCUPATION		
	AU 1er Janvier 1995			AU 1er Janvier 1995			AU 1er Janvier 1995			AU 1er Janvier 1995		
	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	Total
METROPOLE												
M.A. et C.S.L.	36978	1742	38720	28687	1728	30415	28851	1740	30591	129	101	127
MAISONS CENTRALES	1967		1967	2558		2558	2738		2738	77		77
CENTRES DE DETENTIO	10284	378	10662	12604	801	13405	13722	501	14223	82	47	80
HOP FRESNES ET BAUMETTES	265	19	284	381	32	413	381	32	413	70	59	69
TOTAL METROPOLE	49494	2139	51633	44230	2561	46791	45692	2273	47965	112	84	110
OUTRE - MER	2178	94	2272	1333	63	1396	1333	63	1396	163	149	163
TOTAL GENERAL	51672	2233	53905	45563	2624	48187	47025	2336	49361	113	85	112

Ventilation par catégorie d'établissement
Effectifs - Capacités - taux d'occupation

	DETENUS PRESENTS			CAPACITES EN SERVICE			CAPACITES NORMES CIRCULAIRES 17/03/88			TAUX D'OCCUPATION		
	AU 1er JUILLET 1995			AU 1er JUILLET 1995			AU 1er JUILLET 1995			AU 1er JUILLET 1995		
	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	Total
METROPOLE												
M.A. et C.S.L.	39040	1909	40949	28888	1750	30638	28888	1750	30638	135	109	134
MAISONS CENTRALES	2026		2026	2738		2738	2738		2738	74		74
CENTRES DE DETENTION	12072	446	12518	13264	501	13765	13722	501	14223	91	89	91
HOP FRESNES ET BAUMETTES	267	18	285	381	32	413	381	32	413	70	56	69
TOTAL METROPOLE	53405	2373	55778	45271	2283	47554	45729	2283	48012	118	104	117
OUTRE - MER	2302	90	2392	1363	63	1426	1363	63	1426	169	143	168
TOTAL GENERAL	55707	2463	58170	46634	2346	48980	47092	2346	49438	119	105	119

Ventilation par catégorie d'établissement
Effectifs - Capacités - taux d'occupation

	DETENUS PRESENTS			CAPACITES EN SERVICE			CAPACITES NORMES CIRCULAIRES 17/03/88			TAUX D'OCCUPATION		
	AU 1er AOUT 1995			AU 1er AOUT 1995			AU 1er AOUT 1995			AU 1er AOUT 1995		
	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	TOTAL	Hommes	Femmes	Total
METROPOLE												
M.A. et C.S.L.	37412	1812	39224	28724	1738	30462	28888	1750	30638	130	104	129
MAISONS CENTRALES	2032		2032	2738		2738	2738		2738	74		74
CENTRES DE DETENTIO	12059	210	12269	13264	501	13765	13722	501	14223	91	42	89
HOP FRESNES ET BAUMETTES	239	10	249	381	32	413	381	32	413	63	31	60
TOTAL METROPOLE	51742	2032	53774	45107	2271	47378	45729	2283	48012	115	89	113
OUTRE - MER	2281	90	2371	1363	63	1426	1363	63	1426	167	143	166
TOTAL GENERAL	54023	2122	56145	46470	2334	48804	47092	2346	49438	116	91	115

ANNEXE 5

Evolution du ratio détenus / personnel de surveillance depuis 1975

	Surveillants	Population pénale	Ratio détenus/ surveillants	Evolution du ratio (base 100 : 1975)
1975	9 413	30 007	3.19	100.00
1976	9 913	31 790	3.21	100.60
1977	10 148	33 146	3.27	102.46
1978	10 367	35 068	3.38	106.11
1979	10 545	36 655	3.48	109.04
1980	10 942	39 709	3.63	113.84
1981	11 659	37 050	3.18	99.69
1982	12 079	34 277	2.84	89.02
1983	12 226	38 894	3.18	99.79
1984	12 596	42 836	3.40	106.68
1985	12 896	43 725	3.39	106.36
1986	13 199	47 743	3.62	113.47
1987	14 143	51 196	3.62	113.55
1988	14 837	50 407	3.40	106.57
1989	15 313	47 232	3.08	96.76
1990	16 965	47 828	2.82	88.44
1991	17 791	50 783	2.85	89.54
1992	18 135	51 828	2.86	89.65
1993	18 470	52 288	2.83	88.81
1994 *	18 945	55 400	2.92	91.73
1995**	19 388	56 500	2.91	91.42

dont 150 surnombres

prévisions budgétaires pour les effectifs de la population pénale

ANNEXE 6

ACTIVITE DES TRIBUNAUX POUR ENFANTS AU PENAL

	1992	1993
Nombre d'ordonnances	11 701	12 931
Nombre de jugements	36 701	35 355
Nombre de mineurs concernés	53 779	51 933

ANNEXE 7

EVOLUTION DES FLUX ET DES STOCKS DE 1990 à 1994 (en années brutes)

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

	1990	1991	1992	1993	1994
AFFAIRES ENREGISTREES	69 853	78 160	116 779	94 189	94 744
AFFAIRES REGLEES	58 302	70 735	88 999	94 230	96 355
STOCKS	146 914	156 081	183 766	183 747	182 257
DELAI MOYEN DE JUGEMENT	2 ans et demi	2 ans et 3 mois	2 ans et 1 mois	1 an et 11 mois	1 an et 10 mois

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

	1990	1991	1992	1993	1994
AFFAIRES ENREGISTREES	4 271	5 069	6 555	7 553	9 435
AFFAIRES REGLEES	4 753	5 711	5 726	6 871	6 716
STOCKS	7 242	6 837	7 739	8 249	10 963
DELAI MOYEN DE JUGEMENT	1 an et demi	14 mois	16 mois	14 mois	1 an et 7 mois

CONSEIL D'ETAT

	1990	1991	1992	1993	1994
AFFAIRES ENREGISTREES	9 686	10 828	11 106	10 927	9 200
AFFAIRES REGLEES	9 663	11 069	10 020	10 592	12 800
STOCKS	22 214	21 973	23 121	23 456	19 750
DELAI MOYEN DE JUGEMENT	2 ans et 3 mois	2 ans	2 ans et 3 mois	2 ans et 2 mois	18 mois