

N° 70

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexes 28 et 29), 2533 (tome I) et in-8° 555.

Sénat : 64 et 65 (tomes I, II et III, annexe 18) (1976-1977).

Loi de finances. — Justice - Magistrature - Administration pénitentiaire - Education surveillée - Services judiciaires - Tribunaux - Cours d'appel - Libertés publiques - Informatique

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
a) <i>Les dotations globales</i>	5
b) <i>La structure du budget</i>	6
c) <i>Vers une programmation des dépenses judiciaires ?</i>	8
I. — Les services judiciaires : un effort insuffisant	11
A. — Les personnels	11
a) <i>Les magistrats</i>	11
1. — La répartition géographique des postes	11
2. — Incidences de l'abaissement de la limite d'âge	12
3. — La création d'antennes cantonales ou intercantionales du tribunal d'instance	13
4. — Les conditions de travail des magistrats	14
b) <i>Les fonctionnaires : une situation catastrophique</i>	14
— l'insuffisance des effectifs	15
— l'achèvement de la fonctionnarisation des greffes	15
— le blocage de la situation	15
— les solutions	16
B. — Les tribunaux	17
a) <i>Les charges des collectivités locales</i>	17
b) <i>L'organisation judiciaire de la région parisienne</i>	18
II. — L'administration pénitentiaire : un effort interrompu	21
A. — Les personnels : une insuffisance préoccupante	21
a) <i>La stagnation des effectifs</i>	21
b) <i>Les conséquences</i>	22
c) <i>Les améliorations statutaires</i>	22
d) <i>Un effort qualitatif</i>	23
B. — Les équipements	24
a) <i>Une situation qui se dégrade</i>	24
b) <i>La population pénale</i>	24
c) <i>Conséquences de l'insuffisance des dotations</i>	25

	Pages
III. — L'éducation surveillée : un effort insignifiant	27
A. — La politique du milieu ouvert	27
B. — Un personnel insuffisant	28
C. — Les équipements	28
IV. — L'administration centrale	31
A. — Les services extérieurs communs	31
B. — La déconcentration	31
C. — L'informatisation	32
a) les objectifs	33
b) conclusions de la Commission sur l'emploi de l'informatique	37
Amendement présenté par la Commission	40
V. — Annexes	41
1. Recettes procurées à l'Etat par les services de la justice	42
2. Formation permanente des magistrats et fonctionnaires	43
3. Réorganisation de la cour d'appel de Versailles	45
4. Aide judiciaire	47
5. Sort réservé aux recommandations du comité des usagers	48
6. Politique et relations publiques de la Chancellerie	50
7. Observations de la Commission « Informatique et Libertés » sur les fichiers du Ministère	51

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget qui vous est présenté ne paraît pas digne du grand service que constitue la Justice. Le Garde des Sceaux a d'ailleurs reconnu à l'Assemblée Nationale, avec une franchise à laquelle il convient de rendre hommage, que « les moyens, tant sur le plan des effectifs que des équipements, se révéleront probablement insuffisants. »

Le précédent Garde des Sceaux, M. Lecanuet, déclarait l'an dernier, lors de la discussion de son budget devant notre Assemblée :

« Mais il est vrai aussi qu'un effort reste à entreprendre, effort qui devra se poursuivre durant un nombre encore important d'années, si nous voulons doter la magistrature de tous les moyens en personnel, en matériel et en équipement dont elle a besoin et si nous voulons que notre système de protection judiciaire de la jeunesse aussi bien que notre système pénitentiaire soient dignes d'un pays moderne et d'une démocratie avancée au plan des libertés comme du progrès social (1). »

Or, les crédits de la Justice accusent cette année une stagnation ou un fléchissement dans la plupart des secteurs. Ceci est d'autant plus grave que la structure de ce budget est très particulière.

a) Les dotations globales.

— Comme l'a souligné le Garde des Sceaux, le cap des 3 milliards est pour la première fois franchi.

Mais le passage des crédits de 2.492 millions en 1976 à 3.134 millions pour 1977 ne constitue en réalité qu'une progression de 14,6 %, abstraction faite de la prise en charge par la Justice de dépenses précédemment imputées sur le budget des Charges communes : charges relatives aux pensions (229 millions) et subvention au budget annexe de la Légion d'honneur (39 millions). Cette progression avait été de 20 % l'année dernière.

(1) J.O. Débats Sénat, séance du 3 décembre 1975, p. 4056.

— Si les *crédits de fonctionnement* augmentent globalement (2.982 millions contre 2.331 l'année dernière), les mesures nouvelles — qui représentent « l'argent frais » — ne progressent réellement (abstraction faite une fois encore des transferts venant des charges communes) que de 119 millions, soit environ 5 %, alors que ces dernières avaient marqué en 1976 une hausse de 6,8 % par rapport à 1975.

— Si les *créations d'emplois* placent la Justice au troisième rang des ministères cette année, elles n'en marquent pas moins un net fléchissement par rapport aux années précédentes. 1.271 emplois ont été créés, qui représentent une augmentation de 3,7 % des effectifs du Ministère, alors que les créations avaient été de 1.614 en 1976, 1.312 en 1975 et 2.035 en 1974.

— Les *crédits d'équipement* accusent une stagnation généralisée, ce qui représente en fait une diminution sensible, compte tenu de l'érosion monétaire et de l'augmentation des coûts de construction.

• Les *autorisations de programme* s'élèvent en effet à 207,4 millions contre 203,9 en 1976 et 201,6 en 1975. Mais celles-ci ont représenté en fait 277 millions en 1976, compte tenu de la « ralonge » de 73 millions accordée au titre du plan de soutien. Cet effort n'est donc pas reconduit cette année.

• Les *crédits de paiement*, qui s'élèvent à 152,1 millions contre 161,1 en 1976, accusent une baisse de près de 6 %.

La Justice subit donc l'effet des mesures d'austérité au même titre que la plupart des autres départements ministériels.

Ceci est particulièrement grave, compte tenu de la physionomie de ce budget.

b) La structure du budget.

— La Justice est, dans une proportion de 90 %, un *budget de fonctionnement*. Une augmentation de 5 % des mesures nouvelles ne permettra donc en aucun cas de rattraper le retard qu'a pris depuis longtemps ce budget par rapport aux besoins, d'autant que cet accroissement est d'ores et déjà hypothéqué par les augmentations prévisibles des rémunérations en cours d'année.

La Justice est, en effet, un budget de fonctionnement très particulier, constitué à raison d'environ 35 % par des rémunérations élevées (emplois de catégorie A et hors échelle) qui correspondent aux postes des hauts magistrats de l'ordre judiciaire et des Conseillers d'Etat. Nous sommes donc en présence d'un budget peu impor-

tant comprenant beaucoup de rémunérations élevées dont les hausses absorberont une grande partie des mesures nouvelles.

— Le transfert à la Justice des charges des pensions opéré cette année va contribuer à obérer ce budget pour l'avenir, dans la mesure où ce poste sera amené à croître, les pensions étant à l'évidence d'autant plus élevées que le niveau hiérarchique des intéressés est important. Les crédits disponibles pour des emplois nouveaux en seront réduits d'autant.

— La part de l'équipement dans ce budget, déjà structurellement très réduite, va s'amenuiser encore en 1977, puisque les autorisations de programme et les crédits de paiement accusent une baisse en valeur réelle qui n'épargne aucun service. Or, le manque d'équipements est criant dans beaucoup de secteurs.

— L'augmentation de 14,6 % des crédits de la Justice est supérieure à la moyenne de progression des crédits de l'Etat qui est de 13,7 %. Mais ce budget vient d'un niveau tellement bas que le rythme de progression ne permettra en aucune façon de résorber les goulots d'étranglement de plus en plus importants qui se créent un peu partout, notamment dans les greffes. Et les nombreuses réformes récemment adoptées obligent la Justice à faire face à des tâches nouvelles avec des moyens restreints et presque inchangés.

Cette progression des crédits doit, en outre, être ramenée à sa juste proportion.

- Les 3,134 milliards de la Justice sont à comparer aux 333,4 milliards du budget général.
- Les 35.555 agents que comprendra le Ministère en 1977 correspondent aux recrutements d'une année qu'effectuait jusqu'à une période récente le Ministère de l'Education.
- Les dépenses militaires constituent l'une des priorités retenues cette année : or, leur accroissement de 18 % s'applique lui à une assiette de 50 milliards et représente donc un effort de 18,4 milliards.

Le budget de la Justice représentera en 1977 0,94 % du budget de l'Etat contre 0,85 % l'année dernière. Mais, au-delà de l'approche quelque peu « mythique » du 1 % du budget de l'Etat, le vrai problème est de savoir si le budget qui nous est soumis permet d'assurer le fonctionnement normal et régulier de la Justice.

Il semble que seul un effort massif, qui n'est pas consenti cette année, soit susceptible de sortir la Justice de l'état de sous-administration, voire de désadministration — pour reprendre les termes de M. Guichard — dans lequel elle se trouve.

c) Vers une programmation des dépenses judiciaires ?

Votre Commission estime qu'il faut enfin prendre la décision de doter ce Ministère de moyens plus importants.

D'autant plus que la modicité des dotations qui lui sont accordées apparaît encore plus anormale, compte tenu des besoins, lorsqu'on rappelle :

- *que les charges de la Justice sont supportées, dans la proportion de 1/10 par les collectivités locales au titre de l'équipement et du fonctionnement des tribunaux ;*
- *que ce service rapporte à l'Etat près de la moitié des sommes qu'il lui consacre ! En 1975, le budget de la Justice s'est élevé à 2.090 millions ; parallèlement, les produits de l'enregistrement des actes judiciaires et extrajudiciaires, le recouvrement des frais de justice, de poursuites et d'instance, y compris les redevances des greffes, le produit des amendes, les recettes des établissements pénitentiaires et celles des établissements d'éducation surveillée ont rapporté à l'Etat 827.730.994 F. (1)*

Un effort exceptionnel s'impose donc, qui pourrait prendre la forme d'une loi de programme, ainsi que l'a souhaité la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

D'ores et déjà, le VII^e Plan couvre l'ensemble des secteurs de la Justice et deux programmes d'actions prioritaires la concernent :

- le programme n° 16, intitulé « Développer la prévention et l'action sociale volontaire », auquel participent également d'autres départements ministériels, principalement la Santé ;
- le programme n° 17, intitulé « Faciliter l'accès à la Justice ».

L'année dernière, M. Lecanuet avait assuré au Sénat que les études de rationalisation des choix budgétaires permettraient de présenter un budget de programme à côté du budget classique. M. Guichard a tenu à l'Assemblée Nationale la même promesse cette année et votre Commission s'en félicite, car ces documents permettent une appréciation plus juste de l'effort consenti par l'Etat compte tenu des missions qu'il s'assigne. Il faut se féliciter également de l'engagement qu'a pris le Garde des Sceaux de faire établir des plans

(1) Voir annexe n° 1.

d'évolution des effectifs et du recrutement et des plans de gestion des ensembles immobiliers, engagement que votre Commission suivra avec une particulière attention.



Vous renvoyant à l'excellent rapport de la Commission des Finances pour les aspects purement financiers, la Commission des Lois s'attachera à déterminer, en étudiant ce budget selon la distinction classique par services, dans quelle mesure les crédits prévus permettront à la Justice de faire face aux tâches qu'elle doit assumer.

I. — LES SERVICES JUDICIAIRES : UN EFFORT INSUFFISANT

Les dotations des services judiciaires consacrées aux moyens de *fonctionnement* progressent, mais dans une proportion inférieure à celle de l'année dernière : 14,8 % (hors transferts) contre 19 %.

Les dépenses d'*équipement*, par contre, régressent : les autorisations de programme s'établissent en effet à 44,7 millions contre 53,2 en 1976. La diminution est d'autant plus sensible en francs constants.

Par contre, les *créations d'emplois* sont en forte augmentation, passant à 656 contre 500 en 1976, et correspondent à la volonté du Gouvernement de renforcer les effectifs des juridictions. Mais cet effort doit s'apprécier par rapport aux besoins. Or, si la situation n'est que préoccupante dans la magistrature, elle est par contre dramatique en ce qui concerne les fonctionnaires des services judiciaires.

A. — Les personnels

a) Les magistrats.

95 postes supplémentaires de magistrats sont prévus cette année. Le rythme de créations de postes, fixé à une centaine par an pendant cinq ans par le Comité de l'inventaire, est donc respecté. Mais ce chiffre laisse subsister d'importants problèmes.

1. — *La répartition géographique des postes.*

Depuis une période récente, les créations de postes sont absorbées en grande partie par la région parisienne, en raison de la mise en place des nouveaux tribunaux de la petite couronne.

Sur 108 postes en 1976, 75 ont été attribués à Paris et 33 à la province ; sur les 95 de 1977, 55 sont destinés à la région parisienne et 40 à la province.

Or, les besoins des tribunaux en province sont loin d'être satisfaits et les réformes récemment votées aggravent encore la situation. Ainsi la durée de la détention provisoire est-elle encore souvent excessive parce que les magistrats instructeurs sont très souvent surchargés de travail. Ainsi la Chambre de la famille est-elle, dans les grandes villes, submergée par un afflux de procédures consécutif à la réforme du divorce.

Les grands centres urbains de province sont souvent sous-équipés. Bordeaux, par exemple, ne dispose que d'un parquet de 13 magistrats au regard d'un million de justiciables et de 80.000 procès-verbaux annuels.

Il en résulte que les réformes votées par le Parlement ne peuvent, dans certains cas, être appliquées. La loi n° 75-601 du 6 août 1975 avait prévu la création de tribunaux spécialisés en matière économique et financière afin de lutter contre les délits de cette nature : pas un magistrat supplémentaire n'a été attribué aux juridictions intéressées. De même, l'institution généralisée de la procédure de mise en état nécessite qu'un magistrat du siège surveille de façon permanente l'évolution des procédures : certains tribunaux ne peuvent, faute d'effectifs, pratiquer comme il conviendrait cette procédure.

Une réorientation vers la province des postes créés est donc à l'avenir nécessaire.

2. — *Incidences de l'abaissement de la limite d'âge.*

La loi organique n° 76-120 du 5 février dernier va entraîner au 1^{er} janvier 1978 la mise à la retraite massive de conseillers à la Cour de cassation et à la cour d'appel de Paris. Or, la pyramide des âges des magistrats présente la particularité d'être très échanquée au milieu, ce qui correspond à une diminution du recrutement amorcée vers 1951 et devenue considérable de 1958 à 1970. Les magistrats de la tranche d'âge 30-40 ans sont par conséquent très peu nombreux : fin 1973, ils n'étaient que 371 alors qu'ils auraient dû représenter le quart de l'effectif total, soit 1.150 personnes.

Les postes situés en haut de la hiérarchie judiciaire, dégagés par les mises à la retraite résultant de la loi, vont devoir être pourvus par des magistrats appartenant à ces classes d'âge « creuses » qui vont donc les occuper trop tôt par rapport à l'avancement normal et, par conséquent, bloquer l'avancement des jeunes magistrats.

Il sera d'autant plus nécessaire de remédier à cette situation qu'actuellement des postes restent vacants de longs mois, le système de nomination des auditeurs sortant de l'Ecole nationale de la magis-

trature impliquant que les vacances survenues en cours d'année ne soient pas pourvues, dans l'attente de leur affectation.

Faire coïncider les dates de mise à la retraite et les nominations des auditeurs, comme l'a proposé M. Gerbet à l'Assemblée Nationale, constitue une solution.

On pourrait également envisager de pourvoir ces postes vacants par d'anciens avocats, avoués ou notaires qui rendraient ainsi service à la Justice sans nuire pour autant à l'avancement des jeunes magistrats.

Lors de son audition devant la Commission des Lois, le Garde des Sceaux s'est montré favorable à un système qui ferait coïncider les dates de mise à la retraite avec la fin de l'année judiciaire et à une intensification du recrutement latéral.

Une solution originale a également été préconisée par M. Guichard pour alléger les tâches des juges d'instance.

3. — *La création d'antennes cantonales ou intercantionales du tribunal d'instance.*

En 1958, l'opération de concentration judiciaire réalisée par l'ordonnance du 22 décembre a entraîné le remplacement de 2.000 justices de paix par 458 tribunaux d'instance. Cette disparition fut souvent ressentie avec déception par les populations rurales.

Afin de dégager les tribunaux d'instance d'affaires qui les encombrant, le Garde des Sceaux a proposé de déconcentrer les procédures de conciliation qui relèvent du juge d'instance en créant des antennes, cantonales ou intercantionales, du tribunal d'instance, confiées à des personnes disponibles — magistrats retraités ou contractuels ; ces juges de conciliation pourraient ainsi régler à l'amiable les litiges entre voisins et ceux qui opposent des consommateurs à des commerçants ou à des fournisseurs. Cette conciliation d'un style nouveau pourrait aussi s'exercer en matière pénale sur les petits délits, souvent classés sans suite quand les victimes ont été indemnisées, ce qui leur éviterait une « coloration » pénale que leur importance minime ne justifie pas.

Il s'agit en fait d'une reconnaissance *a posteriori* du rôle utile que remplissaient les juges de paix et votre Commission se félicite de cette initiative qui rapprochera la Justice des justiciables.

Mais, dans l'attente d'une définition exacte de leur mission, il serait souhaitable que les procès-verbaux de conciliation établis par ces juges aient un caractère exécutoire et qu'ils puissent donner acte aux parties de leurs déclarations, sinon ceux-ci ne seraient que des

médiateurs sans pouvoirs, donc sans efficacité ; il serait également nécessaire que ces juges puissent être délégués pour des bornages ou des transports sur place, ce qui allégerait grandement les charges des juges d'instance.

4. — *Les conditions de travail des magistrats.*

Le Garde des Sceaux a déclaré de nombreuses fois qu'il se considérait comme l'auxiliaire des juges, pour « leur assurer un climat moral, une condition matérielle et un cadre de travail qui concilient l'efficacité et la sérénité. »

Or, force est de constater que ces conditions de travail ne s'améliorent que très lentement, faute de crédits suffisants.

C'est ainsi qu'en province, les présidents de chambre à la Cour et au tribunal écrivent leurs décisions à la main et procèdent eux-mêmes aux recherches de jurisprudence, que la plupart des magistrats ne disposent d'aucun secrétariat, d'aucun service dactylographique. Dans les locaux mêmes du Ministère de la Justice, il n'existe pas de bibliothèque centrale organisée à la disposition des fonctionnaires qui y travaillent.

Si l'on veut remédier aux lenteurs souvent dénoncées de la Justice, il faut dispenser les magistrats des tâches matérielles qu'une organisation normale laisserait à la charge de machines ou d'un personnel spécialisé.

La Chancellerie a pris, par exemple, d'heureuses dispositions en ce qui concerne ses liaisons avec les cours d'appel par l'intermédiaire du télex : ce système devrait être étendu à tous les tribunaux de grande instance.

Votre Commission estime qu'un effort financier conséquent doit être réalisé dans le domaine de l'équipement matériel, d'autant plus que l'effectif des fonctionnaires des services judiciaires, qui sont les auxiliaires naturels des juges, est dramatiquement insuffisant.

b) Les fonctionnaires : une situation catastrophique.

592 postes de fonctionnaires sont créés en 1977, contre 392 en 1976. Un effort est donc consenti, nécessité en particulier par l'achèvement de la réforme des greffes qui, en application de la loi du 30 novembre 1965, devront être tous pris en charge par l'Etat à la fin de l'année 1977.

Mais cet effort n'est qu'apparent et ne permettra en rien de résoudre une situation qui est devenue très grave

— *L'insuffisance des effectifs.*

Ces créations de postes sont très insuffisantes. Les fonctionnaires des services judiciaires sont environ 11.000 actuellement (10.979 auxquels s'ajoutent 972 vacataires). Les syndicats estiment à 5.000 le nombre de postes dont la création s'impose dans les Cours et tribunaux au cours des cinq prochaines années, dont 1.000 à 1.500 dans l'immédiat. Or, cette évaluation correspond à celle de la Direction des services judiciaires.

Le projet de budget ne laisse donc aucun espoir d'amélioration, alors que le Gouvernement s'était engagé, par la voix de M. Lecanuet, à résoudre ce problème. Celui-ci déclarait en effet au Sénat, le 3 décembre 1975 : « J'attache d'ailleurs la plus grande importance à la création de ces postes de fonctionnaires sans lesquels la magistrature ne peut déployer harmonieusement son activité » (1).

— *L'achèvement de la fonctionnarisation des greffes.*

Ces 592 postes nouveaux vont être en fait presque essentiellement affectés au remplacement des salariés privés des anciens titulaires de charges, autrement dit les postes nouveaux couvrent tout juste la fonctionnarisation des greffes !

127 offices restent à fonctionnariser. Or, les états estimatifs établis pour l'application de la loi de 1965 n'ont pas tenu compte du fait que l'étatisation est génératrice d'un plus grand nombre d'emplois. Le greffier travaillait souvent avec sa famille, son personnel effectuait des heures supplémentaires, il avait un intérêt personnel à accélérer la rotation des affaires. Un greffe de 50 personnes correspondait en fait au travail de 70 fonctionnaires !

Le déficit en personnel s'accroît donc et les greffes déjà fonctionnarisés ne peuvent être renforcés, car les emplois nouveaux sont réservés à la prise en charge par l'Etat de ceux qui ne le sont pas encore.

— *Le blocage de la situation.*

A cette insuffisance des effectifs viennent s'ajouter :

- l'accroissement de l'activité judiciaire.

Celui-ci est très sensible : 265 % au pénal de 1962 à 1975, 60 % au civil pour la même période, ce chiffre global ne rendant qu'imparfaitement compte de la surcharge des tribunaux de grande instance (+ 104 %) et d'instance (+ 269 %) ;

(1) J.O. Débats Sénat. — Séance du 3 décembre 1975, p. 4043.

- les travaux supplémentaires entraînés par les réformes récemment entrées en vigueur (divorce, mise en état, procédure civile, permis de conduire).

Celles-ci ont en effet accru la quantité et la complexité des tâches des greffes en établissant de nouveaux éléments de procédure. On peut d'ailleurs s'étonner de la volonté constante de la Chancellerie d'enlever les significations aux huissiers de justice pour les attribuer aux greffes, sans se préoccuper de savoir s'ils ont les moyens de procéder aux formalités sous forme de lettres recommandées. Par ailleurs, une part importante du temps de travail des greffiers est consacrée à une comptabilité toujours plus complexe.

La situation est donc catastrophique. Les greffes se bloquent progressivement : les jugements ne peuvent être transcrits, de même que les mentions aux registres de l'état civil. Bien plus, des jugements viennent en appel alors qu'ils n'ont pas été transcrits ! Le désarroi des personnels s'est traduit par une grève le 9 avril dernier, la première de ce genre qu'ait connue le monde judiciaire.

— *Les solutions.*

Le problème des greffes est donc prioritaire.

A court terme, un assouplissement du plan de résorption de l'auxiliariat s'impose. De nombreux auxiliaires ont été recrutés pour pallier les insuffisances d'effectifs et la réduction de leur nombre de 3.000 à 1.615, ainsi que le prévoit le plan, devrait se faire progressivement. Car cette mesure, bénéfique dans son principe, aboutit à la situation inacceptable d'embauche de vacataires à temps partiel dont la situation est précaire. Compte tenu de la situation des greffes, votre Commission insiste pour que la règle établie au niveau de la fonction publique soit assouplie.

A plus longue échéance, une programmation des besoins est indispensable qui permettra d'éviter les à-coups actuels du recrutement et qui donnera à l'Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes les moyens nécessaires à l'établissement d'un recrutement régulier.

Il avait été entendu que l'effort très réel consenti en 1974 serait poursuivi. Il n'en a rien été et votre Commission insiste pour qu'un effort exceptionnel soit réalisé car il est nécessaire de remédier à une situation qui se détériore.

B. — Les tribunaux.

Les opérations à la charge de l'Etat, soit 28,8 millions d'autorisations de programme, seront essentiellement consacrées :

- aux révisions de prix d'opérations en cours (8,4 millions) qui concernent le Palais de Justice de Créteil, l'aménagement des nouveaux locaux du tribunal de grande instance de Paris et l'aménagement du quartier de la Reine à Versailles ;
- à la modernisation et aux grosses réparations des cours d'appel (7,5 millions) ;
- à la poursuite de l'important effort entrepris depuis deux ans en faveur des juridictions d'Alsace et de Moselle (5 millions).

Deux questions ont particulièrement retenu l'attention de votre Rapporteur, qui concernent les charges des collectivités locales et l'organisation judiciaire en région parisienne.

a) Les charges des collectivités locales.

Communes et départements concourent à l'équipement et aux frais de fonctionnement des tribunaux.

• Quant à *l'équipement*, il faut se féliciter de l'augmentation substantielle du chapitre 67-10 qui détermine les subventions de l'Etat aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires.

Les autorisations de programme passent en effet de 20,5 millions en 1976 à 30,5 millions et permettront la construction ou la rénovation d'une douzaine de palais de justice.

• *Les frais de fonctionnement des tribunaux*, supportés par les collectivités locales, posent un problème différent.

Les dépenses des tribunaux de grande instance et de commerce sont à la charge des départements, celles des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes à la charge des communes.

Or, la justice est une fonction de l'Etat et non une affaire locale. Dès 1970, un Conseil des Ministres avait décidé la prise en charge par l'Etat de ces frais de fonctionnement. Mais en 1975 le transfert n'avait toujours pas eu lieu et M. Lecanuet, expliquant au Sénat qu'une priorité avait été donnée aux nationalisations de C.E.S., déclarait : « ... J'ai lieu d'espérer que, dans les budgets futurs, peut-être

même avec un peu de chance dans le prochain, cette prise en charge par l'Etat sera réalisée » (1).

La chance ne nous a pas souri, car rien n'est prévu dans le projet de budget qui nous est présenté, le reversement aux collectivités locales d'un pourcentage de la redevance des greffes n'étant que la contrepartie des charges nouvelles qu'a entraînées pour elles la fonctionnarisation des offices. Or, ce sont environ 200 millions qui sont ainsi indûment payés par les collectivités locales.

Le rapport de la Commission de développement des responsabilités locales — qui, vous le savez, était présidée par M. Guichard, précisément — propose que le budget départemental n'assume plus les frais des tribunaux et que la participation des communes à de telles activités soit réduite au minimum.

Lors de son audition par votre Commission des Lois, le Garde des Sceaux s'est déclaré partisan d'une suppression du système des subventions et de la prise en charge par l'Etat de la totalité des frais de justice.

Votre Rapporteur suivra très particulièrement la réalisation de cet engagement que le Gouvernement a pris depuis de si nombreuses années sans jamais le mettre à exécution.

b) L'organisation judiciaire de la région parisienne.

Le Gouvernement a décidé de réorganiser les instances d'appel dans la région parisienne, notamment la cour d'appel de Versailles, décisions qui ressortissent à son domaine réglementaire. Mais les mesures prises concernent également le rang hiérarchique des magistrats dans ces instances, et certaines d'entre elles sont prévues par le projet de loi de finances. D'autres nécessitent une modification du statut de la magistrature, qui fait l'objet d'un projet de loi organique n° 38 déposé devant notre Assemblée. Votre Commission tient à élever les plus vives critiques à l'égard de la méthode suivie par le Gouvernement. Pour son appréciation, un bref rappel s'impose.

— La création de la cour d'appel de Versailles.

Le 30 avril 1975, le Gouvernement décidait de remédier au gigantisme de la Cour de Paris en créant une cour d'appel à Versailles, ce qui est de la compétence de l'Exécutif. Cette juridiction ne pouvant être mise en place que progressivement, pour des raisons évidentes de locaux et de personnel, la loi n° 75-1188 du 20 décembre 1975 déterminait ce régime provisoire d'extension progressive des compétences de la Cour. Restaient à préciser son ressort et le statut de ses magistrats.

(1) J.O. Débats Sénat. — Séance du 3 décembre 1975, p. 4043.

- *Le ressort* était fixé par le décret n° 75-1235 du 24 décembre 1975 qui créait la Cour et étendait sa juridiction sur quatre départements : Yvelines, Eure-et-Loir, Val-d'Oise et Hauts-de-Seine.

- *Le statut de ses magistrats* était, à quelques différences indicielles près, *aligné sur celui de la Cour de Paris*.

Conseillers et substituts généraux étaient placés par la loi de Finances pour 1976 à égalité hiérarchique avec leurs homologues parisiens (indice B).

La loi organique n° 76-120 du 5 février 1976 plaçait hors hiérarchie les Présidents de chambre et les avocats généraux, comme le sont leurs collègues de la Cour de Paris.

Les postes de Premier Président et de Procureur général étaient créés par le décret n° 76-216 du 27 février 1976 qui les assimilait également aux chefs de la juridiction parisienne, à un indice inférieur cependant (indice E).

Seuls ces deux postes étaient pourvus de titulaires lorsque le Gouvernement décida de revenir sur ces mesures.

— *Le Conseil des Ministres du 19 octobre 1976 : Versailles*
« rentre dans le rang ».

- Le Gouvernement a décidé une *réorganisation des instances d'appel dans la région parisienne*. Le ressort de la Cour de Versailles serait modifié et ne comprendrait plus que les Yvelines, l'Eure-et-Loir et le Val-d'Oise, les Hauts-de-Seine étant rattachés à la Cour de Paris. Dix mois après sa signature, le Gouvernement revient donc sur le décret du 24 décembre 1975.

La cour d'appel de Paris s'étendrait sur la capitale et les trois départements de la petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

Une nouvelle cour d'appel serait implantée à l'Est de Paris, probablement à Melun, qui couvrirait les départements de la Seine-et-Marne, de l'Essonne et de l'Yonne.

Ces deux cours d'appel de l'Ouest et de l'Est parisien seraient organisées sur le modèle des cours de province, ce qui impliquerait un déclassement des magistrats de Versailles.

- *La situation des chefs des principales juridictions* est améliorée.

Dans un premier temps, les magistrats de la Cour de Versailles seraient ramenés au niveau hiérarchique de leurs homologues de province : les conseillers et substituts généraux sont replacés à l'in-

dice A par le projet de loi de finances (services judiciaires - mesure nouvelle 02-11-04) ; le placement hors hiérarchie des Présidents de chambre et des avocats généraux est supprimé par le projet de loi organique déposé au Sénat ; les chefs de la juridiction, Premier Président et Procureur général, seront également déclassés par rapport à leurs homologues parisiens, mais les titulaires actuels de ces postes garderont leur classement à titre personnel.

Ces deux postes sont cependant maintenus à un rang au-dessus des postes similaires de province (indice D contre indice C). Et cette distinction en faveur des chefs de cour versaillais est étendue aux chefs des principales juridictions : ceux des cours d'appel d'Aix, Douai, Lyon et Rennes et ceux des tribunaux de grande instance de Marseille, Lille, Lyon et Versailles. Le placement hors hiérarchie de ces derniers est réalisé par le projet de loi organique précité.

Le Gouvernement manifeste ainsi son intention de revaloriser les postes individuels impliquant l'exercice de responsabilités particulières plutôt que de rehausser l'ensemble d'une juridiction.

— *La méthode suivie par le Gouvernement.*

La démarche suivie par l'Exécutif est profondément choquante pour le Parlement.

Quel que soit le bien-fondé des mesures prises, il est inadmissible qu'un projet de loi de finances ne tienne pas compte d'une loi adoptée quelques mois auparavant par les deux Assemblées. Le Président Jozeau-Marigné était fondé à dire, lors de l'audition du Garde des Sceaux par la Commission des Lois, que préparer un budget au mépris des dispositions d'une loi votée était une chose grave, qui met en cause à la fois la crédibilité du Gouvernement à l'égard du Parlement, mais également celle du Parlement vis-à-vis de la Nation. Demander au Sénat d'adopter un projet de loi de finances puis un projet de loi organique exactement contraires à la loi promulguée le 5 février dernier constitue par ailleurs une singulière application du précepte : « Gouverner, c'est prévoir » !

Votre Commission ne saurait donc vous proposer de voter un tel projet de budget sans l'amender, permettant ainsi au Sénat de manifester sa désapprobation à une proposition qu'il ne saurait faire sienne.

L'amendement qu'elle présente tend à mettre en harmonie le projet de loi de finances avec les lois votées, car celles-ci s'appliquent à tous, et avant tout au Gouvernement : il supprime donc un crédit correspondant au déclassement des conseillers et substituts généraux de Versailles, afin que ceux-ci conservent l'indice qui leur avait été accordé par la loi de finances pour 1976.

II. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN EFFORT INTERROMPU

La réforme pénitentiaire a constitué l'une des deux actions prioritaires du budget de la justice pour 1976. Un effort sensible au niveau des effectifs et des équipements — compte tenu d'une rallonge de 55 millions de F au titre du Plan de soutien à l'économie — devait favoriser le renforcement de la sécurité, l'amélioration des conditions de travail du personnel, le développement des possibilités de réadaptation sociale.

Cette direction est complètement abandonnée cette année, que ce soit au plan des personnels ou au niveau des installations.

A. — Les personnels : une insuffisance préoccupante.

39,4 millions sont prévus au titre des mesures nouvelles de fonctionnement alors qu'elles s'établissaient à 53 millions en 1976.

Surtout, cette forte diminution des crédits s'accompagne d'une réduction considérable des créations d'emplois.

a) La stagnation des effectifs.

823 emplois avaient été créés en 1976, ce qui représentait la moitié des emplois nouveaux du Ministère. L'effort était donc réel.

331 emplois sont prévus en 1977, ce qui constitue, au dire même de la Chancellerie, un retour aux plus mauvaises années qui ont précédé la réforme de 1975.

Pourtant, administration et syndicats étaient là encore d'un avis concordant pour estimer à 5.000 le nombre d'emplois nécessaires à créer en quatre ou cinq ans, la majeure partie de cette augmentation devant porter sur le personnel de surveillance.

L'insuffisance des créations de postes est d'autant plus criante que la réduction des horaires de travail applicable dans la Fonction

publique obligera l'administration à consacrer 120 emplois à cette réduction : il faut en effet retrouver cette réduction hebdomadaire d'une demi-heure en surveillants. D'autre part, 200 autres emplois sont destinés à renforcer les services de sécurité des prisons de Fresnes et de la Santé jusque-là assurés par les services de police.

b) Les conséquences.

Il n'y aura donc pas d'emplois véritablement nouveaux en 1977 alors qu'une création de 800 à 1.000 postes aurait été nécessaire. Et, comme pour les greffes, cette stagnation se conjugue avec un accroissement des tâches dû aux réformes pénales récemment adoptées qui entraînent notamment des visites accrues et une circulation plus facile de la population pénale, nécessitant un renforcement des mesures de sécurité.

Ces facteurs engendrent par conséquent une tension et un manque de disponibilité compréhensibles du personnel de surveillance.

Votre Commission attire donc tout particulièrement l'attention du Gouvernement sur cette situation, car il faut avoir à l'esprit que les convulsions qui ont agité les prisons en 1974 ont résulté d'une conjonction du malaise des détenus avec celui des surveillants.

Là encore, votre Rapporteur estime qu'une programmation des besoins est absolument nécessaire pour régulariser le recrutement dont le rythme est cassé par ces variations incessantes d'une année sur l'autre.

c) Les améliorations statutaires.

Si l'objectif, annoncé dans le projet de budget, d'un renforcement des effectifs ne correspond pas à la réalité des faits, des moyens nouveaux sont cependant consacrés à l'amélioration du statut des personnels. L'effort concerne principalement :

- l'aménagement des carrières du personnel de direction et l'amélioration de la situation indiciariaire des personnels de surveillance (12,7 millions) ;
- une augmentation des indemnités du personnel soumis à des sujétions spéciales ou investi de responsabilités particulières (7,11 millions) ;
- une revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs (0,66 million).

Le problème essentiel *de la parité entre les rémunérations du personnel pénitentiaire et celles des personnels de police* reste cependant posé. Lors du débat à l'Assemblée Nationale, le Garde des Sceaux a indiqué que les mesures découlant de la réforme de la condition militaire — déjà appliquées à la gendarmerie et à la police — seraient transposées aux personnels gradés des services pénitentiaires, que la prime de sujétions spéciales serait alignée sur celle des personnels de police, qu'une amélioration indiciaire tendant à la parité avec la gendarmerie serait réalisée au profit de l'ensemble des surveillants en 1977 et en 1978, soit dans les mêmes délais que pour la police.

Votre Rapporteur suivra ces améliorations avec vigilance, car la parité entre la carrière pénitentiaire et les autres carrières de la sécurité publique est une nécessité si l'on ne veut pas tarir ou tout au moins dévaloriser le recrutement de l'administration pénitentiaire.

d) Un effort qualitatif.

Compte tenu de la modicité des dotations, il faut approuver l'effort qualitatif qui se manifeste par la création, certes modeste, de trois postes de conseillers en formation qui permet à l'administration pénitentiaire de s'assurer le concours de spécialistes en formation d'adultes afin d'initier le personnel aux techniques d'animation.

Dans le même esprit, il faut approuver l'inscription d'un crédit provisionnel de 700.000 F destiné à améliorer la rémunération des médecins pénitentiaires. L'objectif de l'administration est d'augmenter les vacations de ces médecins et de doter les deux hôpitaux pénitentiaires dont elle dispose de médecins à temps partiel. En 1977 seront créés des centres médico-psychologiques à Poitiers, Lille, Varcès et Toulouse et, en liaison avec les collectivités locales, seront mis en place des postes médicaux et para-médicaux. Mais, lorsque l'on sait que la Commission de révision du Code pénal envisage de créer un régime médico-psychologique pour les délinquants anormaux mentaux qui suppose la création d'un centre médico-psychiatrique dans chaque région pénitentiaire, on prend la mesure de l'effort qui reste à accomplir.

B. — Les équipements.

Une augmentation de 2 millions des autorisations de programme (96,3 millions contre 94,3 en 1976) représente en fait une régression par rapport à l'an dernier, compte tenu de la hausse des coûts de construction. Or, un effort important, bien que mal compris du public en général, serait absolument nécessaire.

a) Une situation qui se dégrade.

L'orientation qui tend à une limitation de la taille des futurs établissements — d'une capacité de 600 détenus au maximum — est tout à fait positive, l'expérience d'établissements du type de Fleury-Mérogis ayant été décevante.

Les dotations prévues vont permettre :

- la réalisation de la deuxième tranche de la nouvelle maison d'arrêt de Nantes (22 millions) ;
- la réfection de la détention à la maison centrale de Loos (4 millions) ;
- la modernisation de trois maisons centrales et d'un centre de détention (6 millions) ;
- de compléter le financement de cinq maisons d'arrêt, dont la nouvelle maison d'arrêt des Yvelines.

Ces mesures sont gravement insuffisantes. La Chancellerie estime que quarante maisons d'arrêt sont à remplacer, dont 23 d'entre elles à désaffecter de toute urgence. Compte tenu des opérations déjà engagées, les dotations de 1977 ne permettront pas de reconstruire de maisons d'arrêt avant les années 1978-1979. Or celles-ci sont surpeuplées, notamment dans le Nord et en région parisienne, car les restrictions budgétaires se doublent d'une évolution défavorable de la population pénale.

b) La population pénale.

Le nombre des détenus (condamnés et prévenus), qui tendait à diminuer depuis plusieurs années, a commencé à augmenter l'année dernière (29.053 en juillet 1975) pour atteindre le chiffre de 31.513 personnes au 1^{er} juillet 1976.

Il faut cependant remarquer que la *détention provisoire*, pour la première fois depuis trois ans, a diminué globalement dans une proportion de 5,46 % en métropole : le nombre des prévenus est passé de 40.163 en 1974-1975 à 37.775 pour 1975-1976. Cette situation, dont il faut se féliciter, résulte :

- du ralentissement de l'activité générale des juridictions d'instruction (le nombre des informations ouvertes a diminué de près de 6 %) ;
- de la loi n° 75-701 du 6 août 1975 qui avait précisément entendu renforcer la protection des droits de l'inculpé en limitant la durée de cette détention provisoire lorsqu'il ne s'agit pas d'un récidiviste notoire ;
- de la recrudescence des placements sous contrôle judiciaire (+ 7,91 % en métropole), ce qui correspond au but poursuivi par le législateur qui l'avait conçu comme un véritable substitut de la détention provisoire.

Mais la réussite du contrôle judiciaire dépendra essentiellement de l'aide financière qui sera accordée aux organismes et aux personnes qui s'associent à cette mission. Or, le budget de 1977 n'ouvre aucune perspective favorable.

c) Conséquences de l'insuffisance des dotations.

Aucune mesure nouvelle n'est allouée pour l'entretien des détenus, la majoration de 30 % du chapitre concerné provenant d'un simple transfert comptable.

La dégradation des dotations d'équipement ne permettra pas de remédier à la surpopulation qui amène les prisons de type cellulaire à héberger fréquemment plusieurs détenus dans chaque cellule.

Bien plus, des exécutions de peines ne peuvent se faire, faute de place dans les prisons !

Cette absence de moyens financiers aboutit en outre à paralyser les efforts du législateur car les lois nouvelles ne peuvent être appliquées. Ainsi les 2 millions alloués aux centres de semi-liberté ne permettront pas aux juges d'utiliser les possibilités qui leur sont offertes pour moduler les peines, faute de places dans des centres autonomes. Ainsi les prévenus ne peuvent être séparés des condamnés faute de crédits destinés à aménager des quartiers spéciaux. De même la réinsertion sociale des détenus risque-t-elle de rester un vœu pieux lorsqu'aucune mesure nouvelle n'est prévue en faveur des comités de probation et d'assistance aux libérés.

Nous sommes donc en présence d'une administration en état de survie qui fonctionne grâce au dévouement de son personnel. Pour créer un service pénitentiaire digne d'un pays développé, la Chancellerie estime qu'il faudrait maintenir pendant cinq ou six ans l'effort consenti en 1976 pour les crédits de fonctionnement et allouer le double des autorisations de programme prévues cette année, soit environ 200 millions.

Le Garde des Sceaux a fait état à l'Assemblée Nationale de sa volonté « de faire de l'administration pénitentiaire un service moderne et bien adapté à sa mission ».

Voilà encore un engagement dont la réalisation sera suivie avec attention par votre Rapporteur.

III. — L'EDUCATION SURVEILLEE : UN EFFORT INSIGNIFIANT

Diminution des mesures nouvelles de fonctionnement (12,8 millions contre 16,7 millions en 1976), diminution des créations d'emplois (196 contre 240 en 1976), diminution des autorisations de programme (27,51 millions contre 27,55 millions en 1976, la régression est manifeste en francs constants), diminution des crédits de paiement (8,95 millions contre 25,54 millions en 1976), telles sont les sombres perspectives ouvertes par le projet de budget pour une administration dont les équipements, il faut le rappeler, n'ont connu qu'un pourcentage de réalisation de l'ordre de 30 à 35 % au cours du VI^e Plan.

Renvoyant pour l'essentiel à l'excellent rapport de la Commission des Finances qui, cette année, s'attache particulièrement à ce secteur, votre Commission ne présentera que quelques brèves observations.

A. — La politique du milieu ouvert.

La ligne d'action de l'éducation surveillée est désormais mieux définie. Vers 1965 a été pris le « virage » du milieu ouvert où l'on s'est orienté vers le traitement du mineur dans son milieu naturel ou dans des équipements légers du type « foyer ».

Le programme d'action prioritaire n° 16 : « Développer la prévention et l'action sociale volontaire » intéresse la justice au titre de la prévention dite « rapprochée » et prévoit le développement des équipements de base des tribunaux pour enfants et du milieu ouvert de l'éducation surveillée.

Celle-ci s'est donc fixé comme objectif l'implantation auprès de chaque tribunal spécialisé d'un équipement de base associant un foyer et une consultation et assurant un traitement en milieu ouvert, cet ensemble constituant un centre d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.). Les C.O.A.E. doivent assurer l'hébergement, le diagnostic, l'éducation en milieu ouvert, et, dans la mesure des possibilités, une formation scolaire et même professionnelle. Le programme n° 16 a prévu l'implantation de quatre C.O.A.E. par an.

Les cas présentant des difficultés particulières seront pris en charge par des institutions spéciales d'éducation surveillée, dotées de

moyens diversifiés et issues en partie de la modernisation des anciens internats.

Les objectifs sont donc clairement déterminés. Les moyens en personnel et en équipement restent malheureusement déficients.

B. — Un personnel insuffisant.

Tous les rapporteurs à l'Assemblée Nationale ont montré que cette politique ambitieuse s'accompagnait d'une diminution constante des créations d'emplois : 290 en 1975, 240 en 1976, 196 pour 1977, soit une diminution de plus de 18 %.

L'action des éducateurs est par conséquent véritablement dénaturée, dans la mesure où un délégué à la liberté surveillée a la charge de 120 à 150 mineurs, alors que la norme communément admise est d'un éducateur pour 30 mineurs. Les emplois prévus au budget permettront d'équiper trois à quatre tribunaux pour enfants par la mise en service de 9 foyers d'action éducative et 2 consultations et la création de 2 internats spécialisés.

A ce rythme, il restera une centaine de tribunaux à pourvoir en personnel à la fin de l'année prochaine. 73 tribunaux pour enfants ne disposent, à l'heure actuelle, que d'un service de liberté surveillée le plus souvent limité à un ou deux fonctionnaires (1). Il en résulte que les juges des enfants hésitent à placer des mineurs sous le régime de la liberté surveillée car ils connaissent la surcharge des personnels. Votre Commission estime que cette situation est inadmissible et qu'un effort en créations de personnel s'impose de toute urgence.

D'autre part, les éducateurs n'ont toujours pas obtenu le statut qu'ils réclament et qui permettrait de revaloriser la situation des personnels de formation professionnelle. Par contre, il faut noter que les 130 psychologues de l'éducation surveillée seront titularisés dans le cadre d'un statut de catégorie A.

C. — Les équipements.

Les autorisations de programme inscrites au projet de budget vont surtout permettre la modernisation d'établissements existants, les

(1) Voir à ce sujet l'annexe n° 1 du rapport n° 2525, annexe n° 28, de M. Sprauer au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

acquisitions nouvelles étant limitées à 10 millions (5 au titre des C.O.A.E., 5 au titre des institutions spéciales).

L'abandon d'équipements lourds au profit de structures plus légères explique en partie la modestie des crédits d'équipements. Mais ceux-ci laisseront à la fin de l'année prochaine 63 tribunaux pour enfants encore dépourvus du moindre équipement de base.

Nous avons vu que les crédits de paiement, d'un montant de 8,95 millions, sont en diminution de 65 % par rapport aux dotations de 1976. Cette diminution s'explique par l'abandon d'opérations d'équipement qui n'ont pu être réalisées dans les délais prévus, ce qui entraîne un report massif de crédits sur la gestion de 1977, de l'ordre de 17 millions. *Il n'y a pas lieu de se féliciter de cette situation et il est très regrettable que, dans un domaine où les équipements font gravement défaut, les crédits votés par le Parlement ne soient pas utilisés en temps utile, d'autant plus que les opérations retardées se feront dans des conditions financières aggravées par l'augmentation des coûts de construction.*

En outre, comme le souligne le rapport du Conseil économique et social sur la délinquance des jeunes et l'éducation surveillée (1), l'insuffisance globale des équipements est aggravée par leur répartition défectueuse sur l'ensemble du territoire. La plupart des institutions publiques sont en effet concentrées au Nord de la Loire. Et le secteur privé demeure très largement majoritaire : sur les 120.993 mineurs suivis au 1^{er} janvier 1976, 89.700 — soit les deux tiers environ — l'étaient dans des établissements privés, 31.293 par le secteur public. Les trois cinquièmes des équipements ressortissent au secteur privé.

Cette situation n'est pas intrinséquement choquante, mais le Conseil économique et social a constaté que l'équipement mis en place par les associations privées s'éloignait trop souvent des besoins réels des juges des enfants, dans la mesure où ces besoins correspondent mal aux impératifs de fonctionnement des établissements privés. Ceux-ci, fonctionnant selon le système du prix de journée, sont amenés à utiliser au maximum leurs possibilités d'accueil ; ce qui entraîne l'admission de mineurs dont la rééducation n'exigeait pas nécessairement un équipement aussi spécialisé et un manque de disponibilités d'accueil qui oblige les juges des enfants à recourir à des palliatifs, notamment le placement dans les foyers de l'aide sociale dont ce n'est point la vocation.

(1) Rapport présenté par M. Tourancheau. — J.O. du 2 août 1975.

L'imbrication du secteur privé et du secteur public pose en outre des problèmes de coordination qui sont en voie de solution, grâce à :

- l'implantation de délégations régionales qui, entre autres tâches, assureront cette coordination ;
- la loi du 30 juin 1975 sur les installations sociales et médico-sociales, qui a permis à la Chancellerie d'établir des conventions avec les associations intervenant dans le domaine de l'action sociale.

Telles sont les mesures prévues pour l'éducation surveillée. Leur insuffisance doit être d'autant plus dénoncée que cette administration avait été la grande sinistrée du budget de 1976 : aucune action privilégiée n'avait été retenue l'an dernier au titre des équipements dont plusieurs projets avaient dû être abandonnés.

Votre Commission estime donc qu'un effort très important doit être consenti dans ce secteur, en particulier dans le domaine des effectifs. Car les polémiques qui se développent autour des taux de la délinquance juvénile ne doivent pas faire oublier la règle essentielle posée par l'ordonnance du 2 février 1945, selon laquelle la mesure éducative est la règle, la peine, l'exception.

IV. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

A. — Les services extérieurs communs.

Différentes mesures sont prévues au bénéfice des *infirmiers* et des *assistants et assistantes de service social* qui constituent des corps communs gérés par l'administration centrale et mis à la disposition des différentes Directions. Un crédit de 133.000 F est notamment prévu afin d'améliorer le régime indemnitaire des infirmiers de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Mais, là aussi, un problème crucial d'effectifs se pose. L'administration pénitentiaire ne dispose par exemple que d'une assistante sociale pour 400 détenus en moyenne et le rôle d'infirmier est souvent tenu par des surveillants dont la compétence n'est pas toujours à la hauteur de leur bonne volonté. Compte tenu du cadre carcéral dans lequel ces fonctions sont amenées à être exercées, le recrutement pose de réels problèmes.

Il est donc nécessaire que ces corps soient dotés d'un statut suffisamment attrayant pour pallier ces inconvénients et que des moyens soient dégagés pour augmenter les effectifs, car la fonction sociale doit pouvoir se développer dans les prisons et ne pas disparaître sous les priorités données à la sécurité.

B. — La déconcentration.

— La mise en place des *délégations régionales de l'éducation surveillée* a été déjà évoquée. Trois délégations ont été créées en 1976. dans les régions Rhône-Alpes, Haute-Normandie et Provence-Côte d'Azur.

— Le premier *Service régional pour l'administration de la justice* vient d'être créé à Orléans et se voit doter de six emplois.

La région Centre est donc la première à bénéficier de cette opération de déconcentration de la gestion administrative et financière du Ministère. Paradoxalement, la justice est très décentralisée puisque les 458 tribunaux d'instance peuvent être considérés comme ses an-

tennes locales, mais sa gestion restait très concentrée. Or, certaines tâches n'avaient aucune raison d'être effectuées à l'échelon central.

Le service d'Orléans correspond donc à une opération de déconcentration classique qui conduira, dans l'avenir, à faire assurer certaines missions dans le cadre de huit à neuf régions qui correspondraient aux actuelles zones de défense, le ressort géographique des Cours d'appel n'ayant pu être retenu en raison de son étroitesse. Ce service couvre neuf départements correspondant au ressort de trois Cours d'appel (Orléans en totalité, Bourges et Versailles partiellement). Il comprendra 10 à 12 personnes responsables de la préparation du budget à l'échelon régional, de la gestion des personnels de catégorie C et D, de la conduite et du financement des travaux d'équipement, de la coordination des services, notamment des secteurs public et privé de l'éducation surveillée et, enfin, de la mise en place du programme informatique dans le cadre de l'automatisation des tâches des tribunaux.

C. — L'informatisation.

Un effort continu a été consenti depuis 1972 pour l'utilisation de l'informatique, tant dans la gestion que dans le fonctionnement des services judiciaires. Dans ce domaine, la progression des crédits a été nettement plus élevée que pour aucun autre secteur : de 1972 à 1976, 58,8 millions y ont été consacrés, sous forme de crédits d'études, de crédits de fonctionnement et de dotations pour travaux immobiliers (1). Or les dotations de 1977 représentent plus de la moitié de

(1)

(En francs)

	CRÉDITS d'études	CRÉDITS de fonctionnement	TOTAL
1972	1.100.000	3.140.000	4.240.000
1973	700.000	4.000.000	4.700.000
1974	800.000	6.100.000	6.900.000
1975	800.000	13.650.000	14.450.000
1976	800.000	22.750.000	23.550.000
Total	4.200.000	49.640.000	53.840.000
Travaux immobiliers au cours des cinq dernières années			5.000.000
Total			53.840.000
	AUTORISATIONS de programme	CRÉDITS de fonctionnement	TOTAL
1977	4.350.000	25.500.000	29.850.000

Soit plus de la moitié des crédits des cinq dernières années.

l'effort consenti depuis 1972, soit 25,5 millions de crédits de fonctionnement auxquels s'ajoutent 4,350 millions d'autorisations de programme. L'austérité épargne donc largement ce secteur.

a) Les objectifs.

Les orientations de la politique informatique de la Chancellerie ont été définies en juillet 1974 par une commission présidée par le Procureur général de la Cour de cassation et comprenant les Directeurs du Ministère, des magistrats des divers degrés de juridiction et des greffiers. Elle a recueilli des avis extérieurs.

Les applications prévues concernent les domaines suivants :

1° *Bureaux d'ordre pénaux.*

Les tribunaux de Nanterre et Créteil sont actuellement équipés. En 1977 commencera l'automatisation du tribunal de Paris. Les autres tribunaux de la région parisienne seront équipés en 1978 et 1979.

L'automatisation d'un bureau d'ordre pénal permet :

- d'accéder rapidement à l'information recherchée,
- de contrôler l'activité d'une juridiction par des statistiques tenues constamment à jour,
- d'établir une chaîne continue allant de la constatation de l'infraction à l'exécution de la sentence prononcée,
- d'éditer automatiquement les pièces de procédure.

Enfin, et c'est l'utilisation la plus délicate, d'obtenir rapidement les précédents judiciaires d'une personne impliquée dans une affaire pénale. Sur ce plan, l'interconnexion des fichiers des tribunaux de la région parisienne est étudiée.

Ainsi que le fait remarquer dans les annexes de son rapport la commission « Informatique et Libertés » (1), le fonctionnement du bureau d'ordre pénal pose un assez grand nombre de problèmes en ce qui concerne les libertés individuelles. D'autre part, aucune mesure de sécurité particulière ne paraît prise à l'heure actuelle pour assurer la conservation et le secret des fichiers qu'elle qualifie de « particulièrement sensibles ».

(1) Voir l'annexe n° 7.

Il semble souhaitable de ne s'engager qu'avec la plus grande prudence dans un processus permettant de mémoriser de simples renseignements de police, des informations recueillies à l'occasion de plaintes classées sans suite, ou de poursuites ayant abouti à un non-lieu ou à une relaxe. Lorsqu'on sait qu'il suffit de quelques heures pour reproduire un fichier de plusieurs millions de noms, on peut être inquiet de l'usage abusif qui pourrait être fait de l'informatique, en pareille matière.

Pour éviter des dépenses inutiles, il serait normal d'attendre le vote du projet de loi déposé par le Gouvernement sur l'informatique et les libertés pour aller plus avant en ce qui concerne l'enregistrement des précédents judiciaires.

2° *Casier judiciaire et fichier des conducteurs.*

Les recherches entreprises ont permis de satisfaire les deux fonctions auxquelles doit répondre un système technique : retrouver parmi plusieurs millions de rubriques toutes celles et uniquement celles qui correspondent à une identité donnée ; permettre la tenue à jour du fichier des condamnations pénales en fonction, notamment, des dispositions légales relatives au sursis, à l'amnistie, à la réhabilitation.

Actuellement une portion importante des identités du casier judiciaire central — qui regroupe les identités des personnes nées hors de France — a été saisie pour permettre d'expérimenter la méthode d'identification.

Le contenu intégral de toutes les fiches du casier judiciaire de Versailles a été saisi pour l'expérimentation du sous-projet de gestion des condamnations.

Les premiers résultats sont satisfaisants, mais l'application généralisée du système impliquera le vote d'une loi destinée à permettre des adaptations sur les points suivants : compétence pour la tenue du casier, changement du mode de conservation des renseignements, modification du mode de vérification de l'identité (jusqu'alors effectuée au moyen des registres de l'état civil).

Ainsi que le font remarquer les rapporteurs de la commission « Informatique et Libertés », les améliorations attendues de l'automatisation du casier judiciaire sont multiples. Elle permettra une diminution de l'encombrement matériel des fichiers, leur tenue à jour permanente, une très grande rapidité de consultation, l'automatisation des travaux annexes.

3° *Traitement des ordonnances pénales.*

Le traitement par ordinateur a été rendu nécessaire par le nombre considérable de procédures dans la région parisienne, actuellement de 40.000 par mois.

Le montant des réquisitions et de l'amende infligée est porté à la main par les instances responsables des décisions. Malgré cette précaution, on peut s'interroger sur la qualité de cette justice à la chaîne. Elle risque d'ailleurs de devenir de plus en plus automatique, car on prévoit une augmentation des volumes à traiter en 1977, en raison de l'accroissement des moyens de constatation automatique des infractions.

4° *Gestion des personnels.*

Il s'agit d'une application traditionnelle de l'informatique dont on ne peut que souhaiter le développement rapide. L'issue du processus en cours est envisagée pour 1978 ou 1979.

5° *Installation de micro-ordinateurs dans les moyennes juridictions de province.*

Il est prévu d'installer un micro-ordinateur dans 60 à 80 juridictions dans un délai de cinq ans. Le tribunal de Nevers est déjà pourvu, ceux de Grenoble et Clermont-Ferrand le seront avant la fin de l'année. En 1977, seront dotés d'un tel équipement : l'école des greffes de Dijon, les tribunaux de Valenciennes, Bordeaux, Rouen, Mulhouse, Toulouse et Valence.

Les tâches confiées à un micro-ordinateur seront celles des bureaux d'ordre pénaux de la région parisienne. La Commission émet donc à ce sujet les mêmes réserves que celles qu'elle a déjà exprimées.

6° *Statistiques.*

Les statistiques n'ont d'intérêt pour les analystes que dans la mesure où elles sont récentes. Elles ne doivent pas servir à écrire l'histoire, mais à construire l'avenir. Des statistiques vieilles de quatre

ans n'ont qu'une importance rétrospective. Il faut connaître la vie judiciaire d'une année sur l'autre pour que les sociologues, les juristes et le législateur puissent tirer toutes conséquences utiles de l'évolution des mœurs. L'emploi de l'ordinateur dans un tel domaine, devrait être privilégié.

La politique de la chancellerie à ce sujet ne paraît pas être exactement déterminée, faute de pouvoir disposer dans chaque tribunal d'un personnel suffisant pour alimenter les fichiers.

7° *Documentation juridique automatisée.*

Il a été démontré que l'informatique pouvait être un outil efficace dans la fonction juridictionnelle, en ce qui concerne la recherche de la jurisprudence et l'harmonisation des décisions (il est bien connu qu'actuellement les compagnies d'assurances modulent leurs offres de réparation du préjudice corporel des accidentés de la route selon la jurisprudence des cours d'appel concernées).

Utile à l'information du juge, l'informatique pourrait l'être également à celle du législateur. A ce sujet, la Commission fait siennes les observations suivantes, présentées lors du Congrès international d'informatique juridique qui s'est déroulé en 1973 à Strasbourg : *« Au niveau de la préparation des textes législatifs et réglementaires, l'informatique juridique permettra un accroissement de l'information mise à la disposition du législateur, qu'il s'agisse des parlementaires travaillant individuellement ou en commission, pour la rédaction d'une proposition de loi ou d'amendements d'un texte en cours de discussion... La vérification ou la recherche d'un plus grand nombre de références ou même des documents dont la consultation est nécessaire à l'élaboration de la loi nouvelle ou à la modification de la loi ancienne, l'accès à la totalité de la législation et surtout de la réglementation applicable en la matière, à la jurisprudence (et pas seulement à celle publiée dans les revues juridiques) devraient permettre de légiférer en connaissance de cause, d'éviter les doubles emplois, erreurs, contradictions, omissions de références et renvois à d'autres textes... Avant l'élaboration d'un texte ou en vue de toute modification ultérieure, le législateur pourrait savoir où en est l'application d'une loi importante, à quel contentieux non seulement qualitativement mais quantitativement elle a donné lieu, il bénéficierait d'une aide à la décision extrêmement importante. La rapidité de l'obtention de l'information compte tenu du rythme de travail des assemblées parlementaires constituerait un avantage capital (1).*

(1) Gazette du Palais, 10 octobre 1974.

Une association dirigée par des hauts magistrats de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, le C.E.D.I.J. (1), financée pour l'essentiel par le Ministère de la Justice, a mis au point une excellente méthode de recherche documentaire avec le concours de l'ordinateur. Elle a commencé à assurer certains services à divers utilisateurs, mais le volume de ses fichiers est encore modeste, faute de crédits.

Le Président du Sénat s'est tout particulièrement intéressé à cette entreprise et, dès le mois de mars 1975, a attiré l'attention du Premier Ministre sur la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitant les Parlements nationaux à fournir des systèmes d'information modernes à leurs membres.

Actuellement, les bases de données du C.E.D.I.J. et l'une de celles de l'I.N.S.E.E. sont en voie d'être reliées au Parlement, des raccordements ultérieurs étant envisagés avec les bases de données des Communautés européennes et celles de la Documentation française.

Mais le projet de budget se contente de reconduire les crédits alloués en 1976 au C.E.D.I.J., soit 3,5 millions.

Compte tenu du grand intérêt que représente l'informatique pour le travail parlementaire, la Commission des Lois estime que la subvention accordée au Centre d'informatique juridique est très insuffisante et que celui-ci devrait se voir doté des moyens nécessaires au développement de ses travaux, dont les magistrats, mais aussi les parlementaires, devraient être en définitive les bénéficiaires.

Plus largement, la commission estime que le Gouvernement devrait adopter une politique précise en matière de documentation automatisée et qu'un Centre national de documentation législative et réglementaire, auquel le Parlement aurait accès, devrait permettre de coordonner les initiatives diverses qui se sont jusqu'à maintenant développées en ordre dispersé. Tant que cet organisme centralisateur ne sera pas institué, le Ministère de la Justice devra assurer ce rôle de coordination, ce qui implique qu'il soit doté de moyens beaucoup plus importants dans le domaine de l'informatique juridique.

b) Conclusions de la Commission sur l'emploi de l'informatique par le Ministère de la Justice.

L'étude du présent budget et des budgets antérieurs apporte la preuve que le Ministère de la Justice a fait un choix en faveur de l'informatique dans les domaines où elle pouvait être utilisée. Sa dé-

(1) Centre de recherche et développement en informatique juridique.

marche a sans doute été hésitante ; il ne faut pas s'en étonner en raison de la complexité des problèmes en cause. Les résultats obtenus doivent permettre au Parlement de confirmer ce choix.

Au rythme actuel il faudrait vingt ans pour que l'équipement soit achevé. Il faut rapidement le généraliser afin d'éviter que ne s'opèrent des distinctions entre les juridictions informatisées et celles qui ne le sont pas. En dehors des crédits d'investissement liés à la généralisation de l'emploi de l'ordinateur en matières pénale et civile, il y a lieu de prévoir la formation des fonctionnaires qui les utiliseront. Une section spéciale devrait être créée à l'école des Greffes, car il est difficile d'admettre des interventions privées dans un domaine aussi confidentiel que celui de la justice. Il existe déjà des cours d'informatique juridique dans les facultés de droit de Paris et de Montpellier. Cet enseignement devrait être étendu.

En aucun cas cependant l'ordinateur ne devrait pouvoir remplacer le juge. Ainsi que l'a exprimé la commission sur l'Informatique et les Libertés : « Si perfectionnée soit la machine, il restera toujours des nuances qui relèvent de l'esprit de finesse, du sentiment de la morale, qui lui resteront étrangères. Si l'homme l'utilise pour éclairer et préparer sa décision, non pour prendre celle-ci et s'il exerce effectivement son jugement avant de trancher, l'informatique sera utile. »



M. Lecanuet déclarait au Sénat, le 4 décembre 1974 : «... un espoir de solution ne pourra être trouvé que si le Parlement et le Gouvernement agissent de concert, c'est-à-dire si la Nation elle-même prend une plus nette conscience — je crois qu'elle y vient progressivement — de l'exigence de justice et accepte de consentir, au bénéfice de la justice, des sacrifices financiers plus importants dans l'avenir que par le passé (1) ».

Votre Commission ne peut que partager cette opinion, mais elle est obligée de constater que le projet de budget qui nous est présenté ne suit en aucun domaine la voie tracée par le précédent Garde des Sceaux.

Or, l'année qui vient de s'écouler est pourtant significative de la dégradation très regrettable du climat qui s'installe dans le monde judiciaire, puisqu'on aura assisté tour à tour aux mouvements de grève des avocats, des magistrats, des secrétaires-greffiers et des éducateurs.

Votre Commission estime qu'un effort sans précédent doit être réalisé à la fois dans les méthodes, par une programmation des besoins, et surtout dans les crédits afin d'améliorer, selon les termes mêmes du Garde des Sceaux, « l'environnement des actes judiciaires » qui est actuellement indigne de ce grand service public. La Nation consentira cet effort d'autant plus facilement qu'elle sera mieux informée des problèmes de la justice, ce qui implique que l'action développée cette année dans le domaine des relations publiques soit ultérieurement poursuivie et renforcée, le crédit de 200.000 F alloué cette année étant par trop modique (2).

Si le Gouvernement ne prévoit pas l'année prochaine la décision de doter enfin ce Ministère de moyens plus importants, la Commission des Lois serait amenée à ne pas reconduire l'avis favorable qu'elle donne cependant à l'adoption du projet de budget de la Justice pour 1976, sous réserve de l'amendement présenté au titre III.

(1) J.O. Débats Sénat, séance du 4 décembre 1974, p. 2437.

(2) Voir l'annexe n° 6.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article 24.

ÉTAT B

Justice.

Amendement :

Titre III	+ 388.123.163 F
Réduire ce crédit de	187.500 F

V. — ANNEXES

Les annexes n^{os} 1 à 6 reproduisent les documents adressés par la Chancellerie en réponse aux questions de votre Rapporteur.

L'annexe n^o 7 reproduit les conclusions du Rapport de la Commission « Informatique et Libertés » sur les fichiers du Ministère de la Justice.

ANNEXE N° 1

Question :

Indiquer le montant des « recettes » procurées à l'Etat par les services de la Justice en 1974 et en 1975.

Réponse :

NATURE DES RECETTES	RESULTATS	
	1974	1975
Produits de l'enregistrement : actes judiciaires et extra judiciaires	80.771.112	87.497.224
Recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance (les redevances des greffes sont inscrites à cette ligne)	101.832.333	120.346.101
Produits des amendes forfaitaires de la police de la circulation	79.665.140	128.214.548
Produits des autres amendes et condamnations pécuniaires et des pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix	358.032.779	468.837.177
Recettes des établissements pénitentiaires	23.610.657	20.495.064
Recettes des établissements d'éducation surveillée	2.191.718	2.340.880
Totaux	646.103.739	827.730.994

ANNEXE 2

Question :

La formation permanente des magistrats et des fonctionnaires : conception, crédits.

Réponse :

I. — MAGISTRATS

Aux termes de la loi organique du 17 juillet 1970, la formation permanente des magistrats constitue l'une des trois missions de l'Ecole nationale de la magistrature.

L'Ecole nationale de la magistrature organise chaque année des sessions de formation permanente.

Ces sessions sont nationales et régionales et intéressent, chaque année, environ 700 magistrats.

1° Les sessions nationales (20 par an).

— Sièges : Vaucresson. Quelques sessions se déroulent également à l'Ecole nationale de la magistrature, à Bordeaux, en novembre et décembre.

— Durée : Une semaine.

— Présidence : Un conseiller à la Cour de cassation.

— Conférenciers : Magistrats ou personnalités étrangères.

— Participants : 30 magistrats environ.

— Thèmes : choisis par le conseil d'administration de l'Ecole après consultation des magistrats.

2° Les sessions régionales : elles fonctionnent depuis deux ans.

— Sièges : Ces sessions se déroulent au siège d'une cour d'appel et regroupent les magistrats des cours d'appel limitrophes.

— Durée : Trois jours.

— Présidence : En général un magistrat spécialisé dans la question choisie.

— Conférenciers : Magistrats ou personnalités étrangères.

— Thèmes :

- Soit relatifs à l'application de textes nouveaux (divorce, procédure civile, réforme pénale) ;
- Soit préparatoires aux sessions nationales.

Il n'y a pas de crédits spécifiques. Les crédits assurant le fonctionnement des sessions de formation permanente sont intégrés dans le budget de l'Ecole nationale de la magistrature (crédits d'enseignement et frais de déplacement).

II. — FONCTIONNAIRES

A) Bénéficiaires et types de formation :

- candidats aux concours de catégories A, B, C, D, agents titulaires ou non titulaires : action de préparation ;
- greffiers en chef et secrétaires-greffiers stagiaires : action d'adaptation ;
- greffiers en chef et secrétaires-greffiers titulaires : action de perfectionnement.

B) Organisme de formation :

1° L'Ecole des greffes : c'est à cet établissement qu'incombe l'essentiel de la formation des agents des services judiciaires.

Cette école a trois missions essentielles :

- a) assurer la formation initiale des stagiaires issus des concours de greffiers en chef et de secrétaires-greffiers ;
- b) assurer les actions de perfectionnement ;
- c) coordonner la politique de formation dispensée dans les centres régionaux, au nombre de 39, chargés de la préparation aux concours de greffiers en chef et secrétaires-greffiers.

2° Les centres locaux destinés à la préparation des agents des catégories C et D.

Il en existe une centaine (environ un par département). Ces centres ont pour tâche l'amélioration des connaissances générales des agents appartenant aux catégories modestes des services judiciaires. Les enseignements dispensés sont : français, mathématiques, dactylographie, éléments d'organisation judiciaire.

Ces centres fonctionnent de manière autonome sous l'autorité d'un magistrat. Les enseignants sont souvent des fonctionnaires de l'Education nationale. Environ 1.000 agents suivent chaque année cette formation.

C) Crédits prévus en 1977 :

- Ecole des greffes : sur le budget général.
 - Centre régionaux et locaux : un million de francs.
-

ANNEXE 3

Question :

Faire le point de l'exécution de la loi du 20 décembre 1975 portant dérogation, en ce qui concerne la cour d'appel de Versailles, aux règles d'organisation judiciaire.

Réponse :

La loi du 20 décembre 1975 dispose que, par dérogation aux règles d'organisation judiciaire, des décrets en Conseil d'Etat fixeront les dates à partir desquelles la cour d'appel de Versailles recevra compétence pour exercer, dans chaque matière, ses attributions, compte tenu des moyens mis à la disposition de ladite cour.

En application de cette loi, un décret du 27 février 1976 a chargé, à compter du 1^{er} mars 1976, les chefs de la nouvelle cour d'appel de la préparation de l'installation de leur juridiction. Il leur a donné, en outre, compétence pour procéder à l'inspection des juridictions de leur ressort et pour s'assurer de la bonne administration des services judiciaires, ainsi que de l'expédition normale des affaires.

De nouvelles compétences seront attribuées à la cour d'appel de Versailles dès que la nouvelle réorganisation des instances d'appel de la région parisienne actuellement envisagée sera mise en œuvre.

Le principe de cette réorganisation est le suivant :

- le ressort de la cour d'appel de Paris sera limité aux tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Créteil et Bobigny (départements de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis) ;
- le ressort de la cour d'appel de Versailles comprendra les circonscriptions des tribunaux de grande instance de Versailles, Chartres et Pontoise (départements des Yvelines, d'Eure-et-Loir et du Val-d'Oise) ;
- une nouvelle cour sera implantée ultérieurement dans l'est de l'agglomération parisienne et aura pour ressort les départements de la Seine-et-Marne, de l'Essonne et de l'Yonne.

Principales objections susceptibles d'être soulevées :

I. — Le projet de loi implique un changement d'orientation par rapport aux mesures prises antérieurement en matière de réorganisation des juridictions d'appel de la région parisienne, avant même que la cour d'appel de Versailles ait commencé de fonctionner.

Cela est exact. Mais les arbitrages rendus par le précédent Gouvernement conduisent à un blocage de la situation. Il convenait donc de trouver une autre solution et tel est l'objet des principales mesures prévues par le projet de loi.

II. — Ce projet va à l'encontre de la réforme Debré de 1958 :

L'essentiel de la réforme Debré a été d'établir une distinction nette entre la hiérarchie des tribunaux et celle des cours d'appel.

Le présent projet s'inscrit dans cette perspective puisqu'à des tribunaux du niveau province correspondent des cours d'appel du niveau province (Versailles et celle de l'est parisien) tandis qu'à des tribunaux d'un niveau plus élevé (Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil) correspond une cour d'appel d'un niveau plus élevé (Paris).

C'est le découpage actuel, qui consiste à faire passer le tribunal de grande instance de Nanterre à la cour d'appel de Versailles, qui crée des difficultés au regard de la réforme Debré.

III. — Le ressort de la cour d'appel de Paris ne correspond pas avec celui de la région d'Ile-de-France.

Cela est exact. Mais, à quelques exceptions près, les ressorts des autres cours d'appel ne sont pas, non plus, alignés sur les circonscriptions régionales.

Si le projet n'améliore pas cette situation, il ne l'aggrave pas.

Au surplus, le ressort de la nouvelle cour d'appel de Paris présentera une certaine homogénéité (Paris et la petite couronne).

IV. — Le projet confirme la prééminence de la cour d'appel de Paris par rapport aux autres cours :

Cela est exact. Mais, la prééminence de la cour d'appel de Paris tient à la nature des affaires (affaires financières - affaires de grand banditisme - affaires de sociétés) et le projet traduit une prééminence qui est dans les faits.

V. — Justification de la création de postes de premier président adjoint et de procureur général adjoint à la cour d'appel de Paris.

Il est prévu de créer ces postes dans le souci d'assurer une meilleure organisation de la cour d'appel de Paris.

L'activité de cette juridiction est considérable et ses effectifs sont nettement supérieurs à ceux des autres cours d'appel.

Même amputée des juridictions qui seront comprises dans le ressort des cours d'appel de Versailles et de l'est parisien, la cour d'appel de Paris conservera plus de 60 % de son activité actuelle.

Elle se situera très loin devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence (deuxième cour d'appel).

A titre d'exemple, les effectifs de la cour d'appel de Paris sont de 243 magistrats, alors que ceux de la cour d'appel d'Aix-en-Provence sont de 65.

La cour d'appel de Paris a été saisie en 1975 de plus de 30.000 affaires nouvelles, alors que la cour d'appel d'Aix-en-Provence a eu à juger 11.000 affaires.

ANNEXE 4

Question :

Aide judiciaire. — Délais moyens d'instruction d'un dossier — Proportions des refus sur le nombre de demandes — Si possible, statistiques par nature d'affaire.

Réponse :

1° Délais moyens d'instruction d'un dossier :

La durée moyenne d'instruction d'un dossier d'aide judiciaire varie d'une juridiction à l'autre, elle dépend également de la plus ou moins grande diligence qu'apportent les demandeurs à fournir les documents nécessaires.

A défaut de statistiques précises sur cette durée moyenne, un sondage effectué auprès d'un certain nombre de juridictions permet de situer la durée moyenne d'instruction d'un dossier entre deux et trois mois.

Un nouveau formulaire de demande d'aide judiciaire a été, à l'instigation du Comité des usagers, établi par la Chancellerie et sera très prochainement diffusé dans l'ensemble des bureaux d'aide judiciaire.

Ce formulaire, conçu dans un esprit de simplification, devrait permettre aux demandeurs à l'aide judiciaire de présenter correctement leur demande, ce qui facilitera d'autant l'instruction des dossiers et devrait avoir pour effet de raccourcir le temps dans lequel seront rendues les décisions.

2° Proportions des refus sur le nombre des demandes :

Les statistiques portant sur le nombre des demandes, celui des admissions (aide totale, aide partielle) et celui des rejets, établies comparativement pour les années 1974 et 1975, sont les suivantes (tribunaux de grande instance et cours d'appel) :

	1974	1975	POURCENTAGE
Demandes	113.743	140.468	+ 23,50
Admissions	69.069	90.725	+ 31,35
Aide totale	52.098	77.168	+ 48,12
Aide partielle	16.971	13.557	— 20,11
Rejets	14.624	11.002	— 24,76

3° Statistiques par nature d'affaire :

A défaut de statistiques sur les demandes d'aide judiciaire selon la nature des litiges, il résulte des renseignements recueillis auprès des procureurs généraux que les trois quarts des demandes d'aide judiciaire ont trait à des instances touchant au droit de la famille (divorce, garde d'enfant, pension alimentaire) et que les autres demandes concernent les accidents de la circulation et les litiges locatifs, essentiellement.

ANNEXE 5

Question :

Sort réservé aux recommandations du « Comité des usagers ».

Réponse :

Plusieurs propositions émanant du Comité des usagers sont en voie de réalisation.

I. — INFORMATION DU PUBLIC

A) Un service d'information et de relations publiques vient d'être créé au Ministère de la Justice à la demande du Comité des usagers. Il est actuellement procédé à sa mise en place.

B) L'instauration de structures d'accueil du public au sein des tribunaux de grande instance et des cours d'appel est en voie de développement. Les structures actuellement existantes (notamment à Paris, Lyon, Lille et Bobigny) ont déjà donné d'excellents résultats.

Leur développement se heurte à des problèmes de crédits : pour instaurer les 200 bureaux d'accueil souhaitables, il faudrait une augmentation du nombre des magistrats (51) et des fonctionnaires (144) ainsi que l'implantation de locaux supplémentaires.

C) Des fiches d'information du public sont en cours de réalisation. Une première série de six fiches est déjà imprimée et est en cours de diffusion.

Elles ont trait au système judiciaire français, à l'aide judiciaire, au divorce, aux droits des familles des prévenus incarcérés, au dépôt des plaintes devant le Procureur de la République et aux pensions alimentaires.

Elles seront à la disposition du public dans les palais de justice, les préfectures et les sous-préfectures, les mairies, les commissariats de police ainsi que dans les locaux de la gendarmerie.

D) Des films d'information ont été réalisés sur « l'accès à la justice », « l'aide judiciaire », « le divorce » et « les pensions alimentaires ». Ils durent environ quatre minutes.

Ils seront à la disposition du public dans les mairies, les usagers pouvant commander leur projection en pressant le bouton approprié. A cette fin, une infrastructure adéquate a été installée dans les mairies parisiennes.

La présentation officielle de ces quatre films aura lieu prochainement.

E) Le développement de l'information par la télévision, nationale ou régionale, est à l'étude. Les difficultés proviennent du manque de crédits.

II. — FORMATION DU PUBLIC

A) La mise au point d'un matériel audio-visuel à utiliser dans le cadre de l'enseignement secondaire a fait l'objet d'une étude approfondie en liaison avec le Ministère de l'Education. Une première tranche, pour un montant de plus de 600.000 F, a été retenue. Les équipes de réalisation sont en cours de formation. Le principe d'un financement conjoint Justice-Education-Professions judiciaires, est pratiquement acquis. La réalisation et la distribution se feront par étapes ; les thèmes retenus pour la première tranche sont l'organisation judiciaire, les professions de Justice, le juge des enfants.

B) La réalisation d'un guide du langage judiciaire est à l'étude. Il s'agit d'un lexique pratique à l'usage du public. Une proposition précise devrait être faite prochaine-

ment et soumise à la Commission du langage judiciaire. Sa réalisation pourrait intervenir rapidement, si le principe en est retenu.

III. — AIDE JUDICIAIRE

Répondant ainsi à l'un des vœux du Comité des usagers, le Ministère de la Justice a établi un formulaire de demande d'aide judiciaire et de déclaration de ressources simple et unique pour toute la France, destiné à faciliter la tâche tant de ceux qui demanderont l'aide judiciaire que des bureaux qui devront connaître de ces demandes. L'impression de ce document est en cours ; ces formulaires pourront ainsi être très prochainement diffusés. Ils seront accompagnés d'une notice explicative sur l'aide judiciaire.

IV. — SIMPLIFICATION DU LANGAGE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE

A) Actes d'huissiers de Justice :

Faisant suite à la publication d'une circulaire sur les actes d'huissiers de Justice en matière civile (*J.O.* du 11 mai 1974) a été publiée une circulaire sur les actes d'huissiers de Justice en matière pénale (*J.O.* du 6 juillet 1976)

B) Rédaction des jugements :

Une circulaire en cours d'élaboration devrait pouvoir être publiée prochainement.

ANNEXE 6

Question :

Relations publiques de la Justice sur un plan national et international.

Réponse :

**LE SERVICE DE L'INFORMATION ET DES RELATIONS PUBLIQUES
DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Le Service a pour objet de :

- permettre à la presse de se tenir informée des questions juridiques et techniques qui relèvent de la compétence de la Chancellerie, des projets législatifs ou réglementaires en cours d'études et des affaires judiciaires lorsqu'aucune disposition législative ou réglementaire n'y fait obstacle.

Il a apporté sa contribution à la réalisation d'études et d'émissions radios et télévisées ;

- faciliter la démarche du justiciable en lui indiquant comment il peut connaître ses droits et les perspectives mises à sa disposition par la loi. Il s'agit d'accueillir et guider l'usager du service public de la Justice ;
- offrir une information ouverte à tous les publics, c'est-à-dire, faire connaître le rôle de la Justice dans notre société. Cette tâche comprend des initiatives pédagogiques.

Ce service, de création récente, comprend un magistrat, deux attachés de presse et un chargé des relations publiques.

Il est doté de crédits annuels d'un montant de 200.000 F qui ont permis de réaliser en 1976 :

- une série de fiches d'information du public ;
- quatre films d'orientation du justiciable ;
- les informations constantes de la presse (notes d'information, communiqués, réunions de presse, etc.).

Perspectives :

Développement de cette action par un bulletin d'information, la réalisation de documents pédagogiques en liaison avec le Ministère de l'Education et l'instauration de relations avec les services homologues étrangers.

ANNEXE 7

Rapport de la Commission Informatique et Libertés. (Instituée par le décret n° 74-938 du 8 novembre 1974.)

ANNEXE D 8

Rapport sectoriel relatif aux répertoires et fichiers du Ministère de la Justice.

PREMIÈRE PARTIE

Les fichiers du Ministère de la Justice.

Il sera procédé essentiellement à l'examen des fichiers d'ordre pénal, pour plusieurs motifs :

- les fichiers de la Chancellerie sont assez nombreux et l'étude détaillée de tous ceux-ci alourdirait inutilement le rapport,
- ce sont les fichiers d'ordre pénal qui présentent la plus grande sensibilité pour le problème des libertés individuelles,
- enfin et surtout, c'est en ce domaine que les études d'automatisation ont été le plus poussées et que les premières réalisations sont entrées en application pratique.

Compte tenu de leur importance, il paraît nécessaire d'examiner séparément les deux fichiers essentiels que constituent :

- les bureaux d'ordre en matière pénale,
- le casier judiciaire,

avant d'examiner plus sommairement tous les autres fichiers du Ministère de la Justice, pour lesquels des études d'automatisation ont été effectuées ou même essayées.

I. — Les bureaux d'ordre en matière pénale.

A) Il existe auprès du parquet de chaque juridiction répressive un bureau d'ordre qui assure le classement et la conservation de tous les dossiers du tribunal en matière répressive : un système d'identification est donc indispensable.

Dans la plupart des juridictions, ce bureau d'ordre pénal fonctionne encore sous une forme empirique, avec un classement manuel. Mais de nombreux motifs ont, depuis quelques années, milité en faveur de l'automatisation de ces bureaux d'ordre, au moins pour les juridictions importantes.

Parmi ces motifs, il faut essentiellement citer :

- l'accroissement du nombre des affaires (doublement au tribunal de grande instance de Paris en sept ans) et la multiplication corrélative des fiches, ce qui amène à des fichiers de plusieurs millions de fiches, qui ne peuvent être gérés manuellement,
- la création, dans la région parisienne, des tribunaux périphériques : pour éviter l'éparpillement des poursuites pour des délits connexes dans des départements voisins et l'exercice de poursuites multiples pour un fait unique, une centralisation régionale des informations est devenue absolument indispensable.

B) Le but de la création de fichiers informatisés pour les matières pénales est, en utilisant toutes les procédures arrivées dans un tribunal ou dans les tribunaux d'une région déterminée, de constituer un bureau d'ordre, d'assurer la disponibilité des informations recueillies pour des consultations systématiques ou à la demande des utilisateurs.

Un tel système permet aux magistrats d'avoir un accès immédiat à l'information ; mais, en outre, il offre aux chefs de la juridiction la possibilité d'avoir sous les yeux des tableaux de bord et des moyens de contrôle de l'activité de la juridiction (notamment par des statistiques tenues constamment à jour).

C) Mais le bureau d'ordre automatisé offre bien d'autres avantages encore pour les usagers.

En effet, il établit une chaîne continue allant de la constatation de l'infraction ou de la plainte à l'exécution de la sentence prononcée. Et, en raison de l'homogénéité relative de la procédure pénale, l'informatique permet l'édition automatique successive de toutes les pièces de la procédure (demandes de casiers judiciaires, de renseignements à la police ou à la gendarmerie, élaboration des actes, des citations, des feuillets d'audience, et même de certains types simples de décisions).

D) Mais c'est surtout pour la recherche des précédents judiciaires d'une personne impliquée dans une affaire pénale que le bureau d'ordre automatisé présente des avantages considérables.

Lors de chaque nouvelle poursuite, une recherche des précédents judiciaires peut être envisagée : la consultation du casier judiciaire ne suffit pas, l'implication de l'individu dans une précédente affaire pouvant être utile à connaître, même en l'absence de toute condamnation définitive.

Jusqu'à présent, la recherche des précédents judiciaires n'était pas effectuée systématiquement pour chaque individu. Ou bien, ce qui est plus grave encore, des recherches officieuses effectuées aux somniers tenus à la préfecture de police pouvaient fournir aux parquets des renseignements ne figurant pas au casier.

L'interconnexion des bureaux d'ordre permet de connaître avec plus d'exactitude les précédents exacts de l'intéressé et d'éviter le risque d'une justice rendue différemment, au hasard d'une connaissance des précédents de l'intéressé.

E) Toutefois, compte tenu de la masse des documents à traiter (5.000 à 6.000 manuscrits par jour dans la seule région parisienne) une interconnexion de l'ensemble des bureaux d'ordre ne peut être actuellement envisagée, en raison également des problèmes financiers.

Cette interconnexion est étudiée dans le cadre régional (et notamment de la région parisienne) ; au-delà, des interrogations ponctuelles, et non systématiques, pourraient seules être envisagées.

F) Il est d'ailleurs à noter que l'automatisation des bureaux d'ordre (BO) ne pourra, pour des motifs financiers, s'effectuer que d'une manière relativement lente, et en commençant naturellement par les juridictions importantes.

Le tableau d'informatisation est à l'heure actuelle le suivant :

- fonctionnement actuel du BO de Nanterre (ce BO est entièrement automatisé depuis le 17 décembre 1974, date à laquelle cette juridiction a reçu pleine compétence) et Créteil (tribunal pour enfants seulement) ;
- automatisation en 1975 à Versailles ;
- en 1976 de Pontoise et du tribunal pour enfants de Paris ;
- en 1977 de Paris (totalité) et d'Evry ;
- en 1978 de Bobigny.

Ces données sont évidemment susceptibles d'être modifiées en fonction de crédits supplémentaires accordés.

G) Il est certain que sur le plan des libertés individuelles, le fonctionnement des bureaux d'ordre pose un assez grand nombre de problèmes. Parmi les principaux, il faut citer :

1° *Les données de base.* Le fichier est alimenté par les plaintes, les procès-verbaux de police ou de gendarmerie, les plaintes ou avis des administrations compétentes. Les

fiches établies à la suite de ces documents doivent comporter des renseignements extrêmement détaillés en vue de faciliter toutes les recherches aussi bien de l'individu que des précédents judiciaires : la mention de données d'état civil très complètes est indispensable, ce qui peut poser certains problèmes d'interconnexion avec l'état civil.

2° *La gestion des bureaux d'ordre.* A la différence du casier judiciaire, aucun texte législatif ou réglementaire ne régit le fonctionnement de ces bureaux.

La Chancellerie s'efforce seulement d'obtenir une certaine uniformisation en ce domaine (sauf dans les très petits tribunaux où le système des registres est encore employé).

En pratique, la gestion des fichiers est confiée au Secrétariat des parquets (fusionné avec le greffe dans de nombreux tribunaux), mais sous le contrôle direct et la responsabilité du parquet, ce qui est essentiel, pour régler notamment les difficultés de communication des documents.

Dans de nombreux cas, la gestion est assurée par un personnel contractuel peu qualifié : cette lacune risque d'avoir une influence à la fois sur l'efficacité des recherches et la confidentialité du service.

L'introduction de l'informatisation permettra de disposer d'un personnel moins nombreux mais plus sûr à ce double point de vue.

3° *La conservation des documents.* Il est indispensable, pour respecter les prescriptions légales, que des condamnations effacées par l'effet de l'amnistie, de la réhabilitation ou de la prescription ne puissent, d'une manière quelconque, être prises en considération (elles figurent toujours aux actuels sommiers judiciaires).

A cet égard, les parquets ont souvent signalé de nombreuses difficultés en ce qui concerne l'amnistie : pour de nombreuses condamnations, il est très difficile de savoir, même dans le cadre de recherches manuelles, si une condamnation est ou non amnistiée (amnistie de certaines catégories de faits ou de délinquants).

Pour l'application des lois d'amnistie, en cas d'amnistie réelle, seul le parquet du lieu de condamnation peut apprécier si la loi s'applique ou non.

La procédure informatique devrait permettre l'effacement des condamnations pour lesquelles aucune difficulté ne peut se poser, par l'intervention d'un processus logique. L'affectation de certains magistrats chargés de déterminer dans les autres cas si l'effacement doit ou non intervenir, constitue la meilleure solution dès que des difficultés peuvent apparaître ; la nécessité d'une appréciation humaine subsistera bien souvent.

Il y a lieu de souligner que les délais de conservation des documents ne seront pas modifiés par l'introduction de l'informatique.

4° *Influence des renseignements conservés au bureau d'ordre sur les poursuites ultérieures.*

Les renseignements recueillis aux bureaux d'ordre peuvent déjà (et pourront beaucoup plus facilement, dans un système entièrement automatisé) avoir une répercussion sur les procédures ultérieures :

- soit pour la décision du parquet (poursuite ou classement) ;
- soit sur l'attitude du magistrat instructeur (mise en détention) ;
- soit même pour la décision judiciaire finale.

Pour éviter des abus, il est indispensable :

- de prévoir un délai de péremption des renseignements ;
- et d'éviter que les parquets ne communiquent ceux-ci aux juridictions de jugement qui ne doivent avoir à connaître que des casiers judiciaires.

5° Le problème de la *connaissance* du contenu des fichiers est multiple et soulève de nombreuses difficultés :

- en principe, l'intéressé ne peut connaître le contenu des fiches : l'avocat n'a pas accès direct aux fiches mais peut obtenir des bureaux d'ordre des renseignements partiels sur l'état d'avancement de l'affaire dont il a été chargé par le client ;

- l'introduction de l'informatique permettra un système automatique d'avis aux divers intéressés sur la suite d'une procédure donnée (avis à plaignant, victime, prévenu) ce qui constitue un avantage indiscutable.

Il est certain que les documents (et notamment les procès-verbaux) retrouvés grâce au fonctionnement des bureaux d'ordre automatisés doivent être joints au dossier et qu'ils feront ainsi l'objet d'un débat contradictoire devant la juridiction de jugement.

Des communications systématiques incombant aux bureaux d'ordre en aval de la procédure sont prévues par de nombreux décrets, lois et circulaires.

Les lois et décrets prévoient les communications avec :

- le fichier de police technique (D. 28 décembre 1959) ;
- l'I.N.S.E.E. (statistiques et casier électoral) (art. 773 et R. 74 du Code de procédure pénale) ;
- les services de recrutement (art. 772 et R. 74 du Code de procédure pénale) ;
- les médecins, chirurgiens, etc. (art. L. 382 du Code de la santé publique).

Les circulaires prévoient des communications dans le cas de poursuite (et non seulement de condamnation) notamment pour :

- les fonctionnaires ;
- les membres de la Légion d'honneur ;
- les militaires ;
- les étrangers.

Les renseignements contenus dans ces fichiers peuvent faire l'objet de deux sortes de communications :

- soit cas par cas, à la demande des intéressés. En pareille hypothèse, un texte devrait intervenir, déterminant les cas de communications ; mais, celles-ci devraient néanmoins être effectuées sous le contrôle du Parquet, qui devrait garder son pouvoir d'appréciation ;
- soit systématiquement, à certains services. Là encore, un texte précis et publié devrait déterminer la liste de ces services, ainsi que les renseignements communicables, quel que soit le mode de communication ;
- si les communications doivent avoir lieu par échanges de bandes magnétiques, il faut souligner que le contenu de ces bandes n'est pas directement lisible par le destinataire et que des erreurs risquent d'être lourdes de conséquences ;
- aussi serait-il sans doute nécessaire d'envisager que la communication des bandes soit doublée par l'envoi de listes établies sur des supports plus traditionnels, directement lisibles par l'homme.

6° Il ne semble pas que le fonctionnement des bureaux d'ordre, ni sous la forme actuelle, ni là où elle est déjà appliquée par voie automatique, ait donné lieu à des incidents, d'après les consultations effectuées.

Néanmoins, il est à noter qu'aucune mesure de sécurité particulière ne paraît prise à l'heure actuelle pour assurer la conservation et le secret de ces fichiers qui sont particulièrement sensibles.

Des études systématiques devront être effectuées sur ce point d'une particulière importance.

II. — Le casier judiciaire.

A) Si, d'une manière générale, on est obligé de relever une absence, regrettable sans doute, de réglementation de divers fichiers du Ministère de la Justice, on ne saurait en dire autant pour le casier judiciaire.

Depuis la date de son institution (par une circulaire de 1850), les textes de toute nature se sont succédé, allant de la loi à la circulaire parmi lesquels on peut citer :

- la loi du 5 août 1899 (création d'un bulletin spécial pour l'intéressé) ;
- les lois du 11 juillet 1900, 23 mars 1908 et 12 septembre 1941 ;
- la refonte de l'ordonnance du 13 août 1945, complétée de plusieurs décrets (13 avril 1949, 29 septembre 1951) ;
- la nouvelle réforme du Code de procédure pénale (23 décembre 1958) elle-même largement modifiée par les textes ultérieurs (décrets des 23 février 1959, 24 août 1960, 21 août 1963, 24 septembre 1963, 10 mars 1967, 12 août 1969 ; la loi du 17 juillet 1970 ; la loi du 22 décembre 1972).

De plus, des casiers particuliers ont été créés en matière d'ivresse et de circulation qui posent quelques problèmes particuliers : de ce fait il n'existe pas un seul, mais trois casiers.

Et, en outre, il ne faut pas oublier que les anciens sommiers judiciaires, antérieurs au casier, n'ont pas disparu, mais que, modernisés, ils ont reçu en 1959 leur consécration légale sous l'appellation de « sommiers de police technique ».

Cette dernière institution, dont l'existence même soulève certains problèmes (absence d'effacement des condamnations) relève de la seule compétence du Ministère de l'Intérieur et ne semble donc pas devoir être examinée dans le présent rapport.

B) Il n'a pas paru utile, dans le cadre du présent rapport, d'analyser d'une manière détaillée l'actuel fonctionnement du casier judiciaire.

La réglementation de celui-ci est en effet connue de tous ainsi que la répartition des condamnations entre les diverses catégories de bulletin. Mais il faut souligner la masse de documentation que peut représenter le casier.

Ainsi en 1970 (après l'amnistie très large de 1969) on pouvait évaluer comme suit le casier du ressort du seul tribunal de Paris :

- fiches pénales et fiches ivresse : 297.000,
- fiches circulation : 135.000,

et le nombre de fiches nouvelles créées chaque année s'élève à 25 % de ce total de 432.000 fiches pour la seule ville de Paris.

De même, les demandes de fiches émanant aussi bien des autorités judiciaires qu'administratives ou de simples particuliers s'élèvent à plus de 62.000 par mois pour le seul ressort de Paris, soit un mouvement annuel de près de 750.000 demandes pour ce seul tribunal. Et ces chiffres remontent à une période déjà dépassée.

Le recours à l'automatisation dans de pareilles conditions paraît plus nécessaire que dans bien d'autres domaines.

C) Les améliorations attendues de l'automatisation sont multiples. Celle-ci doit permettre essentiellement :

- une diminution de l'encombrement matériel des fichiers :
 - par l'apurement des fiches périmées ou en double,
 - par la codification des informations ;
- la tenue à jour permanente du fichier ;
- la rapidité de la consultation (celle-ci est particulièrement indispensable en matière de flagrant délit où la consultation des sommiers est devenue une nécessité) ;
- l'automatisation des travaux annexes (et notamment de l'impression des fiches délivrées).

Ce dernier point est particulièrement important pour la répression pénale, car il sera possible d'obtenir l'extraction de fichiers spéciaux à la demande, concernant par exemple :

- les interdictions professionnelles ;
- les receleurs ;
- les chèques sans provision ;
- les suspensions en cours du permis de conduire.

Les fichiers spéciaux ainsi créés pourraient recevoir de nombreuses applications aussi bien sur le plan théorique (études sociologiques notamment) que pratique (surveillance de certaines catégories de délinquants, par exemple).

D) Mais il semble que les procédures actuelles de consultation du casier judiciaire devront subir certaines modifications liées plus ou moins directement à l'automatisation de celui-ci.

1° En ce qui concerne la vérification de l'identité des personnes concernées, celle-ci s'effectue à l'heure actuelle sur l'acte de naissance des intéressés.

Cette procédure entraîne des lenteurs et une dégradation certaine des registres de l'état civil.

C'est pourquoi une modification du système est envisagée :

- pour la première demande du bulletin n° 1, la vérification pourrait être effectuée sur microfilm (procédé moins onéreux que le numéro national d'identité de l'I.N.S.E.E.) ;
- pour les autres demandes, l'utilisateur devrait lui-même vérifier l'identité des personnes concernées : c'est le système actuellement employé en ce qui concerne les personnes nées à l'étranger : et cette procédure paraît donner satisfaction.

2° Une nouvelle méthode d'interrogation des fiches par nom devrait être mise au point (cette question dépasse d'ailleurs largement le seul domaine du casier judiciaire).

Cette méthode devrait permettre le rattrapage des erreurs sur les noms (la phonétisation est indispensable) mais aussi sur les autres éléments d'identification (voisinage de dates, de lieux, etc.).

3° Étroitement liée à la précédente question est celle de l'interrogation du casier automatique : il serait, en effet, indispensable que celle-ci ait lieu en temps réel, afin de permettre à l'interrogateur d'essayer de déterminer la cause d'une erreur éventuelle et d'y remédier par une extension du champ de l'interrogation.

En ce domaine, la machine ne saurait entièrement se substituer à l'homme qui doit continuer à assurer la responsabilité de l'interrogation.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé dans un souci d'efficacité, dans le cadre d'un casier entièrement automatisé, l'institution d'un système de « clignotants » qui, en cas de demande par un parquet d'un bulletin n° 1, permettrait de signaler que d'autres demandes récentes de mêmes bulletins ont été formulées par d'autres parquets. Un tel système permettrait notamment d'éviter des doubles poursuites.

4° L'utilisation de l'identifiant national de l'I.N.S.E.E. paraît soulever certaines difficultés pratiques : il semble que des études doivent porter sur cette question, qui est évidemment liée d'une manière étroite au problème de l'interconnexion des fichiers.

L'informatisation ne devrait, en toute hypothèse, rien changer aux règles actuelles de communication des bulletins des casiers judiciaires. Les communications de documents informatisés devraient respecter les mêmes règles du Code de procédure pénale.

L'étude du problème des individus nés à l'étranger (qui par hypothèse n'ont pas de « numéro national ») a amené à envisager l'emploi d'un système qui ne reposerait pas sur l'identifiant national.

Le fichier permettant l'identification comprendrait essentiellement :

- le département ou le pays de naissance ;
- l'année et le mois de naissance ;
- le nom de l'intéressé et celui de sa mère, phonétisé.

E) Compte tenu de l'importance du casier judiciaire, il est certain que l'automatisation ne pourra être effectuée que par étapes successives ; mais l'ensemble des avantages retirés de l'informatique, en ce domaine, ne pourra être obtenu que lorsqu'aura été réalisée une centralisation de l'ensemble des casiers de tous les tribunaux.

Les étapes envisagées à l'heure actuelle concernent :

- des essais à Versailles et Nantes (casier central) en 1975 ;
- l'automatisation de Versailles et Nantes en 1976 ;
- Nanterre et Pontoise en 1977 ;
Paris en 1978 ;
Créteil - Evry - Bobigny en 1979.

A cette dernière date, le casier central et l'ensemble des casiers de la région parisienne seront automatisés.

F) Les fichiers particuliers des *conducteurs* et de l'*alcoolisme* appellent quelques observations particulières.

Ces deux casiers créés par des arrêtés du 9 juin 1960 sont calqués, quant à leur réglementation, sur le casier judiciaire dont ils ne constituent qu'une fraction spécialisée.

Néanmoins, sur certains points, une réglementation particulière existe, due en particulier au fait qu'il s'agit uniquement de contraventions. De ce fait, les fiches sont retirées et détruites non seulement dans les hypothèses habituelles (décès, amnistie) mais aussi :

- pour le casier alcoolisme dans le délai d'un an après la condamnation sans réception de nouvelles fiches ;
- pour le casier circulation, trois ans après la condamnation ou le paiement de l'amende de composition, sans réception de nouvelles fiches.

Il doit être précisé que ces fiches ne comportent que des contraventions et ne font donc pas double emploi (sauf en ce qui concerne les contraventions de 5^e classe) avec le casier général.

Les fiches ne sont communiquées qu'aux préfets et aux magistrats : les problèmes de communication ne sont donc pas aussi complexes que pour le casier principal.

G) Mais la question des condamnations en matière de circulation routière se trouve compliquée du fait de l'intervention de la loi du 24 juin 1970 concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière.

En effet, devant l'ampleur des problèmes posés par la circulation routière, il est apparu nécessaire d'avoir une connaissance plus précise des causes à la fois matérielles et humaines des accidents de la circulation.

Cette connaissance ne paraît pouvoir être obtenue par la consultation du casier de la circulation, beaucoup trop dispersé (dans les tribunaux de grande instance, selon le lieu de naissance de l'intéressé) et des documents administratifs (dans les préfectures).

Il est apparu nécessaire de centraliser l'ensemble des documents relatifs à la fois :

- à toutes les pièces administratives relatives à la conduite des véhicules (permis, autorisation administrative, décisions affectant le permis) ;
- aux conducteurs :
 - condamnations judiciaires prononcées pour infractions commises à l'occasion de la conduite,
 - condamnations pénales affectant la validité du permis.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement faisait référence expresse à l'informatique qui seule permettrait le traitement centralisé d'une telle masse de données ; et bien que la matière soit en notable partie du domaine réglementaire, un texte législatif a été déposé en raison des problèmes nouveaux posés par l'entrée de l'ordinateur dans la sphère des droits individuels, notamment sous l'aspect du droit de communication des renseignements ainsi centralisés.

Mais le projet gouvernemental envisageait la création d'un établissement public unique, qui aurait eu la gestion des deux fichiers administratif et judiciaire.

A la suite des modifications apportées au cours des discussions, les deux fichiers sont distincts et gérés par deux départements ministériels (Intérieur et Justice).

Certaines difficultés de fonctionnement paraissent cependant résulter de cette dualité.

Par ailleurs, il convient de souligner que la loi de 1970 a prévu un système normatif très précis en ce qui concerne la communication des renseignements centralisés qui est très limitée aussi bien quant à son objet que pour ses destinataires.

Il est probable que les dispositions de ce texte sur ce point, ainsi que sur les possibilités de rectification des mentions erronées à la demande des intéressés, pourront servir de modèle en bien d'autres domaines des travaux de la Commission.

III. — Les autres fichiers du Ministère de la Justice.

En ce qui concerne ces fichiers, les projets informatiques sont à des stades très divers. Pour certains d'entre eux, les études techniques ont été largement avancées, bien qu'aucune réalisation effective n'ait été encore entreprise. Pour d'autres au contraire (documentation juridique), il existe déjà de nombreuses applications pratiques. Pour les derniers, aucune décision définitive n'a encore été prise pour une éventuelle date d'informatisation.

La situation de chacun de ces fichiers au point de vue de l'informatique sera précisée séparément.

a) *Les ordonnances pénales.*

Le traitement informatique de celles-ci est envisagé, à l'heure actuelle, pour Paris et les départements périphériques.

En effet, la plus grande partie des infractions susceptibles d'aboutir à une ordonnance pénale est relevée par les gardiens de la paix (99 %) : ces infractions, déjà relevées sur carte, concernent principalement, mais non uniquement, la circulation routière.

A l'heure actuelle, leur traitement est assuré par la préfecture de police pour le compte du Ministère de la Justice (saisie des PV identifiés ou en litige après identification, saisie des cartes-lettres, expédition et saisie en retour des demandes de renseignements pour les PV incomplets).

Le traitement sur ordinateur permet à la fois :

- des éclatements par nature d'action à entreprendre ;
- des rapprochements (récidive, etc.) ;
- des classements par nature d'infraction et numéros de PV qui permettent l'édition automatique de la plupart des pièces utilisées pour le dossier (réquisitions d'ordonnances, ordonnances, demandes de casier circulation et ivresse, accusés de réception, dossiers, etc.).

Le Ministère de la Justice doit prendre en charge ces traitements à partir du 1^{er} avril 1975, sous leur forme actuelle, avec des améliorations de détail.

Mais, dans un assez bref délai (fin 1975), une automatisation plus poussée au niveau des parquets et des greffes est envisagée (établissement des fiches-casiers, délivrance des extraits destinés aux Finances, contrôle des paiements, prise en charge des PV de gendarmerie).

Il est certain que seule l'informatique permet de traiter cette catégorie d'infractions extrêmement nombreuses et d'assurer une répression efficace en ce domaine particulier, pour lequel les problèmes juridiques ne sont, le plus souvent, que secondaires.

b) *La gestion des dossiers de personnels.*

Il semble que, d'une manière générale, les problèmes posés par l'informatisation de ces fichiers soient à peu près identiques à ceux que rencontre toute administration en ce domaine.

L'automatisation de ces fichiers du Ministère de la Justice se trouve au stade d'une préétude (analyse fonctionnelle en 1975) ; un fonctionnement limité pourrait être envisagé en 1977 et le fonctionnement global pourrait commencer en 1978.

Ces fichiers concerneraient environ 35.000 personnes (magistrats et fonctionnaires des tribunaux, administration pénitentiaire, éducation surveillée) ; ils seraient exclusifs de toute notion de notation ou d'appréciation.

Toutefois la présence de notes chiffrées dans les dossiers informatiques est indispensable, pour permettre d'effectuer automatiquement les avancements d'échelon (bonification variable en fonction de la notation) des seuls fonctionnaires, à l'exclusion des magistrats.

Pour en terminer avec cette question, il paraît utile de préciser que la Direction de la gendarmerie étudie également la mise sur ordinateur de la gestion des personnels qui relèvent de sa compétence. Là encore il s'agirait d'une simple gestion.

c) Bureaux d'ordre en matière civile.

Les problèmes posés par la gestion de ces bureaux d'ordre sont très différents, malgré les apparences, de ceux des bureaux d'ordre en matière pénale.

En effet, le déroulement judiciaire d'un procès civil revêt un caractère plus divers et spécialisé que celui d'un dossier pénal dans lequel la chaîne des opérations reste à peu près constante, les procédures pénales étant relativement homogènes et simples. L'intervention du juge chargé de suivre la procédure aura pour effet de modifier plus fréquemment les orientations mêmes à donner à la procédure.

Par ailleurs, la recherche des précédents ne revêt pas du tout le même intérêt qu'en matière pénale (sauf au point de vue de la documentation juridique qui pose un tout autre problème).

C'est essentiellement sur le plan de l'automatisation des éditions qu'une réforme des bureaux d'ordre pourrait présenter une grande utilité. Mais elle ne prendrait toute sa valeur que si elle permettait en même temps d'automatiser la comptabilité des greffes. La rentabilité du système informatique suppose une liaison entre les deux notions.

Les études sur l'automatisation des bureaux d'ordre en matière civile sont cependant très avancées (elles ont commencé dès 1971), mais elles ne pourront être mises en application que lorsque sera intervenue la réforme de la comptabilité des greffes.

Il est certain que les réformes récemment intervenues (décrets de 1971 et 1972) en matière de procédure civile sont de nature, par les simplifications et les uniformisations qu'elles ont introduites, à faciliter la mise en application d'un système informatique : il convient que l'effort de modernisation de ces procédures soit poursuivi au niveau des moyens d'application pratique.

Il est par ailleurs d'ores et déjà certain que cette automatisation ne doit être envisagée que pour les tribunaux particulièrement importants.

Il ne semble pas que les bureaux d'ordre en matière civile soulèvent les mêmes problèmes que dans le domaine pénal : en effet, ils comportent beaucoup moins de renseignements sur les personnes.

Toutefois, certaines difficultés peuvent se présenter en matière de divorce, domaine dans lequel interviennent de nombreuses études à caractère social (statistiques notamment) et pour lequel l'édition automatique des ordonnances de conciliation (qui ne sont pas motivées) pourrait être envisagée (ce système fonctionne d'ailleurs déjà au tribunal de Bobigny).

d) Informatique juridique.

Il existe déjà de nombreuses réalisations effectives en ce domaine.

En effet, l'automatisation de la documentation en matière juridique, qu'il s'agisse des textes législatifs, réglementaires (même des circulaires) ou de la jurisprudence (administrative ou judiciaire) a déjà été étudiée depuis de nombreuses années et des applications pratiques fonctionnent en plusieurs domaines.

Il faut noter que ces divers systèmes de documentation juridique ne fonctionnent pas sous la responsabilité directe du Ministère de la Justice.

Il s'agit de réalisations effectuées par des organismes revêtant des formes juridiques diverses (association par exemple) qui bénéficient, le plus souvent, d'aides ou de contrats de l'Etat (il existe même des réalisations purement privées en ce domaine, notamment des éditeurs.)

Compte tenu de la variété et du nombre des organisations concernées, il n'est pas possible d'en donner une énumération exhaustive qui dépasserait d'ailleurs l'objet du présent rapport. Il suffit de citer, parmi les plus importantes réalisations :

- le C.E.D.I.J. (Centre d'informatique juridique) qui met en mémoire aussi bien les textes (Code des impôts, Code de commerce, législation municipale, etc.) que les décisions de jurisprudence (Conseil d'Etat, Cour de cassation, cours et tribunaux, tribunaux administratifs), association qui comporte essentiellement des représentants du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ainsi que d'autres administrations (Ministère de l'Intérieur, des Finances, etc.) ;
- l'I.R.E.T.I.J. qui, sous la direction de M. le Professeur Catala, enregistre à l'Université de Montpellier une partie de la jurisprudence de la Cour de cassation ainsi que des cours et tribunaux.

Il semblerait que la documentation juridique ne pose guère de problèmes sur le plan des libertés individuelles. Il peut cependant ne pas en être entièrement ainsi, pour la jurisprudence, en ce qui concerne :

- le nom des parties : une publicité regrettable, surtout dans les décisions pénales, pourrait être ainsi assurée à certaines parties : le problème existe d'ailleurs déjà pour les recueils juridiques mais il se trouve nettement amplifié par les procédés automatiques ;
- le nom des magistrats (en particulier en ce qui concerne les décisions réformées en appel ou cassées : un certain contrôle de l'activité et des aptitudes pourrait être exercé sous cette forme) ;
- le nom des conseils des parties (proportion des succès, importance et nombre des affaires plaidées, etc.) qui pourrait permettre l'exercice de certains contrôles (fiscalité notamment).

On voit ainsi que l'informatique, même dans des domaines tout à fait inattendus, risque de soulever certains problèmes, surtout si, ainsi que le fait le C.E.D.I.J., la totalité des arrêts rendus (par la Cour de cassation) est prise en charge, sous des formes diverses (texte intégral, analyses, abstrats) par l'ordinateur.

e) Automatisation des bureaux d'ordre de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces.

Plusieurs bureaux d'ordre de cette direction contiennent des fichiers particulièrement sensibles concernant les personnes.

Il s'agit particulièrement :

- du bureau d'ordre de l'action publique (qui contient les dossiers de toutes les affaires pénales suivies par la Chancellerie) ;
- du bureau d'ordre des grâces (qui assure l'instruction de la totalité des recours gracieux formés par les condamnés des juridictions françaises) ;
- du bureau d'ordre des libertés conditionnelles (géré en liaison avec la direction de l'Administration pénitentiaire).

Subsidiairement, on devrait mentionner les fichiers de l'entraide judiciaire répressive en matière internationale, les frais de justice, etc.

Mais il est certain que les premiers des bureaux d'ordre cités sont d'une importance considérable (6.000 requêtes individuelles et 4.000 dossiers ouverts pour le bureau de l'action publique, 11.000 dossiers de grâces, 8.000 dossiers d'entraide répressive internationale).

Dans ces conditions, une gestion automatique de ces bureaux d'ordre paraît utile ; elle faciliterait en outre la recherche des précédents, indispensable pour obtenir des décisions satisfaisantes en matière de remises gracieuses.

Il s'agit évidemment de fichiers nominatifs ; mais ce sont des fichiers d'ordre purement interne à la Chancellerie, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune communication extérieure. Il semble donc que les difficultés éventuelles seront moins nombreuses que pour les

casiers judiciaires et les bureaux d'ordre dans lesquels un contact avec le public est inévitable.

Toutefois l'automatisation du bureau d'ordre de l'Action publique pourrait permettre une interconnexion avec les bureaux d'ordre automatisés en matière pénale, ce qui pourrait soulever encore certains problèmes de déontologie.

En toute hypothèse, il serait nécessaire, pour l'avenir, de déterminer avec exactitude les responsables de ces fichiers de la Chancellerie, les cas de communication de documents et les destinataires possibles de ceux-ci. En outre l'interconnexion avec d'autres fichiers (et notamment ceux des bureaux d'ordre pénaux) devrait être strictement réglementée.

Pour des raisons de principe, une telle interconnexion ne paraît pas souhaitable ; et elle n'est pas actuellement envisagée non plus en raison de son peu d'utilité sur le plan pratique.

f) Dans le domaine de la direction des Affaires civiles, un très important projet a souvent été évoqué, qui ne concernerait d'ailleurs pas uniquement la Chancellerie. Il s'agit de l'automatisation de l'état civil.

Cette question est évidemment fort importante et complexe puisqu'elle concerne l'ensemble des Français et ses répercussions seraient sensibles en tous domaines.

Toutefois les projets sont encore trop incertains en ce domaine pour qu'il soit possible de les mentionner autrement qu'à titre d'information dans le présent rapport.

g) En ce qui concerne l'Administration pénitentiaire, deux projets importants sont à l'étude :

1° Celui d'un fichier général de la *population pénale*. A l'heure actuelle, un tel fichier n'existe pas, même sous la forme manuelle, au Ministère de la Justice : il est tenu par le Ministère de l'Intérieur.

Ce fichier devrait d'ailleurs être tenu en liaison avec celui existant déjà (et non automatisé) au centre national d'orientation des prisons de Fresnes, qui soumet tous les condamnés à de longues peines à des séries d'examens en vue de déterminer l'établissement de détention auquel ils doivent être affectés, en fonction notamment de leurs possibilités de réadaptation sociale.

Ce fichier pourrait avoir de nombreuses utilisations :

- localisation d'un individu déterminé ;
- gestion « hôtelière » des établissements pénitentiaires et répartition des détenus ;
- connaissance des précédents pénitentiaires d'un individu déterminé (conduite en détention, examens médicaux ou psychiatriques). Toutefois la question de l'utilisation de ces documents paraît particulièrement délicate.

En effet, il va sans dire que de telles pièces, concernant la détention de certains individus, et leur personnalité, sont particulièrement confidentielles et que, plus encore que dans d'autres domaines, des mesures strictes de protection du secret doivent être prises, et des délais de conservation déterminés.

2° La gestion automatique des greffes des établissements pénitentiaires, qui comporterait également la gestion du pécule des détenus, a également été étudiée : et dès les prochaines années, certains gros établissements pourraient être dotés de greffes automatisés.

Là encore, des problèmes de secret peuvent se poser, même s'il ne s'agit que de fichiers à usage purement interne.

h) Certaines réalisations expérimentales peuvent être aussi envisagées en matière d'éducation surveillée pour de gros tribunaux (tels que Lyon ou Marseille) qui seraient dotés de terminaux lourds branchés sur l'ordinateur de la Chancellerie à Versailles, à des fins d'édition automatique de documents.

Il doit être précisé qu'aucun traitement pour le compte de la direction de l'Education surveillée ne pourrait être assuré par le même procédé. Il ne pourrait en être autrement que dans les perspectives très lointaines de remplacement de ces terminaux lourds par des équipements autonomes de moyenne importance pouvant assumer des traitements non seulement en matière juridictionnelle mais aussi dans des domaines administratifs relevant de la Chancellerie.

Dans le domaine de la délinquance juvénile, il ne faut pas oublier que le législateur a déjà imposé certaines mesures pénales interdisant la divulgation des noms des intéressés (loi du 25 novembre 1955) : ici encore, les problèmes de protection du secret des fichiers se posent avec une acuité particulière.

i) Enfin, la part de l'informatique dans le domaine des *statistiques est appelée* à croître sans cesse.

L'élaboration automatique des statistiques judiciaires est particulièrement souhaitable, car l'actuel système manuel est une source de lourdes charges pour les parquets dont l'activité pourrait être orientée dans des domaines plus importants.

L'élaboration de statistiques détaillées, tant sur l'activité des tribunaux, les condamnations prononcées, que dans le domaine sociologique (fiches de condamnation et de divorce déjà examinées à l'heure actuelle à l'I.N.S.E.E.) serait de nature à faciliter les progrès de la politique judiciaire et surtout criminelle.

Mais il serait indispensable d'examiner, en liaison avec l'I.N.S.E.E., les précautions prises pour que l'anonymat des statistiques puisse intervenir aussi rapidement que possible. A l'heure actuelle, si les fiches statistiques pénales sont anonymes, celles des divorces ne le sont pas.

*
*
*

Il serait encore possible, pour être absolument complet, d'indiquer que d'autres applications informatiques sont actuellement étudiées, ou même entreprises, à la Chancellerie, en liaison avec d'autres administrations, concernant l'édition automatique de documents (Documentation française, Ministère des Affaires étrangères, Secrétariat général de la Défense nationale par le système de contrats passés avec le C.E.D.I.J.). Ces applications ne paraissent pas soulever de problèmes particuliers sur le plan du présent rapport.