

N° 71

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

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 1973, ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME II

JUSTICE

Par M. Pierre GARET,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 24), 2589 (tome I) et In-8° 685.

Sénat : 65 et 66 (tomes I, II et III, annexe 20) (1972-1973).

Lois de finances. — Justice - Magistrature - Administration pénitentiaire - Education surveillée - Services judiciaires.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a toujours été unanime à penser que le budget de la Justice n'a jamais été suffisamment pris en considération par l'Etat.

Ne cherchons pas à définir des responsabilités : elles remontent loin, certainement au moins à la III^e République sans qu'en soient exemptes la IV^e comme la V^e.

Vous le savez très bien : on ne s'occupait pas de l'Administration pénitentiaire ; celle-ci, confrontée à des besoins en accroissement, devait se contenter le plus souvent de prendre possession de couvents désaffectés. On ne faisait à peu près rien en matière d'éducation surveillée alors que depuis la guerre les naissances étaient en France en très sensible augmentation. Pour les services judiciaires, c'était à peu de chose près le *statu quo*, notamment en ce qui concerne les effectifs du personnel et l'implantation des différentes juridictions.

La part du budget de la Justice dans le budget de l'Etat devenait donc de plus en plus faible et ridicule, avoisinant à un moment donné 1 % pour descendre ensuite bien au-dessous.

Chaque année — il n'y a qu'à reprendre les discussions budgétaires pour le vérifier — les plaintes du Parlement étaient nombreuses : le Garde des Sceaux clamait son impuissance à obtenir mieux de son collègue des Finances ; on disait que les arbitrages n'avaient pas été favorables, ce qui était bien possible tant étaient peu évidents dans l'esprit des hauts fonctionnaires de la rue de Rivoli les besoins humains du Ministère de la Justice auxquels on préférait les soucis comptables ou d'économie générale.

Votre commission fut une des premières à manifester son opposition à une politique d'abandon dont, bien souvent auparavant, elle avait déjà souligné les méfaits. En 1969, elle avait été sur le point de refuser le budget proposé pour 1970. En 1970 elle n'avait pas accepté le budget proposé pour 1971. M. le Président Pleven, déjà Garde des Sceaux,

plaidant son dossier, avait dit son désir de redresser la situation, sa décision de commencer par un effort sur le budget de fonctionnement et ses promesses de poursuivre ensuite cet effort sur le budget d'équipement. Votre commission était demeurée inflexible.

Son rapporteur de l'époque, M. Molle, déclarait :

« Nous ne pouvons en conscience accepter de cautionner ce budget. La commission, à une forte majorité, a décidé de le repousser. Elle reconnaît les efforts du Garde des Sceaux dont elle apprécie l'honnêteté, la justesse de vues et l'action : ce qu'elle souhaite, c'est faire comprendre au Gouvernement, et particulièrement aux hautes autorités qui sont responsables des grands arbitrages financiers, qu'il arrive un moment où les demi-mesures ne suffisent plus. »

L'année dernière — vous en avez le souvenir — la situation commençait à évoluer. Le projet de budget pour 1972 s'élevait en crédits de paiement à 1.254.540.826 F contre 1.103.310.080 F en 1971, soit une augmentation de 13,7 %, supérieure à celle du budget de l'Etat : 9,9 %.

Votre rapporteur indiquait à l'époque que cette somme de 1.254.540.826 F ne représentait encore que 0,67 % de l'ensemble des dépenses budgétaires. Mais un nouvel effort en crédits de fonctionnement apparaissait, les mesures nouvelles augmentant de 7,8 % contre 4,15 % pour l'ensemble des services civils de l'Etat ; le budget d'équipement précédemment négligé, faisait un bon de 53 % : 83.750.000 F contre 54.750.000 F, et ce non compris 38 millions en autorisations de programme devant figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 1971 (11 millions pour financer l'achèvement de la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis et 27 millions pour la première tranche de construction de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy).

Quelle est la situation cette année ? Le projet de budget pour le Ministère de la Justice qui vous est soumis, représente 0,76 % du budget général de l'Etat. Les crédits de paiement proposés s'élèvent au total à 1.489.261.345 F, soit une augmentation de 19 % par rapport aux crédits de paiement votés pour l'année 1972.

Lors de sa dernière audition par la commission, M. le Président Pleven a promis de remonter l'escalier marche par marche. Les crédits pour 1973 permettront de monter une nouvelle marche ; soyez assurés que votre Commission des Lois veillera dans les années suivantes à exiger que des marches supplémentaires soient gravies.

Le budget qui vous est proposé est bon, mais on comprend aisément que M. le Garde des Sceaux fasse preuve d'une satisfaction prudente : le budget pourrait être meilleur car les besoins sont considérables et souvent urgents ; beaucoup, hélas ! sont remis à l'année prochaine ou à plus tard.

Comme d'habitude, l'examen détaillé du projet de budget sera divisé en quatre chapitres :

1. — Administration centrale et services communs.
2. — Services judiciaires.
3. — Administration pénitentiaire.
4. — Education surveillée.

I. — Administration centrale et services communs.

Plusieurs mesures proposées répondent à des *objectifs traditionnels* tandis que d'autres traduisent des *préoccupations plus récentes*.

Dans la première catégorie, il convient de mentionner tout d'abord le renforcement des effectifs de magistrats et de fonctionnaires de l'Administration centrale.

Lors de la discussion de la loi de finances pour 1972, il avait été précisé qu'il convenait d'augmenter le nombre des postes budgétaires de magistrat prévu à l'Administration centrale, l'effectif réel des magistrats y ayant leur activité étant nettement supérieur à l'effectif fixé.

Au titre du budget de 1972, le nombre des emplois budgétaires de magistrat à l'Administration centrale du Ministère de la Justice a été augmenté de 20 unités.

Le projet de loi de finances pour 1973 comporte, mis à part un emploi d'Inspecteur des Services judiciaires, 19 postes supplémentaires de magistrat à l'Administration centrale.

Ces deux mesures doivent permettre d'adapter les effectifs budgétaires à la situation réelle puisque, depuis une quinzaine d'années, de nombreux magistrats des Cours et Tribunaux exercent leurs fonctions au Ministère de la Justice, tout en figurant à l'effectif des juridictions qui ne disposent pas ainsi de la totalité de leur personnel.

Ce réajustement d'effectif rend possible, d'une part, la nomination dans les juridictions de magistrats qui occuperont les postes ainsi libérés et, d'autre part, la régularisation de la situation des magistrats des Cours et Tribunaux en fonctions à l'Administration centrale du Ministère de la Justice.

L'effectif de 143 apparaît, en l'état, suffisant sous réserve toutefois que des tâches supplémentaires ne nécessitent pas une extension de certains services de la Chancellerie.

De plus, la stabilisation à 143 du nombre des magistrats ne pourra être maintenue qu'à la condition d'un renforcement des effectifs de fonctionnaires et notamment des attachés d'administration.

A cet égard, il a été admis en 1967 que l'effectif optimum des attachés d'administration serait de 80 et devrait être atteint par tranches annuelles.

Encore que cet effectif soit appelé à être révisé compte tenu des tâches croissantes de la Chancellerie, il convient de souligner que le nombre des attachés d'administration qui, au 31 décembre 1966, était de 12, atteindra le 1^{er} janvier 1973 le chiffre de 61.

L'effort entrepris devra être poursuivi non seulement pour les attachés d'administration mais également pour les autres catégories d'emplois.

S'agissant ainsi des cadres d'exécution au cours des deux dernières années, il a été créé 42 postes auxquels viendront s'ajouter en 1973 14 emplois nouveaux.

D'autre part, la mise en service et le renforcement d'établissements relevant de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée impliquent la création de 6 emplois d'infirmier et de 14 emplois d'assistante sociale.

Enfin, un effort important sera entrepris pour revaloriser les indemnités de ces deux catégories de personnel.

Parmi les préoccupations récentes figurent essentiellement le développement de l'informatique et la mise en place à la Chancellerie d'une division de la statistique.

L'implantation de l'informatique au Ministère de la Justice sera poursuivie.

A ce titre, il est prévu de mettre en service le centre de Versailles qui traitera au départ :

- pour la Cour d'appel de Paris :
 - le fichier des conducteurs ;
 - le casier judiciaire ;
- à titre expérimental :
 - le bureau d'ordre du tribunal pour enfants de Nanterre.

Ce centre sera installé dans le quartier de la Reine, qui a été mis à la disposition du Ministère de la Justice par un protocole interministériel du 30 septembre 1968.

Certains services du Tribunal de Grande Instance — le tribunal pour enfants, le tribunal des pensions, le service de l'application des peines et la commission de première instance de Sécurité sociale — ainsi que le Tribunal de Commerce sont d'ores et déjà installés dans la moitié Est du quartier de la Reine ; le Tribunal d'Instance et le Conseil de Prud'homme y seront regroupés dans un proche avenir.

L'installation au quartier de la Reine de ces juridictions — et de quelques juges d'instruction — ne revêt cependant qu'un caractère provisoire et prendra fin lorsque leur relogement définitif aura été assuré grâce à l'agrandissement du Palais de Justice de Versailles auquel on doit ajouter une aile sur l'avenue de l'Europe, et grâce à une extension sur l'emprise de la prison attenant, après démolition de celle-ci.

Cette démolition ne pourra toutefois être entreprise qu'après l'achèvement de l'opération de Bois-d'Arcy.

Compte tenu des 9 emplois déjà créés en 1972 et des 23 emplois qui seront créés en 1973, le service informatique disposera de 32 emplois.

Une autre innovation concerne les statistiques.

Il est apparu, en effet, à la lumière des travaux effectués en collaboration avec l'Institut national de statistique et des études économiques que les méthodes statistiques employées par le Ministère de la Justice n'étaient guère satisfaisantes. Pour remédier à cet état de choses, une division de la statistique sera mise en place à la Chancellerie, ce qui implique la création de 5 emplois de contractuel et l'inscription de crédits destinés à la rémunération de vacataires, à l'achat de matériel, à la couverture des frais d'enquête et d'analyse ainsi qu'au remboursement de travaux effectués par l'I. N. S. E. E.

II. — Les services judiciaires.

1. — LES MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES

a) *Les magistrats.*

Dans les années à venir, les besoins en personnel seront accrus en raison, d'une part, du départ d'un grand nombre de magistrats qui atteindront la limite d'âge (près de 50 % de l'effectif du corps sera admis à la retraite au cours des 10 années à venir), et, d'autre part, des créations de postes rigoureusement indispensables pour faire face à l'augmentation de l'activité des juridictions et à la mise en place des Tribunaux de la Région parisienne.

L'effectif budgétaire des magistrats qui s'établit à 4.413 en 1972, passera à 4.539 en 1973 et devrait comporter, en 1974 et 1975, les créations d'emplois nouveaux telles qu'elles ont été arrêtées par le Comité de l'inventaire.

En ce qui concerne les mises à la retraite, elles interviendront, dans les années à venir, à un rythme croissant. Alors qu'elles étaient au nombre de 51 en 1971, elles atteindront le chiffre de 70 en 1972, pour passer, en 1976, à 173 environ.

Mais le nombre des vacances d'emplois sera encore plus élevé. S'y ajouteront, en effet, les départs des magistrats recrutés à titre temporaire en application de la loi organique du 17 juillet 1970, ainsi que les vacances pour causes diverses (démissions, décès, etc.). A cet égard, il convient de noter que le nombre des mises à la retraite sur demande et des disponibilités est actuellement en augmentation.

Les études les plus récentes font apparaître que le déficit en magistrats, encore assez élevé en 1972, ira en décroissant dans les années à venir.

Cette amélioration sera rendue possible par l'effet conjugué de l'accroissement du recrutement par la voie de l'Ecole nationale de la Magistrature et de l'application de la loi organique du 17 juillet 1970 qui permet, jusqu'au 31 décembre 1975, de recourir dans une large mesure aux intégrations directes et de procéder, en outre, à des nominations à titre temporaire.

Pour 1973, les principales mesures nouvelles tendent à créer 125 emplois, à revaloriser la situation indemnitaire des magistrats et à majorer la dotation de l'Ecole nationale de la Magistrature.

Les créations de postes de magistrat évoluent ainsi :

	1972	1973
Cour de Cassation	3	2
Tribunaux périphériques	33	40
Paris et autres cours et tribunaux	104	83
	140	125

Les postes créés à Paris et dans les autres Cours et tribunaux seront donc sensiblement moins nombreux en 1973, mais cette diminution n'affecte pas le plan de renforcement du personnel judiciaire élaboré en 1970 par le Comité chargé de procéder à l'inventaire général des besoins des juridictions : ce plan prévoyait la création, en cinq ans, de 673 emplois de magistrats, soit une moyenne annuelle de 134 emplois ; or, de 1971 à 1973 inclus, 418 emplois auront été créés, soit une moyenne annuelle de 139 emplois.

L'accroissement du nombre de magistrats sortant de l'Ecole nationale de la Magistrature (E. N. M.) se poursuit : en 1972, 98 auditeurs ont été nommés magistrats contre 45 en 1970 et 76 en 1971, et 192 emplois d'auditeur ont été mis au concours.

Au titre du concours étudiant, 160 postes étaient offerts et 930 candidats se sont inscrits. Quant au concours réservé aux fonctionnaires, il n'a attiré que 24 candidats pour 32 places. Mais ce concours vient d'être instauré et il est permis de penser qu'il tentera un plus grand nombre de fonctionnaires lorsqu'il sera davantage connu.

L'Ecole nationale de la Magistrature s'installera dans ses nouveaux locaux au début du mois de décembre prochain. L'inauguration officielle aura lieu le 12 décembre.

Ces nouveaux locaux vont permettre d'accueillir, dans des conditions satisfaisantes, les auditeurs de justice de chaque promotion qui feront onze mois de scolarité à Bordeaux avant de rejoindre les juridictions où ils doivent effectuer un stage. Il y aura donc, chaque année, un effectif de 180 à 190 auditeurs à Bordeaux.

b) *Les fonctionnaires.*

La situation numérique des fonctionnaires des cours et tribunaux enregistre une progression qui est malheureusement nettement moins satisfaisante que celle des magistrats.

Alors que 460 emplois de fonctionnaire judiciaire et 45 emplois de vacataire ont pu être créés en 1972, il n'y aura en 1973 que 300 emplois nouveaux de fonctionnaire et 95 vacataires supplémentaires. La régression est donc très nette et d'autant plus regrettable qu'elle survient à une époque où les travaux des fonctionnaires judiciaires ne cessent de s'accroître.

Comme l'an dernier, votre commission doit attirer votre attention sur le problème de la formation des greffiers car il serait inutile de recruter du personnel de cette catégorie si ce dernier n'était pas de qualité suffisante.

Or, si des efforts ont été accomplis en 1972 pour informer et préparer les futurs greffiers, il faut bien reconnaître que le régime actuel de formation est encore très imparfait ; c'est pourquoi votre commission souhaite très vivement qu'une école de formation de secrétaires greffiers et de secrétaires greffiers en chef puisse être créée dans le prochain budget et mise en service dans les plus brefs délais.

2. — LES TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT

L'amélioration des conditions de fonctionnement des services judiciaires sera, d'autre part, concrétisée par un certain nombre de travaux destinés tout d'abord à réaliser la mise en œuvre effective, en ce qui concerne la Justice, des dispositions de la loi du 10 juillet 1964 relative à la réorganisation de la région parisienne.

Rappelons qu'en 1970 les trois tribunaux périphériques de Bobigny, Nanterre et Créteil ne comprenaient que des effectifs réduits (20 magistrats et 26 greffiers chacun) et que, depuis cette date, la compétence de ces juridictions a été constamment étendue.

Votre Commission des Lois a d'ailleurs eu la satisfaction d'assister, le 16 septembre dernier, à l'inauguration du tribunal de Bobigny qui, dès la fin de l'année, aura pleine compétence.

D'importantes extensions de compétences seront réalisées en 1973 au profit du Tribunal de Grande Instance de Nanterre dont la mise en place définitive est envisagée pour le début de l'année 1974.

En effet, la construction du Palais de Justice est régulièrement poursuivie, un crédit de 44.950.000 F environ ayant été inscrit au titre des précédents exercices et une dotation complémentaire de 3.400.000 F étant prévue dans le cadre du budget de 1973 pour tenir compte d'une première évaluation des revisions de prix résultant de l'application des formules contractuelles.

Les travaux qui se déroulent de façon satisfaisante pourront, sauf imprévu, être achevés approximativement dans treize mois, et faire ainsi l'objet d'une réception provisoire à la fin de l'année 1973.

En outre, le département a été sollicité pour l'équipement mobilier du Palais de Justice définitif.

Dans cette perspective, les effectifs du Tribunal de Grande Instance de Nanterre seront portés, dès l'année prochaine, de 30 à 61 magistrats et de 56 à 124 fonctionnaires, étant précisé que le reliquat des emplois à créer dans cette juridiction sera compris dans le budget de 1974.

19 millions sont inscrits au budget d'équipement pour permettre le début des travaux du futur Palais de Justice d'Evry-Corbeil. A ces crédits pourra éventuellement s'ajouter une dotation de 3,5 millions, actuellement bloquée au Fonds d'action conjoncturelle.

En ce qui concerne le Tribunal de Grande Instance de Créteil, des crédits d'études suffisants figurent au budget de 1973 et la Chancellerie s'efforcera d'obtenir dès que possible les dotations nécessaires à la construction du Palais de Justice.

La création de Tribunaux de Grande Instance à Nanterre, Bobigny et Créteil devrait normalement apporter un soulagement notable au Tribunal de Grande Instance de Paris et, par là même, permettre une amélioration des conditions dans lesquelles la justice est rendue dans la capitale.

Toutefois, il serait actuellement prématuré de formuler une appréciation quant aux incidences exactes que pourra avoir sur l'activité de ce tribunal la mise en place d'une juridiction de même catégorie dans chacun des trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Ce n'est donc qu'une fois achevée la réorganisation de la région de Paris et après une expérience pratique suffisamment longue qu'il sera possible de faire utilement le point dans ce domaine. Il serait toutefois très souhaitable que la réorganisation judiciaire dans la Région parisienne ne se limite pas aux départements nouveaux mais s'étende également à l'ancienne Seine-et-Oise et au département de Seine-et-Marne.

La modernisation des bâtiments de la Cour de Cassation et de plusieurs Cours d'appel sera entreprise (notamment les Cours d'Appel de Douai, Orléans et Bordeaux).

Il convient enfin d'indiquer que la carte judiciaire française comprendra en 1973 une Cour d'appel supplémentaire qui sera installée à Metz et fonctionnera dans le Palais de Justice déjà existant.

III. — Les services pénitentiaires.

Un effort considérable a été entrepris depuis un an pour améliorer les conditions de détention, grâce notamment au crédit exceptionnel de 20 millions de francs dégagé par le Gouvernement au profit de l'Administration pénitentiaire.

Les mesures prises ont porté sur les équipements matériels et sur les bâtiments.

Pour assurer une meilleure préparation ou distribution des repas, différents matériels ont été achetés ou sont en cours d'acquisition (friteuses, sauteuses, marmites calorifugées, armoires frigorifiques, tables chauffantes, etc.).

D'autre part, trente-deux établissements ont été dotés de nouveaux ensembles de cuisine. L'amélioration des conditions d'hygiène des détenus a été également prévue grâce à l'acquisition de machines à laver qui ont été mises en place dans une trentaine de prisons.

Les services médicaux ont également bénéficié de l'action entreprise. L'hôpital de Fresnes a reçu de nouveaux appareils permettant d'effectuer sur place divers examens (services chirurgical, O. R. L., de stomatologie, de cardiologie). Un bloc de stérilisation a été commandé pour l'hôpital des Baumettes, sept appareils de radiologie et quinze cabinets dentaires viennent d'être installés dans divers établissements.

Des machines-outils et du matériel de lutte contre l'incendie ont été achetés.

Enfin, de la literie et du mobilier usagés ont été remplacés dans de nombreuses prisons.

Des réparations ou remises en état de toitures ont été effectuées dans vingt-cinq établissements.

Des sanitaires sont en cours d'installation dans trente-deux prisons qui en étaient jusqu'alors démunies. Douze prisons non ou insuffisamment chauffées vont bénéficier du chauffage central, tandis que des chaudières en mauvais état vont pouvoir être remplacées dans neuf établissements importants dont Fresnes, la Santé, les Baumettes et Dijon.

Des opérations de rénovation se poursuivent à la maison centrale de Toul et aux maisons d'arrêt de Basse-Terre, Besançon, Béthune, Dijon, Nancy, la Santé et Pointe-à-Pitre.

Enfin, des quartiers de semi-liberté sont en voie d'aménagement dans neuf établissements.

D'autre part, le personnel de l'Administration pénitentiaire a bénéficié en cours d'année d'améliorations qui ont porté sur trois points : les conditions de recrutement et de formation, la situation indiciaire et indemnitaire des agents, l'ajustement des effectifs aux besoins.

Plusieurs textes réglementaires adoptés et mis en vigueur en 1971 ont permis une meilleure application du statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'Administration pénitentiaire :

— de nouvelles modalités d'organisation de la scolarité, des stages et de l'examen professionnel ont été prévues afin d'établir une véritable progression dans la formation des éducateurs qui devront ensuite pouvoir exercer leur profession dans les conditions les plus favorables ;

— les épreuves de sélection pour l'accès à l'emploi de chef de maison d'arrêt ont été modifiées ainsi que l'organisation de l'examen d'aptitude au grade de premier surveillant.

Au cours de l'année 1972 ont été mises au point avec le Ministère de l'Economie et des Finances et le Secrétariat d'Etat chargé de la Fonction publique des mesures tendant à étendre aux fonctionnaires pénitentiaires certaines dispositions dont avait bénéficié en 1968 le personnel de police. Plusieurs catégories de personnel (personnels administratifs, personnels de surveillance, assistantes sociales, infirmières) ont obtenu une amélioration de leurs régimes indemnitaires.

Enfin, la mise en œuvre d'un plan de renforcement établi avec l'accord du Ministère de l'Economie et des Finances s'est poursuivie normalement au cours des deux derniers exercices, 1971 et 1972. Il convient de rappeler que les renforts ont porté sur 182 emplois de surveillants, 72 emplois de commis et 9 emplois de secrétaires administratifs.

De plus, au titre du plan d'aménagement des carrières et des indices, de nouvelles mesures de revalorisation sont actuellement prévues qui interviendront à partir du 1^{er} janvier 1973.

Le projet de budget pour 1973 tend à développer l'effort en cours.

De 1972 à 1973, le total des crédits attribués à la Direction de l'Administration pénitentiaire augmentera de 18 %. 498 emplois nouveaux, soit 23 % de plus que l'an dernier, lui seront affectés et des crédits d'un montant de 32,4 millions — part des charges communes comprise — lui seront réservés, en augmentation de 64 % sur ceux de 1972.

Il est proposé, en premier lieu, d'*humaniser les conditions de détention* grâce à des mesures relativement simples mais dont les effets se cumuleront :

- renforcement du service médical ;
- travaux d'entretien plus fréquents des bâtiments afin de leur donner un aspect moins sordide ;
- aménagement ou réfection de l'équipement sanitaire ;
- installation d'appareils de chauffage.

Ces diverses mesures correspondent à des crédits d'un montant de 3.500.000 F.

Le prix de journée pour l'alimentation des détenus sera augmenté en valeur à compter du 1^{er} janvier 1973 de 8 % ; le crédit correspondant à cet accroissement est de 6 millions de francs.

Il est prévu d'*étendre l'assurance vieillesse à tous les travailleurs détenus*. Cette mesure fera l'objet d'un projet de loi qui sera vraisemblablement déposé avant la fin de la session parlementaire. Le même projet prévoit que les périodes au cours desquelles les détenus ne participeront pas au travail pénal seront assimilées, pour l'ouverture du droit à pension, à des périodes d'inactivité involontaire et que l'Administration prendra à sa charge la cotisation des détenus employés dans les services généraux. Un crédit de 1.560.000 F est inscrit à cet effet.

Le budget pour 1973 prévoit encore une action considérable en vue de créer de nouveaux postes de travail dans les centrales et de renforcer les actions de formation professionnelle destinées à *favoriser la réinsertion sociale des détenus* : 5 millions de francs pour permettre l'aménagement en 1973, à Toul et à Châteauroux, de cinq ateliers de travail pénal et de trois ateliers de formation professionnelle ; corrélativement, le budget de fonctionnement prévoit la création de cinq emplois d'instructeur technique et de sept emplois de chef de travaux.

En ce qui concerne l'équipement, le projet de budget permettra :

— d'assurer la mise en service des établissements et des quartiers nouveaux suivants :

- maison centrale de Saint-Maur, près de Châteauroux (544 places) ;
- nouvelle maison d'arrêt de Nîmes (82 places supplémentaires) ;
- prison de femmes de Fleury-Mérogis (qui remplacera la maison d'arrêt de La Roquette) ;
- quartiers nouveaux aménagés dans les établissements existants (201 places) ;

— de renforcer les services techniques et administratifs des établissements.

De plus, le doublement des autorisations de programme (56,20 millions de francs en 1973) permettra de terminer plusieurs opérations importantes : suppression des « cages à poules » de Poissy et de Nîmes, modernisation des maisons d'arrêt de Saint-Pierre de la Réunion, de Nice, Douai, Lyon et du Centre pénitentiaire de Saint-Martin-de-Ré.

En revanche, les problèmes du surpeuplement, de la vétusté des maisons d'arrêt et de l'inadaptation de la carte pénitentiaire subsisteront presque intégralement et ne pourront être résolus avant de nombreuses années :

— le nombre des détenus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires atteignait 31.600 en janvier et 33.400 en août ;

— le nombre des places disponibles, lorsque ce qui est en chantier, achevé ou près de l'être, deviendra opérationnel sera égal à 28.700.

Il convient cependant de préciser que dans ce nombre figurent 3.720 places qui ne sont pas susceptibles d'être rénovées dans des conditions à la fois faciles et rentables. Elles concernent les prisons suivantes : Aix-en-Provence, Alençon, Bastia, Bar-le-Duc, Beauvais, Béziers, Boulogne, Bourg, Brest, Cahors, Charleville-Mézières, Chartres, Châteauroux, Cherbourg, Compiègne, Coutances, Clermont-Ferrand, Digne, Draguignan, Dunkerque, Epinal, Gap, Grasse, Guéret, Laon, Lorient, Le Mans, Metz, Montargis, Montluçon, Mont-de-Marsan, Moulins, Nancy, Nantes, Perpignan, Pau, Quimper, Roanne, Rodez, Remiremont, Riom, Saint-Nazaire, Saintes, Strasbourg, Trévoux, Troyes, Vannes, Versailles.

D'autre part, des mesures importantes seront prises en faveur des personnels de l'Administration pénitentiaire : il s'agit d'abord d'un reclassement indiciaire et d'un aménagement du régime indemnitaire afin de tenir compte des responsabilités et des sujétions particulières à ces agents.

Les conditions de travail seront, en outre, améliorées grâce à 533 créations d'emplois parmi lesquelles 303 correspondent à des postes réellement nouveaux et 230 à un renforcement des effectifs qui permettra d'abaisser d'une heure la durée hebdomadaire du travail.

Enfin, il est apparu souhaitable de donner aux magistrats la possibilité de *mettre plus largement en application la loi du 17 juillet 1970* tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, en développant :

- la semi-liberté (mise en service de 155 places nouvelles) ;
- la probation (création d'emplois d'éducateur, augmentation du crédit affecté à la rémunération des délégués vacataires, majoration des subventions allouées aux Comités de probation).

IV. — Les services de l'Education surveillée.

L'évolution de la délinquance juvénile est retracée dans le tableau suivant :

	MINEURS délinquants.	MINEURS en danger.	TOTAL
1971	46.779	61.392	108.171
1972	45.462	64.790	110.252
Variation :			
En nombre absolu.....	— 1.317	+ 3.398	+ 2.081
En pourcentage.....	— 2,82 %	+ 5,54 %	+ 1,88 %

Le nombre des mineurs de justice (mineurs délinquants plus mineurs en danger) ne cesse donc de croître.

En 1972, la capacité d'hébergement des établissements de l'Education surveillée s'est accrue de 304 places correspondant soit à l'extension de certains établissements déjà existants (Bourges, Rennes, Grenoble, Villiers-sur-Marne, Béthune et Beauvais), soit à l'ouverture de nouveaux établissements (Saint-Genis-lès-Ollières près de Lyon, Labuissière dans le Pas-de-Calais, Paris, Clermont-Ferrand, Evry, Cannes, Saint-Nazaire, Aulnay-sous-Bois et Saint-Denis).

En outre, dix consultations nouvelles permettant de traiter annuellement 1.500 mineurs ont été ouvertes.

L'accroissement des moyens dont dispose l'Education surveillée sera sensiblement inférieur en 1973.

171 emplois nouveaux seront affectés :

— à l'ouverture totale ou partielle ou au renforcement d'établissements réalisés dans le cadre du Plan (165 places nouvelles pourront ainsi être utilisées à Toulouse, Nantes, Paris et Rennes) ;

— à la mise en service de huit nouvelles consultations qui seront en mesure d'orienter annuellement 1.200 mineurs et de suivre dans un milieu naturel ceux d'entre eux qui relèvent d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert ;

— à l'ouverture des 51 places de foyer.

D'autre part, 60 emplois d'élève-éducateur seront attribués à l'Ecole nationale de formation des personnels de l'Education surveillée.

Enfin la Chancellerie propose la création de 4 emplois nouveaux au titre de la recherche scientifique et technique afin de mener à bien le programme d'études en cours.

En dépit de cet effort, le total des emplois créés en 1973 sera en diminution par rapport à celui de 1972 : 255 contre 323. Il s'ensuit, d'après des renseignements émanant de la Direction de l'Education surveillée, que 120 places de foyer, 370 places d'internat et 10 consultations pour mineurs ne pourront être utilisées en 1973 en raison de l'insuffisance de l'effectif budgétaire.

Quant au budget d'équipement, il doit permettre :

— la modernisation de 300 places d'hébergement dans les établissements existants ;

— la construction de quatre foyers d'action éducative représentant 130 places nouvelles et l'aménagement de 60 places d'hébergement dans un complexe éducatif.

Pendant la même période, la Chancellerie prévoit de réaliser plusieurs ateliers de formation professionnelle.

Les choix budgétaires opérés révèlent ainsi la priorité accordée au recrutement et à la formation des personnels. Ils sont conformes à la politique suivie par la Chancellerie, notamment depuis 1970.

Le développement de l'Education surveillée a conduit à aborder le problème des besoins — déterminés par le nombre de décisions rendues par les juridictions spécialisées (103.339 en 1969 et 110.252 en 1971) — à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif.

Il est en effet aussi important de mettre à la disposition des Juges des enfants un équipement moderne correspondant aux services qu'ils sont en droit d'en attendre plutôt que des structures importantes et lourdes, souvent inadaptées.

Pour ces raisons, l'accent a été porté sur la création d'organismes légers et polyvalents situés le plus souvent au cœur des villes et dont la conception autorise une utilisation très diversifiée. Ces nouvelles unités conçues pour répondre aux besoins sans cesse changeants des mineurs qui leur sont confiés, travailleront en étroite liaison avec les équipes de milieu ouvert. Cette politique répond aux vœux du législateur exprimés notamment dans la loi du 4 juin 1970 qui déclare que « chaque fois qu'il est possible le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel ».

Votre commission ne méconnaît pas l'importance de l'effort accompli depuis quelques années pour doter la direction de l'Education surveillée des moyens en équipement et en personnel indispensables à l'accomplissement de sa mission.

C'est ainsi que le nombre de places en établissements du secteur public de l'Education surveillée (centres d'observation, internat professionnel, internat pour jeunes scolaires, foyers de semi-liberté) est passé de 1.767 en 1962, à 4.669 en 1971 et que le nombre de postes budgétaires a plus que doublé pendant les périodes considérées : 1.446 en 1962, 3.167 en 1971.

La Direction de l'Education surveillée a su également procéder au recrutement et à la formation d'un personnel particulièrement qualifié.

Cependant, *un retard inquiétant subsiste d'année en année* qui peut être illustré à l'aide d'un exemple particulièrement significatif : en l'état des effectifs des personnels, les délégués à la liberté surveillée suivent en moyenne 150 mineurs chacun ; or il est admis que l'action éducative en milieu ouvert ne peut être conduite valablement qu'à l'égard de 40 ou 50 mineurs à la fois.

Bien que l'effort entrepris comble une partie des besoins exprimés, il sera donc nécessaire de le poursuivre pendant plusieurs années et même de l'accentuer progressivement. Votre commission a d'ailleurs l'intention d'effectuer prochainement une étude approfondie de ces problèmes.

*
* *

En conclusion, il apparaît que si le projet de budget reflète la volonté du Gouvernement de continuer le redressement amorcé en 1972, il n'y a pas lieu pour autant d'être satisfait car les besoins demeurent immenses, en particulier dans les domaines de l'Administration pénitentiaire et de l'Education surveillée.

Il est donc souhaitable que l'action en cours soit amplifiée l'an prochain pour que le budget de la Justice atteigne enfin 1 % du budget général de l'Etat.

Votre commission, sensible néanmoins au progrès que traduisent l'augmentation et la répartition des dotations attribuées aux divers secteurs du Ministère de la Justice, donne un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour le département de la Justice en 1973 et vous propose de les adopter.