

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

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 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. André MIGNOT,

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, *secrétaires* ; Jean Bac, René Bahlayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Daifly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tallhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexes 24 et 25), 1920 (tome I) et n^o 360.

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 18) (1975-1976).

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

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de la Justice pour 1976 s'élève à 2 492 millions de francs contre 2 090 millions de francs en 1975 et 1 729 millions de francs en 1974.

Il est donc en progression de 20 % sur l'année dernière et, au lieu de représenter 0,74 % de l'ensemble du budget de l'Etat, il atteint 0,83 %.

Il faut dire que c'est bien peu pour un service aussi important que celui de la Justice et son rôle accompli dans la Nation. Cependant, M. le Garde des Sceaux nous a informés que le budget de la Justice avait été considéré comme une des priorités accordées par le Gouvernement.

Depuis longtemps déjà, nous insistons pour que le budget de la Justice représente au moins 1 % du budget de l'Etat, ce qui serait un minimum et un but qu'il faudrait atteindre. Mais malheureusement nous n'y arrivons pas.

Ce sont les crédits de fonctionnement qui connaissent l'accroissement le plus important puisqu'ils atteignent 2 331 355 609 F alors qu'en 1975 ils s'élevaient à 1 928 122 999 F, soit une augmentation de 20,91 %, que les mesures nouvelles proprement dites, supérieures à 130 millions, font progresser le budget de fonctionnement de 6,79 % et que le nombre de créations d'emplois dépasse de 33 % celui du budget de 1975.

Par contre, le budget de l'équipement n'est, en apparence, qu'en très modeste progression étant donné l'augmentation du coût des travaux et des dépenses. En 1975, il est passé à 201,65 millions de francs dans le budget de 1976 il est de 203,97 millions, soit seulement 2,32 millions de francs de plus. Encore faut-il préciser que les crédits de paiement sont en diminution puisque, en 1975, ils s'élevaient à 162 470 000 F et en 1976 à 161 130 000 F.

Il est certain que quels que soient les efforts faits par M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, pour obtenir des améliorations, l'augmentation qui s'imposait aurait dû être plus grande.

Cependant, lorsque cette observation est faite, en particulier sur les crédits d'équipement, M. le Garde des Sceaux fait valoir que, grâce au plan de soutien, il a obtenu, d'une part, 55 millions de francs pour l'amélioration de l'équipement pénitentiaire et 8 millions de francs pour la rénovation des cours d'appel et des tribunaux d'Alsace-Lorraine, auxquels il y a lieu d'ajouter, pour les bâtiments des cours d'appel, une somme de 9,9 millions de francs provenant des Affaires culturelles, en raison de la nature de ces constructions.

En dehors de ces remarques générales, il y a lieu de se reporter à l'excellent rapport de la Commission des Finances en ce qui concerne les aspects purement financiers de ce projet de budget et le rôle de la Commission des Lois est plutôt d'évoquer tous les nombreux problèmes techniques qui se posent.

I. — LES SERVICES JUDICIAIRES

A. — Les personnels.

Le projet de budget des services judiciaires pour 1976 prévoit un renforcement en ce qui concerne les effectifs, à savoir 500 emplois dont 108 de magistrats et 392 de fonctionnaires, alors que l'année dernière il a été créé 509 emplois dont 100 de magistrats et 409 de fonctionnaires, c'est-à-dire à peu de chose près les mêmes chiffres.

a) LES MAGISTRATS

1° *Les créations de postes.*

L'effectif budgétaire en 1974 avait atteint le nombre de 4 772 magistrats. Il en a été ajouté 100 en 1975 et selon le projet de budget il y en aura 108 de plus en 1976, soit au total 4 980.

Les 108 postes supplémentaires se répartissent comme suit :

— pour la Cour de cassation.....	3
— pour les cours d'appel.....	33
(dont 28 pour la nouvelle cour d'appel de Versailles),	
— pour les tribunaux.....	72

notamment pour le tribunal de Créteil, pour le tribunal de grande instance de Paris, pour la nouvelle chambre au tribunal de grande instance de Besançon et pour les tribunaux de Métropole et d'Outre-Mer.

2° *L'insuffisance des effectifs.*

Malgré cet effort constant, il est certain qu'il y a une insuffisance de recrutement de magistrats par rapport aux besoins et il s'agit là d'une question cruciale car tant que ce problème ne sera pas résolu il y aura toujours une lenteur de la justice.

La réforme de la procédure civile entrée en application le 16 septembre 1972 devait soi-disant atteindre un double but : accélérer la justice et réduire les frais de justice. Or, l'alourdissement des charges des magistrats par suite de la multiplication des séances d'appel des causes au détriment des audiences de plaidoirie a entraîné l'encombrement des rôles et, d'autre part, les frais de justice n'ont pas diminué, ne serait-ce qu'en raison de la création des taxes para-fiscales.

Les magistrats ne sont nullement mis en cause car bien au contraire dans de nombreuses juridictions, malgré un travail intensif, ils sont débordés par la tâche et le peu de moyens dont ils disposent.

A quoi est due l'aggravation de cette situation ? Il y a de nombreuses causes :

— tout d'abord, l'augmentation rapide du nombre des affaires ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

JURIDICTIONS	AFFAIRES jugées en 1962.	AFFAIRES jugées en 1974.
Cours d'appel.....	74 179	101 049
Tribunaux de grande instance.....	379 333	688 550
Tribunaux d'Instance.....	1 042 408	2 580 524

Ajoutons qu'en ce qui concerne le parquet, le nombre total des plaintes et procès-verbaux s'élevait en 1962 à 4 695 182 pour atteindre, en 1973, 11 698 504. Il n'y a pas de raison pour que cette progression considérable ne se poursuive pas ;

— la réforme de l'aide judiciaire au fur et à mesure de son extension provoquera un surcroît d'affaires ;

— ce qui est plus grave encore, c'est l'abaissement envisagé de la limite d'âge des magistrats. Sur le plan général, le Gouvernement souhaite fixer l'âge de la retraite dans la Fonction publique à soixante-cinq ans alors qu'actuellement il est de soixante-dix ans pour les magistrats de la Cour de cassation et de soixante-sept ans pour les autres. Certes, dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale, en ce qui concerne la magistrature, un étalement de la réforme est prévu mais, dans cette hypothèse, l'incidence sur le nombre de départs à la retraite

est importante. Il est même envisagé, compte tenu des circonstances, de déposer un amendement au projet de loi qui aboutit quasiment au même résultat dans les conditions suivantes :

ANNEES	MISES A LA RETRAITE		
	Dans l'état actuel.	Compte tenu du projet.	Compte tenu de l'amendement envisagé.
1976	135	203	198
1977	161	214	225
1978	160	299	239
1979	189	291	243
1980	178	218	259
	823	1 225	1 164

3° Quelles solutions apporter ?

Certes, les effectifs de l'Ecole nationale de la magistrature ont été augmentés, la durée de formation de vingt-huit mois a été ramenée à vingt-quatre, d'une façon continue, au bout de ce délai l'élève devenant auditeur et la fraction restante de quatre mois devant être utilisée dans un délai de cinq ans à compter de la sortie de l'école au titre de la formation permanente.

C'est l'objet du décret du 14 juin 1974 qui a modifié le décret du 3 mai 1972 et ainsi les effectifs dès la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature atteignent 255.

Puis la loi du 17 juillet 1970 a permis la création d'un cadre latéral concernant les magistrats ayant atteint la limite d'âge, qui ont bien voulu, quel que soit leur grade, signer un contrat les engageant à titre temporaire pour une période de trois, cinq ou sept ans non renouvelable, mais depuis, la loi du 4 août 1975 a reporté cette échéance. Ces dispositions ont permis au Ministère de signer des contrats avec 23 magistrats en 1970, 78 en 1971, 52 en 1972, 57 en 1973, 30 en 1974 et 32 en 1975.

A cela s'ajoute une autre forme de recrutement latéral concernant les personnes provenant d'autres professions, ce qui a représenté pour 1970, 82 nominations ; pour 1971, 52 nominations ; 1972, 77 nominations ; pour 1973, 75 nominations ; pour 1974, 19 nominations et pour 1975, 49 nominations.

Comme on le voit, il y a une diminution certaine des recrutements par ce moyen qui est intervenu surtout au moment de la réforme des professions judiciaires, lorsque des avocats n'ont pas voulu postuler ou lorsque des avoués ont profité de la réforme pour abandonner leur étude. Ce n'est donc pas une solution d'avenir.

Le juge unique n'est pas une solution souhaitable devant les tribunaux de grande instance. Ce système a été introduit en matière civile par la loi du 10 juillet 1970 mais fort heureusement l'une des parties peut toujours exiger le renvoi de l'affaire à la formation collégiale. La loi du 29 décembre 1972 a autorisé le juge unique en matière pénale mais seulement en matière de chèques, d'infractions au Code de la route, de coordination des transports, de chasse et de pêche, c'est-à-dire concernant les dossiers faciles à juger.

L'extension du juge unique en matière pénale avait été demandée au Parlement. Cette solution n'avait été votée qu'à une seule voix de majorité au Sénat et le Conseil constitutionnel a annulé le texte. Il est certain que lorsque d'importants intérêts sont en jeu ou lorsque la peine encourue est grave, il est de beaucoup préférable de maintenir la collégialité et ceci vaut non seulement pour les plaideurs mais pour les magistrats eux-mêmes. Des exemples récents le prouvent pour la responsabilité des magistrats et aussi parce que la collégialité est une sécurité pour que la justice soit équitablement rendue.

M. le Garde des Sceaux, lors de son audition à la Commission des Lois, a dressé un tableau de l'évolution de 1976 à 1980. Il s'est livré au calcul suivant :

— vacances au 1 ^{er} janvier 1976.....	150
— mises à la retraite avec l'application de l'amendement envisagé, c'est-à-dire pour les membres de la Cour de cassation ramenés de soixante-dix à soixante-huit ans en deux ans et pour les autres magistrats de soixante-huit ans à soixante-cinq ans, en cinq ans, et le chiffre que nous avons vu précédemment est de....	1 164
— retraites sur demande.....	80
— décès, démissions, etc.	125
— cessation de fonctions de magistrats du cadre latéral..	150
— création d'emplois nécessaires.....	400
<hr/>	
Total	2 069

— en regard, il estime le recrutement par l'école à raison de 260 auditeurs par an.....	1 300
— retraités à intégrer dans le cadre latéral à raison de 50 personnes par an.....	250
— autres professions du cadre latéral à raison de 70 personnes par an.....	350
	<hr/>
Total	1 900

Or, malheureusement, des critiques sont à faire sur les chiffres avancés, sans compter que déjà il y a un déficit de 169 postes. Le recrutement annuel du cadre latéral à raison de 50 magistrats retraités et de 70 personnes provenant d'autres professions sont des chiffres qui doivent dépasser les possibilités.

Enfin, il est prévu 400 créations d'emplois. Où seraient recrutés ces magistrats ?

Ajoutons à cela l'augmentation constante du nombre d'affaires nécessitant davantage de magistrats. Ceci démontre qu'il faut trouver d'autres solutions pour rattraper le retard que nous subissons déjà.

Tout d'abord, il est souhaitable d'augmenter les effectifs de sortie de l'Ecole nationale de la magistrature soit par l'extension de l'école de Bordeaux, soit par la création d'une deuxième école. A cet égard, la mesure prise par le décret du 14 juin 1974 est insuffisante. Ce n'est pas 255 auditeurs qui doivent réaliser une promotion ; il en faudrait plus de 300, ce qui est tout de même possible puisqu'en 1974 il y a eu 1 165 candidats autorisés à se présenter au concours et en 1975, 1 442, alors qu'il y en avait beaucoup moins les années précédentes. D'ailleurs, M. le Garde des Sceaux tient à renforcer l'activité de l'école puisque, d'une part, le budget de 1975 comporte un ajustement de subvention de 4 688 583 F et que, d'autre part, il est décidé également dans le budget la mise en place d'un statut des maîtres de conférence et la transformation des emplois de magistrats actuellement en fonctions à l'école en emplois de cette nouvelle qualification.

En outre, la question se pose fortement de savoir s'il faut accepter la modification de l'âge de la retraite, même dans le cadre de l'amendement envisagé puisque celle-ci représente une perte de 341 magistrats entre 1976 et 1980.

Une troisième solution qu'il conviendrait d'ajouter, c'est d'améliorer les conditions de travail des magistrats en les dotant, ainsi

que les greffes, de moyens leur permettant de travailler plus efficacement et aussi plus rapidement. Il s'agit tout d'abord d'une question de locaux car il n'est pas rare de voir travailler six à huit personnes dans un seul petit bureau. Un certain nombre de machines offset sont peu utilisées, faute de personnel compétent.

Il est plus que fréquent que le magistrat soit obligé de rédiger son jugement à la main sans posséder un magnétophone, ce qui fait qu'il arrive que le greffier ait des difficultés à relire et mette du temps à préparer la minute de la décision. En un mot, le fonctionnement de la justice est encore très archaïque, ce qui a pour double effet de compliquer la tâche du magistrat et de retarder le cours de la justice.

Il faut absolument régler ce problème des magistrats et cette question est primordiale. C'est la condition *sine qua non* pour obtenir une justice suffisamment rapide, ce qui est indispensable !

Il faut également que la justice soit équitable pour tous et c'est pourquoi, sans évoquer en particulier le comportement de tel ou tel magistrat qu'il n'appartient pas au législateur de juger lui-même, il est indispensable de rappeler deux principes : tout d'abord la justice doit être égale pour tous et il faut bannir toute justice de classe que ce soit dans un sens ou dans l'autre. D'autre part, il n'appartient pas au magistrat d'apprécier la valeur de la loi qui s'impose à lui et il n'a pas à tenir compte de ses convictions personnelles pour apprécier dans quelle mesure il doit l'appliquer. La loi est l'expression de la démocratie puisqu'elle est votée par les représentants du suffrage universel et apprécier autrement serait nier le principe sacré de la séparation des pouvoirs. Dans le cadre de la loi, le juge, bien entendu, doit apprécier humainement à l'égard de tous.

Pour que l'opinion publique puisse mieux apprécier la justice, et par voie de conséquence lui faire confiance, alors qu'il est absolument essentiel qu'il en soit ainsi, il est donc nécessaire que cette justice soit rapide et équitable.

b) LES FONCTIONNAIRES

Le renforcement des effectifs des fonctionnaires est également une nécessité pour assurer un cours normal de la procédure. C'est pourquoi il est prévu la création de 392 postes de fonctionnaires et un renforcement de l'Ecole nationale d'application des secré-

tariats-greffes de Dijon. Les nouveaux emplois prévus au budget de 1976 s'ajoutent au plan de renforcement établi en 1970 qui avait prévu 2 949 emplois de fonctionnaires échelonnés en six tranches de 1970 à 1975.

D'ailleurs, il s'agit de charges nouvelles car avant la fonctionnarisation des greffes, la quasi-totalité de ces postes n'était pas incluse dans le budget de la Justice puisqu'il s'agissait d'employés de greffes non fonctionnarisés. Ce motif et celui du paiement des charges de greffe sont deux éléments qui, précisément, auraient justifié une augmentation plus importante pendant plusieurs années des crédits du Ministère de la Justice.

Sur ces 392 postes nouveaux, il est prévu un effort particulier correspondant à la création de 201 emplois de personnel de dactylographie pour accélérer la rédaction des décisions judiciaires.

Quant à l'instruction de ce personnel, elle va certainement s'améliorer sérieusement grâce au fonctionnement de l'école de Dijon.

Votre Commission des Lois avait émis un vœu en 1973 pour la création d'une telle école et, de ce fait, le Gouvernement avait inscrit sur le budget de 1974 un crédit de 2 millions de francs et la création de trois postes de magistrat et de 33 postes de fonctionnaire. L'école nationale ayant été elle-même créée par l'arrêté du 29 avril 1974, elle a été ouverte il y a presque un an, en janvier 1975, après que les travaux nécessaires aient été effectués.

La scolarité est d'un an, comprenant, pour les greffiers en chef, quatre mois d'école, et les secrétaires-greffiers deux mois et demi d'école, le reste se passant en stage, sous le contrôle de l'école.

Une promotion de 50 greffiers en chef a été prise en charge dès le 10 janvier 1975 et le 1^{er} octobre 1975 120 secrétaires-greffiers ont été également pris en charge par l'école. Il reste à aménager une troisième tranche de travaux comprenant notamment une salle de restaurant, des logements de professeurs et un petit atelier d'informatique.

Le rythme de la formation correspondra à un recrutement annuel externe et interne de 120 secrétaires-greffiers en chef et de 400 secrétaires-greffiers, ce qui devrait permettre de satisfaire, en cinq années, aux besoins actuellement recensés pour ces catégories de personnel.

Ces secrétaires-greffiers bénéficieront donc ainsi d'une amélioration de formation qui leur permettra d'être de meilleurs auxiliaires des magistrats et qui donnera, dans les greffes importants, aux secrétaires-greffiers en chef des cadres valables.

B. — Les tribunaux.

a) LE PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT POUR 1975

Ce programme comprend deux masses principales, la première de 45 500 000 F — affectée aux opérations à la charge de l'Etat et la deuxième de 20 500 000 F pour subventionner les collectivités locales en matière d'aménagement ou de reconstruction de tribunaux de grande instance et d'instance.

1° *La Région parisienne.*

L'application de la réforme se poursuit dans la Région parisienne : le tribunal de grande instance de Nanterre étant définitivement achevé, sa totale compétence est intervenue à partir du 1^{er} janvier 1975.

Le tribunal de grande instance de Bobigny a lui aussi pleine compétence car il est installé dans les locaux de l'ancienne préfecture provisoire de la Seine-Saint-Denis, la préfecture ayant été définitivement construite. Cependant, ce tribunal n'a pas ses installations définitives et tout au plus le financement de l'achat du terrain a été assuré en 1971, 1972 et 1973.

Quant au tribunal de Créteil, des crédits pour sa construction ont été prévus en 1974 et 1975 et la construction est en cours.

Dans le présent budget, cependant, une réévaluation des crédits nécessaires est prévue pour poursuivre la réforme de l'ensemble de la Région parisienne.

L'innovation est la création de la cour d'appel de Versailles qui va être installée provisoirement à la caserne de la Reine où fonctionneront provisoirement trois chambres.

A cet effet, il est prévu sur le projet de budget un crédit de 7 500 000 F.

La création de cette cour a été envisagée depuis longtemps car il y a une dizaine d'années, pour décharger la cour d'appel de Paris, il avait été prévu deux nouvelles cours, l'une à l'Est, celle de Reims qui existe, et l'autre à l'Ouest, celle de Versailles. Il convient de préciser que la création de la cour d'appel de Versailles a été décidée le 30 avril 1975 car il ne faut pas oublier que la création d'une cour est la compétence de l'exécutif. Le Parlement sera cependant saisi d'un projet de loi qui, dans l'attente de l'installation d'une cour définitive, délèguera à la cour d'appel de Paris, temporairement, certaines compétences du ressort de la cour d'appel de Versailles. Ce ressort prévoit les départements des Yvelines, bien entendu, du Val-d'Oise et des Hauts-de-Seine. L'Eure-et-Loir est provisoirement et en l'état actuel rattaché à la cour d'appel d'Orléans, du fait que ce département n'appartient pas à la Région parisienne, mais les intéressés préféreraient de beaucoup être rattachés à la cour de Versailles en raison de la facilité des moyens de communication qui n'existent pas avec Orléans et la question est donc encore en discussion.

Certains ont critiqué la création de cette nouvelle cour d'appel en venant dire qu'il était mauvais d'amputer la cour d'appel de Paris, dont l'autorité est incontestable et dont la spécialisation dans les divers domaines est souhaitable. Ce sont d'ailleurs non les magistrats mais les avocats du barreau de Paris qui se sont plaints particulièrement. Votre rapporteur est peut-être mal placé pour faire valoir au contraire les arguments justifiant pleinement la création de cette cour d'appel mais il pense cependant très objectivement qu'ils sont déterminants.

M. le Garde des Sceaux a précisé que la première justification de cette mesure était le gigantisme de la cour d'appel de Paris qui ne lui est pas imputable mais qui résulte du déséquilibre de la population française, qu'ainsi la cour d'appel de Paris s'occupe de plus de 10 millions de justiciables, soit le cinquième de la population, qu'il n'est pas raisonnable que sa juridiction s'étende sur neuf départements plus la ville de Paris, 13 tribunaux de grande instance et 76 tribunaux d'instance, qu'il y ait ainsi 52 chambres pour lesquelles fonctionnent près du quart des magistrats et 27 % des fonctionnaires.

A cet égard, on peut aller plus loin encore en évoquant l'exiguïté des locaux du Palais de justice de Paris. Il suffit de

voir dans quelles conditions ont été réalisées les créations, au fur et à mesure des années, des nouvelles chambres de la cour d'appel nécessitées par l'augmentation d'activité de celle-ci. Mais cette année, la situation est encore plus grave. En effet, dans le même bâtiment du Palais de justice siègent non seulement la Cour de cassation mais également le tribunal de grande instance de Paris. Or, ce dernier a besoin de locaux supplémentaires et c'est pourquoi un crédit de 7 500 000 F a été prévu à cet effet ainsi que la création de 110 emplois supplémentaires. Comme il n'y a pas de place disponible, le tribunal de police est évincé du Palais de justice de Paris et le Ministère de la Justice a été contraint de louer un immeuble à cet effet. En un mot, s'il n'y avait pas de cour d'appel à Versailles, il faudrait trouver un second Palais de justice dans Paris.

Il y a également un problème géographique. Le Palais de justice de Paris est situé en plein cœur de la capitale ; y faire venir les plaideurs au moins en matière pénale est une aggravation du problème de la circulation. La Région parisienne souffre des migrations alternantes quotidiennes qui entraînent de graves difficultés pour les moyens de transports car, de plus en plus, Paris se vide d'habitants et se remplit d'emplois. C'est donc un non-sens d'y ajouter la venue en plein cœur de Paris des personnes venant de la banlieue proche ou lointaine. Les avocats du barreau de Paris sont bien mal placés pour venir protester car il faut préciser, sans leur en faire le reproche d'ailleurs, bien entendu, qu'ils plaident la moitié des affaires devant le tribunal de grande instance de Versailles dont ils connaissent parfaitement le chemin.

Quant à la perte d'autorité de la cour d'appel de Paris, il n'apparaît pas *a priori* que cette autorité sera diminuée. Les importantes affaires s'y plaideront toujours étant donné notamment que la quasi-totalité des sièges des grosses sociétés se trouve à Paris.

M. le Garde des Sceaux a indiqué qu'il était dans ses intentions, mais pas immédiates, d'envisager une troisième cour d'appel dans la Région parisienne sans même en situer l'emplacement exact, sinon en indiquant qu'elle pourrait se trouver à l'Est de Paris. Il ne s'agit pas en l'état de « dépecer » la cour d'appel de Paris mais de la soulager de l'augmentation constante du nombre

d'affaires qu'elle subit et la question peut donc se poser de savoir si une troisième cour d'appel dans la Région parisienne se justifie.

Votre commission ayant évoqué le problème demande, bien que la création d'une cour d'appel soit dans le cadre du pouvoir de l'exécutif que le Parlement et les intéressés soient tout de même préalablement consultés lorsque le Ministère de la Justice envisagera la création de cette cour.

Un dernier problème se pose pour la Région parisienne et il résulte du gigantisme du tribunal de commerce de Paris. Les magistrats consulaires font de leur mieux mais ils ont à trancher un nombre de litiges considérables augmentant de plus en plus.

Tout comme ont été créés les tribunaux de grande instance dans les départements nouveaux de la petite couronne, il paraît souhaitable d'étudier également la création de tribunaux de commerce dans ces trois départements.

2° *Les tribunaux en dehors de la Région parisienne.*

Dans le crédit de 45 500 000 F, il est prévu l'achat de terrains destinés à recevoir des équipements judiciaires à Nancy, Reims et Bordeaux.

Comme vous le savez, les tribunaux d'Alsace-Lorraine ne sont pas à la charge des collectivités locales et il est prévu pour ceux-ci, en 1976, une autorisation de programme de 4 millions de francs, à savoir 2 600 000 F pour l'Alsace concernant les travaux à effectuer dans les Palais de justice de Strasbourg, Colmar et Saverne, et 1 400 000 F pour la Lorraine concernant les Palais de justice de Metz, Forbach et Sarreguemines.

Dans le reste de la France, en ce qui concerne les tribunaux d'instance et de grande instance, ceux-ci sont à la charge des départements pour les premiers et des communes pour les seconds, et la subvention de l'Etat est au maximum de 20 %.

Le crédit pour 1976 est de 20 500 000 F alors qu'il était de 20 000 000 F en 1975, c'est-à-dire que compte tenu du coût de l'équipement et des travaux, ce crédit est en régression. Or il y a beaucoup mieux à faire à cet égard.

Votre rapporteur a fait remarquer à M. le Garde des Sceaux qu'il aurait été souhaitable que ce crédit soit en plus nette augmen-

tation d'autant plus que la participation de l'Etat était fort limitée dans le cadre de la dépense. Il est nécessaire d'apporter des aménagements importants aux palais de justice anciens tels que ceux de Lyon et de Marseille et des opérations nouvelles sont envisagées pour la construction de cités judiciaires à Nancy, Rennes et Annecy.

b) LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX

Il est nécessaire de rappeler qu'un Conseil des Ministres avait, dès le 3 décembre 1970, décidé la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des tribunaux supportés par les collectivités locales.

Depuis cette date, les Gardes des Sceaux promettaient toujours que l'opération se ferait l'année suivante mais il était mis en avant un argument difficile à défendre, consistant à dire que le corps judiciaire, dans son ensemble, préférerait avoir affaire aux collectivités locales plutôt qu'au Ministère de la Justice, et cet argument était tout de même délicat à invoquer par le Ministre de la Justice lui-même.

Nous espérons qu'en 1976 enfin les frais de fonctionnement seraient pris en charge. Ils représentent environ 155 millions de francs ; c'est non seulement une question d'équité mais aussi un soulagement des collectivités locales qui plient sous le poids des charges qui ne leur incombent pas. M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, l'avait pour ainsi dire promis mais M. le Garde des Sceaux nous a déclaré en commission que le Ministre de l'Economie et des Finances avait préconisé un choix entre cette prise en charge et la poursuite de la nationalisation des C. E. S. Cette alternative ne peut pas se justifier car ces deux questions ont été réglées définitivement de longue date et ce sont des promesses et même des décisions qui ne sont pas tenues. Ajoutons — cela dit en passant — que si les C. E. S. sont de plus en plus nationalisés, il n'en demeure pas moins qu'ils restent coûteux encore pour les communes qui y participent pour plus du tiers.

Ce qu'il faut souligner pour justifier d'autant plus une telle mesure et également pour augmenter les crédits du budget de la Justice, c'est que ce grand service rapporte à l'Etat des recettes qui sont loin d'être négligeables. Si on les analyse, on constate

que le recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance comprenant les redevances des greffes, doit fournir, en 1975, 102 700 000 F et, en 1976, 110 millions de francs ; que le produit des amendes prévu en 1975 pour un montant de 653 500 000 F est prévu, en 1976, pour un montant de 990 700 000 F ; que les droits de timbre et d'enregistrement qui doivent rapporter, en 1975, 70 millions de francs, sont prévus pour 1976 pour un montant de 80 millions de francs ; ajoutons à cela les recettes des établissements pénitentiaires, soit 19 400 000 F et les recettes d'établissements d'éducation surveillée, soit 1 640 000 F. Nous arrivons au total de 1 201 740 000 F, c'est-à-dire presque exactement la moitié du volume global du budget de la Justice.

Compte tenu des déclarations qui ont été faites, nous pouvons donc compter maintenant que c'est enfin en 1977 que les frais de fonctionnement des tribunaux seront pris en charge par l'Etat.

c) LA FONCTIONNARISATION DES GREFFES

C'est pour une période de dix années à compter du 1^{er} décembre 1967 que la loi du 30 novembre 1965 a prévu la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des Offices de greffe.

Leur nombre étant de 988 au 1^{er} août 1974, déjà 852 greffes avaient été fonctionnarisés et il faut en terminer, pour rester dans le cadre de la loi, d'ici deux ans alors qu'évidemment les opérations sont peut-être plus difficiles pour les greffes restants étant donné qu'ils doivent être rentables puisque les titulaires n'ont pas encore traité. Néanmoins, au 1^{er} juin 1975, une légère progression s'est produite pour atteindre le chiffre de 879 greffes fonctionnarisés, ce qui fait qu'il en reste 109, à savoir 13 greffes de grande instance, 61 d'instance et 35 greffes permanents.

Cette opération a pesé lourdement sur le budget de la Justice pendant de nombreuses années, non seulement pour payer le rachat des charges, mais également pour créer des emplois dans les greffes fonctionnarisés (de 1970 à 1975, 2 775 emplois plus 392 en 1976), ce qui produit — comme nous venons de le voir — des recettes qui ne tombent pas dans les caisses du Ministère de la Justice mais dans les caisses de l'Etat, sur un plan général.

Cependant, il y a un fait nouveau cette année, à savoir que si le budget de 1975 prévoyait, à cet effet, un nouveau crédit de 7 millions de francs, 10 millions ayant été inscrits au collectif à la fin de l'année 1975, il n'y a pas besoin de crédits pour le présent budget de cette année.

d) LA RÉFORME DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Cette question avait été mise à l'étude d'une commission et M. Monguilan avait été chargé d'un rapport qu'il a déposé. Deux problèmes se posaient : celui de la suppression de certains tribunaux, et celui de la composition de ces tribunaux.

Sur le premier point, le rapport concluait à la suppression de près de 100 tribunaux de commerce mais M. Le Garde des Sceaux a déclaré qu'il avait rencontré une très vive opposition du fait du risque de dévitaliser encore plus les villes moyennes et il a affirmé que dans ces conditions il ne supprimerait qu'une quinzaine ou une vingtaine seulement de tribunaux dont l'activité est extrêmement réduite et qui ne possèdent plus de greffe.

Sur le second point, il a été suggéré de faire une réforme en généralisant l'échevinage de l'Alsace et de la Lorraine à l'ensemble de l'hexagone mais il semble que cette réforme soit écartée car dans l'ensemble les tribunaux de commerce fonctionnent d'une façon parfaitement valable et l'immense avantage du Ministère de la Justice est de faire une économie totale de magistrats, ce qui fait qu'un grand nombre d'affaires sont réglées par ces juridictions sans qu'il en coûte rien au budget de l'Etat.

Par contre, il faudrait régler la question des syndics de faillite ; un projet de loi a été élaboré par la Chancellerie, distinguant nettement les fonctions de syndic de celles d'administrateur judiciaire.

e) L'AIDE JUDICIAIRE

La réforme de la loi du 3 janvier 1972 substituant l'aide judiciaire à l'assistance judiciaire a permis à un plus grand nombre de personnes d'accéder aux tribunaux. Déjà l'assistance judiciaire permettait aux personnes de revenus modestes de pouvoir engager un procès sans engager des frais mais l'aide judiciaire a élargi

considérablement le champ d'application, d'autant plus que le plafond des ressources a été augmenté depuis 1972. Ainsi, de septembre 1972 à septembre 1973, il y a eu 54 283 bénéficiaires de l'aide judiciaire et du 1^{er} janvier 1974 au 1^{er} janvier 1975, 69 069 bénéficiaires.

Les avocats acceptent parfaitement leur mission en la matière car du temps de l'assistance judiciaire ils ne recevaient aucune rémunération tandis que maintenant, bien que celle-ci soit très limitée, elle est tout de même payée par l'Etat.

Cependant, il est souhaitable de lier la fixation du plafond des revenus et le montant de l'indemnité en matière d'aide judiciaire en assurant une concertation préalable du Ministère avec les avocats.

D'autre part, la loi du 3 janvier 1972 précisait à son article 19, en ce qui concerne l'aide judiciaire partielle, que le montant de la contribution du bénéficiaire est déterminé par le bureau d'aide judiciaire en fonction des ressources du plaideur au regard de l'intérêt du litige. Or, le décret du 1^{er} septembre 1972, dans son article 78, fixe cette contribution. Il serait préférable que ce soit le bureau d'aide judiciaire qui est mieux placé pour apprécier en particulier l'intérêt du litige. Il faut bien dire qu'en raison du bénéfice de l'aide judiciaire, bien des plaideurs engagent des procès qui sont douteux quant à leur issue alors qu'ils ne l'auraient pas fait, même s'ils avaient les ressources nécessaires pour faire face au paiement de l'intégralité des frais de procédure.

f) LE FINANCEMENT

DES CENTRES DE FORMATION DE LA PROFESSION D'AVOCAT

Ne serait-ce qu'en contrepartie de la charge publique imposée à l'avocat dans le cadre de l'aide judiciaire que nous venons d'évoquer, il est souhaitable que ceux qui débutent dans la profession reçoivent un complément de formation. Ce fut l'objet de la loi du 31 décembre 1971 et du décret du 9 juin 1972.

Ces textes ont prévu expressément la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres de formation rendus obligatoires en même temps que la réforme des professions judiciaires. Or depuis 1972 aucun crédit n'a été accordé à cet effet malgré les promesses faites.

Après l'intervention de votre rapporteur sur ce sujet lors du budget de 1974, le Ministère de la Justice avait envisagé d'inscrire au budget de 1975 un crédit de 2 600 000 F pour la participation au fonctionnement de vingt-six centres de formation, ce qui n'aurait correspondu d'ailleurs qu'à 10 % à peine des frais de ces centres. Mais, lors du budget de 1975, aucun crédit n'a été inscrit au budget de la Justice, du fait que M. le Garde des Sceaux avait précisé qu'en définitive le financement ne concernant pas les fonctionnaires devait être assuré sur un plan général par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale institué auprès du Premier Ministre.

Le Ministre de la Justice a effectivement soumis cette demande tant au conseil de gestion du Fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale qu'au groupe permanent. Mais, en l'état actuel, la demande n'a pas été retenue, sous le prétexte que les avocats ne sont pas des travailleurs manuels. Il n'est tout de même pas logique que la loi impose à la profession la création de ces centres, qu'elle décide une prise en charge et que, depuis plusieurs années, aucun crédit ne soit accordé.

II. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

A. — Les effectifs des détenus.

La population pénale s'élevait, en août 1974, à 25 207 hommes et 721 femmes. Elle tendait, depuis plusieurs années, à diminuer, ce qui laissait penser qu'il n'était pas nécessaire de construire des locaux supplémentaires mais que l'effort devait tendre simplement vers une amélioration, voire une reconstruction des équipements existants. Or, le nombre des détenus a maintenant augmenté et, au 1^{er} juillet 1975, le chiffre était de 29 053, dont 28 307 hommes et 746 femmes.

Cependant, la question capitale est celle de la détention provisoire. A cet égard, il y a lieu de préciser que sur l'effectif indiqué au 1^{er} juillet 1975, il y a 15 967 condamnés et, par ailleurs, 13 086 prévenus ou condamnés non définitifs. Ce chiffre paraît particulièrement élevé par rapport à la volonté clairement exprimée par le Parlement à de nombreuses reprises.

Ainsi, il n'y a pas de diminution du nombre des prévenus, mais une augmentation si on compare les années 1973-1974 à 1974-1975, soit 40 163 pour cette dernière période au lieu de 37 210 pour la première. L'augmentation est à Paris de 8,80 % et, en province, de 7,54 % au total, bien que pour les ressorts de six cours il y ait une diminution des détenus provisoires.

Nous savons bien que certains prévenus qui encourent de lourdes peines n'insistent pas pour passer rapidement en jugement, car ils trouvent quelques avantages à conserver le statut de prévenu et, étant donné l'importance des rôles, les intéressés ne sont pas jugés rapidement si leurs avocats ne font pas des démarches. Mais il n'en reste pas moins que, très certainement, les juges d'instruction apprécient différemment la législation et ne tiennent pas suffisamment compte que pour ceux qui encourent des poursuites pour un délit et non pas un crime, les motifs de détention provisoire sont très limités et doivent conserver un caractère exceptionnel, c'est-à-dire que toute personne poursuivie étant présumée non coupable jusqu'à ce qu'une décision de justice inter-

vienne, il faut interpréter restrictivement les cas prévus de non-représentation ou de nécessité de la détention pour les besoins de l'instruction.

Il faut souhaiter que les nouvelles dispositions, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1976, permettent d'accélérer le cours de la justice mais aussi d'améliorer la défense des droits des inculpés. Rappelons que la détention provisoire pour l'information ne pourra désormais excéder six mois en matière correctionnelle dès lors que l'inculpé n'aura pas été déjà condamné à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à trois mois et que la peine encourue n'excédera pas cinq années d'emprisonnement.

Ce texte prévoit également que le prévenu placé sous mandat de dépôt pourra saisir directement la chambre d'accusation d'une demande de mise en liberté s'il n'a pas été entendu par le juge depuis plus de quatre mois.

L'état des effectifs des détenus montre que, malheureusement, la législation sur le contrôle judiciaire n'a pas été suivie de beaucoup d'effets. Si cette institution a peu abrégé la durée des placements en détention, elle a très peu influé sur leur nombre. Peut-être est-ce dû aussi au problème du recrutement des contrôleurs judiciaires.

B. — Les conditions de détention.

A la suite des événements graves qui s'étaient produits dans de nombreuses maisons d'arrêt et qui d'ailleurs avaient entraîné des déprédations importantes, des mesures nombreuses ont été prises pour améliorer les conditions de détention, ce qui fait que sauf quelques cas particuliers, dans l'ensemble des prisons la vie des détenus est supportable. Déjà il y a eu et il va y avoir une nette amélioration des locaux ; la vie journalière du détenu a été nettement améliorée en heures de visites, heures de plein air, facilités de la correspondance, etc., ce qui entraîne d'ailleurs la nécessité d'un renforcement des effectifs de la surveillance.

Des mesures ont déjà été prises ou vont être prises sur le plan social pour faciliter la réinsertion du détenu à sa libération, dans le domaine notamment du maintien du bénéfice des presta-

tions sociales aux familles, de l'octroi d'indemnités de chômage en cas d'impossibilité de trouver du travail à la libération et pour faciliter le reclassement social du détenu à sa sortie de prison et développer pendant la détention l'enseignement et la formation professionnelle.

Le budget de 1976 poursuit cet effort et de nombreuses mesures sont prévues à cet égard. Ainsi un crédit de 1,2 million de francs développera l'assistance scolaire dans les prisons en complément de l'aide du Ministère de l'Education et améliorera le service médical des établissements.

Pour la formation professionnelle et le travail pénal, il est prévu la création de quarante emplois permettant de développer l'activité des sections de formation professionnelle et des ateliers.

Il faut dire que dans beaucoup de prisons le travail effectué pour l'extérieur est assez rémunérateur. Mais par contre, ce sont les détenus qui sont employés dans les services généraux qui, paradoxalement, étaient très peu rémunérés par le Ministère de la Justice. Pour y faire face le budget de 1976 prévoit une dotation supplémentaire de 3,3 millions de francs.

Enfin, il faut évoquer également l'exécution des peines hors du milieu carcéral, et le budget de 1976, en raison de l'augmentation du nombre de condamnés se trouvant en milieu ouvert, comporte la création d'emplois d'éducateur et d'assistante sociale ainsi que des crédits pour les comités de probation et les associations de soutien.

C. — Les personnels.

Dans son avis sur le projet de budget pour 1975, votre commission avait jugé nécessaire de prévoir un effort supplémentaire en faveur des personnels de l'administration pénitentiaire dont elle soulignait par ailleurs le dévouement incontestable malgré le caractère particulièrement difficile des conditions de travail.

Cet effort a-t-il été accompli ?

La réponse à cette question est largement positive, soit que l'on considère les mesures intervenues au cours de l'année 1975, soit que l'on examine celles que contient le budget pour 1976.

a) BILAN DES EFFORTS ACCOMPLIS EN 1975

La situation des personnels de l'administration pénitentiaire a été améliorée, au cours de 1974 et 1975, tant sur le plan indemnitaire que sur le plan indiciaire.

Les mesures indemnitaires concernent l'ensemble des personnels : le taux de l'indemnité de sujétions spéciales a été relevé, en trois étapes (1^{er} août 1974, 1^{er} octobre 1974, 1^{er} janvier 1975) de 2 à 4 % suivant les grades.

Les indemnités propres au personnel administratif ont été également revalorisées, aussi bien l'indemnité annuelle allouée aux chefs de service et aux secrétaires administratifs, qui est passée de 1 200 à 1 800 F et de 500 à 750 F que l'indemnité de gestion et de responsabilité allouée aux secrétaires administratifs ayant la qualité de comptable public (le taux varie de 1 500 à 2 500 F au lieu de 1 000 à 2 400 F).

Par ailleurs, l'indemnité forfaitaire de sujétions attribuée au personnel administratif d'exécution a également été étendue aux agents sous contrat. Elle est désormais de 500 F au lieu de 260 F.

La prime de surveillance de nuit a été doublée (3 à 6 F) tandis qu'était créée une indemnité pour travail des dimanches et des jours fériés, qui vient d'ailleurs d'être portée de 1,60 F à 2 F, et que l'indemnité de responsabilité aux surveillants-chefs et chefs de maison d'arrêt était fixée à 1 800 F.

Sur le plan indiciaire, les décisions qui ont été prises concernent le personnel de surveillance. Désormais, il existe une analogie indiciaire de carrière entre le corps des surveillants et surveillants principaux et celui des gardiens de la paix et sous-brigadiers : parité indiciaire jusqu'aux huitième et neuvième échelons des surveillants principaux, relèvement indiciaire du dixième échelon, création d'un échelon exceptionnel, réduction de la durée de carrière qui est désormais identique à celle des gardiens de la paix et des sous-brigadiers de police. Enfin, pour éviter un écrasement de la hiérarchie, la durée de carrière des premiers surveillants a été réduite de treize à onze ans et l'échelon exceptionnel a été transformé en un sixième échelon.

Ces dispositions ont été concrétisées par les décrets des 10 janvier 1975, 10 avril 1975 et l'arrêté du 12 avril 1975.

b) LES MESURES NOUVELLES PRÉVUES POUR 1976

Sur le plan des dispositions statutaires et indemnitaires, le projet de budget prévoit essentiellement :

— un aménagement des carrières du personnel de direction et du personnel éducatif susceptible de les rendre plus attractives et par là même de favoriser le recrutement ;

— la création d'un corps d'attachés d'intendance spécialisés dans la gestion des grands établissements (40 emplois) ;

— une amélioration de la situation indicielle des premiers surveillants ;

— une revalorisation des indemnités allouées aux personnels administratifs, de bureau, de service, de probation et agents contractuels.

D'autre part, un renforcement des effectifs est prévu, qui portera sur :

— le personnel de surveillance (500 emplois) afin d'améliorer la sécurité dans les établissements et de maintenir les détenus moins longtemps dans leurs cellules ;

— le personnel administratif (205 emplois) pour alléger les tâches des chefs d'établissements notamment dans les maisons d'arrêt de moins de 300 places dont la gestion incombe actuellement au personnel de surveillance et bien souvent aux détenus ;

— le personnel technique.

D. — Les équipements.

Sur le budget de 1975 il était inscrit un crédit de 92,6 millions de francs et cette année il est prévu un crédit de 94,38 millions de francs. Dans son principe, compte tenu de l'augmentation du coût des travaux, il est certain que ce crédit réduirait les possibilités par rapport à l'année dernière, mais il ne faut pas oublier que 55 millions de francs ont été accordés sur le plan de soutien.

Le crédit de 55 millions de francs concerne plus de 200 opérations intéressant une centaine d'établissements. Il sera utilisé à

raison de 22 millions de francs environ pour la rénovation des sanitaires et des installations électriques et le complément, servira à rattraper le retard sur les gros travaux d'entretien. Les principales opérations prévues concernent la maison d'arrêt des Baumettes à Marseille (5 millions), la maison centrale de Melun (5 millions), la maison centrale de Loos (4 millions), la maison d'arrêt de Châlons-sur-Marne (2 millions) et les maisons d'arrêt de Nancy, Blois, Rennes, Besançon, Montauban et Sarreguemines.

Quant aux crédits budgétaires proprement dits de 1976, il est prévu la reconstruction de la prison de Nantes pour 34,10 millions de francs. Des crédits avaient déjà été prévus l'année dernière pour Nantes mais faute de disposer du terrain, le Ministère de la Justice les a utilisés à d'autres fins.

Il est à rappeler qu'en plus des 92.640.000 F arrêtés par la loi de finances pour 1975 il a été ajouté le prix de la cession de la prison de la Petite Roquette à la ville de Paris pour 20 millions de francs et les crédits de la gestion 1974 qui n'avaient pas été utilisés avant le 31 décembre 1974.

Grâce à cela, les plus grosses opérations réalisées ont concerné, y compris des réévaluations, les maisons d'arrêt de Metz, des Yvelines, de Nice, d'Eysses, de la Santé, de Poissy et l'école de Fleury-Mérogis.

Sur le budget 1976, en dehors des crédits pour la maison d'arrêt de Nantes, il est prévu, pour 22.500.000 F le démarrage de la maison d'arrêt de Strasbourg pour 25.500.000 F.

III. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

A. — Des problèmes qui s'aggravent.

L'aggravation des problèmes auxquels l'éducation surveillée doit faire face n'est pas liée à une augmentation du nombre de mineurs pris en charge par ce service : 113 800 mineurs en 1973 ; 116 000 en 1974 ; on voit ainsi qu'il existe une certaine stabilité.

Les difficultés de ce secteur fondamental du Ministère de la Justice semblent avoir plutôt une double origine :

— d'une part les retards dans les équipements accumulés au fil des années précédentes ;

— d'autre part l'incertitude et l'hésitation quant à la politique à suivre en ce domaine.

Retards dans les équipements de l'éducation surveillée ?

Malgré les insistances réitérées de votre Commission des Lois et de votre Assemblée sur la nécessité de doter ce service de moyens correspondant à ses missions, les équipements de base et les institutions spécialisées demeurent en nombre insuffisant.

Il suffit de citer un seul chiffre pour mesurer l'ampleur du phénomène : le pourcentage de réalisation du VI^e Plan s'établit au terme de l'année 1975 entre 31,8 % et 34,3 %, selon les modalités de calcul retenues.

A cette insuffisance globale s'ajoute une répartition déficiente sur le territoire, certaines régions disposant d'une capacité d'accueil excessive alors que d'autres en sont complètement dépourvues.

Insuffisance globale des équipements mais aussi incertitude sur la politique à suivre : les deux phénomènes sont liés en grande partie, les hésitations sur le choix d'une ligne directrice et la transformation des méthodes pédagogiques entraînant par contrecoup une contraction des crédits d'équipement qui peut être préférable sur le plan des principes financiers à l'affectation de crédits à des opérations dont l'opportunité ou l'utilité risquerait d'être contestée

quelques années plus tard, comme ce fut le cas pour certains équipements lourds construits récemment, mais qui en tout cas place l'éducation surveillée dans une situation difficile.

Une commission a été mise en place au Ministère de la Justice en avril 1975 sous la présidence de M. Costa, président de chambre à la Cour de cassation, pour repenser les problèmes de l'éducation surveillée après trente années d'expérience et réfléchir aux finalités et aux moyens de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette initiative doit être approuvée à condition que la création de cette commission ne soit pas un prétexte pour retarder encore l'inscription au budget des crédits indispensables.

Votre Commission des Lois souhaite donc que M. le Garde des Sceaux donne quelques indications sur le calendrier des travaux de la commission présidée par M. Costa.

Il faut signaler enfin qu'une intéressante contribution à l'étude des problèmes de la délinquance des jeunes et de l'éducation surveillée vient d'être réalisée par le Conseil économique et social sur le rapport de M. Louis Tourancheau.

Après avoir analysé les causes de la délinquance juvénile, le Conseil économique et social suggère une modernisation de la législation en vigueur, afin de mettre certaines dispositions en accord avec les méthodes actuelles d'action éducative en milieu ouvert et de veiller à ce que d'autres dispositions qui constituent des mesures de protection des mineurs soient effectivement appliquées (notamment en ce qui concerne la détention provisoire dans des quartiers propres aux mineurs et l'insertion des jeunes dans des établissements spéciaux de l'éducation surveillée et non de l'administration pénitentiaire).

Le Conseil économique et social souligne également à juste titre la nécessité de développer l'action préventive car la délinquance est, à bien des égards, une preuve d'inadaptation sociale parmi d'autres.

B. — Des moyens budgétaires en stagnation.

En ce qui concerne le projet de budget de ce service pour 1976, l'impression d'ensemble est mauvaise et le Garde des Sceaux lui-même, lors de son audition par votre Commission des Lois

le 19 novembre 1975, a été obligé de reconnaître qu'aucune action privilégiée n'avait pu être retenue au titre des équipements parce qu'il avait dû faire un choix et qu'il avait cru devoir faire porter l'effort sur la modernisation de la justice dans les grands centres et donner une impulsion au secteur pénitentiaire plutôt que de saupoudrer les crédits qu'il pouvait obtenir dans tous les secteurs.

Les crédits d'équipement sont en effet en diminution très sensible puisqu'ils s'élèveront à 27,6 millions de francs contre 35 millions de francs en 1975, et plusieurs projets d'équipement lourd sont abandonnés ; certains établissements, tel celui de Saint-Hilaire dans la Vienne, seront fermés.

Les seules opérations nouvelles concernent quelques structures légères :

- création de sept foyers d'accueil représentant 105 places nouvelles à utiliser pour un hébergement court ou prolongé ;
- ouverture de deux nouvelles unités de consultation d'orientation éducative pouvant examiner annuellement 300 mineurs ;
- renforcement des services de milieu ouvert afin de suivre dans leur milieu naturel 660 mineurs supplémentaires.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, la situation n'est guère meilleure.

Le projet de budget prévoit la création de 240 emplois au lieu de 290 en 1975. Ces emplois permettront, outre la création des équipements mentionnés ci-dessus, la poursuite d'actions diverses amorcées lors des précédents budgets et consistant à :

- doter les juridictions spécialisées de services d'orientation éducative (43 emplois) ;
- régulariser la situation des postes budgétaires d'élèves éducateurs de première année (90 emplois) ce qui permettra de remettre à la disposition des établissements un nombre d'emplois équivalent ;
- créer une nouvelle délégation régionale (sept emplois), afin de poursuivre l'effort de déconcentration administrative et financière qui intéresse déjà six régions.

Enfin, le projet de budget prévoit une amélioration de la situation des personnels des services extérieurs, notamment par la revalorisation des taux des deux principales indemnités : indemnité forfaitaire de risques et de sujétions spéciales, indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement.

*

* *

Il a été affirmé à maintes reprises que la diminution du budget d'équipement résultait de la volonté de privilégier les moyens de fonctionnement de l'action éducative ; on constate, en réalité, que les moyens de fonctionnement connaissent une progression comparable à celle des trois autres grands secteurs de la justice ; la contraction des crédits d'équipement a donc simplement évité que les moyens de fonctionnement ne soient eux aussi en diminution, comme tel avait été le cas l'an dernier ; elle n'a pas entraîné de contrepartie spectaculaire.

Il serait injuste d'attribuer la responsabilité de cet état de choses à M. le Garde des Sceaux qui s'efforce, au contraire, de faire le meilleur usage des crédits qui lui sont attribués, mais il conviendrait que soit mieux perçue des autorités responsables des arbitrages budgétaires la situation très grave de l'éducation surveillée et, en tout cas, sans attendre que ce service essentiel soit à son tour l'objet de convulsions comparables à celles qui secouèrent l'an dernier l'administration pénitentiaire.

IV. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

Lors de son audition par votre Commission des Lois, le Garde des Sceaux a souligné que pour la première fois aucune création d'emplois n'était prévue pour l'administration centrale proprement dite, les soixante-dix-neuf postes figurant dans le budget étant destinés aux services extérieurs et à l'informatique.

Les seules opérations importantes prévues en 1976 sont les suivantes : regroupement à proximité de la place Vendôme d'un certain nombre de services de la Chancellerie actuellement dispersés : le Ministère a pris à bail un immeuble situé rue Saint-Honoré où seront regroupés la direction de l'éducation surveillée en totalité, le service de l'administration générale et de l'équipement dans son ensemble, le service social, celui des pensions et ceux de la mutuelle et de la sécurité sociale, ainsi qu'une partie de la direction de l'administration pénitentiaire.

Cet effort de rationalisation se manifeste également par la mise en place à titre expérimental d'une délégation régionale pour l'administration de la justice : celle-ci sera installée à Orléans et aura compétence dans la région du Centre pour préparer le budget et le plan, coordonner les équipements et accomplir certaines tâches de gestion actuellement dévolues à la Chancellerie.

Le projet de budget prévoit, en outre, le développement de l'informatique au service des tribunaux par des actions concernant :

- la poursuite de l'équipement des juridictions de la Région parisienne ;
- l'introduction de matériel d'informatique dans les tribunaux de province ;
- le début de l'exploitation du casier judiciaire national ;
- le traitement des contraventions selon la procédure de l'ordonnance pénale.

Enfin, une décision importante doit être signalée :

Pour la première fois, l'ensemble des activités de la justice sera intégré au VII^e Plan ; ces activités feront ainsi l'objet, comme

toutes les autres fonctions de l'Etat, d'une réflexion globale et d'une concertation avec les autres ministères et d'un programme des actions prioritaires.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois donne un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la Justice pour 1976.