

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Maurice BLIN,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 19

**JUSTICE**

*Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.*

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliés, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Gœtschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 560 et annexes, 570 (annexes 27 et 28), 574 (tome I) et in-8° 79.

Sénat : 73 (1978-1979).

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

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>Introduction. — Présentation globale des crédits demandés pour 1979.....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les services de l'éducation surveillée.....</b>	<b>5</b>
A. — La délinquance et l'inadaptation juvéniles, l'action éducative....	6
B. — Les structures éducatives.....	12
C. — La situation des personnels.....	15
D. — Le programme d'équipement.....	17
<b>CHAPITRE II. — Les services pénitentiaires.....</b>	<b>19</b>
A. — La population pénale.....	21
B. — La condition du détenu.....	24
C. — Le milieu ouvert et les peines de substitution.....	29
D. — Le personnel pénitentiaire.....	32
E. — L'équipement pénitentiaire .....	34
<b>CHAPITRE III. — L'administration centrale, les services communs et le                   Conseil d'Etat .....</b>	<b>37</b>
<b>CHAPITRE IV. — Les services judiciaires.....</b>	<b>39</b>
A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions.....	40
B. — Le problème des magistrats.....	41
C. — La formation des futurs magistrats et secrétaires-greffiers.....	46
D. — L'entretien et le fonctionnement des juridictions.....	47
E. — Les équipements .....	52
<b>Conclusion .....</b>	<b>55</b>

## INTRODUCTION

### PRESENTATION GLOBALE DES CREDITS DEMANDES POUR 1979

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de la Justice pour 1979, qui s'élève à 4 711,9 millions de francs contre 3 907 millions de francs en 1978, est en augmentation de plus de 20,5 % alors que l'ensemble du budget de l'Etat n'augmente que de 15,2 %. Il représente 1 % du montant de ce dernier.

Pour la seconde année consécutive, les dépenses de fonctionnement (+ 19,2 %) progressent moins fortement que les crédits d'équipement (+ 46,4 %). Les créations d'emplois (1 641) sont moins nombreuses qu'en 1978 (2 071), l'effort demeurant concentré sur les services judiciaires mais pour le personnel non magistrat.

#### 1° Les dépenses ordinaires.

Leur progression de 19,2 % ne permet, compte tenu de l'importance relative des mesures acquises, qu'une augmentation de 9,14 % des mesures nouvelles. Pour l'essentiel elles sont consacrées à des créations d'emplois au bénéfice des services judiciaires (1 105), dont le renforcement au niveau des greffes en personnels d'exécution s'imposait. L'administration pénitentiaire bénéficie d'une création de 258 emplois et l'éducation surveillée de 166. L'ensemble des effectifs de la Justice progresse de 4,36 %.

#### 2° Les dépenses en capital.

Les autorisations de programme d'un montant de 340,14 millions de francs progressent de 46 % par rapport au budget 1978. Progression qui bénéficie essentiellement aux services pénitentiaires et aux services judiciaires.

Outre la poursuite des travaux de construction et de modernisation en cours, les dotations doivent permettre de construire une maison centrale, une maison d'arrêt, d'ouvrir et d'aménager de nouveaux centres de semi-liberté et de favoriser le développement des structures de milieu ouvert.

Au titre des services judiciaires sont prévues la construction de la Cour d'Appel de Reims, des actions de modernisation du Palais de justice de Paris et de diverses cours d'appel de province, dans les juridictions d'Alsace-Moselle ainsi que la construction de l'Ecole des greffes de Dijon.

En outre, il faut noter que l'enveloppe mesures nouvelles comprend pour la première fois l'incidence de la loi sur la gratuité des actes de justice (80 millions de francs), la prise en charge des rémunérations des secrétaires des conseils de prud'hommes (17 millions de francs) et le coût de fonctionnement de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (1 million de francs).

En chiffres, le projet de budget traduit donc — et l'on ne peut que s'en réjouir — la poursuite de l'effort entrepris pour moderniser et adapter l'appareil judiciaire, au sens large du terme.

Mais l'examen attentif des crédits et de leur répartition entre ses grands services démontre qu'ici « l'œuvre de justice » restera très fragile, qu'elle ne possède pas là tous les moyens de sa politique, tandis qu'ailleurs se profilent de très graves menaces quant à ses possibilités de faire face à ses tâches.

C'est en fonction de ces considérations qu'a été établi l'ordre de présentation de ce rapport.

Il traitera d'abord de l'**éducation surveillée** qui, malgré l'augmentation de ses dotations, ne pourra toujours pas atteindre à une pleine efficacité et devenir le grand service de protection judiciaire des mineurs qu'il devrait être.

Il se poursuivra par l'examen de la situation des **services pénitentiaires** qui connaîtront, comme l'année dernière, un état de pause, malgré des problèmes prenant de plus en plus d'acuité, encore qu'au niveau des équipements doit être soulignée l'augmentation des dotations.

Il s'achèvera enfin, après l'examen des crédits de l'**Administration centrale**, par les **services judiciaires**. Ces derniers auront, en effet, à supporter des difficultés telles au niveau de l'acte de jugement, par suite de la situation du corps des magistrats, que le problème de « la justice due aux citoyens » se pose et se posera en termes dramatiques, si des mesures énergiques et hardies ne sont pas prises dans les mois à venir.

Une réflexion particulière et une mise en garde solennelle s'imposent donc à ce sujet.

## CHAPITRE PREMIER

### LES SERVICES DE L'EDUCATION SURVEILLEE

L'examen des dotations budgétaires proposées pour 1979 montre que les crédits consacrés à l'éducation surveillée s'élèveront à 615 millions de francs contre 533,5 millions de francs en 1978, soit un accroissement de 15,2 % résultant de la majoration de 14,3 % des dépenses ordinaires et de 30 % des crédits de paiement ; ils doivent permettre d'assurer notamment :

- le nécessaire renforcement des structures administratives ;
- une légère amélioration de la situation des personnels.

Nous examinerons ces différents points de manière détaillée après avoir considéré comment ont évolué, à une époque récente, la délinquance juvénile et les méthodes d'action éducative.

**A. — La délinquance et l'inadaptation juvéniles,  
l'action éducative.**

**1° L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DÉLINQUANCE  
ET DE L'INADAPTATION JUVÉNILES**

Au cours de l'année 1976, un peu plus de 160 000 mineurs ont été suivis par les services et établissements relevant de la Direction de l'éducation surveillée ou soumis à son contrôle.

La lecture des tableaux qui suivent met en évidence une augmentation relativement régulière des interventions assurées par les structures d'hébergement et une croissance importante des mesures d'action éducative en milieu ouvert.

D'autres modes d'action sont, en revanche, en régression. C'est notamment le cas de la liberté surveillée qui accuse un fléchissement sensible en 1975, en raison de la mise en application de la loi sur l'abaissement de la majorité civile. Ce fléchissement s'est accentué en année pleine (1976 et 1977). Par ailleurs, cette diminution traduit le souci des magistrats de faire que cette mesure ait une efficacité accrue, d'où la tendance, amorcée en 1970, à réduire progressivement le nombre de cas suivis par chaque éducateur.

TABLEAU N° I

**Activité du secteur public.**

*Mineurs pris en charge.*

MINEURS PRIS EN CHARGE	1973	1974	1975	1976	1977 (1)
<i>Par les structures d'hébergement.</i>					
Dépôt près la préfecture de police .....	1 534	1 468	1 313	1 386	1 403
Maisons d'arrêt (Fresnes et Lyon) .....	456	409	366	304	277
Centres d'observation, institution spéciale d'éducation surveillée et internat profes- sionnel d'éducation surveillée .....	2 939	3 189	3 497	3 408	3 740
Foyers .....	3 391	4 538	3 717	3 583	3 540
<i>Par les services de milieu ouvert.</i>					
Mesures d'observation et d'action éducative.	10 232	10 966	12 154	13 755	15 375
Mesures de liberté surveillée .....	38 482	38 377	34 211	31 895	31 002
<b>Total .....</b>	<b>57 034</b>	<b>58 947</b>	<b>55 258</b>	<b>54 331</b>	<b>55 337</b>

(1) Il convient d'ajouter, au bilan d'activité de 1977, l'exécution de 4 679 examens d'orientation et 6 383 consultations réalisées par les services spécialisés placés auprès des tribunaux.

TABLEAU N° II

Activité du secteur privé.

Mineurs pris en charge au 31 décembre.

	1972	1973	1974	1975	1976
Pour les structures d'hébergement (établissements) .....	14 085	12 541	15 481	15 375	16 975
Pour les services de milieu ouvert :					
Services d'observation en milieu ouvert (ou SOAE) .....	1 823	2 076	2 907	2 925	3 930
Services de consultation spécialisée ..	4 679	4 768	4 394	3 893	2 906
Services d'action éducative en milieu ouvert .....	64 007	64 333	72 709	72 990	76 503
Services de placements familiaux .....	3 489	3 974	3 827	3 914	4 396

Nombre d'enquêtes sociales diligentées par les services privés habilités :

1973 .....	15 450	1976 .....	15 603
1974 .....	16 429	1977 .....	15 422
1975 .....	14 415		

La lecture de ces tableaux permet également de prendre conscience de l'ampleur du problème de la jeunesse en danger, surtout si l'on tient compte qu'en 1977 **153 974 jeunes ont fait l'objet d'une procédure devant les juridictions de l'enfance, 27 449 d'entre eux ayant bénéficié d'un classement, d'un non-lieu ou d'un abandon de poursuites.**

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution du nombre des mineurs ayant fait l'objet de décisions judiciaires définitives depuis 1960.

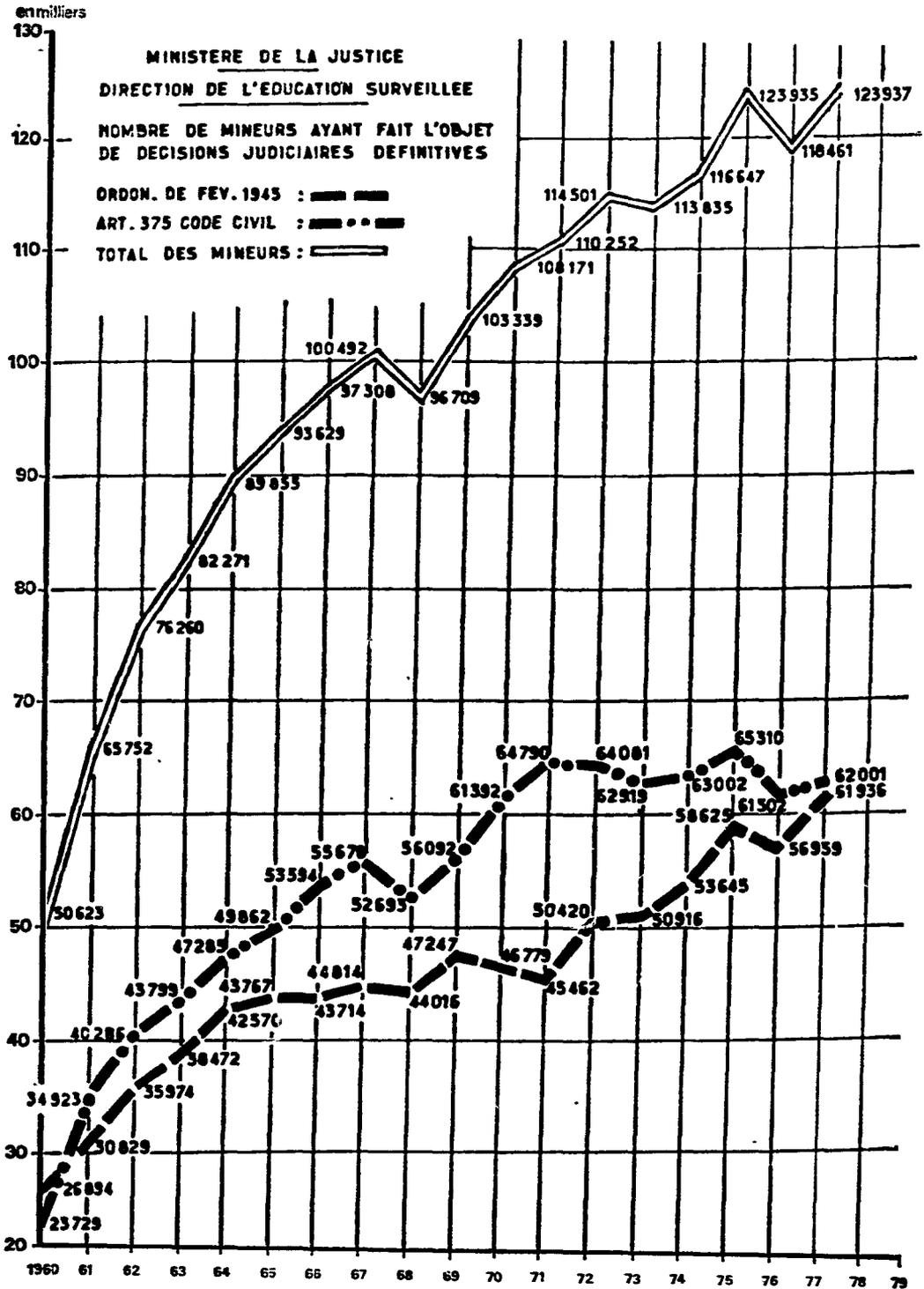
Il illustre une montée de la délinquance juvénile inquiétante et surtout mal maîtrisée.

**Forte surtout dans les zones de grande concentration urbaine, cette délinquance juvénile pose la question de la mise en œuvre d'une politique de prévention bien coordonnée et regroupant tous les moyens d'action des Ministères intéressés.**

Pour la Commission des Finances, le vieil adage :

« Mieux vaut prévenir que guérir » doit être un objectif prioritaire et le premier acte de la véritable politique de protection judiciaire des mineurs nécessaire à ce pays.

La Commission des Finances entend aujourd'hui, et une nouvelle fois, le rappeler et le souligner.



## 2° EVOLUTION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL

*Le tableau n° 1 ci-après fait apparaître les normes réelles de personnel des établissements et services du secteur public de l'éducation surveillée pour la période comprise entre le 31 décembre 1973 et le 31 décembre 1977 ; une distinction est faite entre l'hébergement et le milieu ouvert.*

TABLEAU N° I

**Evolution du rapport numérique  
entre le nombre des mineurs pris en charge et les effectifs de personnels.**

	MINEURS pris en charge.		PERSONNELS		NORMES REELLES			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>1973</b>								
Hébergement .....	2 542	8 320	722	1 449	3,52	1,75	11,52	5,74
Milieu ouvert .....	33 113	48 714	480	660	68,98	50,17	101,48	73,80
Total .....	35 655	57 034	1 202	2 109	29,66	16,90	47,44	27,04
<b>1974</b>								
Hébergement .....	2 810	9 604	744	1 473	3,77	1,90	12,90	6,52
Milieu ouvert .....	29 979	49 343	507	696	59,13	43,07	97,32	70,89
Total .....	32 789	58 947	1 251	2 169	26,21	15,11	47,12	27,17
<b>1975</b>								
Hébergement .....	2 689	8 893	751	1 499	3,58	1,79	11,84	5,93
Milieu ouvert .....	28 804	46 365	558	767	51,62	37,55	83,09	60,44
Total .....	31 493	55 258	1 309	2 266	25,05	14,47	42,21	24,38
<b>1976</b>								
Hébergement .....	2 738	8 681	878	1 832	3,12	1,49	9,88	4,73
Milieu ouvert .....	28 888	45 650	550	796	52,52	36,29	83	57,34
Total .....	31 626	54 331	1 428	2 628	22,15	12,03	38,04	20,67
<b>1977</b>								
Hébergement .....	3 198	8 960	948	1 894	3,37	1,69	9,45	4,73
Milieu ouvert .....	29 705	46 377	726	927	40,91	32,04	63,88	50,02
Total .....	32 903	55 337	1 674	2 821	19,65	11,66	33,05	19,61

(1) Effectifs de mineurs au 31 décembre.

(2) Mouvements de ces mêmes effectifs dans l'année.

(3) Effectifs du personnel d'éducation (par structure).

(4) Effectifs de l'ensemble du personnel.

(5) et (6) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel, à une date déterminée).

(7) et (8) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel, dans l'année).

Les calculs sont établis en fonction des effectifs réels de personnel affectés soit dans les structures d'hébergement (institutions spéciales d'éducation surveillée et foyers), soit dans les services de milieu ouvert (liberté surveillée, action éducative en milieu ouvert). Les personnels en poste dans les consultations, services d'orientation, écoles, organismes administratif et de recherche ne sont donc pas inclus.

TABLEAU N° II

Normes théoriques de personnel.

FONCTIONS OU SERVICES	PERSONNEL d'éducation.	AUTRES PERSONNELS	TOTAL
<i>Internat.</i>			
(15 mineurs hébergés.)			
ISES (apprentissage et orientation) .....	4,5	4,5	9
ISES ou FAE (mineurs d'âge scolaire) .....	5	4,5	9,5
Demi-pensionnaires .....	3	3	6
FAE ou ISES (jeunes travailleurs, accueil) .....	5 ou 6	2 à 4	8 ou 9
<i>Milieu ouvert.</i>			
(LS, AEMO, OMO, post cure.)			
Moins de six mois.....	1/15	Bureau : 1 secrétaire pour 3 éducateurs.	
Plus de six mois.....	1/30		
<i>Consultation et orientation.</i>			
Consultation .....	1/100	1 psychologue.	5
Orientation .....	1/100	1 assistante sociale. 1 secrétaire. 1 conducteur d'automobiles.	2

Depuis cinq ans, les normes réelles se sont rapprochées des normes théoriques établies par la chancellerie, rappelées au tableau n° 2. Pour autant et malgré l'évolution favorable du rapport éducateurs/mineurs :

— au 1<sup>er</sup> janvier 1976, il était de 1 pour 74 et sur la moyenne de l'année de 1 pour 120 ;

— au 1<sup>er</sup> janvier 1977, de 1 pour 74 et sur la moyenne de l'année de 1 pour 107.

Nous sommes encore loin de la norme souhaitable de 1 pour 30, et sur la moyenne de l'année de 1 pour 50.

Le chemin à parcourir pour y parvenir suppose un effort constant. Or, le retard pris au niveau de l'exécution des PAP augure mal des possibilités de rattrapage. Les créations d'emplois pour les services de l'éducation surveillée n'ont été réalisées qu'à 31,8 %. On ne peut que regretter cette situation, les PAP ayant été présentés comme des « noyaux durs », incompressibles. Comme c'est l'administration de l'éducation surveillée qui accuse le retard le plus important, force est de s'en demander les causes et les raisons.

La réponse est simple. **Une nouvelle fois, l'éducation surveillée a fait « les frais » de la remise en cause des priorités arrêtées lors de l'élaboration du Plan, sous le poids des contraintes résultant d'une prévision insuffisante quant à l'évolution réelle des différents services du Ministère de la Justice, et de leurs besoins.**

Le déphasage est d'autant plus regrettable que les politiques qu'elle avait définies dans les programmes d'actions prioritaires resteront adaptées en 1979, en particulier en ce qui concerne les équipements de base, la prise en charge selon des modes non ségrégatifs des mineurs de justice ou encore le renforcement des possibilités de recours en matière éducative.

Le cercle vicieux auquel conduit une telle situation ne peut qu'être dénoncé.

## B. — Les structures éducatives.

Les principales mesures visent à poursuivre la dotation des juridictions qui en sont encore dépourvues de *l'équipement de base* nécessaire aux fonctions d'orientation, d'observation, de rééducation et d'accueil.

### 1° L'ÉQUIPEMENT DE BASE

Il n'est pas inutile de rappeler tout d'abord en quoi consiste un équipement de base.

Il comprend :

*Une consultation d'orientation éducative* constituée par une équipe pluridisciplinaire (éducateur, assistante sociale, psychologue, orienteur professionnel, médecin généraliste, psychiatre) permettant au juge de disposer, dans un délai de quelques semaines, d'un rapport de synthèse sur les mineurs dont il a à décider du sort ;

*Un service d'observation et d'éducation en milieu ouvert* rattaché à la consultation et un service de liberté surveillée destinés à mener une action éducative à l'égard des jeunes délinquants ou en danger laissés dans leur milieu naturel de vie ;

*Un foyer d'action éducative* permettant :

— de recevoir en urgence, dans quelques chambres d'accueil, des mineurs ou des jeunes majeurs en vue d'une observation qui conduise à dégager la solution éducative la plus appropriée pour chacun d'entre eux ;

— d'exercer une action de longue durée au bénéfice de ceux qui devraient être soustraits au milieu familial sans être pour autant placés en internat.

L'équipement de base peut comporter plusieurs foyers d'action éducative, notamment lorsqu'il est nécessaire de diversifier les modes de prises en charge en fonction de l'âge des mineurs, de ceux qui sont d'âge scolaire en particulier.

En outre, il est nécessaire d'implanter sous forme d'appartements, des structures légères destinées à des jeunes qu'il convient d'acheminer vers une complète autonomie ou dont la personnalité ne saurait s'accommoder d'une rééducation en collectivité.

Il y a lieu de souligner également que, pour répondre aux besoins des juridictions importantes, un seul équipement de base ne saurait être suffisant. Le programme d'équipement de l'éducation surveillée prévoit donc la création d'un tel équipement par secteur d'intervention de ces juridictions.

Cela rappelé, il reste à faire le point de la situation actuelle, et de ce que permettra le budget 1979.

## 2' BILAN ET MESURES INSCRITES AU BUDGET 1979

Cinquante et un tribunaux pour enfants sont dotés d'un équipement de base complet ou en cours de réalisation. soit trois de plus seulement qu'à la fin de l'année 1977.

Vingt-quatre tribunaux pour enfants ne sont que partiellement équipés :

— sept ne disposent ni de foyer ni de consultation mais peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort ;

— onze ne disposent que d'une consultation ;

— cinq en ont une en cours d'ouverture ;

— un ne dispose que d'un foyer.

Quarante-neuf tribunaux pour enfants demeurent encore privés d'un équipement de base.

Pour être complet, il faut noter que vingt-trois juridictions spécialisées disposent, en outre, de services de consultation et d'orientation éducative du secteur privé, habilités et financés par le Ministère de la Justice.

Pour 1979, il est prévu de créer au total 185 emplois contre 143 en 1978 (soit une mesure nouvelle de 13,7 millions de francs) :

— 152 emplois, dont 7 assistantes sociales, permettront la création de quatre foyers d'action éducative, la prise en charge de 1 083 mineurs en milieu ouvert et de 33 chambres individuelles pour les hébergements de courte durée ;

— 28 emplois nouveaux et le redéploiement de 30 emplois rendus disponibles par la fermeture de l'institution de Belle-Ile-en-Mer doivent permettre de créer des services d'orientation éducative et de renforcer des services existants.

Enfin, il est envisagé d'accroître la mobilité des personnels en augmentant les crédits affectés aux frais de déplacement (+ 1 million de francs).

Malgré l'augmentation de cette dotation, il ne semble pas que la mobilité, pourtant nécessaire, des personnels d'éducation sera assurée dans des conditions convenables en 1979.

L'augmentation des effectifs — souhaitable — réduit, en effet, la portée réelle de l'accroissement des crédits.

Or, l'expérience démontre que la dotation « frais de déplacement » a été calculée de manière trop juste dans le passé, et que cette situation a été préjudiciable à l'action à mener.

*La Commission des Finances s'interroge d'ailleurs sur la pratique actuelle du paiement de frais de déplacement aux éducateurs, alors qu'il semblerait plus normal de leur affecter des voitures de service.*

*De même, la Commission des Finances regrette les délais de remboursement imposés au personnel concerné, et qui atteignent plusieurs mois. Cette situation est la marque d'une mauvaise appréciation des réalités.*

La Commission des Finances le souligne avec d'autant plus de force qu'en définitive, et à bien y regarder, **c'est l'image et l'efficacité du service public qui sont mises en cause.**

Et alors qu'il s'agit de mineurs.

### C. — La situation des personnels.

Pour la troisième année consécutive, sont prévues des mesures indemnitaires mais pour un montant global beaucoup plus modeste.

Au cours de 1979, il est envisagé de relever le taux des indemnités suivantes :

— indemnité pour travaux supplémentaires des conducteurs d'automobile ;

— indemnité forfaitaire spéciale attribuée au personnel de service ;

— indemnité spéciale allouée aux personnels exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt ;

— indemnités de gestion et de responsabilité allouées au personnel d'intendance.

Par ailleurs, les travaux visant à modifier certains régimes statutaires sont sur le point d'aboutir et devraient être concrétisés en 1979. Ils concernent le personnel de formation professionnelle, les psychologues, les agents des catégories C et D et le personnel d'éducation.

#### 1° PERSONNEL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Un projet de décret prévoit d'intégrer les instructeurs techniques et les professeurs techniques adjoints dans un nouveau corps de professeurs techniques de l'éducation surveillée régis par des dispositions analogues à celles dont bénéficie le personnel enseignant des collèges d'enseignement technique.

Ce texte qui a reçu l'accord du Conseil d'Etat est actuellement soumis à la signature des Ministres concernés.

#### 2° PSYCHOLOGUES

Les psychologues de l'éducation surveillée sont actuellement soumis à un régime contractuel. L'importance de leur rôle et la volonté de résorber l'auxiliariat ont amené la Chancellerie à proposer la création d'un corps de fonctionnaires classés en catégorie A.

Ce projet a reçu l'accord des Ministères intéressés. Il est actuellement procédé à la rédaction détaillée des dispositions statutaires et à l'élaboration des textes d'application qui, notamment en matière de recrutement, soulèvent pour cette catégorie d'agents des problèmes particulièrement délicats.

### 3° PERSONNELS DES CATÉGORIES C ET D

La nécessité de revaloriser certaines fonctions exercées par les agents de service et les agents techniques de l'éducation surveillée, tout en mettant en œuvre une politique de titularisation des agents auxiliaires, ont amené la Chancellerie à proposer une réforme statutaire d'ensemble qui comporte trois volets :

— titularisation des agents techniques contractuels dans le corps des ouvriers professionnels régis par le décret n° 75-887 du 23 septembre 1975 ;

— amélioration de la situation des agents de service par la création d'un grade classé au groupe V ;

— création d'un corps d'agents techniques d'éducation classé en catégorie V regroupant les agents chargés d'une tâche de portée éducative exercée à l'occasion ou dans le prolongement d'une activité professionnelle principale.

**La Commission des Finances, sur tous ces points, entend faire remarquer :**

— en ce qui concerne les primes, qu'il est temps de procéder à l'harmonisation de celles-ci, l'examen des taux pratiqués faisant ressortir, pour quinze de ces primes, vingt taux différents ;

— en ce qui concerne les statuts en cours d'examen, qu'il est temps que les problèmes posés et étudiés fassent enfin l'objet de décisions.

**D. — Le programme d'équipement.**

Depuis 1975, les crédits d'équipement votés ou prévus ont été les suivants :

ANNEES	1975	1976	1977	1978	1979
	(En milliers de francs.)				
Autorisations de programme.....	35 010	27 550	27 510	27 500	37 000

Ces crédits ont permis de poursuivre la réalisation des projets d'équipement de l'éducation surveillée et notamment de créer un certain nombre d'établissements soit en construisant sur des terrains précédemment acquis, soit en achetant et en aménageant des immeubles existants.

On peut citer notamment :

— Travaux neufs : création de cinq foyers à Chartres, La Rochelle, Raismes-Valenciennes, Marseille et Valence ;

— Aménagement de structures acquises : création de cinq établissements dans la région d'Ile-de-France à Paris, Aubervilliers, Le Raincy, Levallois-Perret et Pontoise et de dix établissements dans les autres régions à Auxerre, Lorient, Rouen, Vierzon, Charleville-Mézières, Limoges, Arras, Boulogne-sur-Mer, Nantes et Laon.

Ces crédits ont servi également à moderniser quelques établissements anciens à Paris, Aniane, Neufchâteau, Emance et Saint-Manvieu.

Les crédits prévus pour 1979 s'élèvent donc à 37 millions de francs (autorisations de programme) soit en augmentation de 34,5 % et permettront de :

— continuer la mise en place, auprès des juridictions dépourvues d'équipement, d'un centre d'orientation et d'action éducative ou d'une institution spéciale d'éducation surveillée selon les besoins de la région ou du tribunal concerné.

Il est proposé le financement de la construction de trois centres d'orientation éducative ainsi que le réaménagement de certains équipements (16 millions de francs).

— assurer la conservation du patrimoine ou la modernisation et l'adaptation de certains établissements :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En millions de francs.)	
<i>Centres d'orientation et d'action éducative.</i>		
Acquisition de terrains et d'immeubles.....	8	»
Travaux et constructions.....	13	»
Autres immobilisations corporelles.....	»	»
Etudes .....	0,5	»
	<b>21,5</b>	<b>28</b>
<i>Centres d'observation, internats de rééducation et établissements spéciaux.</i>		
Travaux et constructions.....	12	»
Acquisition de terrains et d'immeubles.....	2	»
Autres immobilisations corporelles.....	0,4	»
Etudes .....	0,1	»
	<b>14,5</b>	<b>10,5</b>
<i>Formation des personnels.</i>		
Travaux et constructions.....	0,9	»
Autres immobilisations corporelles.....	0,1	»
	<b>1</b>	<b>1,05</b>

La forte augmentation des crédits d'équipement devra se poursuivre les années prochaines si l'on veut doter, en particulier, un maximum de tribunaux pour enfants des infrastructures de base nécessaires pour leur permettre de statuer dans les meilleures conditions possibles sur les cas qui leur sont soumis.

La question se pose d'ailleurs de savoir si la mise en place de ces infrastructures ne passe pas également par la location d'immeubles pouvant être aménagés de manière fonctionnelle.

## CHAPITRE II

### LES SERVICES PENITENTIAIRES

Les services de l'administration pénitentiaire assument une double mission qui est de participer à la protection de la sécurité des citoyens et de mettre à profit la période d'incarcération pour préparer et favoriser la réinsertion du détenu dans la société en vue d'éviter la récidive.

Dans cette perspective, une réforme a été entreprise en 1975 et s'est traduite, sur le plan législatif et réglementaire, par un ensemble de textes visant à :

- l'allégement des contraintes carcérales en vue d'en éliminer tout ce qui n'est pas nécessairement lié à l'exécution de la peine privative de liberté ;
- la diversification des régimes et des établissements ;
- enfin, l'amélioration des actions en faveur de la réinsertion sociale des condamnés.

En ce qui concerne le *milieu fermé*, la politique pénitentiaire comporte la poursuite des actions engagées au niveau des régimes de détention, au niveau du personnel et des équipements ; elle porte, en outre, d'une manière toute particulière sur certains aspects difficiles du traitement pénal (formation, et notamment formation professionnelle, travail pénal, réinsertion sociale).

Il convient, à cet effet, de tenir compte de l'évolution de la population pénale ; celle-ci apparaît plus agressive et indisciplinée dans son ensemble que dans le passé : sa jeunesse et le sentiment confus de révolte qui l'anime contre la société lui offrent sans doute prétexte à une conduite irresponsable. La violence, qui trop souvent prévaut dans la vie sociale, se trouve aussi difficile à prévoir et à contrôler dans le monde carcéral.

Cette situation délicate appelle la présence dans les établissements d'un personnel nombreux, discipliné, disponible physiquement et intellectuellement, ouvert à la relation de groupe, c'est-à-dire, en définitive, bien formé et adapté à ses tâches ; elle

réclame aussi de la part de l'opinion une juste appréciation du rôle des personnels dans la cité et de leur place dans la vie sociale.

La qualité du traitement pénal dépend également de l'environnement immobilier. L'action de l'administration à cet égard devra se poursuivre pendant de longues années en raison de l'état déplorable du patrimoine existant ; celui-ci est particulièrement vétuste, faute pendant des décénies, d'un entretien suffisant en raison des difficultés budgétaires. Par ailleurs, la plupart des établissements sont inadaptés, et parfois inadaptables, eu égard à l'évolution des conceptions et des méthodes de traitement des détenus.

Enfin, par suite d'une répartition géographique qui ne correspond plus à la carte démographique française, plus de quarante établissements connaissent une surpopulation critique et constante.

Ces constatations conduisent, d'une part, à sauver et rénover les immeubles actuellement vétustes et, d'autre part, à procéder rapidement à un minimum de constructions neuves.

Au-delà de ces actions nécessaires, il y a lieu de mettre un accent spécial sur un certain nombre d'aspects de la politique pénitentiaire. Ces différents problèmes ont certes fait l'objet des préoccupations des pouvoirs publics ; mais un effort considérable est requis dans ces divers domaines, si l'on veut modifier certaines situations défavorables. Il s'agit essentiellement :

— d'assurer la formation intellectuelle et professionnelle des détenus ;

— de leur fournir un travail rémunérateur et formateur ;

— de les préparer à une vie sociale normale par des conditions de détention aussi peu déshumanisantes et désocialisantes que possible et par une accoutumance nouvelle au travail qui doit permettre de déboucher, dans les quelques mois précédant leur libération, sur la recherche d'un emploi salarié et, éventuellement, d'un hébergement.

### A. — La population pénale.

Au 1<sup>er</sup> juin 1978, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de la métropole et des Départements et Territoires d'Outre-Mer, étaient incarcérés sur un total de 35 362 détenus, (34 312 hommes et 1 050 femmes).

La population pénale n'était au 1<sup>er</sup> juin 1977 que de 33 920 détenus (32 953 hommes et 967 femmes). L'augmentation de cette population a donc été, en une année de 4,25 %.

Le tableau ci-après établit une répartition par sexe et catégorie de la population pénale métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année depuis 1974 et au 1<sup>er</sup> avril 1978 :

	TOTAL	HOMMES		FEMMES	
		Prévenus.	Condam- nés (1).	Prévenues.	Condam- nées (1).
1 <sup>er</sup> janvier 1974.....	27 100	11 599	14 790	422	289
1 <sup>er</sup> janvier 1975.....	26 032	12 435	12 893	454	250
1 <sup>er</sup> janvier 1976.....	29 482	12 396	16 363	429	294
1 <sup>er</sup> janvier 1977.....	30 511	12 569	17 091	496	355
1 <sup>er</sup> janvier 1978.....	32 259	13 264	18 025	556	414
1 <sup>er</sup> avril 1978.....	33 797	14 016	18 771	586	424

(1) Y compris les détenus purgeant une contrainte par corps.

La lecture du tableau qui précède permet de faire trois observations :

— au cours des quatre dernières années la population pénale totale a augmenté de près de 5 160 personnes (soit près de un cinquième ou + 4,5 % en moyenne chaque année).

— la population pénale féminine (1 010 détenues) qui représente environ 3 % de la population pénale totale a vu ses effectifs augmenter de 42 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974.

— enfin l'effectif total des prévenus (14 602) représentait au 1<sup>er</sup> avril dernier 43,2 % de la population pénale contre 42,8 % au 1<sup>er</sup> juillet 1977 et 40,4 % au 1<sup>er</sup> juillet 1976. Il augmente à un rythme plus rapide que l'ensemble de la population pénale.

Répartition de la population pénale par sexe et âge

	HOMMES		FEMMES	
	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Moins de 18 ans.....	716	2,18	27	2,67
De 18 à 25 ans.....	12 411	37,85	339	33,56
De 25 à 40 ans.....	14 956	45,61	442	43,76
de 40 à 60 ans.....	4 436	13,52	187	18,51
Plus de 60 ans.....	268	0,81	15	1,48
Total .....	32 787	100	1 010	100

Ce second tableau nous indique combien la moyenne d'âge des détenus est faible : 85 % ont moins de quarante ans et même 40 % moins de vingt-cinq ans.

Les enquêtes menées par le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires font apparaître, en ce qui concerne la situation sociale de la population pénale, les résultats suivants :

1° En 1977, dans la région parisienne, 70,3 % des entrants en maison d'arrêt étaient des ouvriers ou de petits employés, 10 % étaient des personnels de service, 10 % des artisans ou commerçants, 4,6 % étaient des personnes non actives, 1,4 % des cadres moyens, 0,4 % des cadres supérieurs.

2° S'agissant des nationalités et des niveaux d'instruction, la dernière statistique trimestrielle (1<sup>er</sup> avril 1978) indique que :

— 17,32 % de la population pénale était d'origine étrangère (5 856 étrangers pour 33 797 détenus en métropole) ;

— 10,27 % des détenus étaient illettrés, 79,17 % possédaient une instruction primaire, 10,54 % possédaient une instruction secondaire ou supérieure.

**Ces quelques observations montrent la nature et l'ampleur des actions à mener à l'égard d'une population pénale jeune qui croît relativement rapidement et dont les ressources propres sont limitées (niveau scolaire, origine sociale).**

Dans le même temps, nous constatons :

— une surpopulation pénale, notamment dans les maisons d'arrêt : 26 645 détenus hommes, soit 77 % de la population pénale, sont affectés dans ces établissements dont le taux d'occupation était de 137 % au 1<sup>er</sup> juillet 1978. Cette situation est particulièrement préjudiciable aux délinquants primaires et entrave tout travail social efficace pour la réinsertion des détenus ;

— une insuffisance des personnels pénitentiaires par rapport aux détenus. Le rapport numérique entre détenus et personnel de surveillance est passé de 2,78 au 1<sup>er</sup> janvier 1974 à 3,13 au 1<sup>er</sup> janvier 1978 ;

— un manque de moyens, notamment en personnel divers, pour développer les différentes actions en milieu ouvert.

## B. — La condition du détenu.

L'adaptation des conditions d'exécution des peines à l'évolution sociale est l'objectif auquel se rattachent l'ensemble des mesures rénovant les régimes de détention pour mieux les ajuster, d'une part, aux contraintes de la vie moderne et, d'autre part, aux différentes catégories criminologiques.

### 1° LE TRAVAIL PÉNAL

Actuellement le travail pénitentiaire se caractérise par :

- un accroissement de la population au travail ;
- mais aussi un accroissement sensible du nombre des inoccupés dû à l'augmentation plus rapide de la population pénale :
- et à une masse salariale en progression rapide.

Le gros effort de redressement entrepris en 1976 a été poursuivi en 1977 : il a permis de stabiliser le nombre des emplois à environ 16 000. En deux ans, 2 400 emplois ont été créés, mais le rythme de développement tend à se ralentir.

Les emplois se sont ainsi répartis (moyenne 1977) :

RIEP .....	944
Concessions .....	8 435
Services généraux .....	4 508
Formation professionnelle .....	499
Semi-liberté .....	557
Construction et entretien .....	790
Chantiers extérieurs .....	120
Total .....	15 853

Le taux d'occupation est de l'ordre de 50 % de la population incarcérée compte tenu du nombre des malades, inaptés au travail, environ 1 100 détenus, et de non-demandeurs (3 500) ; les désœuvrés sont au nombre de 11 500 (moyenne 1977).

Le taux d'emploi est variable suivant les types d'établissements :

- 85 % pour les « longues peines » (maisons centrales et centres de détention) ;
- 45 % pour les « courtes peines » (prévenus et condamnés en maisons d'arrêt).

La population pénale féminine représente moins de 3 % du total. Son taux d'emploi est de 50 %, identique à celui des hommes. En fait, ce chiffre ne traduit pas la situation réelle : deux établissements (Fleury-Mérogis et Rennes) accueillent la moitié de la population pénale féminine et il y est en général possible de procurer du travail à toutes les détenues. Par contre, une cinquantaine de maisons d'arrêt ont des quartiers de femmes, à faible et variable effectifs, ce qui ne permet pas le plus souvent d'implanter des postes de travail.

7 000 personnes (43 %) sont rémunérées par l'Etat et 9 000 personnes (57 %) travaillent pour le secteur privé.

Les concessionnaires étaient traditionnellement dans leur quasi-majorité des particuliers ou de petites entreprises locales. La prospection s'oriente maintenant vers des sociétés disposant d'une plus grande surface et habituées à organiser le travail industriellement et à pratiquer des rémunérations décentes.

Dans le domaine des rémunérations le redressement entrepris en 1976 a été poursuivi, malgré la conjoncture, afin de :

— revaloriser la situation des détenus affectés au service général et aux travaux de construction et d'entretien, soit le tiers des détenus qui travaillent et perçoivent 4,50 F à 19 F par jour (octobre 1977).

— permettre aux détenus travaillant pour le compte de la RIEP ou des entreprises concessionnaires de percevoir le SMIC horaire à productivité normale.

La masse salariale de 1977, 97 millions de francs, a progressé de 35 % par rapport à celle de 1976 et de 59 % par rapport à celle de 1975. Ces progressions sont essentiellement le fait de la Régie industrielle et des concessions.

	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
	(En millions de francs.)						
Service général.....	>	>	7,1	>	>	>	>
Bâtiments.....	12	10,9	1,5	>	>	>	>
Régie industrielle.....	14	8,4	7	>	>	>	>
Concessions.....	58	41,4	36,7	>	>	>	>
Formation professionnelle.....	2	11,3	1,5	>	>	>	>
Semi-liberté.....	11	>	6,9	>	>	>	>
<b>Total.....</b>	<b>97</b>	<b>72</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>53</b>	<b>45</b>

En mai 1978, la masse salariale mensuelle a atteint les 10 millions de francs, dont 8 millions ont constitué la rémunération brute des détenus.

La masse salariale brute a doublé entre 1975 et avril 1978 : elle est ainsi passée de 5 millions de francs à 10 millions de francs par mois.

Ces progrès sont dû certes à l'augmentation du nombre des travailleurs, mais surtout à l'accroissement de leur productivité et à la revalorisation des taux de rémunérations pratiqués.

Les postes de travail pénitentiaire se créent difficilement (conjoncture, locaux généralement inadaptés, surpopulation, faibles motivations et qualifications, etc.), mais les gains s'améliorent rapidement pour ceux qui travaillent, en particulier dans le cadre de la Régie, les concessions, la FPA et la semi-liberté.

Actuellement la feuille de paie moyenne ressort à 524 F (pour trente heures de travail par semaine) :

— un tiers des détenus (service général, entretien et bâtiments) : 150 F à 200 F ;

— deux tiers (RIEP, concessions, FPA, semi-liberté) : 900 F.

Le développement du travail pénitentiaire constitue un élément essentiel de la politique de réinsertion sociale des détenus. Toutefois on peut craindre dans les prochains mois un certain tassement au niveau des effectifs employés à l'intérieur (saturation des locaux et absence d'offres d'emplois).

Le Ministère de la Justice aurait l'intention de donner un nouvel essor aux diverses formes de travail à l'extérieur en utilisant plus systématiquement les possibilités offertes en ce domaine par la réglementation. Ces activités, orientées vers des actions d'intérêt général, ne pèseraient pas sur le marché de l'emploi.

## 2° LES PERMISSIONS DE SORTIR

Les permissions de sortir ont pour objet d'autoriser un détenu, condamné définitif, de s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une courte période de temps qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution.

Prévues à l'origine pour des cas particuliers, tels que la maladie grave d'un proche ou la sortie dominicale d'un condamné admis à la semi-liberté. Les permissions de sortir ont connu un grand développement avec l'institution, par le décret du 12 septembre 1972, d'une permission de sortir pour le « maintien des liens familiaux et la préparation de la réinsertion sociale ».

Le décret du 23 mai 1975, qui édicte une diversification profonde des établissements pénitentiaires affectés à l'exécution des peines, en distinguant entre les maisons centrales et les centres

de détention, a assoupli les conditions d'octroi des permissions de sortir pour les condamnés placés dans ces derniers établissements.

La durée de ces permissions de un à trois jours peut atteindre cinq jours et même dix jours une fois par an.

Destinée à humaniser les conditions psychologiques de la détention en développant les relations avec l'extérieur et à préparer les détenus à leur retour à la vie libre et aux difficultés que celle-ci comporte, cette mesure, qui implique l'appréciation de l'évolution réelle de la personnalité d'un condamné, ne peut constituer un droit acquis dont pourrait se prévaloir automatiquement tout détenu remplissant les conditions pour y prétendre.

Le tableau ci-après indique pour chaque catégorie d'établissements le nombre de permissions de sortir accordées en 1977 ainsi que le nombre et le pourcentage des incidents survenus à l'occasion de ces permissions.

Il permet notamment d'observer que le nombre de sorties autorisées mensuellement varie autour de 1 300 et que cette mesure ne concerne guère plus de 12 % des personnes qui passent chaque année en prison.

NOMBRE DE PERMISSIONS de sortir accordées.	INCIDENTS	
	Nombre.	Pourcentage.
Dans l'ensemble des établissements :		
Maisons centrales..... 1 620	137	8,45
Centres de détention..... 5 325	195	3,66
Etablissements sanitaires..... 549	18	3,27
Réservés aux condamnés à de longues peines ..... 7 494	350	4,67
Dans l'ensemble des maisons d'arrêt des neuf directions régionales..... 8 427	180	2,13
Total général..... 15 921	530	3,32

Ces chiffres ne tiennent pas compte des permissions de sortir accordées aux semi-libres en application de l'article D. 143, 5<sup>e</sup> alinéa, du Code de procédure pénale.

Si l'on considère également cette catégorie de condamnés, le nombre total des permissions de sortir accordées en 1977 est de 36 933 pour 15 798 détenus, et le pourcentage d'échecs est de 1,56 %.

L'étude des incidents survenus à l'occasion de permissions de sortir au cours de l'année 1976 fait apparaître que 52 % des permissionnaires évadés ont été repris ou ont réintégré volontairement l'établissement dans le mois qui a suivi la permission et que 80 % environ ont été réécroués avant la fin de l'année considérée.

Elle révèle en outre que près de 97 % des permissions accordées se sont déroulées sans incident. 0,03 % ont toutefois donné lieu à des actes perpétrés contre des personnes.

Il importe, par conséquent, de recourir aux permissions de sortir avec prudence et discernement et de suivre de près leur mise en œuvre afin d'éviter les abus et d'assurer ainsi la pérennité d'une institution qui présente deux avantages essentiels.

**Le premier est de préparer la sortie du condamné qui doit nécessairement intervenir un jour. Outre, qu'elles permettent, par exemple, les visites aux employeurs éventuels ou la présentation aux examens, les permissions de sortir favorisent le maintien des liens avec la famille qui est le plus souvent un lieu d'accueil privilégié pour le détenu libéré. Les diverses études entreprises sur ce sujet confirment d'ailleurs que la récidive est moins fréquente chez les délinquants qui bénéficient de l'aide de leurs proches.**

Les permissions permettent également de vérifier le degré d'autonomie et de volonté du condamné et constituent ainsi pour ce dernier un réapprentissage progressif de la vie en liberté.

Le second avantage des permissions est d'avoir été un élément primordial du retour au calme dans les établissements pénitentiaires après les événements de 1974 et de continuer à jouer un rôle essentiel pour le maintien de la sécurité publique. Le surencombrement des prisons, les conditions matérielles de détention et diverses influences extérieures sont autant d'éléments qui peuvent conduire à des mouvements collectifs graves. Les permissions de sortir constituent au contraire un facteur de calme qui, jusqu'à présent, s'est révélé particulièrement efficace. D'une part, les sorties tendent à réduire les tensions à l'intérieur des établissements. D'autre part, les permissions sont, pour les condamnés, une sérieuse incitation à la bonne conduite, car ceux-ci savent qu'il est tenu compte de leur comportement lors de l'examen des demandes.

Toute politique criminelle doit tendre à la réinsertion sociale des condamnés. Or, il est incontestable que l'adaptation des modalités d'exécution des peines à la personnalité du détenu réalisée notamment par le recours aux permissions de sortir, est une condition indispensable à la lutte contre l'accroissement de la criminalité.

### C. — Le milieu ouvert et les peines de substitution.

Le reclassement social des anciens condamnés, qui suppose une insertion progressive dans la société, et, par voie de conséquence, une rupture avec les causes qui ont pu les conduire à la délinquance, constitue une des tâches essentielles de l'administration pénitentiaire.

Entreprise dans les établissements, cette action se poursuit également à l'extérieur du monde carcéral, en milieu ouvert, qui regroupe, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, l'ensemble des condamnés laissés en liberté, qu'ils aient été ou non préalablement incarcérés.

Au cours de l'année 1977, les institutions du milieu libre, qu'elles tendent à éviter l'incarcération (sursis avec mise à l'épreuve ou probation), à l'abrégé (libération conditionnelle) ou à prolonger les efforts de reclassement commencés dans les établissements pénitentiaires (assistance aux libérés) ont connu un nouvel essor.

Les statistiques des trois dernières années témoignent en effet de l'accroissement continu des condamnés en milieu ouvert :

	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1976	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1977	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1978	POUR- CENTAGE d'augmen- tation de 1976 à 1978.
Probationnaires .....	39 762	48 685	57 297	+ 44,09
Libérés conditionnels.....	4 276	4 497	4 700	+ 9,91
Interdits de séjour assistés.....	423	298	196	— 53,66
Total .....	44 461	53 481	62 193	39,88

Quant au nombre des condamnés libérés à l'expiration de leur peine, qui ne sont pas soumis obligatoirement à la tutelle des comités de probation mais peuvent solliciter leur aide et leur assistance, il s'est élevé pour chacune des deux années 1976 et 1977 à 28 105 et 29 783.

Cette population dont l'effectif total dépassait, au début de l'année 1978, 62 000 personnes est davantage que par le passé composée de délinquants qui présentent des difficultés d'adaptation et sont même parfois de véritables marginaux. De ce fait, ils posent des problèmes nouveaux et délicats aux délégués de probation chargés de les contrôler et de les assister.

Un développement aussi important fait ressortir avec une acuité accrue, l'insuffisance numérique des agents de probation. Si les effectifs ont progressé de façon sensible au cours de ces dernières années, leur augmentation n'a pu cependant suivre celle des condamnés pris en charge et le rapport entre les travailleurs sociaux et le nombre des dossiers confiés à chacun d'eux s'est dégradé au cours des trois dernières années, passant de un pour cent vingt-quatre en 1976, à un pour cent quarante-huit en 1977 et à un pour cent cinquante-cinq au début de l'année 1978.

	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1976	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1977	1 <sup>er</sup> JAN- VIER 1978	1 <sup>er</sup> JUIL- LET 1978
Délégués de probation à plein temps...	295	296	343	387
Délégués de probation à temps partiel..	187	196	194	189

Il est donc indispensable de poursuivre les efforts entrepris pour augmenter le nombre des travailleurs sociaux en fonctions dans les comités de probation.

Au titre du budget pour 1979, et conformément aux objectifs du PAP n° 16, plusieurs mesures particulières sont prévues :

— afin de renforcer le personnel des services du milieu ouvert et éviter un alourdissement de la charge confiée à chaque agent, cinquante emplois nouveaux sont créés et vingt-six sont transformés (3,2 millions de francs).

— afin de rendre l'action de ces travailleurs sociaux plus efficace, il est prévu une augmentation des crédits alloués aux comités de probation et aux associations de soutien pour leur permettre d'apporter une assistance matérielle aux condamnés et leur donner la possibilité de faire face aux besoins les plus urgents d'hébergement et de subsistance en attendant qu'ils puissent retrouver un emploi et une certaine autonomie. La subvention globale s'élève à 4,1 millions de francs, soit + 14,3 % par rapport à 1978 ;

— enfin un crédit de 1 million de francs (AP) est ouvert au bénéfice des établissements privés d'accueil et d'hébergement pour détenus libérés.

\*  
\* \*

La loi du 11 juillet 1975 en ce qu'elle concerne les substituts aux courtes peines d'emprisonnement n'a reçu jusqu'ici qu'une application relativement limitée.

En 1977, sur 543 697 décisions définitives prononçant une condamnation pour délit, 5 365 d'entre elles ont ordonné une mesure de substitution, soit un pourcentage de 0,98 %.

Les raisons de cette désaffection relative des juridictions à l'égard des innovations de la loi du 11 juillet 1975 sont diverses.

Les réticences des juridictions s'expliquent par des difficultés sérieuses d'application rencontrées lors de l'exécution des sanctions nouvelles. La confiscation, à défaut de droit de suite, s'avère souvent inefficace lorsque l'objet n'a pas été saisi lors de la constatation de l'infraction. De même, les possibilités très restreintes de contrôler effectivement l'application de certaines sanctions, telles que les interdictions professionnelles, le retrait d'un permis de chasser ou encore l'interdiction de porter une arme, ne favorisent pas le recours aux dispositions de la loi du 11 juillet 1975.

Il semble également que les substituts aux courtes peines d'emprisonnement soient jugées tour à tour trop sévères — ce serait le cas des interdictions professionnelles, des suspensions du permis de conduire sans aménagement car elles peuvent présenter, dans certaines circonstances, un caractère désocialisant plus important qu'une peine d'amende ou une forte peine d'emprisonnement assortie du sursis simple ou avec mise à l'épreuve — ou insuffisamment dissuasives — retrait du permis de chasser, interdiction de porter une arme, suspension du permis de conduire aménagée.

Enfin, l'application des dispositions de la loi du 11 juillet 1975 relatives aux substituts aux courtes peines d'emprisonnement engendre un contentieux postérieur au prononcé de la condamnation particulièrement lourd compte tenu des tâches qui sont déjà imparties aux services de l'exécution des peines des parquets et des moyens souvent insuffisants dont ils disposent pour y faire face.

Ces dispositions sont trop récentes pour en apprécier l'impact réel dans la pratique judiciaire. La pénurie de personnel judiciaire évoquée précédemment, notamment pour le suivi de l'exécution des peines ne concourt pas au développement rapide des nouvelles procédures offertes par la loi.

### D. — Le personnel pénitentiaire.

Au titre du budget 1979, il est proposé la création de 331 emplois :

— dans le cadre du PAP n° 16, 70 emplois, dont 20 d'assistantes sociales, pour assurer la diversification des régimes de détention et améliorer les structures médicales des établissements pénitentiaires ;

— la plus grande partie des emplois nouveaux (250, dont 6 d'assistantes sociales) est destinée à pourvoir la nouvelle maison d'arrêt de Metz ;

— enfin, le budget de la Justice prend en charge 11 emplois des corps d'Etat pour l'administration de la Polynésie française.

A noter la suppression de 47 postes de surveillants de petits effectifs ; les crédits correspondants sont affectés à la rémunération des surveillants intérimaires dans les quartiers de femmes des maisons d'arrêt.

Compte tenu de l'augmentation pénale, ces créations d'emplois ne sont pas suffisantes pour maintenir la proportion « surveillants-détenus » au niveau atteint l'année précédente et *a fortiori* pour résorber le déficit de personnel de l'ordre de 5 000 unités nécessaires pour atteindre un rapport détenus-agents de 2 jugé souhaitable :

	NOMBRE de détenus.	NOMBRE d'agents.	RAPPORT nombre de détenus/ nombre d'agents.
1 <sup>er</sup> janvier 1974.....	27 101	9 196	2,94
1 <sup>er</sup> janvier 1975.....	26 039	9 335	2,78
1 <sup>er</sup> janvier 1976.....	29 482	9 835	3
1 <sup>er</sup> janvier 1977.....	30 507	10 070	3,03
1 <sup>er</sup> janvier 1978.....	32 260	10 289	3,13

Globalement, le nombre de fonctionnaires et d'agents en fonction dans les établissements pénitentiaires s'établit comme suit :

	1974	1975	1976	1977	1978
<i>Personnel de :</i>					
Direction .....	200	208	208	207	203
Administration et intendance.....	548	634	879	944	968
Technique .....	182	195	220	246	275
Educatif et de probation.....	411	492	532	529	564
Surveillance .....	9 196	9 335	9 835	10 070	10 289
Total .....	10 537	10 864	11 674	11 996	12 299

Les nouveaux statuts du personnel de l'administration pénitentiaire ont fait l'objet de six décrets publiés au *Journal officiel* au cours des mois d'août et de septembre 1978.

Ces nouveaux statuts et les mesures indiciaries consécutives ont permis d'adapter la situation des divers corps de personnel de l'administration pénitentiaire aux nouvelles missions et tâches qui ont été conférées à ces personnels dans le cadre de la réforme de 1975.

Le corps du personnel de direction a été restructuré de façon à pouvoir remplir la mission d'autorité et de coordination qui est la sienne.

Le personnel administratif a été doté d'un corps de catégorie A, les attachés d'administration et d'intendance.

De même, le corps du personnel technique a été doté d'un grade de même catégorie : les professeurs de l'enseignement professionnel et des travaux.

Les personnels éducatifs et de probation ont également vu leur corps remodelé par la création d'un grade de chef de service éducatif. Les fonctionnaires de ce nouveau grade auront un rôle d'animation et de coordination sous le contrôle des magistrats chargés de l'application des peines en milieu ouvert et des chefs d'établissement en milieu fermé, des équipes d'éducateurs mises en place dans les comités de probation et d'assistance aux libérés et certains établissements pour peines. Enfin, le personnel de surveillance a obtenu, à l'occasion de la réforme statutaire, une parité indiciarie complète avec les personnels de la police nationale. De plus, le déroulement des carrières et les possibilités d'avancement ont été sensiblement améliorés.

### E. — L'équipement pénitentiaire.

En conclusion de l'examen des crédits pour les services pénitentiaires pour 1978, nous avons, dans notre précédent rapport, attiré l'attention sur le volume souhaitable de crédits (autorisations de programme) pour mettre en place dans des délais acceptables un équipement pénitentiaire susceptible d'éliminer la surpopulation pénale et permettre dans des conditions satisfaisantes la poursuite de réinsertion sociale.

Il semble que notre suggestion ait été entendue. Sans atteindre le niveau de 200 millions de francs (autorisations de programme) préconisé, le budget pour 1979 propose 174,50 millions de francs, soit une augmentation de 58,3 % par rapport à 1978.

Les actions qui vont être poursuivies sont les suivantes :

- Accroître les capacités d'hébergement face à l'augmentation des condamnations pénales :
  - mise en service de la maison d'arrêt de Metz (500 places) ;
  - poursuite des travaux de la maison d'arrêt de Nantes ;
  - mise en chantier de deux nouveaux établissements.

Un programme type d'établissements d'une capacité de 200, 300 et 450 places a été établi qui présentera l'avantage de modérer le coût de construction en réduisant la durée des études et des procédures administratives.

- Améliorer les conditions d'hébergement et de sécurité :
  - travaux de rénovation dans les établissements de Melun, Douai, Lyon, La Santé (aménagement des quartiers de sécurité renforcée, mise en place de système « d'unités de vie », acquisition de matériel de surveillance moderne [58 millions de francs]) ;
- Développer la capacité d'accueil dans les centres de semi-liberté prévu par le PAP n° 16, notamment par la mise en service de deux nouveaux centres (9,5 millions de francs).

Si les moyens sont importants, encore faut-il qu'ils soient rapidement mis en œuvre. La mise en service de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy prévue pour 1978 ne sera effective que dans le courant de 1979.

En outre, il faut souligner que les besoins demeurent importants et que l'augmentation régulière de la population pénale ne facilite pas la « remise à niveau » de l'équipement pénitentiaire.

Le rythme de construction de deux maisons d'arrêt ou centres de détention par an que souhaite tenir l'administration pénitentiaire ne paraît pas suffisant compte tenu de l'ampleur et de l'urgence des besoins, notamment au titre des maisons d'arrêt.

*Taux d'occupation des établissements par catégories de régimes.*  
(Métropole et Outre-Mer.)

	En pourcentage.
Maisons d'arrêt .....	135
(73,39 % pour les femmes.)	
Centres de détention.....	93,52
Maisons centrales de sécurité ordinaire et renforcée.	96,85
Etablissements spécialisés .....	83,60
Centres pénitentiaires de Rennes.....	65,31

Les 140 maisons d'arrêt dans lesquelles sont incarcérés 28 000 détenus environ, soit 86,8 % de la population pénale totale, connaissent une surpopulation de 150 % au plus pour 42 d'entre elles. Les maisons d'arrêt de Pontoise et de Saint-Denis-de-la-Réunion connaissent des taux d'occupation de 270 à 320 %.

### CHAPITRE III

#### L'ADMINISTRATION CENTRALE, LES SERVICES COMMUNS ET LE CONSEIL D'ETAT

Les crédits proposés pour 1978 en faveur de l'administration centrale et des services communs du Ministère de la Justice ainsi que du Conseil d'Etat passent de 573,1 millions de francs en 1978 à 672,8 millions de francs, soit une augmentation de 99,7 millions de francs (+ 17,4 %) :

Ils doivent permettre la poursuite d'actions déjà entreprises et l'amélioration de l'organisation des services.

Outre des mesures indemnitaires et d'ajustement, ils permettent la création de 62 emplois dont 12 au titre de l'informatique judiciaire et de la statistique, 7 pour les services de l'éducation surveillée et 26 pour les services pénitentiaires.

1° AU TITRE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : 17,4 millions de francs de mesures nouvelles :

5,2 millions de francs pour financer des mesures d'ajustement des traitements et indemnités ;

4,5 millions de francs pour l'ajustement des crédits de fonctionnement ;

7,7 millions de francs pour poursuivre les actions déjà entreprises ou le renforcement de services :

- la mise en place progressive de l'informatique judiciaire de gestion (4 emplois) ;
- la poursuite de la rénovation des statistiques de la Justice notamment par la généralisation d'une expérience de standardisation du registre d'audience et du répertoire général (8 emplois) ;
- un renforcement limité des effectifs de fonctionnaires de l'administration centrale (7 emplois) ;
- la création d'un poste de chercheur ;
- la création de 33 emplois pour les services extérieurs communs.

2° AU TITRE DES DÉPENSES EN CAPITAL : 10,5 millions (autorisations de programme) :

- a) Contrats de recherche : 2,2 millions de francs ;  
Informatique judiciaire : 0,8 million de francs ;  
Documentation juridique (CEDIJ) : 4,2 millions de francs.
- b) Travaux et constructions (immeuble Vendôme, Centre informatique et antenne statistique de Nantes, gros entretien, bâtiments sociaux) : 2,8 millions de francs ;  
Etudes : 0,5 million de francs.

\*  
\* \*

Un chapitre nouveau (37-94) a été inscrit au budget de la Justice sur lequel seront inscrits les crédits mis à la disposition de la Commission nationale de l'Informatique et des libertés (loi du 6 janvier 1978). Au titre de 1979 est prévu un crédit global de 1 million de francs permettant le recrutement de 10 agents contractuels et des dépenses de fonctionnement à hauteur de 0,6 million de francs.

## CHAPITRE IV

### LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits réservés pour 1979 aux services judiciaires accusent une progression de 24,3 % par rapport à 1978. Ils passent de 1 595,3 millions de francs à 1 983,7 millions de francs.

Cette augmentation vise essentiellement :

- à améliorer les conditions de fonctionnement des juridictions ;
- à assurer aux futurs magistrats et aux secrétaires-greffiers une formation de qualité ;
- à accroître les moyens des services et à poursuivre la modernisation des équipements.

Avant de procéder à l'examen des actions qu'ils permettront effectivement d'engager en 1979, il est bon de rappeler les conditions de fonctionnement des juridictions.

**A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions.**

De 1962 à 1977, comme le tableau suivant le fait ressortir, les affaires jugées ont augmenté :

- de moitié devant les cours d'appel ;
- de plus du double devant les tribunaux de grande instance ;
- de plus de trois fois devant les tribunaux d'instance.

**Nombre d'affaires jugées (1962-1977).**

AFFAIRES JUGÉES	1962	1974	1975	1976	1977	POUR-CENTAGE 1975/1962
<i>Cour de cassation.</i>						
Affaires civiles.....	>	(1) 8 024	6 325	7 104	8 019	
Affaires pénales.....	>	(1) 4 665	3 507	3 635	3 728	
Total .....	>	(1) 12 689	10 032	10 739	11 747	
<i>Cours d'appel.</i>						
Affaires civiles.....	44 407	58 307	67 785	72 117	63 623	
Affaires pénales.....	29 772	42 742	41 110	43 384	47 238	
Total .....	74 199	101 049	108 895	115 501	110 861	+ 49
<i>Tribunaux de grande instance.</i>						
Affaires civiles.....	136 639	212 479	258 402	318 530	334 848	
Affaires pénales.....	243 694	476 071	515 781	513 906	519 532	
Total .....	380 333	688 550	774 183	832 436	854 380	+ 124
<i>Tribunaux d'instance.</i>						
Affaires civiles.....	180 733	178 043	251 503	220 595	237 207	
Affaires pénales.....	861 675	2 402 481	3 588 490	3 799 977	4 069 624	
Total .....	1 042 408	2 580 524	3 839 993	4 020 572	4 306 831	+ 313
<i>Ensemble des juridictions.</i>						
Affaires civiles.....	361 779	456 853	584 215	618 346	643 697	
Affaires pénales.....	1 135 141	2 925 959	4 148 880	4 360 902	4 640 122	
Total .....	1 496 940	3 382 812	4 733 103	4 979 248	5 283 819	

(1) L'activité de la cour de cassation, pour 1974, correspond au nombre des affaires jugées pendant l'année judiciaire 1974 (du 1<sup>er</sup> août 1973 au 31 décembre 1974).

## B. — Le problème des magistrats.

Cette évolution explique qu'en 1970, un comité composé de hauts magistrats a été chargé de procéder à un inventaire du besoin des juridictions. Cet organisme a examiné et sélectionné cas par cas, l'ensemble des demandes d'emplois présentées par les chefs de cours. Un plan de renforcement du personnel judiciaire, échelonné sur cinq ans, comportant la création de 673 emplois de magistrats et de 2 775 emplois de fonctionnaires et vacataires a été retenu.

De 1971 à 1974, 662 emplois de magistrats et 2 178 emplois de fonctionnaires ont été effectivement créés.

En 1975, un nouveau comité constitué à la demande du Garde des Sceaux a procédé à un inventaire actualisé des besoins des juridictions. Il a recommandé que compte tenu de la situation présente, le nombre de créations d'emplois soit de l'ordre de 500 pour les magistrats pour les cinq ans à venir.

Ces propositions se sont concrétisées en 1976 et 1977 par la création de 189 postes.

**Aujourd'hui et sur la base des normes théoriques mises au point par la Chancellerie, il apparaît nécessaire pour permettre aux juridictions de fonctionner dans des conditions satisfaisantes d'envisager à nouveau la création de 590 emplois supplémentaires (90 dans les cours d'appel, 500 dans les tribunaux de grande instance et d'instance).**

Cette évolution, dont la nécessité ne peut échapper à un observateur attentif, est attestée par la situation de blocage que connaissent trop de juridictions.

Dans certaines cours d'appel le délai pour espérer voir une affaire civile inscrite au rôle atteint ou dépasse deux ans. Dans certains tribunaux correctionnels, les chambres ne pouvant être augmentées par suite du manque de magistrats, **le nombre d'affaires « à passer » par audience est tel qu'il est difficile de parler... d'audience.**

Le spectacle ainsi offert porte atteinte à l'image de la Justice, au droit des citoyens de faire juger leurs affaires dans les délais normaux, au droit pour ceux qui sont poursuivis de faire valoir, dans des conditions convenables, leurs arguments.

**Le service public, au sens noble du terme, n'est plus assuré de manière satisfaisante. La crédibilité de la Justice ne peut qu'en souffrir et en souffre.**

Or, dans les dix années à venir, le problème actuel se compliquera du nombre très élevé des départs en retraite des magistrats, départs dus à la distorsion de la pyramide des âges.

Le tableau suivant donne l'évolution de ces départs (toutes causes confondues) de 1974 à 1979.

	MAGISTRATS partis à la retraite.		PROMO- TIONS ENM	RECRUTEMENT LATERAL	
	Limite d'âge.	Sur demande.		Intégration.	Temporaire.
1974 .....	106	36	197	19	32
1975 .....	87	56	192	73	54
1976 .....	120	52	195	28	29
1977 .....	152	51	247	29	43
1978 .....	169	51	274	32	26
1979 .....	167	>	275	(1) 35	35

(1) Prévisions.

Pour la seule année 1978, aux 220 magistrats qui partiront à la retraite, s'ajoutera la cessation de fonctions de 42 magistrats recrutés à titre temporaire. Devront également être pris en compte les décès et démissions au nombre d'une quinzaine, ainsi que les disponibilités, détachement et congé de longue durée qui concerneront une cinquantaine de magistrats.

Au total, c'est plus de 320 magistrats qui cesseront définitivement ou provisoirement leurs fonctions.

Or, cette même année entreront dans la carrière 274 auditeurs de justice au terme de leur scolarité, et une soixantaine de magistrats recrutés soit par intégration, soit à titre temporaire.

Le rapprochement de ces chiffres montre que pratiquement **aucun des 590 emplois supplémentaires jugés indispensables ne pourra être pourvu.**

Jusqu'en 1990 environ, avec une « pause » en 1982, 1983 et 1984, la situation décrite pour 1978 se retrouvera. Elle sera compliquée par une féminisation accrue du corps.

Elle sera d'autant plus difficile à résoudre que pour éviter de nouveaux déséquilibres dans la pyramide des âges qui auraient à terme les mêmes conséquences sur le déroulement de la carrière des magistrats recrutés actuellement, la Chancellerie à juste raison a réduit dès 1977 le nombre de places offertes aux concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature de 255 places à 210.

Elle devra tenir compte aussi du fait que le déséquilibre de la pyramide des âges entraîne l'impossibilité de pourvoir certains postes de la hiérarchie, les jeunes magistrats ne remplissant pas les conditions le permettant.

Il lui restera, enfin, à prendre en compte les vacances de poste, et les stages.

Cet énoncé suffit à caractériser la situation actuelle : elle est une crise, **une crise grave, comme jamais la Justice n'en a connue.**

A la pénurie de magistrats qui sera sensible, comme nous venons de le voir tout au long de la prochaine décennie, doit correspondre une politique évitant le double écueil de la fatalité et de la facilité.

Le temps de la facilité est révolu. Continuer de demander aux magistrats qui n'en peuvent mais d'assumer de nouvelles tâches judiciaires ou extra-judiciaires conduirait à l'impossibilité pour eux d'assurer l'essentiel au niveau de l'acte de jugement.

Considérer que le problème n'a pas de solution conduirait à rechercher des « expédients » dont les justiciables seraient, une fois encore, les victimes.

A une époque où, sur le plan économique, on ne cesse de parler de redéploiement de l'industrie, il reste à mettre en œuvre sur le plan de la justice une politique de l'essentiel.

**L'essentiel est d'assurer aux Français qui y ont droit — et un droit absolu — les jugements qu'ils sollicitent sur le plan civil (au sens large du terme) ou qu'ils attendent sur le plan pénal.**

Les mesures ponctuelles, pour intéressantes qu'elles soient, n'y suffiront pas. Les textes déposés pour aménager les départs en retraite afin de réduire en cours d'année le nombre de postes vacants, le recrutement latéral, tel qu'il est conçu actuellement, l'ouverture au niveau des concours internes, ne sauraient à eux seuls apporter les solutions suffisantes à la maîtrise de la crise actuelle.

Cette situation exige un examen approfondi des besoins des juridictions, l'étude d'une redistribution des tâches confiées aux magistrats, celle enfin de l'organisation judiciaire. Le tout en fonction de **l'intérêt des justiciables qui doit primer toute autre considération.**

Il n'est plus possible d'admettre que les errements anciens se poursuivent, le nombre de magistrats dont la justice dispose et disposera ne le permettant plus.

Continuer à préconiser, à admettre que telle ou telle commission soit présidée par un magistrat ou comprenne en son sein un magistrat, serait accepter de sacrifier le *jugement* à des tâches secondaires par rapport à l'essentiel qu'il constitue.

*Il y a des choix à faire si difficiles soient-ils.*

Il en va de même sur le plan des juridictions où depuis trop d'années l'effort demandé aux juges les conduit à *préparer* les décisions, à *les rendre* et à *les exécuter*.

Les réformes qui se sont multipliées ont perdu dans bien des cas leur sens. Formellement elles sont satisfaites. Il n'en va pas même au fond. Beaucoup d'entre elles ne se traduisent plus aujourd'hui que par une *perte de temps* dont finalement les justiciables sont les victimes.

Décider d'accueillir les justiciables dans un palais de justice est une bonne chose. Confier cette tâche à un magistrat surchargé de travail devient, dans la situation actuelle, un non-sens, alors que de toute évidence cet accueil pourrait être confié à d'autres.

L'organisation des stages — particulièrement souhaitable pour les jeunes magistrats — à défaut d'être aménagée, ne peut conduire elle aussi qu'à des difficultés supplémentaires.

Dans certains tribunaux où le nombre des jeunes magistrats atteint parfois ou dépasse la moitié de l'effectif total des juges, les stages représentent « la perte » d'un magistrat par mois sur une période de huit à dix mois. Cette perte s'ajoute aux vacances, aux congés de maternité des femmes juges et finit de désorganiser un appareil judiciaire à la limite de la rupture de ses possibilités.

Le problème de la féminisation du corps des magistrats mérite une réflexion. Il faut savoir, en effet, que sur un total de l'ordre de 5 000 magistrats, on compte actuellement 1 069 femmes. Elles seront plus de 1 500 en 1985 et représenteront d'ici quelques années, au rythme actuel de recrutement, près de la moitié du corps. Durant les dix premières années de leur activité professionnelle, les congés de maternité et les absences temporaires ajouteront, par la force des choses, aux difficultés actuelles.

Celles-ci se compliquent et se compliqueront dans les années à venir, par suite du rajeunissement du corps, du fait que si les vacances du premier groupe du second grade sont pourvues chaque année par les auditeurs de justice en fin de scolarité, en revanche le nombre de magistrats remplissant les conditions statutaires pour occuper les emplois auxquels ont vocation les juges du second groupe du second grade, restera très insuffisant.

En clair et à défaut de solutions hardies et rapides, tous ces faits conduiront très vite au **blocage des juridictions de jugement**.

La paralysie qui s'étend chaque jour davantage au niveau des tribunaux et des cours et qui entraîne des protestations et des grèves, par exemple à Blois celle des avocats, met en cause la crédibilité de la justice et, partant, de l'État.

Cette crédibilité serait encore plus atteinte si, pour faire face à une situation difficile, il devait être décidé qu'un certain nombre de litiges qui, jusqu'à maintenant, sont du ressort des tribunaux et des cours, dépendraient désormais de règlements et de barèmes. Il en irait de même s'il devait être décidé qu'il suffit d'attendre des temps meilleurs, en espérant que le corps des magistrats continuera à porter à bout de bras la justice.

Dans tous les cas et une fois de plus, le *perdant* serait le justiciable.

Il ne lui appartient pas de savoir : pourquoi dans tel tribunal le premier juge n'est pas remplacé depuis dix-huit mois, pourquoi le président muté le 1<sup>er</sup> janvier 1978 ne sera remplacé que le 1<sup>er</sup> février 1979 au tribunal d'instance, pourquoi un autre juge officiellement en poste exerce, en fait, ses fonctions ailleurs, pourquoi sept jeunes magistrats de ce tribunal ne seront pas à même, par suite des stages qu'ils ont à accomplir, de remplir le rôle qui est le leur.

Il appartient, en revanche, aux pouvoirs publics de prendre les moyens de remédier à une telle situation.

**La Commission des finances attire solennellement l'attention sur la gravité de la crise actuelle, le terme crise étant pris dans toute son acception.**

**Cette crise exige un examen approfondi des mesures concrètes, efficaces, tenant compte avant tout de l'intérêt des justiciables, d'autant qu'aux 590 emplois à créer, jugés nécessaires par la Chancellerie, s'ajoutent les 200 emplois actuellement vacants.**

*La mise à la disposition des juridictions  
de personnels supplémentaires.*

En 1979, il est prévu une création d'emplois du même ordre qu'en 1978 : 1 029 emplois :

- 72 emplois des corps des greffes, dont 2 destinés au corps enseignant de l'école des greffes ;
- 957 emplois des catégories C et D, dont 925 de dactylographes. Ces emplois permettront, en outre, l'intégration dans la fonction publique de vacataires recrutés en juillet 1977 au titre du pacte national pour l'emploi des jeunes.

**C. — La formation des futurs magistrats et secrétaires-greffiers.**

**1° LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS**

ANNEE	NOMBRE DE CANDIDATS au concours autorisés à se présenter.			NOMBRE de postes offerts.	NOMBRE d'auditeurs nommés (1) magistrats.
	Etudiants.	Fonction- naires.	Total.		
1969 .....	>	>	365	125	28
1970 .....	>	>	543	160	45
1971 .....	>	>	651	180	76
1972 .....	854	22	876	192	98
1973 .....	932	19	951	192	180
1974 .....	1 117	48	1 165	255	197
1975 .....	1 357	85	1 442	255	192
1976 .....	1 479	91	1 570	255	195
1977 .....	1 657	71	1 728	210	247

(1) Au titre de la formation antérieure de deux ans à l'année de nomination.

Le régime de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature a été modifié par le décret n° 74-447 du 14 mai 1974 ; la scolarité, d'une durée totale de vingt-huit mois, se divise en cinq phases, dont les quatre premières sont antérieures à la nomination des auditeurs à leur premier poste de magistrat et la dernière postérieure à cette nomination :

— la scolarité à Bordeaux (neuf mois, du 1<sup>er</sup> février au 31 octobre) ;

— le stage en juridiction dans un tribunal de grande instance (treize mois, du 1<sup>er</sup> novembre au 30 novembre) ;

— l'examen de classement et le choix d'un poste ;

— le stage de pré-affectation (deux mois) ;

— la formation complémentaire spécialisée : au cours des quatre années qui suivent leur installation dans les juridictions en qualité de magistrat, les anciens auditeurs de justice sont tenus d'accomplir des périodes de formation complémentaire spécialisée d'une durée totale de quatre mois.

Au niveau du recrutement, il semble que l'Ecole nationale de la magistrature rencontre quelques difficultés.

Il ressortirait effectivement du rapport du président des jurys des concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature que le concours externe 1977 s'est caractérisé par une baisse de qualité.

De fait, alors que le nombre de candidats était en augmentation par rapport à l'année précédente (1 728 candidats en 1977 contre 1 570 en 1976), et celui des places offertes en diminution (210 contre 255), le jury n'a estimé devoir retenir en définitive que 308 candidats.

D'une manière générale, il est souvent difficile d'expliquer les variations que l'on peut constater d'un concours sur l'autre. Elles peuvent tenir, autant à la qualité des candidats qu'au choix des sujets, du moins à l'écrit, et qu'à la plus ou moins grande sévérité des membres du jury.

Il ressortirait des constatations du jury que les candidats ont de grandes difficultés à « cerner » les sujets qui leur sont proposés et à les traiter d'une manière ordonnée.

Ils n'auraient, par ailleurs, qu'une idée imprécise de l'esprit dans lequel il leur est demandé d'aborder les différentes épreuves. L'expression serait, enfin, souvent défectueuse.

En fait, un double problème se pose : au niveau de la préparation des concours, dans la formulation des sujets d'épreuves.

— Sur le premier point, la Chancellerie va entreprendre une action :

« La préparation des concours est actuellement, pour l'essentiel, confiée aux instituts d'études judiciaires.

« Si la préparation dispensée par certains d'entre eux est satisfaisante, il en est différemment dans d'autres qui la limitent aux épreuves juridiques en négligeant les épreuves de culture générale et de synthèse.

« Un effort important d'information des instituts d'études judiciaires est actuellement entrepris par l'Ecole nationale de la magistrature qui envisage de passer des conventions avec certains d'entre eux pour leur apporter une aide pédagogique et financière.

« Il apparaît également souhaitable qu'une collaboration s'institue entre les instituts d'études judiciaires et les instituts d'études politiques en ce qui concerne la préparation des épreuves communes aux concours de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale d'administration, à savoir les épreuves de culture générale et de synthèse. »

— Sur le second point, il apparaît souhaitable de recommander aux jurys de prendre en considération, lors de la formulation des sujets d'épreuves qu'ils adressent à des candidats étudiants en droit qui ont souvent une approche différente et plus limitée que celle de magistrats ou de praticiens chevronnés du droit.

## 2° LE RECRUTEMENT DES SECRÉTAIRES-GREFFIERS

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales a prévu une période transitoire de dix années pour que soit réalisée la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des offices à fonctionnariser. Cette période s'est achevée le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

Au cours des dix années qu'a duré la période transitoire, 988 greffes ont été pris en charge par l'Etat. Sur l'ensemble des officiers publics qui les desservaient, 16 ont été intégrés dans la Magistrature et 616 ont été intégrés dans la Fonction publique. 356 ont donné leur démission sans solliciter leur intégration ou leur recrutement.

### Fonctionnaires et agents en fonction dans les services judiciaires.

CORPS (1)	1974	1975	1976	1977	1978
Greffiers en chef.....	1 040	1 083	1 088	1 119	1 123
Secrétaires-greffiers .....	3 345	3 478	3 526	3 702	3 872
Personnels de bureau des catégories C et D.	5 460	5 663	5 978	6 345	7 521
Conducteurs d'automobile.....	49	49	58	60	70
Personnels de service.....	142	142	146	146	165
Tctal .....	10 051	10 430	10 811	11 387	12 766

(1) Non compris les emplois de l'Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes.

En 1979, 72 emplois des corps des greffes seront créés ainsi que 957 autres emplois (cf. *supra*).

L'Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes (ENASG), créée par un arrêté du 29 avril 1974, a précisément pour objectif d'assurer la formation et le perfectionnement souhaitables : implantée à Dijon, elle a reçu la première promotion de greffiers en chef stagiaires en décembre 1974 et la première promotion de secrétaires-greffiers au début de l'année 1975. Ces promotions sont toutes deux sorties de l'Ecole dans le courant de l'année 1975.

Depuis 1976, il est organisé chaque année deux concours pour le recrutement des secrétaires-greffiers. Deux promotions sont donc sorties de l'Ecole en 1977.

En 1977 et en 1978 il a été organisé, en outre, un concours spécial destiné à pourvoir des postes vacants dans les ressorts des Cours d'appel de Paris et de Versailles.

L'effectif des promotions entrées à l'Ecole depuis sa création s'établit ainsi :

	1975	1976	1977	1978
Greffiers en chef.....	66	82	57	108
Secrétaires-greffiers .....	124	199	289	1 <sup>re</sup> session 139 2 <sup>e</sup> session (provisoire) 139 3 <sup>e</sup> session (provisoire) 100

Compte tenu de l'augmentation des effectifs, il est demandé d'augmenter de deux unités le personnel enseignant.

#### **D. — L'entretien et le fonctionnement des juridictions.**

Les dépenses de gros entretien et de fonctionnement des bâtiments judiciaires sont à la charge de leurs propriétaires.

C'est ainsi que sont à la charge de l'Etat les bâtiments de la Cour de cassation et de la Cour de sûreté de l'Etat, des Cours d'appel, ainsi que ceux des juridictions d'Alsace-Lorraine et des Territoires d'Outre-Mer.

Si on met à part le cas de l'Alsace-Lorraine, la charge de l'entretien des tribunaux de grande instance incombe aux départements, celle des tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes aux communes.

En 1977, la responsabilité de l'entretien des bâtiments civils judiciaires ayant été transférée du Ministère de la Culture et de l'Environnement au Ministère de la Justice, il a été créé, pour ces dépenses, un chapitre nouveau 35-11 « Services judiciaires. — Entretien des bâtiments ».

Parallèlement, les collectivités locales continuent à assumer les frais de fonctionnement des tribunaux de grande instance et d'instance, des cours d'assises (Métropole, sauf Alsace-Lorraine et Départements d'Outre-Mer) et des tribunaux de commerce et les dépenses à caractère immobilier (gros entretien), puisqu'elles sont propriétaires des bâtiments.

D'ores et déjà, l'Etat participe, pour partie et à un double titre, aux dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance :

— par la subvention qu'il verse aux collectivités locales en application du décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967 et dont le montant s'est élevé à 17,1 millions de francs en 1976 ;

— par une intervention directe pour l'équipement et la modernisation des secrétariats-greffes fonctionnarisés (7,4 millions de francs en 1976).

Le problème du transfert total à l'Etat des charges de fonctionnement des tribunaux de l'ordre judiciaire demeure à l'étude.

Le coût du transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance est évalué à un minimum de 350 millions de francs.

**Ce montant est exclusif :**

- **des dépenses d'investissement et d'entretien immobilier de ces juridictions ;**
- **des dépenses des personnels de services mis à leur disposition par les collectivités locales ;**
- **des dépenses des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce.**

**Dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement de la juridiction prud'homale (PAP n° 17, mesure n° 2), il est prévu que l'Etat prendra progressivement à sa charge le fonctionnement de cette institution. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1979 les secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes sont pris en charge par le budget de l'Etat : 17 millions de francs.**

**En outre, au titre de certaines dispositions de la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice, une mesure nouvelle de 71,2 millions de francs est prévue.**

## E. — Les équipements.

Dans le budget de 1979 la modernisation entreprise sera poursuivie.

### 1° LES LOGEMENTS DE FONCTION

(Chapitre 57-10.)

A ce titre, il est proposé une autorisation de programme de **1,6 million de francs** (contre 2,1 millions de francs en 1978) assortie de crédits de paiement de 2,1 millions de francs et qui serait ventilée de la manière suivante :

- acquisitions de terrains et immeubles ;
- grosses réparations : 1,6 million de francs.

### 2° LES OPÉRATIONS A LA CHARGE DE L'ÉTAT

(Chapitre 57-11.)

Une autorisation de programme d'un montant de 65,16 millions de francs et des crédits de paiement de 40 millions de francs sont inscrits pour 1979 contre respectivement 43,36 et 44,26 millions de francs en 1978.

Ainsi, on constate que l'an prochain sont notamment prévus :

	En millions de francs.
Construction de la Cour d'appel de Reims .....	17
Réaménagement de la Cour d'appel de Versailles (fin) .	3
Transfert d'une partie du Palais de justice de Paris . .	8
Modernisation de diverses cours d'appel .....	7,6
Tribunaux d'Alsace-Moselle .....	1,5
Etudes (Palais de justice de Bobigny notamment) ....	3

### 3° LES OPÉRATIONS A LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES MAIS SUBVENTIONNÉES PAR L'ÉTAT

(Chapitre 67-10.)

Il convient de rappeler que l'Etat est tenu de loger les cours d'appel, ainsi que les juridictions d'Alsace-Lorraine et des Territoires d'Outre-Mer. Par contre, la charge du logement des tribunaux de grande instance et de commerce ainsi que des cours d'assises incombe, selon la réglementation en vigueur, aux départements,

celle des tribunaux d'instance et du conseil de prud'hommes aux communes, en sorte que le rôle de la Chancellerie reste incitatif en la matière.

Les collectivités locales peuvent bénéficier, pour la réalisation des travaux d'équipement dans les bâtiments affectés à ces juridictions, de subventions dont l'octroi est opéré conformément aux dispositions du décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme des subventions d'investissement accordées par l'Etat ; ce décret a limité le taux de la participation financière de l'Etat entre 10 et 30 % de la dépense projetée.

Du fait de l'accroissement des crédits de subventions, la Chancellerie a pu concourir efficacement à un nombre plus grand d'opérations et surtout moduler son action en favorisant à la fois la construction d'ensembles judiciaires neufs et la rénovation des bâtiments anciens.

Parmi les opérations importantes subventionnées depuis 1975 figurent les cités judiciaires d'Annecy, de Montbéliard, de Saumur, dont la mise en service est prévue dans le courant de cette année, les extensions des palais de justice d'Angers, Chaumont, Marseille, Rochefort-sur-Mer et de Versailles, les constructions des tribunaux de Colombes, Juvisy, Manosque, Romans et Sannois. Enfin, l'effort concernant la rénovation des petites et moyennes juridictions a été accentué.

La dotation du chapitre 67-10, prévue en 1979, pour un montant de 48,6 millions de francs, sera utilisée, d'une part, au financement de la construction de la cité judiciaire de Rennes, dont l'avant-projet est prêt et des études préalables des cités judiciaires de Dijon, Draguignan, Lyon et Meaux, d'autre part à la poursuite d'opérations déjà engagées comme les extensions des palais de justice d'Angers, d'Alès, de Rouen, de Saint-Dizier et de Saint-Quentin, enfin aux lancements d'opérations dont les études sont en cours (relogement des juridictions d'Arras, réaménagement des tribunaux de Belfort, de Guingamp et de Narbonne, surélévation du Palais de justice de Tours, etc.).

Il est apparu par ailleurs souhaitable de renforcer la sécurité des bâtiments judiciaires en assurant leur mise en conformité avec les règlements de sécurité et la sûreté du personnel et du public.

## CONCLUSION

Le projet de budget soumis à la Haute Assemblée se caractérise, comme son examen le fait apparaître, par un indéniable effort pour régler certains des problèmes que connaît la justice.

Les améliorations constatées au niveau de l'éducation surveillée sont importantes, même si elles demeurent insuffisantes pour faire de ce service *le grand service de la protection judiciaire des mineurs* tant souhaité.

Les crédits affectés aux services pénitentiaires marquent surtout la volonté de développer les équipements. Le retard à rattraper exigeait un engagement dans cette voie. Pour qu'il soit significatif, l'effort entrepris devra au cours des années à venir se poursuivre et s'intensifier. Les équipements constituent une des clés de la politique pénitentiaire. L'autre, celle des personnels, suppose que dès l'année prochaine le renforcement des moyens et la modernisation des méthodes reçoivent des dotations suffisantes pour que soit dépassé le seuil actuel qui permet seulement le maintien à un niveau minimum de ce qui a été entrepris.

Le renforcement, au titre des services judiciaires, des personnels des greffes était nécessaire. La priorité qui lui a été reconnue — et qui permettra en outre l'intégration dans la fonction publique de vacataires recrutés en juillet 1977 au titre du pacte national pour l'emploi des jeunes — est parfaitement justifiée.

**Par contre, la situation du corps des magistrats apparaît comme nécessitant désormais la prise de mesures rapides et énergiques.**

Le blocage des juridictions, qui résulterait d'un report de ces mesures, serait catastrophique pour les justiciables et donc pour la justice. **Les Français perdraient toute confiance dans le pouvoir judiciaire qui fait déjà l'objet de vives critiques et de sévères reproches par suite de sa lenteur et de la manière dont la justice pénale est administrée dans trop de tribunaux.**

**Le problème n'est pas nouveau.**

Le 14 janvier 1975, lors de l'inauguration de l'école de Dijon, le Garde des Sceaux de l'époque déclarait :

« Si, dans quelque temps, nous pouvons mesurer en mois et non en semestres, voire en années, la durée de l'instance devant une juridiction quelconque, nous aurons fait faire un progrès décisif à la justice de notre pays. »

Aujourd'hui, et malgré l'effort consenti pour les greffes et les personnels d'exécution, il se pose — par suite de la situation que connaît le corps des magistrats — en termes encore plus aigus.

**La rupture de l'équilibre entre les moyens et la mission des juridictions de jugement l'explique. Son rétablissement passe par des revisions et l'adaptation de l'organisation judiciaire.**

**Ces revisions et cette adaptation sont urgentes.**

**A défaut, la justice faillirait à sa mission essentielle.**

**La Commission des Finances le souligne avec force et gravité, et de manière solennelle.**

\*  
\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du Ministère de la Justice.