

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi de finances pour 1979**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Kudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexes 27 et 28), 574 (tome I) et In-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 19) (1978-1979).

Loi de finances. — Education surveillée - Greffiers - Informatique - Justice - Magistrats - Régimes pénitentiaires - Services judiciaires - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
1. <i>Une croissance soutenue</i>	5
a) Progression du budget de la Justice par rapport à l'an dernier...	5
b) Augmentation de la part relative des crédits de la Justice par budget de l'Etat.....	6
2. — ... qui ne permet toutefois pas de faire face à l'accroissement des tâches ..	6
a) Rigidités dans la structure du budget de la Justice.....	6
b) Priorités retenues pour 1979.....	7
I. — Les services judiciaires : des progrès partiels	9
1. — <i>Le bilan satisfaisant des greffes</i>	9
a) Le personnel	9
Les agents techniques de bureau.....	9
Les greffiers en chef et secrétaires-greffiers.....	10
b) Le fonctionnement	11
L'allégement des tâches comptables.....	11
La rationalisation des méthodes de travail.....	12
2. — <i>La situation alarmante des juridictions</i>	13
a) Les bâtiments judiciaires.....	13
Les opérations de construction et de rénovation en cours ou prévues	13
Le problème du transfert des charges des collectivités locales à l'Etat	14
b) Les magistrats.....	16
La crise des effectifs.....	16
Les remèdes	18
II. — Les services pénitentiaires : des moyens insuffisants pour des objectifs ambitieux	20
1. — <i>L'amélioration insuffisante des moyens</i>	20
a) Les personnels pénitentiaires.....	20
Les effectifs.....	20
Le statut et la formation.....	22
b) Les équipements.....	24
Développement des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires	24
Réhabilitation des établissements existants.....	25

	Pages.
2. — <i>L'inadaptation des moyens aux objectifs de la politique criminelle.</i>	26
a) Réviser les conceptions sur la prison.....	27
Lutter contre le désœuvrement.....	27
Préparer la réinsertion sociale.....	30
b) Aménager ou éviter la prison.....	34
Les aménagements de la détention.....	34
Les alternatives à l'incarcération.....	35
III. — Les services de l'éducation surveillée : la nécessité de préserver les finalités de la protection judiciaire de la jeunesse.....	38
1. — <i>Les besoins</i>	39
a) Les besoins en hommes.....	39
Les personnels de l'éducation surveillée.....	39
Les magistrats de la jeunesse.....	41
b) Les besoins en équipements.....	42
Structures d'hébergement	42
Les équipements de base des juridictions pour enfants.....	43
2. — <i>Un retard difficile à combler</i>	43
a) L'inadaptation des moyens aux objectifs.....	43
Echec relatif de l'action éducative.....	43
Priorité des mesures éducatives sur les sanctions pénales.....	44
b) Vers une meilleure coordination des politiques de la jeunesse délinquante ou en danger.....	45
Coordination entre secteurs public et privé.....	45
Concertation interministérielle.....	46
IV. — L'informatique : stabilisation des crédits pour l'informatique judiciaire et mise en place de la Commission informatique et libertés.....	47
1. — <i>L'informatique judiciaire</i>	47
2. — <i>La Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	48
Annexes :	
I. — <i>Les services judiciaires</i>	51
1. — Liste des commissions et tâches annexes des magistrats.....	51
2. — Bilan de l'institution des juridictions spécialisées en matière économique et financière.....	51
3. — Bilan d'application de la nouvelle loi sur le divorce.....	52
4. — Pratique du recrutement latéral depuis 1970.....	53
II. — <i>Les services pénitentiaires et la politique criminelle</i>	55
5. — L'enseignement dans la prison.....	55
6. — Statistiques sur les diplômes délivrés en prison.....	56
7. — Effectifs et rôle des juges de l'application des peines.....	56
8. — Instruction du garde des sceaux du 15 mai 1975 pour le fonctionnement des prisons ou quartiers de sécurité renforcée	57
9. — Instruction du 12 juillet 1978 du directeur de l'Administration pénitentiaire relative au règlement applicable dans les cellules ou quartiers de plus grande sécurité....	62

	Pages.
10. — L'extradition	67
11. — L'espace judiciaire européen.....	68
III. — <i>Les services de l'éducation surveillée</i>	69
12. — Evolution des conceptions en matière d'établissements de l'éducation surveillée.....	69
13. — Circulaire du garde des sceaux du 14 février 1978 relative aux missions dévolues aux services éducatifs dans le cadre des recommandations du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance.....	70
14. — Circulaire du garde des sceaux du 2 novembre 1978 sur l'incarcération des mineurs de seize ans.....	71
IV. — <i>Informatique</i>	73
15. — Composition de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.....	73

Mesdames, Messieurs,

La progression des crédits du Ministère de la Justice pour 1979 traduit la poursuite de l'effort entrepris l'an dernier. La satisfaction que procure cette constatation est même accrue lorsque l'on compare la croissance du budget de la Justice à celle du budget de l'Etat.

1. — Une croissance soutenue...

a) Progression du budget de la Justice par rapport à l'an dernier.

Avec un total de 4,7 milliards de francs, au lieu de 3,9 milliards l'an dernier, les crédits du Ministère de la Justice progressent de 20,58 %. Bien que légèrement inférieure à celle de l'an dernier (qui était de 24,7 %), cette majoration est d'autant plus marquante que pour la première fois la part des crédits de la Justice dans le budget de l'Etat atteint le seuil symbolique de 1 %.

Cette évolution positive se traduit :

— au niveau des **dépenses ordinaires** qui, atteignant près de 4,4 milliards de francs, s'accroissent de 19,20 % (dont 9,14 % au titre des seules mesures nouvelles) par rapport à 1978 ;

— et surtout au niveau des **dépenses en capital** dont la forte augmentation répond à un souci de rattrapage du retard accumulé dans le domaine des équipements. Ces dépenses connaissent une progression sensible, aussi bien en autorisations de programme (+ 46,41 %) qui s'élèvent à 340 millions de francs, qu'en crédits de paiement (+ 43,52 %) dont le montant est de 318 millions de francs.

Le bilan des **créations nettes d'emplois**, en augmentation de 4,36 %, est également satisfaisant. Le chiffre de 1 641 emplois nouveaux pour 1979 est certes inférieur à celui de 1978 (où 2 071 emplois avaient été créés) ; mais il est aussi nettement supérieur à la moyenne des créations d'emplois enregistrées depuis dix ans (1 386). Ces nouveaux postes budgétaires vont notamment permettre d'offrir à la majorité des vacataires recrutés en juillet 1977 la possibilité d'être intégrés dans la Fonction publique.

(1) Compte non tenu des 235 emplois destinés à l'intégration des secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes.

b) Augmentation de la part relative des crédits de la Justice par rapport au budget de l'Etat.

Ainsi que le révèle le rapport présenté par M. Sprauer au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale (1), la progression du budget de la Justice, depuis le début de la précédente législature, a été nettement supérieure à celle du budget général de l'Etat. De 1973 à 1979, en effet, le premier a plus que triplé, tandis que le second a été seulement multiplié par 2,3.

Il en est résulté un accroissement notable de la part du budget de la Justice dans l'ensemble des crédits de l'Etat. Egal à 0,71 % du budget de l'Etat, en 1973, le budget de la Justice en représente aujourd'hui un peu plus de 1 % (1,02 % très précisément).

Certes, la situation de pénurie du Ministère de la Justice imposait un tel effort financier. Celui-ci n'en est pas moins remarquable, notamment du point de vue de la **progression des effectifs**. Passant de 31 359 à 39 267 (2) le personnel dépendant de la Chancellerie a augmenté de 25 % alors que, dans le même temps, les emplois de la Fonction publique ne progressaient que de 10 %. Autre pourcentage significatif : les créations d'emplois du budget de la Justice pour 1979 représentent 12 % des emplois nouveaux figurant au budget de l'Etat.

Le niveau élevé du taux de **progression des investissements** mérite également de retenir l'attention. En effet, s'il n'y a que cinq points de différence environ entre l'augmentation du budget de la Justice (— 20,58 %) et celui du budget général de l'Etat (+ 15 %), de 1978 à 1979, l'écart est beaucoup plus considérable au niveau des investissements. Ainsi qu'on l'a vu le budget d'équipement de la Justice augmente de 46 %, tandis que les dépenses civiles en capital de l'Etat ne progressent que de 8,3 %.

2. — ... qui ne permet toutefois pas de faire face à l'accroissement des tâches.

a) Rigidités dans la structure du budget de la Justice.

L'augmentation rapide du volume des affaires jugées par les tribunaux (+ 55 % de 1974 à 1977), l'accroissement de la population pénale (+ 25 % de 1974 à 1977), l'importance du nombre des mineurs pris en charge par les services de l'Education surveillée (plus de 160 000 répartis entre le secteur privé et le secteur public) justifieraient des mesures d'envergure pour permettre à l'administration de la Justice de remplir ses missions.

(1) Rapport n° 570 Assemblée Nationale (sixième législature) sur le projet de loi de finances pour 1979, année n° 27, Justice, page 8.

(2) 39 502 compte tenu des créations de postes dans les greffes des conseils de prud'hommes.

Or, quelque soit par ailleurs la progression des crédits mis à la disposition de la Chancellerie, celle-ci ne dispose que d'une marge de manœuvre fort étroite pour engager de nouvelles actions. La structure particulière du budget de la Justice ne donne pratiquement aucune possibilité de redéploiement des crédits :

— tout d'abord, le budget de la Justice est avant tout — pour plus de 94 % — un budget de fonctionnement consacré, pour les deux tiers, aux dépenses de personnels :

— une autre particularité, corrélative de la première, réside dans la faiblesse des crédits d'investissement qui ne représentent que 5,68 % du budget total. Comme l'avait indiqué le Garde des Sceaux devant le Sénat lors de la discussion du budget de son ministère en décembre dernier (1), « le budget d'investissement du Ministère de la Justice est, en gros, celui d'une direction départementale de l'équipement dans un département moyen ». C'est dire que les moyens d'équipement du Ministère de la Justice sont des plus réduits :

— enfin, il faut souligner que 15 % environ des crédits de ce Ministère ont un caractère évaluatif (frais de justice, loyers, réparations civiles) et provisionnel (entretien des détenus et des mineurs), ce qui rend aléatoire le rythme de consommation des crédits inscrits au budget primitif.

b) **Priorités retenues pour 1979.**

Dans le souci d'éviter un saupoudrage des crédits, qui ne se serait traduit par aucun progrès sensible, le Gouvernement a choisi de retenir un certain nombre de priorités :

1° L'action entreprise, l'an dernier, pour **renforcer le personnel des greffes** est poursuivie puisque sur 1 641 emplois nouveaux, plus de 1 100 sont destinés aux fonctionnaires des greffes ;

2° L'accent est également mis sur la **rénovation et la construction d'établissements pénitentiaires**. Certaines prisons, en effet, sont dans un état de vétusté et de surencombrement indigne de notre époque ;

3° Ainsi que l'engagement en avait été pris l'an dernier (2), un effort, moins important qu'on ne l'attendait, il est vrai, est consenti en faveur de **l'éducation surveillés**. Le budget de fonctionnement permettra un recrutement accru de personnels par rapport à l'an dernier (173 contre 138). Mais c'est surtout au niveau des dota-

(1) *Journal officiel*, Débats Sénat, du 6 décembre 1977, page 3519.

(2) *Journal officiel*, Débats Sénat, du 6 décembre 1977, page 3523.

tions d'équipement (qui passent de 27,5 millions de francs à 37 millions de francs) que sont enregistrés les progrès les plus sensibles. Il s'agit essentiellement de doter d'un équipement de base plusieurs juridictions pour enfants et de réaménager ou de moderniser divers établissements déjà anciens.

A côté des aspects positifs de ce budget demeurent d'importantes **zones d'ombre**. Elles sont dues notamment :

— à l'insuffisance du nombre des magistrats et des personnels techniques chargés de les assister (dactylographes, en particulier). Des dispositions légales tombent en désuétude faute de magistrats pour les appliquer ;

— à la faiblesse des moyens mis en œuvre pour mener à bien la politique criminelle et pénitentiaire qui est en régression par rapport aux objectifs que s'était fixée la réforme pénitentiaire de 1945 ;

— au retard considérable pris en matière d'éducation surveillée.

I. — LES SERVICES JUDICIAIRES : DES PROGRES PARTIELS

1. — Le bilan satisfaisant des greffes.

a) Le personnel.

Les agents techniques de bureau.

Sans doute l'effort le plus sensible est-il encore cette année (1) consenti en faveur du personnel des greffes qui bénéficient de plus des deux tiers des créations d'emplois (plus de 1 105 sur 1 641 emplois nouveaux). Ces emplois sont en grande majorité destinés aux personnels d'exécution puisque sur les 1 105 emplois créés dans le budget de 1979, on compte 964 agents techniques de bureau (soit 88 %).

Ces quelque 1 000 créations de postes ne se traduisent cependant pas par un nombre équivalent d'emplois supplémentaires ; en effet, la moitié d'entre eux environ ont pour objet de permettre l'intégration dans la fonction publique des vacataires, recrutés en juillet 1977 au titre du pacte national pour l'emploi. La **politique de recrutement d'agents vacataires** au Ministère de la Justice peut être considérée comme une réussite. En effet, les 1 100 agents (500 agents temporaires et 600 vacataires) recrutés dans le cadre des mesures prises pour faciliter l'emploi des jeunes se sont, en quelque sorte, formés « sur le tas », et maintenant, l'administration est en mesure d'offrir un emploi stable à ceux qui sont les plus aptes à assumer leurs fonctions ; c'est ainsi que :

— nombre d'entre eux ont eu l'occasion au cours de l'année 1978 de voir consolider leur situation par une nomination soit en qualité d'auxiliaire de bureau, soit en qualité de fonctionnaire à la suite de concours organisés pour le recrutement de commis et de sténodactylographes ;

— quant aux 491 agents encore vacataires, ils auront, dans leur majorité, la possibilité, avant la fin de l'année, d'accéder, après un examen ouvert au siège de chaque cour d'appel, aux fonctions d'agents de bureau.

(1) Depuis 1976, plus de 3 000 emplois ont été créés dans les greffes

Quoi qu'il en soit l'effectif budgétaire de 7 521 agents des catégories C et D en 1978 reste encore insuffisant compte tenu de l'accroissement considérable des tâches des greffes.

Il conviendra par conséquent de ne pas relâcher l'effort entrepris ces dernières années.

Les greffiers en chef et les secrétaires-greffiers.

Les besoins en greffiers en chef et en secrétaires-greffiers, déjà moins criants que ceux concernant les personnels d'exécution, devraient pouvoir être satisfaits grâce aux promotions qui sortent chaque année de l'**Ecole nationale d'application du secrétariat-greffe** (ENASG).

Créée en 1974, cette école, installée à Dijon, assume une triple mission : école de formation professionnelle pour les greffiers en chef et secrétaires-greffiers stagiaires, elle organise également des sessions de formation permanente (depuis 1977) et administre (depuis 1976) les centres de préparation aux concours des greffes qui existent dans le ressort de la quasi-totalité des cours d'appel.

Les effectifs des promotions de l'ENASG sont en constante augmentation. Depuis 1975 :

— ils ont doublé (en passant de 58 à 108) en ce qui concerne les greffiers en chef :

— ils ont triplé (en passant de 124 à 362) en ce qui concerne les secrétaires-greffiers.

Un tel accroissement s'est avéré d'autant plus nécessaire qu'à la suite de la loi du 30 novembre 1965 sur la **fonctionnarisation des greffes**, plus d'un tiers des titulaires de charges ont démissionné ou refusé les propositions d'intégration qui leur ont été faites. Cette réforme, mise en œuvre progressivement au cours d'une période de dix ans, est aujourd'hui achevée (1). Sur les 988 greffiers pris en charge par l'Etat, elle a permis l'intégration de 616 d'entre eux comme greffiers en chef ou secrétaires-greffiers et de 16 d'entre eux dans la magistrature.

Le nombre des intégrations prononcées en application de la loi du 30 novembre 1965 paraît peu important si l'on considère l'effectif global des secrétariats-greffes égal, pour 1978, à 4 995 emplois (dont 1 123 greffiers en chef et 3 872 secrétaires-greffiers).

(1) Conformément aux dispositions de la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice qui a mis fin à la gestion provisoire des offices des derniers greffiers titulaires de charge.

Pour 1979, il est prévu de créer 72 emplois de secrétaires-greffiers, dont deux seront affectés comme enseignants à l'école des greffes.

A ces 72 emplois, il convient d'ajouter les 235 postes de **secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes**, dont la prise en charge par l'Etat est prévue dans le projet de réforme actuellement en cours de discussion (1). A cet égard, on doit signaler que l'Assemblée Nationale a adopté un amendement du Gouvernement (2) tendant à répartir les 17 millions de francs de crédits inscrits à titre provisionnel pour la rémunération de ces personnels dans les chapitres budgétaires adéquats.

Cette mesure financière est heureuse ; mais assurera-t-elle un fonctionnement satisfaisant des secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes ? Il est permis d'en douter. Tout donne à penser, en effet, que le personnel des greffes des conseils de prud'hommes sera nettement insuffisant, en raison non seulement de l'augmentation très rapide du nombre des litiges portés devant ces juridictions, mais surtout de l'extension considérable de leurs compétences. (On doit garder en mémoire qu'actuellement les tribunaux d'instance ont à connaître plus d'un tiers des affaires qui relèvent en principe des juridictions prud'homales.)

Dans les budgets à venir, toutes dispositions nécessaires devront donc être prises pour éviter un blocage de l'institution prud'homale auquel la réforme en cours a précisément pour objet de remédier.

b) **Le fonctionnement.**

L'allégement des tâches comptables.

L'amélioration du fonctionnement des greffes ne passe pas seulement par un accroissement des effectifs, mais également par un allégement des tâches.

(1) Le projet de loi (n° 321), déjà adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, prévoit notamment :

- de doter chaque département d'un conseil de prud'hommes ayant compétence sur l'ensemble de la circonscription administrative ;
- d'étendre la compétence de ces juridictions à l'ensemble des différends individuels nés du contrat de travail.

Les frais de fonctionnement des conseils de prud'hommes seraient, en outre, progressivement pris en charge par l'Etat, le personnel des secrétariats-greffes de ces juridictions devant être intégré dans le corps des fonctionnaires de la justice.

(2) Cf. *Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale du 25 octobre 1978, page 6562.

C'est pour cette raison (plus encore que dans le but d'ouvrir plus largement l'accès à la justice) qu'ont été supprimés, par la loi du 30 décembre 1977 la plupart des **frais de justice** auparavant perçus par l'Etat.

Cette réforme, tout en débarrassant les greffes de leurs tâches comptables les plus fastidieuses, a entraîné des charges accrues pour le budget. Un crédit de 80,25 millions de francs (sur les 221,16 millions de francs de mesures nouvelles) a ainsi été inscrit pour permettre :

— le versement à la Caisse nationale des barreaux français des droits de plaidoirie désormais pris en charge par l'Etat en matière d'aide judiciaire et de commission d'office (9 millions de francs) ;

— l'allocation d'une subvention compensatoire aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle (1,52 million de francs) ;

— le versement d'une subvention au fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat qui remplace la taxe parafiscale (65.73 millions de francs).

On peut espérer que ces dépenses supplémentaires seront compensées par une amélioration du recouvrement des amendes pénales dont 200 à 300 millions de francs se trouvent perdus chaque année par le jeu de la prescription.

La rationalisation des méthodes de travail.

Deux types d'actions sont actuellement menés pour accroître l'efficacité des greffes :

1° Des études ont été entreprises depuis 1977 afin d'*uniformiser les documents de base* (répertoire général des affaires dont la juridiction est saisie et registre d'audience dont la tenue est obligatoire en vertu du nouveau code de procédure civile). Le répertoire général, notamment, sera tenu, non plus sur registre, mais sur fiches normalisées.

Le nouveau système, expérimenté dans les tribunaux du ressort de la cour d'Orléans, sera généralisé en 1979 pour l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance et en 1980 pour les tribunaux d'instance.

D'après les indications contenues dans le « budget de programmes » du Ministère de la Justice (page 82), « des recherches de même nature seront faites en 1979 pour les procédures prud'homales et les baux ruraux d'une part, et, d'autre part, pour les procédures pénales ».

Ces réformes purement techniques ont pour objet d'accélérer les procédures et de donner une connaissance statistique plus précise de l'activité juridictionnelle :

2° Dans le même ordre d'idées, le *développement de l'informatique de gestion* vise à améliorer la qualité du service rendu dans les greffes.

L'automatisation des bureaux d'ordre pénaux, déjà effective à Nanterre, Créteil et Paris, se poursuivra en 1979 à Versailles avant de s'étendre dans les années à venir à tous les tribunaux de la région parisienne (Evry, Pontoise et Bobigny).

Le service informatique (1) du Ministère de la Justice assure par ailleurs l'édition de la majeure partie des ordonnances pénales (500 000 par an) pour le compte des tribunaux de police de la Région parisienne :

3° Enfin, l'*expérience de micro-informatique* menée actuellement dans neuf juridictions (les tribunaux de grande instance de Nevers, Clermont-Férrand, Grenoble, Saint-Nazaire, Orléans, Tours, Blois, Mulhouse et Nantes) sera étendue à l'ensemble des juridictions de taille moyenne (à raison d'une douzaine par an). Ces micro-ordinateurs rendent possible l'édition automatique de toutes les pièces du dossier pénal (depuis sa phase initiale jusqu'à l'exécution des peines).

2. — La situation alarmante des juridictions.

a) Les bâtiments judiciaires.

Les opérations de construction et de rénovation en cours ou prévues.

Les crédits destinés au financement des **opérations à la charge de l'État** (chapitre 57-11, article 20) marquent une progression sensible. Passant de 1978 à 1979 de 22,4 millions de francs à 43,16 millions de francs en autorisations de programmes, ils devraient permettre :

— le financement de la construction de la Cour d'appel de Reims. Créée il y a plus de dix ans (2), cette juridiction est installée dans des conditions inacceptables, dans les locaux mêmes de l'hôtel de ville (17 millions de francs) ;

(1) Tant l'informatisation des bureaux d'ordre pénaux que l'édition des procédures d'ordonnances pénales de la Région parisienne sont assurées à l'aide d'un ordinateur de modèle Iris 80 installé au Centre informatique de traitement de Versailles.

(2) Décret du 20 décembre 1967.

— l'achèvement des travaux de réaménagement de la Cour d'appel de Versailles (3 millions de francs) ;

— l'achèvement du transfert de certains services du tribunal de grande instance de Paris dans l'annexe de la rue Ferrus dans le 14^e arrondissement (8 millions de francs) ;

— le lancement des études préalables du palais de justice de Bobigny (3 millions de francs) ;

— la modernisation de diverses cours d'appel (dont Paris et Metz) (7.66 millions de francs) .

— enfin la poursuite des travaux de rénovation des tribunaux d'Alsace-Lorraine (1 million de francs).

Il est par ailleurs envisagé de construire à Dijon un nouveau bâtiment pour abriter l'Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes. Cette opération justifie l'inscription de 22 millions de francs d'autorisations de programme (chapitre 57-11, article 30).

Les subventions allouées aux collectivités locales (chapitre 67-10) connaissent elles aussi un accroissement notable, puisqu'elles passent de 40 à 43,6 millions de francs en autorisations de programme et de 25 à 33 millions en crédits de paiement. Ces subventions contribueront en particulier :

— au lancement d'opérations nouvelles telle la construction de la cité judiciaire de Rennes dont l'avant-projet est prêt ;

— à la poursuite d'opérations déjà engagées, notamment à Angers et à Marseille ;

— à la réalisation des travaux nécessaires pour renforcer la sécurité des bâtiments judiciaires et la sûreté du personnel et du public .

Le problème du transfert des charges des collectivités locales à l'Etat.

En l'état actuel, la répartition des charges en matière de justice entre les collectivités locales et l'Etat s'effectue de la manière suivante :

— *l'Etat* est tenu de loger les cours d'appel, les juridictions d'Alsace-Lorraine ainsi que les juridictions des Territoires d'Outre-Mer ;

— les *départements* ont la charge des tribunaux de grande instance et des cours d'assises ;

— quant aux *communes*, elles financent les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes.

Pour la réalisation des **travaux d'équipement** concernant les juridictions dont le financement leur incombe, les collectivités locales peuvent bénéficier, conformément au décret n° 72-196 du

10 mars 1972, de subventions de l'Etat à un taux compris entre 10 et 30 %. On peut en déduire que lorsque le Ministère de la Justice accorde 48,6 millions de francs de subventions d'équipement, comme c'est le cas cette année, ce sont en réalité quelques 200 millions de francs d'investissements qu'il est prévu de réaliser dans les bâtiments judiciaires des collectivités locales.

Une telle somme n'est certes pas négligeable. Toutefois, elle reste notoirement insuffisante face aux besoins actuels. La mission qu'a récemment effectuée une délégation de la Commission des Lois fut l'occasion d'en avoir la confirmation. *Le palais de justice de Marseille*, par exemple, construit en 1862, alors que le tribunal civil comprenait trois chambres et dix-huit magistrats, est foncièrement inadapté à l'activité d'un tribunal qui comporte aujourd'hui onze chambres et cent trois magistrats (en nombre d'ailleurs insuffisant). A tel point que les services et les chambres du tribunal de grande instance de Marseille ont dû être dispersés à travers la ville dans cinq bâtiments différents. Cette situation présente de graves inconvénients pour les magistrats, avocats et auxiliaires de justice. Elle est aussi la source de décisions par défaut, rendues à la suite d'erreurs commises par les justiciables au sujet de l'emplacement de la juridiction devant laquelle ils sont cités. La solution prévue pour y porter remède paraît exiger encore de longs délais.

La situation du *tribunal de grande instance de Bordeaux* ne paraît pas plus enviable, les magistrats étant contraints d'installer leurs bureaux dans les couloirs ou les halls d'un palais de justice trop exigu et dont l'état d'entretien paraît avoir été négligé par son propriétaire pendant plusieurs années. De nombreux autres exemples, tout aussi éloquents, pourraient être cités. Sous peine de déconsidérer la justice aux yeux des citoyens, cette situation ne peut se prolonger.

Un projet de loi-cadre tendant à redéfinir les compétences et les charges respectives de l'Etat et des collectivités locales devrait être déposé, lors de la prochaine session.

Il convient que ce texte apporte une solution au problème de la répartition des dépenses judiciaires. Le transfert à l'Etat des charges de *fonctionnement* des tribunaux semble acquis (ainsi d'ailleurs que l'avait décidé un Conseil des Ministres dès 1970).

En matière d'*équipement*, en revanche, l'incertitude demeure. Va-t-on s'orienter vers une solution du type de celle qui avait été retenue par l'ordonnance de 1944 portant transfert à l'Etat des dépenses d'équipement des établissements pénitentiaires ? Quelle que soit la décision adoptée, il est indispensable que l'Etat aide

davantage les communes et les départements à rénover un patrimoine à l'évidence inadapté aux besoins de l'administration de la justice.

Selon des estimations récemment effectuées d'après les comptes administratifs des collectivités locales, les **dépenses de fonctionnement** des tribunaux d'instance et de grande instance assumées par ces dernières représenteraient plus de 370 millions de francs (1).

La prise en charge de ces frais par l'Etat, ajoutée à celle des dépenses d'équipement immobilier et des dépenses afférentes aux conseils de prud'hommes, nécessitera dans les années à venir une augmentation sans précédent des crédits de la justice.

b) **Les magistrats.**

La crise des effectifs.

La France de 1978 compte moins de magistrats qu'en 1830. Il y avait à l'époque 6 000 magistrats pour 30 millions d'habitants ; il n'y en a plus aujourd'hui que 5 000 pour plus de 53 millions d'habitants.

Les effectifs budgétaires dans la magistrature sont actuellement de 5 128 répartis comme suit :

- 150 à la Cour de cassation ;
- 891 dans les trente cours d'appel de la Métropole ;
- 3 765 dans les tribunaux de grande instance de la Métropole ;
- 146 dans les tribunaux d'instance ;
- 133 dans les cours et tribunaux des Départements d'Outre-Mer ;
- 43 dans les juridictions des Territoires d'Outre-Mer.

Ils sont notoirement insuffisants au regard notamment de l'évolution des litiges portés devant les tribunaux. De 1974 à 1977, en effet, le nombre des affaires civiles et pénales jugées par l'ensemble des juridictions a augmenté de plus de 55 % (passant de 3,38 millions à 5,28 millions, alors que dans le même temps l'effectif des magistrats affectés dans lesdites juridictions ne progressait que de 6 % environ (passant de 4 772 à 5 054).

Il en résulte un véritable engorgement des juridictions à tous les niveaux :

(1) Compte non tenu des dépenses immobilières évoquées plus haut, ni des dépenses de personnel de service mis à la disposition de ces juridictions par les collectivités locales, ni des dépenses de conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce.

C'est ainsi que le dernier rapport de la **Cour de cassation** met l'accent sur les difficultés grandissantes que rencontre cette dernière du fait de son encombrement. Le nombre des affaires restant à juger en fin d'année y est de plus en plus important ; il était de 10 978 en 1977 contre 9 920 en 1976 pour les chambres civiles, et de 2 374 en 1977 contre 2 185 en 1976 pour la chambre criminelle. La cour est dans l'impossibilité de combler ce retard et il est déjà remarquable qu'elle réussisse à traiter en un seul mois un nombre d'affaires égal à celles qu'elle enrôle en quatre mois

Les **tribunaux de grande instance** sont dans une situation comparable, d'autant qu'à l'heure actuelle 130, sur un total de 181, fonctionnent en-dessous de leurs effectifs budgétaires. En janvier 1979, après la nomination des auditeurs de justice, ce nombre sera ramené à 87, soit près de la moitié des tribunaux concernés, ce qui est encore beaucoup trop.

Quant aux **Cours d'appel**, elles sont pour la plupart d'entre elles au bord de l'asphyxie.

On ne doit pas s'étonner dans ces conditions de l'allongement constant des procédures, voire d'une certaine inefficacité de la justice qui nuit à la crédibilité indispensable de l'institution.

Deux exemples qui intéressent l'un la phase de l'instruction l'autre l'exécution des condamnations sont particulièrement parlants à cet égard.

Au niveau de l'instruction, le président de la chambre d'accusation a la charge, en vertu de l'article 220 du Code de procédure pénale, de s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction en vérifiant notamment les conditions dans lesquelles les juges d'instruction sont appelés à délivrer des commissions rogatoires et en veillant à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié. Accaparé par la présidence d'une juridiction saisie d'un nombre croissant de recours, le président de la chambre d'accusation n'est pas en mesure de remplir ce rôle d'animation. Or, il est indispensable de revaloriser ses pouvoirs de protection de la liberté du citoyen.

Les délais d'information judiciaire sont par ailleurs de plus en plus longs si bien que les juges d'instruction sont parfois contraints de mettre en détention provisoire des inculpés qui normalement devraient pouvoir échapper à l'incarcération (1). Il n'est en effet pas acceptable que sur un total de 35 258 détenus (au 1^{er} juillet 1978), on compte 15 117 prévenus (soit 43 %). D'après le plan établi

(1) La réforme mise en œuvre par la loi du 6 août 1975 ne paraît pas avoir donné les résultats escomptés car le nombre des détentions provisoires par rapport au nombre d'inculpations prononcées est passé de 38,8 % en 1976 à 43 % environ en 1978. En outre, on ne constate pas de limitation de la durée de ces détentions.

en 1975 par le Comité de l'inventaire présidé par M. Vassogne, ce sont au moins 17 postes de président de chambre d'accusation qu'il conviendrait de créer.

A l'autre bout de la chaîne pénale, c'est-à-dire **au niveau de l'exécution des peines**, la situation n'est pas plus satisfaisante. C'est au ministère public qu'il appartient de poursuivre l'exécution des jugements devenus définitifs (art. 707 du Code de procédure pénale). A cet effet, il serait nécessaire qu'il existât dans chaque parquet un **substitut spécialement chargé de l'exécution des peines**, ce qui est loin d'être le cas.

De même l'institution du **juge de l'application des peines**, qui répond au souci de favoriser le reclassement des condamnés, ne peut-elle être correctement appréciée que si l'on tient compte des difficultés que rencontrent ces magistrats pour assumer leur mission.

L'effectif réel de 190 juges de l'application des peines est en effet totalement insuffisant au regard de quelque 20 000 détenus (1) et 63 000 probationnaires ou libérés conditionnels dont ils ont la charge. Il apparaît encore plus dérisoire lorsque l'on sait que fort peu de juges de l'application des peines exercent leurs fonctions à temps complet (cf. annexe 7).

La bonne marche des services de l'exécution des peines implique que chaque tribunal soit doté d'un ou plusieurs postes de juges de l'application des peines et de substituts chargés de l'exécution des peines afin que ces deux magistrats puissent exercer leurs fonctions en étroite collaboration. Il est donc regrettable que le programme d'action prioritaire n° 16 (Développer la prévention et l'action sociale volontaire) dont l'objet est notamment l'amélioration du fonctionnement des services de l'exécution des peines, subisse d'importants retards dans son application.

La crise des effectifs dans la magistrature aboutit à un véritable blocage de l'institution judiciaire. Elle fait en particulier obstacle à l'application des réformes votées par le Parlement. C'est ainsi, par exemple, que la loi du 6 août-1975 qui a institué des **juridictions spécialisées en matière économique et financière**, afin de permettre à la justice de lutter avec plus d'efficacité contre la délinquance économique et financière, est pratiquement restée lettre morte (cf. annexe 2).

Les remèdes.

Avec quinze créations de postes (douze conseillers de cours d'appel et trois substituts), le budget de 1979 est le plus timide qu'ait connu le Ministère de la Justice en ce domaine depuis au moins dix ans.

(1) Les juges de l'application des peines n'ont la charge que des condamnés définitifs, à l'exclusion des prévenus.

Le Gouvernement a, en effet, estimé inutile de créer des emplois alors même que nombre de postes de magistrats restent vacants en cours d'année. On escompte, en effet, 512 **vacances d'emplois** au 31 décembre 1978, ce chiffre devant toutefois être ramené à 238 après la nomination, en janvier 1979, de 274 auditeurs de justice qui sortiront de l'École nationale de la magistrature (ENM).

Le phénomène des vacances d'emplois n'est pas une anomalie. Il est d'ailleurs d'importance comparable au Ministère de la Justice et dans les autres administrations. Toutefois, il a des conséquences particulièrement préjudiciables sur le fonctionnement des juridictions dans la mesure où celles-ci disposent d'effectifs budgétaires à l'origine très insuffisants.

Des mesures seront prochainement prises qui devront permettre de limiter le nombre et la durée de ces vacances d'emplois. Un projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature, actuellement soumis au Parlement, prévoit d'instituer une périodicité des mises à la retraite des magistrats (excepté les magistrats hors hiérarchie). D'après ce texte, les magistrats frappés par la limite d'âge seront appelés à demeurer en fonctions soit jusqu'au 31 juin, soit jusqu'au 31 décembre, selon qu'ils atteindront soixante-cinq ans au premier ou au second semestre de l'année. Cette réforme évitera la désorganisation des juridictions qu'entraîne l'échelonnement des mises à la retraite tout au long de l'année. Elle sera complétée par la création de deux sorties annuelles de l'École nationale de la magistrature, à des dates concordant avec celles prévues pour les départs en retraite.

Cette réforme, avant tout technique, est loin de constituer une solution d'ensemble au problème de l'insuffisance des effectifs dans la magistrature. De hauts magistrats ont exprimé leurs angoisses quant à l'avenir de l'organisation judiciaire. Ils considèrent que le déficit actuel est de 1 200 à 1 300 magistrats. Il est nécessaire de prendre conscience de la nécessité de recruter rapidement plusieurs centaines de magistrats pour que le fonctionnement de la justice soit normalement assuré. L'engorgement qui a lieu au niveau des cours d'appel et de la Cour de cassation ne peut être résorbé par des promotions plus importantes de l'ENM.

Des solutions originales doivent être trouvées en accord avec les organisations représentatives des magistrats. La Commission des Lois estime qu'il est urgent de les étudier et souhaite qu'un organe de concertation soit mis en place dans les délais les plus rapides permettant au législateur d'y être associé. Il y va de la considération des Français pour leur justice.

II. — LES SERVICES PENITENTIAIRES : DES MOYENS INSUFFISANTS POUR DES OBJECTIFS AMBITIEUX

1. — L'amélioration insuffisante des moyens.

Le surpeuplement des prisons est l'un des problèmes les plus préoccupants de l'administration de la Justice. Alors que la capacité des établissements pénitentiaires est d'à peine 28 000 places, on compte à l'heure actuelle plus de 35 000 détenus.

Le nombre des détenus s'est d'ailleurs sensiblement accru depuis l'an dernier, puisqu'il est passé de 33 657 au 1^{er} juillet 1977 à 35 258 au 1^{er} juillet 1978 (soit une augmentation de 4,8 %).

Cette évolution de la population pénale met l'accent sur l'insuffisance des moyens de l'Administration pénitentiaire. Pour y remédier, un effort particulier est consenti dans le budget de 1979 dans le domaine immobilier, tandis que les dépenses de fonctionnement connaissent une pause.

a) Les personnels pénitentiaires.

Les effectifs.

L'accroissement des effectifs de l'Administration pénitentiaire ne compense pas l'augmentation de la population pénale, car le rapport entre détenus et personnels pénitentiaires ne cesse de se dégrader, étant passé de 2,79 au 1^{er} janvier 1974 à 2,95 au 1^{er} janvier 1978.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle éloigne la France des normes fixées au plan international. Conformément aux recommandations de différents colloques internationaux, en effet, il serait souhaitable de respecter un rapport de un agent pour deux détenus (et non de près de un pour trois).

Le manque de personnel se fait sentir dans toutes les catégories : depuis les surveillants jusqu'au personnel éducatif et de probation dont l'effectif paraît particulièrement dérisoire au regard de l'ampleur des tâches à assumer.

L'évolution du nombre des fonctionnaires et agents en fonctions dans les établissements pénitentiaires n'a cependant pas été totalement négative, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous relatif aux années 1974 à 1978 :

PERSONNEL *	1974	1975	1976	1977	1978
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

Mais les perspectives pour 1979 sont beaucoup moins encourageantes ; le budget, tout d'abord, ne prévoit de créer que 294 emplois (au lieu de 356 l'an passé) se répartissant comme suit :

Personnel de direction	4
Personnel d'administration et d'intendance	35
Personnel technique	15
Personnel éducatif et de probation	20
Personnel de surveillance	214

La plus grande partie de ces postes (soit 244 sur 294) est destinée à la mise en service de la nouvelle maison d'arrêt de Metz (560 places), ce qui réduit à peu de chose l'augmentation réelle des emplois.

C'est ainsi que le **personnel de surveillance** est encore trop souvent contraint à de nombreuses heures supplémentaires.

Mais les besoins les plus criants se situent sans nul doute au niveau des **personnels éducatifs et de probation**. Il n'existe que 140 éducateurs répartis dans 27 établissements, ce qui signifie que 168 d'entre eux sont encore dépourvus de tout éducateur (1). Il est indispensable dans les budgets à venir de créer un nombre suffisant de postes afin de *doter d'équipes éducatives l'ensemble des établissements pour peines et les maisons d'arrêt*.

(1) Il existe en effet, à l'heure actuelle, 195 établissements pénitentiaires, soit : 21 dans la région pénitentiaire de Bordeaux ; 19 dans la région de Lyon ; 21 dans la région de Lille ; 19 dans la région de Lyon ; 12 dans la région de Marseille ; 21 dans la région de Paris ; 21 dans la région de Rennes ; 34 dans la région de Strasbourg ; 19 dans la région de Toulouse ; 8 dans les Départements d'Outre-Mer.

Il n'y a que cinq éducateurs pour près de 2 000 détenus à la prison des Baumettes, à Marseille.

Quant aux agents qui, au sein des *comités de probation*, travaillent en milieu ouvert, leur nombre reste dérisoire face aux tâches à accomplir. Sous le contrôle du juge de l'application des peines, ils jouent un double rôle :

— contrôler et surveiller l'exécution des obligations imposées par le jugement prononçant le sursis avec mise à l'épreuve ou l'interdiction de séjour, ou par la décision de libération conditionnelle :

— aider les condamnés dans leurs efforts de reclassement en leur apportant une aide matérielle avec ou sans l'intervention d'organismes sociaux.

La tâche de ces personnels est, on le voit, primordiale dans le cadre de la lutte contre la récidive. Or, au 1^{er} juillet 1978, on ne comptait que 387 délégués de probation à temps complet et 189 à temps partiel, pour 62 193 condamnés exécutant leur peine en milieu ouvert, dont :

- 57 297 probationnaires ;
- 4 700 libérés conditionnels ;
- 196 interdits de séjour.

Il en résulte qu'un agent doit prendre en charge simultanément de 150 à 200 dossiers alors que le chiffre souhaitable serait au moins trois fois inférieur.

Le **personnel administratif** en fonction dans les établissements pénitentiaires est également très insuffisant. Il comprend 968 agents, soit :

- 48 attachés d'administration et d'intendance ;
- 230 secrétaires d'administration ;
- 690 fonctionnaires de catégories C et D.

Il n'existe aucun personnel administratif dans vingt-cinq établissements, ce qui est inacceptable.

Le statut et la formation.

Très décevants du point de vue des effectifs, les budgets de la Justice de ces dernières années comportent néanmoins un certain nombre de mesures positives qui tendent à une amélioration du statut et de la formation du personnel pénitentiaire.

Certes sur le **plan statutaire et indemnitaire** l'action envisagée dans le budget de 1979 est beaucoup plus limitée que celle retenue l'an dernier :

— le budget de 1978 avait permis au personnel de surveillance d'obtenir la parité indiciaire et de carrière avec le personnel de police ;

— *celui de 1979* ne consacre qu'environ 1 million de francs à :

- 1° L'aménagement de la carrière des personnels de direction ;
- 2° Le reclassement indiciaire des délégués à la probation ;
- 3° La revalorisation du régime indemnitaire des responsables de maisons d'arrêt, de certains personnels administratifs et des ministres du culte ;

— *le budget de l'an prochain* devrait compléter cette action afin notamment de régler le problème de l'abaissement de l'âge de la retraite des surveillants (ces derniers devraient légitimement pouvoir prendre leur retraite dès cinquante ans, comme les policiers) et du personnel éducatif (qui, compte tenu des sujétions auxquelles il est soumis, sollicite son classement en « cadre actif » afin de pouvoir bénéficier de la retraite à cinquante-cinq ans). Des crédits devraient également être dégagés pour permettre une amélioration de la situation indemnitaire des personnels administratifs.

L'adaptation des personnels pénitentiaires à l'évolution de la politique criminelle est une condition essentielle de la réussite de cette dernière. C'est pourquoi l'accent est mis sur la **formation** des personnels, sous l'égide de l'*Ecole nationale d'administration pénitentiaire*. L'existence officielle de celle-ci, installée à Fleury-Mérogis, a été consacrée par l'arrêté du 20 juillet 1977. Outre ses vingt et un formateurs à temps plein, issus pour la plupart des corps pénitentiaires, l'école a la possibilité de faire appel au concours d'intervenants extérieurs (enseignants, praticiens, magistrats, fonctionnaires...) ce qui permet un éveil indispensable à la diversité des problèmes du monde pénitentiaire. La scolarité y est partagée entre stages pratiques et formation théorique.

Un crédit de 300 000 francs est prévu cette année pour améliorer les actions de *formation initiale* confiées à l'école, et pour perfectionner la formation continue assurée dans un cadre décentralisé. Cependant, de nombreux progrès restent à faire.

En particulier, la durée de la scolarité des élèves-surveillants, récemment portée à trois mois, devrait rejoindre le temps de formation dont bénéficie les gardiens de la paix (six mois). La formation dispensée au personnel de surveillance devrait par ailleurs être davantage axée sur les relations humaines et la communication aussi essentielles que la sécurité.

Il conviendrait également de généraliser la *formation continue* afin que celle-ci puisse toucher l'ensemble des personnels.

Après les expériences menées en 1976 dans quatre établissements, des actions de formation continue régionalisées ont été entreprises dans le cadre de groupements d'établissements (GRETAP). Il s'agit de structures déconcentrées qui ont l'avantage

de permettre, avec une économie de moyens, une ouverture des personnels pénitentiaires sur les problèmes du monde extérieur. Il serait donc souhaitable de renforcer ces groupements, tout en maintenant le rôle d'assistance technique et pédagogique que doit jouer auprès d'eux l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

b) Les équipements.

Les crédits d'équipements progressent de 58 % dans le budget de 1979 (contre + 14 % dans le budget de 1978), passant de 110,2 millions de francs à 174,5 millions de francs. Comme l'a déclaré le Garde des Sceaux devant l'Assemblée Nationale (1), cette augmentation exceptionnellement élevée traduit la volonté du Gouvernement de ne pas laisser les établissements pénitentiaires dans un état souvent qualifié de délabré et qui est indigne des réformes pénitentiaires décidées par le Parlement ou le Gouvernement.

Développement des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires.

L'accroissement très important ces dernières années du nombre des détenus se traduit par une **surpopulation pénale**, en particulier dans les maisons d'arrêt.

Le taux d'occupation des différentes catégories d'établissements est actuellement de :

- 135 % dans les maisons d'arrêt (73,39 % pour les femmes) ;
- 93,52 % dans les centres de détention ;
- 96,85 % dans les maisons centrales ;
- 83,60 % dans les établissements spécialisés (1) ;
- 65,31 % dans le centre pénitentiaire de Rennes.

Ces moyennes sont trompeuses : sur les 135 maisons d'arrêt que compte la France métropolitaine, 40 ont un taux d'occupation égal ou supérieur à 150 %, et 13 un taux égal ou supérieur à 200 %. (Il s'agit des maisons d'arrêt de Reims, Châlons-sur-Marne, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Clermont-Ferrand, Draguignan, Grasse, Nice, Pontoise, La Santé, Fontenay-le-Comte, La Roche-sur-Yon et Montpellier). Au cours de sa récente visite de la prison des Baumettes, à Marseille, la délégation de la Commission des Lois du Sénat a constaté que les détenus sont trois par cellule.

Dans les Départements d'Outre-Mer, trois des cinq maisons d'arrêt sont considérablement surpeuplées : ce sont les maisons

(1) *Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale du 25 octobre 1978, page 6559.

(2) Les établissements spécialisés reçoivent :

- des condamnés à de courtes et longues peines (établissements sanitaires, prisons-hôpitaux, sanatoriums, centres pour psychopathes, centres de semi-liberté) ;
- des condamnés à la tutelle pénale (soit dans des prisons fermées, soit dans des centres de semi-liberté).

d'arrêt de Fort-de-France, Saint-Denis de la Réunion et surtout Saint-Pierre de la Réunion (qui accueille un nombre de détenus plus de trois fois supérieur à sa capacité réelle).

Une telle situation fait de la prison non pas un remède. mais une cause de criminalité.

Les prévenus, pour lesquels sont en principe réservées les maisons d'arrêt, sont mélangés aux condamnés à de longues peines qui sont plus de 6 000 dans ces établissements. L'insuffisance du personnel en fonction dans des prisons surpeuplées rend en outre illusoire tout traitement pénitentiaire en vue du reclassement des condamnés.

La prison n'apparaît plus ainsi que comme un lieu de retranchement alors que la réforme pénitentiaire de 1945 avait comme ambition d'en faire un instrument de réadaptation sociale.

Le budget de 1979 tend à remédier à une telle situation en augmentant assez sensiblement les **crédits d'équipement** destinés à financer :

— l'édification d'une maison d'arrêt (à Lorient) et d'un complexe maison d'arrêt et centre de détention (Draguignan) ;

— la mise en chantier d'une nouvelle maison centrale de dimension réduite (pas plus de 200 places) dont la localisation n'est pas encore arrêtée ;

— l'aménagement de deux centres de semi-liberté ;

— l'achèvement de la construction des maisons d'arrêt de Bois-d'Arcy (qui sera terminée la première). Nantes et Metz.

Compte tenu du niveau désormais atteint par les crédits d'équipement mis à disposition de l'Administration pénitentiaire, celle-ci envisage la construction de deux établissements par an (1).

Réhabilitation des établissements existants.

Les prisons françaises sont loin de présenter tout le confort que leur attribue une certaine presse.

L'effort de **réhabilitation du patrimoine ancien** entrepris ces dernières années doit donc être maintenu (afin en particulier que tous les établissements soient dotés de sanitaires).

Un programme a été défini à cet effet par l'administration pénitentiaire pour les années à venir ; il comporte notamment :

— la rénovation des centres de détention de Loos et de Melun ;

— la poursuite des travaux d'aménagement de la maison d'arrêt de la Santé ;

— l'agrandissement de différentes maisons d'arrêt (Avignon, Toulouse, Bordeaux-Gradignan, Douai, Nîmes et Besançon).

(1) C'est ainsi qu'en 1980 pourraient être mises en chantier une nouvelle maison d'arrêt à Pontoise (500 places) ainsi qu'une maison centrale en un lieu encore indéterminé.

Une attention particulière doit être portée à l'opération « sanitaires et cloisonnement » dans les établissements pénitentiaires qui en sont encore dépourvus, ainsi qu'à diverses opérations ponctuelles prévoyant la création d'ateliers de travail, de terrains de sport et de salles d'activités collectives.

Le budget de cette année fait une place à part aux **problèmes de sécurité**.

Des crédits sont destinés à l'acquisition de *matériels de surveillance modernes*, dont plusieurs ont été sélectionnés par un groupe de travail et sont actuellement expérimentés dans plusieurs établissements.

Des dispositifs de surveillance, détection et alerte (tels que des caméras de contrôle, des portiques détecteurs d'objets métalliques,...) sont spécialement mis en place dans les cellules ou quartiers de plus grande sécurité et les quartiers de sécurité renforcée destinés aux détenus particulièrement dangereux.

Parallèlement, a été créée le 16 mai 1978 une *brigade de sécurité pénitentiaire* composée d'un sous-directeur des Services extérieurs de l'Administration pénitentiaire, de deux premiers surveillants et de quatre agents. Son activité recouvre trois aspects :

1° Elle exécute des missions d'observation pour contrôler le fonctionnement de certains établissements ;

2° Elle effectue des opérations de fouilles dans les cellules en coopération avec le chef d'établissement ;

3° Elle a enfin un rôle de formation du personnel, soit en mission dans les établissements visités, soit à l'École nationale d'administration pénitentiaire.

La brigade de sécurité pénitentiaire n'intervient que sur l'initiative de l'Administration centrale, à la demande éventuellement des directeurs régionaux. Jusqu'à ce jour, ses déplacements l'ont conduit dans les quartiers de sécurité d'Evreux, Lisieux, Briey, Bourgoin, Tulle, dans les maisons centrales d'Ensisheim et de Saint-Martin-de-Ré ainsi que dans la maison d'arrêt de Rouen.

2. — **L'inadaptation des moyens aux objectifs de la politique criminelle.**

S'il est bon de protéger la société contre les individus les plus dangereux, il serait regrettable que la politique pénitentiaire soit exclusivement axée sur la sécurité.

L'évolution de la délinquance ne doit pas faire renoncer aux objectifs ambitieux définis par la réforme de 1945, dans l'esprit de laquelle tout doit être fait pour favoriser la réinsertion des condamnés.

De nombreux textes ont été adoptés depuis lors afin de modifier le régime des sanctions et de leur exécution.

Mais ces réformes sont demeurées, pour la plupart, très partielles. *Il semblerait urgent qu'un large débat puisse s'instaurer au Parlement sur notre système de sanctions, en particulier sur la fonction de la prison et les solutions de rechange que l'on pourrait préconiser.*

La réponse de la société à la violence ne doit pas se limiter à la punition. Elle doit prendre en compte les données propres à la délinquance moderne et reconnaître à l'individu ses chances de resocialisation.

Un tel objectif nécessite :

- non seulement de réviser les conceptions sur la prison ;
- mais surtout de chercher à éviter autant que possible la détention.

a) Réviser les conceptions sur la prison.

Lutter contre le désœuvrement.

Selon l'article 728 du Code de procédure pénale, le régime intérieur des prisons établies pour peines est « institué en vue de favoriser l'amendement des condamnés et préparer leur reclassement social ».

Or, la prison est loin de jouer ce rôle. Le plus souvent école du désœuvrement, elle contribue à marginaliser encore davantage les détenus. Peine infligée au condamné, l'emprisonnement constitue en outre une véritable punition pour sa famille.

Pour lutter contre la récidive, il est indispensable de réhabiliter **le travail dans la prison.**

Or, malgré l'effort de redressement entrepris après les mutineries de 1974, qui avaient découragé un grand nombre d'entreprises d'employer des détenus, le taux d'inoccupation atteint aujourd'hui près de 50 % (1).

De 16 080 personnes en 1976, il est descendu à 14 877 au 1^{er} janvier 1977, puis remonté à 17 822 au 1^{er} avril 1978.

Cette chute des emplois est due tout autant à l'accroissement de la population pénale qu'à la conjoncture économique peu favorable.

(1) Dans certains établissements, il est infiniment supérieur puisque, pour ne citer que cet exemple, 350 détenus seulement, sur les 1 932 incarcérés dans la maison d'arrêt des Baumettes, ont un emploi.

Les emplois sont répartis comme suit (moyenne 1977 .

Selon les catégories d'emploi :

Régie industrielle des établissements pénitentiaires	944
Concessions	8 435
Services généraux	4 508
Formation professionnelle	499
Semi-liberté	557
Construction, entretien	790
Chantiers extérieurs	120
Total	15 853

Selon les employeurs :

- 7 000 personnes (44 %) sont rémunérées par l'Etat :
- 9 000 personnes (56 %) travaillent pour le secteur privé.

Les concessionnaires sont traditionnellement dans leur majorité des particuliers ou de petites entreprises locales. La prospection s'oriente maintenant vers de plus grandes sociétés industrielles pratiquant des rémunérations décentes.

Selon les types d'établissements :

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

Le désœuvrement dans la prison dégrade l'homme, en lui retirant tout sens des responsabilités. Il est à cet égard significatif de constater que moins de 10 % des détenus renoncent à demander un emploi (1).

2 400 emplois ont été créés en deux ans et il est regrettable de voir ce rythme se ralentir. Pour que l'objectif (d'ailleurs trop modeste) de créer 5 000 postes de travail dans les trois à cinq ans à venir puisse être atteint, il est urgent de rénover, mais surtout de désencombrer les prisons. En effet, la surpopulation pénale empêche l'organisation du travail en cellule. La vétusté des établissements et l'absence de surfaces disponibles ne permettent pas, le plus souvent, la construction d'ateliers. L'administration pénitentiaire se voit ainsi contrainte de refuser du travail, proposé par le secteur privé, faute d'avoir la possibilité matérielle de le prendre en charge.

(1) Pour apprécier ce pourcentage, il faut toutefois tenir compte du fait qu'en vertu de l'article 720 du Code de procédure pénale, « les condamnés à des peines privatives de liberté pour des faits qualifiés crimes ou délits de droit commun sont astreints au travail ».

Pour revaloriser le travail des condamnés, il conviendrait donc :

— d'éviter ou, au moins, d'aménager l'emprisonnement afin de ne pas faire perdre son emploi au condamné ;

— de requalifier les tâches, pour ne pas donner aux détenus l'impression d'un travail inutile ou dérisoire :

— d'améliorer les rémunérations ; bien que la masse salariale ait **sensiblement augmenté ces dernières années (en trois ans, le produit financier du travail pénitentiaire est passé de cinq à dix millions de francs par mois, dont 80 % constituent la rémunération brute des détenus)**, des progrès restent à faire afin, notamment, d'aligner les rémunérations sur le SMIC.

Dans un autre ordre d'idées, il n'est pas normal que les sommes destinées à l'entretien des détenus restent encore de 15 % inférieures à celles prévues pour l'ordinaire des soldats.

Le travail pénal présente l'intérêt majeur de permettre aux détenus d'échapper à la monotonie de la vie carcérale et de se créer des ressources en vue de leur libération. Mais, si l'on conçoit la prison comme l'occasion d'une réinsertion sociale et professionnelle, **il est nécessaire d'offrir également aux détenus la possibilité de parfaire leur formation.** Cette mission de l'Administration pénitentiaire est d'autant plus essentielle qu'il s'avère que les détenus sont dans leur majorité particulièrement défavorisés au plan de la formation et de la qualification. Comme l'indique le rapport de M. Alain Bonnet (1), « 70 % des condamnés, en 1973, étaient des manœuvres et ouvriers, agricoles et non agricoles. alors que ces catégories socio-professionnelles représentent moins de 38 % de l'ensemble de la population active ».

La formation générale des détenus est assurée essentiellement grâce au concours du Ministère de l'Education (cf. annexe 5).

A l'enseignement traditionnel assuré par des instituteurs mis à la disposition de l'Administration pénitentiaire par le Ministère de l'Education et à l'enseignement par correspondance assuré par le Centre national de télé-enseignement et l'Association Auxilia, s'ajoutent aujourd'hui les actions menées par les enseignants de la formation continue, les formateurs de l'association pour l'enseignement aux étrangers, les élèves des grandes écoles groupés au sein du GENEPI (Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées) et les professeurs bénévoles de l'enseignement secondaire ou supérieur qui peuvent eux aussi intervenir à l'intérieur des prisons.

Des efforts supplémentaires devraient être faits car le nombre de diplômes délivrés aux détenus est encore insuffisant (cf. annexe 6).

(1) Rapport Assemblée Nationale n° 570 sur le projet de loi de finances pour 1979, annexe 28, Justice, Condition pénitentiaire, page 11.

Il n'est pas bon non plus qu'au niveau de l'enseignement secondaire, l'Administration pénitentiaire soit contrainte de compter sur le bénévolat.

De même que la formation générale, la *formation professionnelle* constitue l'un des moyens les plus appropriés à la préparation de la sortie de prison. Certes, une telle formation implique une certaine stabilité de la population pénale. Elle ne peut s'exercer qu'au bénéfice des condamnés à une peine d'emprisonnement suffisamment longue, qui représentent néanmoins environ 30 % de la population pénale.

Le recrutement d'un conseiller à la formation professionnelle par l'Administration pénitentiaire traduit une prise de conscience de l'importance de cette question.

Les expériences de formation diversifiées menées dans quelques établissements pénitentiaires par les délégations académiques à la formation continue témoignent également des efforts qui sont actuellement déployés.

Enfin, on doit se féliciter de l'action de l'Administration pénitentiaire qui cherche à faire assurer par des professionnels une prise en charge continue de la formation qui permettrait, si le libéré le souhaite, de poursuivre à l'extérieur l'action entreprise pendant l'incarcération. Ces modes nouveaux d'intervention doivent être encouragés car ils présentent l'avantage de pouvoir s'appliquer aux personnes incarcérées pour une courte durée.

Sur un plan général, il est indispensable que l'ensemble des dispositifs de formation mis en place par l'Etat au profit des jeunes adultes bénéficie également aux jeunes délinquants. Il serait en effet dangereux que l'exclusion momentanée de certains jeunes de la société puisse faire échec à leur prise en charge par les organismes de formation de droit commun.

Préparer la réinsertion sociale.

S'il peut paraître illusoire de vouloir transformer par l'emprisonnement tous les délinquants en individus parfaitement adaptés à la société, il reste que l'objectif principal du système pénitentiaire doit être de préparer leur sortie. C'est à cette idée que répond l'apparition de la notion de « **traitement pénitentiaire** » dont l'application relève de la responsabilité du juge de l'application des peines.

Ce traitement tend à soumettre les détenus au cours de l'exécution de leurs peines à des conditions d'incarcération qui varient en fonction de l'évolution de leur comportement. Auparavant mis en œuvre au sein d'un même établissement (notamment lorsque s'y

appliquait le régime dit « progressif »), il s'applique désormais par transfert d'un établissement à un autre. En effet, le décret du 23 mai 1975 a prévu, pour éviter une promiscuité dangereuse, de spécialiser les établissements en fonction de la situation pénale et de la personnalité des personnes qui doivent y être incarcérées.

Ainsi :

— les prévenus sont, en principe, affectés dans la *maison d'arrêt* la plus proche de la juridiction dont ils relèvent ;

— les condamnés à de courtes peines (moins d'un an) sont également placés en *maison d'arrêt* ;

— les condamnés à une longue peine (c'est-à-dire dont le reliquat de peine est supérieur à un an) sont dirigés soit vers des *maisons centrales* (où le régime est surtout axé sur la sécurité), soit vers des *centres de détention* (où le régime, plus libéral, est essentiellement orienté vers la réinsertion) ;

— les détenus les plus dangereux sont écroués dans des *établissements ou quartiers de sécurité renforcée* où le régime, en principe identique à celui des maisons centrales, donne lieu à des mesures particulières de sécurité. Il faut relever également l'implantation de *quartiers de plus grande sécurité* dans les principales maisons d'arrêt ;

— enfin, pour répondre à certains besoins particuliers, des *établissements spécialisés* accueillent les détenus malades, psychopathes et condamnés à la tutelle pénale.

Cette inégalité dans les conditions de détention se justifie par les nécessités d'une individualisation de l'exécution des peines. Il est, par conséquent, d'autant plus regrettable que l'**affectation des détenus** ne corresponde pas toujours à leurs possibilités de réadaptation.

Le manque de places dans les établissements pour peines conduit en effet à laisser dans les maisons d'arrêt des condamnés auxquels il reste à accomplir plus d'un an de détention. Cette situation tend d'ailleurs à s'aggraver en raison de l'allongement de la durée des peines prononcées par les juges. Ainsi, de 1975 à 1978 :

— le nombre des prévenus est passé de 12 863 à 13 774, soit une augmentation de 7,08 % ;

— le nombre des condamnés subissant une peine inférieure à un an d'emprisonnement est passé de 4 968 à 6 795, soit une augmentation de 36,77 % ;

— le nombre des condamnés subissant une peine supérieure à un an d'emprisonnement est passé de 8 208 à 11 691, soit une augmentation de 42,43 %.

Il en résulte que le pourcentage de prévenus par rapport à l'ensemble de la population pénale a diminué de 6,70 %, tandis que les pourcentages de condamnés subissant une peine inférieure ou supérieure à un an d'emprisonnement ont augmenté respectivement de 2 et 4,70 %.

Si cette tendance se prolongeait, on assisterait à une progression d'environ 10 % par an du nombre des incarcérations et à un accroissement sensible de la durée de celles-ci.

Une telle augmentation du nombre des condamnés ne pose pas seulement des questions de principe. Elle rend aussi de plus en plus délicates les *affectations dans les établissements pour peines*.

En effet, si le taux d'occupation de ces établissements est inférieur à 100 %, leurs besoins sont en réalité supérieurs à leur capacité d'accueil temporairement réduite soit en raison de travaux de modernisation, soit par suite des destructions intervenues au cours de l'été 1974. Il convient de tenir compte également de la spécificité de certains établissements (centres réservés aux jeunes détenus, centres ouverts, prisons sanitaires) où ne peuvent être affectés que les condamnés qui répondent à des critères précis d'affectation.

Surcharger les établissements pour peines présenterait de graves inconvénients : d'une part, cela risquerait de nuire à l'efficacité des actions destinées à préparer la sortie des condamnés (formation, activités éducatives, travail pénal, etc.) ; d'autre part, cela accroîtrait les risques d'incidents dans une population pénale moins renouvelée, et donc plus solidaire que celle des maisons d'arrêt, composée de condamnés au comportement souvent difficile.

Ces considérations mettent l'accent sur l'importance de l'affectation des détenus entre les différentes catégories d'établissements. Or, en dehors même des obstacles liés au manque de places disponibles, cette répartition ne s'effectue pas toujours dans des conditions satisfaisantes :

1° L'Administration pénitentiaire n'a pas la possibilité de faire passer tous les condamnés à une longue peine au Centre national d'orientation de Fresnes. En pratique, elle se borne à y envoyer les condamnés ayant à subir un reliquat de peine supérieur à cinq ans, les autres étant affectés directement par l'administration centrale au seul vu d'un dossier d'orientation établi par le chef de la maison d'arrêt où se trouvent les intéressés ;

2° L'état de surencombrement des prisons, non seulement restreint les possibilités de choix pour l'affectation de départ des condamnés, mais il ralentit également sensiblement le rythme des transfèrements dont l'objet est pourtant de permettre une individualisation indispensable de l'exécution de la peine ;

3° De manière générale, l'Administration pénitentiaire est souvent amenée à prendre des décisions sans avoir pu obtenir toutes les informations nécessaires au choix d'une affectation.

A cet égard, il serait souhaitable que les autorités judiciaires et, singulièrement, les greffes, soient en mesure d'adresser à l'Administration pénitentiaire certaines pièces de la procédure, afin de satisfaire aux prescriptions de l'article D. 78 du Code de procédure pénale.

Il conviendrait en outre de mettre en place un personnel spécialisé dans les prisons afin d'améliorer le nombre et la qualité des renseignements de personnalité qui conduisent au choix de l'établissement d'incarcération.

Quant aux **quartiers dits de « sécurité renforcée » ou « de plus grande sécurité »** (cf. annexes 8 et 9) aménagés pour les détenus particulièrement dangereux, leur utilisation nécessite une grande circonspection.

L'affectation dans de tels quartiers, qui répond au souci d'assurer la sécurité des citoyens, ne doit cependant pas faire perdre de vue la personnalité des hommes qui y sont incarcérés.

Il est très difficile d'apprécier la « dangerosité » d'un individu (selon un terme couramment employé). C'est pourquoi, il convient de réexaminer aussi fréquemment que possible la situation des détenus dans ces quartiers. C'est dans cet esprit qu'ont été instituées des procédures de contrôle selon lesquelles :

— la Commission de l'application des peines examine au moins *une fois par trimestre* la situation des condamnés écroués dans un quartier de sécurité renforcée ;

— tout détenu placé dans une cellule ou un quartier de plus grande sécurité fait l'objet, dans un délai maximum de *deux mois* après son placement, d'un rapport circonstancié du chef de l'établissement adressé, par l'intermédiaire du directeur régional des services pénitentiaires, à l'Administration centrale.

Malgré l'institution de ces procédures de contrôles, la durée moyenne de détention sous un régime de sécurité, qui concerne près de 1 % de la population pénale, reste excessive, car elle est d'un an dans les quartiers de sécurité renforcée et de quatre mois dans les quartiers de plus grande sécurité.

La préparation à la sortie de prison dépend non seulement de l'application d'un régime pénitentiaire approprié mais également la possibilité offerte aux détenus de **maintenir les liens avec l'extérieur.**

En ce sens, les *mesures d'individualisation de la peine*, telles que les permissions de sortir, les réductions de peine, la semi-liberté. etc., présentent un intérêt considérable au plan de la réinsertion.

L'*action des visiteurs de prison* est particulièrement importante, notamment lorsque le lieu de la détention est éloigné de la résidence familiale. Il est regrettable à cet égard que le Ministère de la Justice se limite à attribuer à l' « Œuvre de la visite des détenus dans les prisons » (qui regroupe 800 visiteurs de prison sur 1 500) une subvention de 8 000 F par an. Il est indispensable, pour encourager les visiteurs de prison, d'envisager une indemnisation de leurs frais de déplacement.

b) **Aménager ou éviter la prison.**

Les aménagements de la détention.

Pour éviter l'effet désocialisant de la prison, le Code de procédure pénale (article 723) prévoit la possibilité d'accorder aux détenus un **régime de confiance** qui leur permet de conserver un emploi à l'extérieur :

— le *placement à l'extérieur* est une mesure qui « permet au condamné d'être employé en dehors d'un établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'administration ». Le travail à l'extérieur peut être accompli soit en régie (pour le compte de l'administration ou d'une collectivité publique), soit en concession (pour le compte d'un particulier) ;

— la *semi-liberté* autorise les détenus à exercer, hors de l'établissement et sans surveillance continue, une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les travailleurs libres (elle peut leur être également accordée pour suivre un enseignement ou un stage de formation professionnelle, ou pour subir un traitement médical).

Accordée *ab initio* par le juge, la semi-liberté, évite l'influence nocive des courtes peines d'emprisonnement en permettant aux condamnés de ne pas perdre leur emploi.

En fin de peine, elle constitue un excellent moyen de réinsertion sociale : elle rétablit les liens du détenu avec la société, lui procure de l'argent pour aider sa famille et rembourser ses victimes éventuelles, et lui permet de dégager des ressources suffisantes pour sa libération.

Mise en œuvre dans des centres autonomes, elle contribue en outre à réduire l'encombrement des maisons d'arrêt.

Au 1^{er} janvier 1978, l'Administration pénitentiaire disposait, pour l'application du régime de la semi-liberté, de 1 433 places réparties sur 117 points, parmi lesquels neuf centres autonomes : Bordeaux (27 places), Beaune (32 places), Corbeil (51 places), Grenoble (38 places), Maxeville (30 places), Mulhouse (36 places), Thionville (23 places), Toulouse (20 places) et Villejuif (38 places).

Il est regrettable que le développement de la semi-liberté soit freiné par la récession du marché de l'emploi et se heurte à la réticence de certains employeurs qui se justifie souvent par l'absence de qualification professionnelle ou l'instabilité de nombreux détenus.

Malgré ces difficultés, 4 259 condamnés en 1977 ont bénéficié d'une mesure de semi-liberté. Le nombre d'admissions à ce régime enregistré en 1977 est le plus élevé depuis son institution. En outre, le nombre de mesures de suspensions ou de révocations a diminué par rapport à 1976.

Il importe donc de poursuivre l'effort entrepris et notamment d'accroître le nombre des centres autonomes de semi-liberté.

Le placement en chantiers extérieurs, qui a connu un grand essor autrefois, a perdu une partie de son importance du fait de l'élargissement des conditions d'admission à la semi-liberté. Toutefois, ce mode d'exécution des peines devrait connaître un nouveau développement dans la mesure où il permet d'affecter des condamnés à des tâches d'intérêt commun.

A côté des régimes de confiance, il existe des **établissements « ouverts »** dans lesquels les signes extérieurs de la détention sont supprimés ou considérablement réduits.

Il n'y a en France que trois établissements de ce type :

- le Centre agricole de Casabianda, en Corse ;
- le domaine agricole d'Étape, en Provence ;
- la prison d'Ermingen, en Alsace.

A la suite de la mission à laquelle il a participé au sein d'une délégation de la Commission des Lois, votre rapporteur tient à souligner l'intérêt qu'il y aurait à étendre des expériences du type de celles qui sont menées à Casabianda, même si les catégories susceptibles de bénéficier d'une affectation dans un tel établissement sont relativement peu nombreuses.

Les alternatives à l'incarcération.

Les réformes de 1970 et 1975 (1) ont mis à la disposition des magistrats un arsenal de **moyens destinés à éviter l'incarcération.**

(1) Lois du 17 juillet 1970, du 11 juillet 1975 et du 6 août 1975.

Au lieu de mettre en détention provisoire des individus qu'il estime cependant nécessaire de soumettre à une certaine surveillance, le juge d'instruction peut recourir à des mesures de *contrôle judiciaire* (articles 138 et suivants du Code de procédure pénale).

Quant à la peine d'emprisonnement proprement dite, particulièrement désocialisante si elle est courte, elle peut être remplacée soit par le *sursis avec mise à l'épreuve* (articles 738 et suivants du Code de procédure pénale), soit par des *peines de substitution* (article 43-3 du Code pénal), telles la suspension du permis de conduire ou la confiscation d'armes ou de véhicules.

Ces réformes, qui avaient l'ambition de rénover profondément notre système de sanctions, n'ont pas donné, il faut le reconnaître, les résultats escomptés :

— le contrôle judiciaire, bien qu'en légère augmentation, ne concerne qu'un nombre limité d'inculpés par rapport à ceux qui sont placés en détention provisoire ;

— le succès du sursis avec mise à l'épreuve, caractérisé par une augmentation spectaculaire du nombre des probationnaires (qui est passé de 39 762 à 57 967 de 1976 à 1978, soit une progression de 40 %), ne s'est pas traduit par une diminution corrélative du nombre des peines d'emprisonnement ;

— quant aux mesures de substitution, elles restent fort peu prononcées par les tribunaux.

Au cours de l'année 1976, sur 512 482 jugements ou arrêts rendus par des tribunaux correctionnels et les cours d'appel, 5 353 décisions avaient prononcé des sanctions de substitution, soit un pourcentage de 1,04 %. 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 résultats décevants de ces réformes tiennent moins à la routine de l'institution judiciaire qu'à l'absence d'infrastructure nécessaire. *Un renforcement des comités de probation paraît indispensable*, non seulement en vue d'assurer le bon déroulement du sursis avec mise à l'épreuve, mais également dans le but de permettre une généralisation de la prise en charge du contrôle judiciaire.

Ne conviendrait-il pas d'aller plus loin pour limiter le recours à la prison ? Ne pourrait-on, par exemple, préconiser la suppression de toutes courtes peines d'emprisonnement et leur remplacement par des peines de substitution ou des amendes ? Ou encore, à l'instar de pays comme l'Allemagne fédérale ou l'Angleterre, la possibilité pour certains délinquants de voir commuer leur peine d'emprisonnement en travail utile ?

A Londres, depuis 1972, une centaine de jeunes en moyenne sont condamnés chaque mois à accomplir gratuitement un travail utile pour la ville. De même, le droit pénal allemand concernant les mineurs prévoit-il que les sanctions prévues contre la propriété, les coups et blessures et certaines infractions peu graves, peuvent être remplacées par un certain nombre d'heures de travail. Ces expériences pourraient être utilement tentées dans notre pays, sous réserve que les créations de postes nécessaires (en travailleurs sociaux, notamment) soient inscrites au budget.

Lorsque l'emprisonnement est inévitable, au moins faudrait-il pouvoir suivre les détenus après leur sortie de prison. C'est, en effet, dans les premiers jours qui suivent la libération que se présentent les plus grands risques de récidive.

Il faut donc se féliciter de l'inscription pour la première fois en 1978 au budget de l'Administration pénitentiaire d'un crédit de 1 million de francs, reconduit dans le budget de 1979, au chapitre 66-20, destiné à des subventions d'équipement aux organismes qui créent ou gèrent des centres d'hébergement ouverts notamment aux condamnés au sursis avec mise à l'épreuve, aux inculpés placés sous contrôle judiciaire, aux libérés conditionnels ou aux anciens détenus ayant purgé leur peine.

III. — LES SERVICES DE L'EDUCATION SURVEILLEE : LA NECESSITE DE PRESERVER LES FINALITES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les services de l'Education surveillée ont pour mission d'assurer la prise en charge éducative des mineurs qui leur sont confiés par les juridictions de la jeunesse au titre, soit de l'enfance en danger (loi du 4 juin 1970 ; articles 375 à 375-8 du Code civil), soit de l'enfance délinquante (ordonnance du 2 février 1945), un décret du 18 février 1945 leur conférant également la protection judiciaire des jeunes majeurs.

L'action de ces services revêt une importance considérable pour la prévention de la criminalité, car il est évident que les facultés de réadaptation des jeunes sont infiniment supérieures à celles des adultes. Cette seule raison justifierait l'octroi d'une priorité à l'Education surveillée. Or, ce secteur, bien que mieux loti que l'an dernier, est loin d'être l'objet d'une particulière faveur. L'augmentation des crédits de l'Education surveillée est, en effet, sensiblement inférieure à celle de l'ensemble du budget de la Justice (— 15 % contre 20,5 %). Cette stagnation des crédits est fâcheuse compte tenu notamment de l'évolution de la délinquance juvénile et de l'importance du nombre de mineurs pris en charge par les secteurs public et privé. En effet :

— de 1954 à 1973, le taux de délinquance des mineurs de seize ans a plus que triplé pour les garçons (mais moins que doublé pour les filles) ; en outre, le nombre des mineurs pénaux traduits devant les juridictions pour enfants en application de l'ordonnance de 1945 est passé de 13 504 en 1954, à 50 916 en 1973, à 61 936 en 1977 ;

— le nombre de mineurs pris en charge (1) par les secteurs public et privé a évolué comme suit depuis dix ans :

	SECTEUR public.	SECTEUR privé.	TOTAL
1968	55 303	88 083	143 386
1977	(1) 55 337	104 710	160 047

(1) Il convient d'ajouter au bilan d'activité de 1977, l'exécution de 4679 examens d'orientation et 6383 consultations réalisées par les services placés auprès des tribunaux.

(1) Il s'agit d'une prise en charge aussi bien par les structures d'hébergement que par les services de milieu ouvert.

1. — Les besoins.

a) Les besoins en hommes.

Les personnels de l'Education surveillée.

Les **effectifs** budgétaires de l'Education surveillée, qui sont de 4 776 en 1978, seront de 4 959 en 1979, compte tenu des 173 créations de postes prévues au budget de cette année.

Ils se répartissent comme suit pour les deux années considérées :

	EFFECTIFS budgétaires 1978.	CREATIONS d'emplois prévues pour 1979.	EFFECTIFS budgétaires 1979
Délégués régionaux	9	>	9
Directeurs CFEES	1	>	1
Directeurs ENFPES	1	>	1
Personnel d'éducation	2 739	90	2 829
Personnel d'intendance	221	17	238
Personnel de formation professionnelle	304	>	304
Personnel de bureau	445	24	469
Personnel de service	344	13	357
Psychologues	144	7	151
Agents techniques	492	18	510
Conducteurs automobiles	76	4	80
	4 776	173	4 959

La prise en charge éducative exige une continuité dans l'intervention auprès des jeunes et un taux « d'encadrement » relativement élevé. Or, à cet égard, malgré une certaine amélioration, le nombre des emplois dans les services de l'Education surveillée reste notoirement insuffisant.

Le chiffre de 173 créations de postes pour 1979, certes supérieur à celui de l'an dernier (où il n'était que de 138), ne rattrape cependant pas le nombre des créations d'emplois au titre du budget de 1976 (240).

L'insuffisance des effectifs se fait particulièrement sentir au niveau des services de liberté surveillée. Le rapport éducateurs-mineurs en 1977 était :

— de un éducateur pour 68 mineurs (au 1^{er} janvier 1977) ;

— ou de un éducateur pour 107 mineurs (en moyenne sur l'année), alors qu'une prise en charge efficace en milieu ouvert nécessiterait, d'après les normes établies par l'administration, qu'un éducateur n'ait pas à s'occuper de plus de trente mineurs (à une date déterminée), ou de cinquante mineurs (en année pleine). Cette pénurie de personnel n'est sans doute pas étrangère à la relative désaffection dont font l'objet les mesures de liberté surveillée.

Le budget de 1979 marque la poursuite de l'action engagée pour l'amélioration du **statut** des personnels de l'Education surveillée :

— en 1978, les personnels de l'Education surveillée ont pu bénéficier de diverses mesures indemnitaires : indemnités de risques et de sujétions spéciales, indemnités de surveillance de nuit et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires d'enseignement (ces dernières ayant d'ailleurs été étendues aux psychologues). En outre, une indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés a été créée ;

— pour 1979, il est proposé de majorer l'indemnité pour travaux supplémentaires des conducteurs automobiles, l'indemnité de gestion et de responsabilité, l'indemnité forfaitaire du personnel de service et l'indemnité spéciale allouée aux personnels exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt.

Les personnels de l'Education surveillée étant astreints à une très grande mobilité, il est également envisagé d'augmenter de 1 million de francs les crédits destinés à l'indemnisation de leurs *frais de déplacement*. Cette indemnisation restera néanmoins insuffisante et il conviendra l'an prochain d'accroître très sensiblement la dotation qui y est affectée.

Il convient enfin de noter avec satisfaction que *les études effectuées en 1978 pour modifier certains régimes statutaires ont abouti ou sont sur le point d'aboutir*. C'est ainsi que :

— le personnel de formation professionnelle vient d'être intégré dans un nouveau corps de professeurs techniques de l'Education surveillée régi par des dispositions analogues à celles dont bénéficient les enseignants des collèges d'enseignement technique ;

— les psychologues, actuellement agents contractuels, seront intégrés dans la fonction publique (en catégorie A) ;

— le personnel de catégorie C et D est appelé à bénéficier de trois catégories de mesures qui permettront la titularisation des agents techniques contractuels, la création d'un grade supplémentaire pour les agents de service, et le regroupement en un seul corps des agents chargés d'une tâche éducative exercée à l'occasion ou dans le prolongement d'une activité professionnelle principale ;

— le personnel éducatif, dont les responsabilités sont de plus en plus étendues, verra son niveau de recrutement relevé. Ces personnels auraient souhaité une revision d'ensemble de leur statut (décret du 23 avril 1959) qui, en raison des problèmes complexes qu'elle pose, ne peut être envisagée dans l'immédiat.

Les magistrats de la jeunesse.

Il existe à l'heure actuelle 124 tribunaux pour enfants (dont 119 en métropole et 5 Outre-Mer) et 234 **juges des enfants**.

Ces derniers devraient être beaucoup plus nombreux, compte tenu de la diversité des missions qu'ils doivent assumer tant au stade de l'instruction et du jugement qu'au niveau du contrôle de l'exécution de leurs décisions. On prend la mesure de l'importance de ces tâches en constatant que, pour 1977, 159 976 jeunes (mineurs ou majeurs) ont fait l'objet d'une décision rendue par les juridictions pour enfants, au titre :

— de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante	61 936
— de la loi du 4 juin 1970 relative à l'enfance et à l'adolescence en danger.....	62 001
— du décret du 18 février 1975 relatif à la protection des jeunes majeurs.....	2 441
— de l'article 16 bis modifiant et complétant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.	147
— de la tutelle aux prestations familiales.....	33 451

Le programme d'action prioritaire n° 17 comporte la création de soixante-dix postes de juges des enfants. Il est à craindre que cet objectif ne puisse être atteint, étant donné qu'il n'y a eu que douze nouveaux postes créés à ce jour, et que le budget de 1979 se caractérise par l'absence totale de toute création de poste de juge des enfants.

Il n'existe pas, au niveau du parquet, de spécialisation des magistrats de la jeunesse (1) bien que, en général, auprès de chaque tribunal et dans chaque Cour d'appel, un **substitut soit désigné pour assurer le Service des mineurs**. Mais ces substituts ne sont pas réellement spécialisés et ils ont tendance à traiter de la même manière les délinquants, qu'ils soient adultes ou jeunes. Il en résulte que les affaires de mineurs sont souvent confiées au juge d'instruction, plutôt qu'au juge des enfants. De telles pratiques se traduisent par une augmentation du nombre des mineurs en déten-

(1) Devant la Cour d'assises des mineurs, il est toutefois prévu que les fonctions du ministère public doivent être remplies par le procureur général « ou un magistrat du ministère public spécialement chargé des affaires de mineurs ».

tion. En effet, comme le note le rapport de la Commission d'études de la protection judiciaire de la jeunesse présidée par M. Costa, président de chambre à la Cour de cassation, « il existe une corrélation entre la saisine du juge d'instruction et la détention provisoire, de même qu'entre la saisine de ce même magistrat et les peines de prison ferme ».

Il est donc à souhaiter que prochainement des crédits budgétaires puissent être dégagés pour permettre une véritable spécialisation des magistrats du Parquet chargés des affaires de mineurs. Ce vœu rejoint d'ailleurs les préoccupations exprimées par le Garde des Sceaux dans une circulaire du 14 février 1978 adressée aux procureurs généraux et aux premiers présidents de Cours d'appel (annexe 13).

b) **Les besoins en équipements.**

La progression du budget d'équipement de l'Education surveillée est satisfaisante, puisqu'il passe de 27,5 millions de francs à 37 millions de francs en autorisations de programme, et de 30,5 millions de francs à 39,5 millions de francs en crédits de paiement.

Structures d'hébergement.

14,5 millions de francs sont consacrés à la création, mais surtout à la modernisation d'*institutions spéciales d'éducation surveillée* (ISES). Les ISES sont destinés à accueillir en internat les mineurs dont le comportement difficile nécessite une prise en charge de longue durée. Ils sont appelés à se substituer aux établissements de type traditionnel, tels que les centres d'observation (CO) et les internats professionnels d'éducation surveillée (IPES). Leurs fonctions très étendues et diversifiées, englobent l'hébergement et l'entretien des jeunes, mais également l'observation et l'orientation éducative, la formation scolaire et professionnelle ainsi que l'action éducative en milieu ouvert.

Il existe à l'heure actuelle trente-six internats (IPES, ISES et CO) auxquels il faut ajouter deux quartiers de maison d'arrêt réservés à l'Education surveillée et un service près du dépôt de la Préfecture de police.

Le budget de 1979 comporte par ailleurs quelques *crédits de locations supplémentaires* (environ 188 000 F) destinés à des foyers ou des chambres-studios pour les jeunes qui font l'objet de mesures éducatives en milieu ouvert.

Les équipements de base des juridictions pour enfants.

Ces équipements sont destinés à garantir la continuité de l'action éducative à l'égard des mineurs et à renforcer la coopération qui doit exister entre les équipes éducatives et les juges des enfants.

Ils comprennent :

- un service de liberté surveillée ;
- une consultation d'orientation éducative (COE) ;
- et un foyer d'action éducative (FAE) :

Chaque juridiction devrait en être dotée alors que soixante-treize tribunaux pour enfants (sur cent vingt-quatre) en sont encore partiellement ou totalement privés.

2. — Un retard difficile à combler.

a) **L'inadaptation des moyens aux objectifs.**

Echec relatif de l'action éducative.

La protection judiciaire des jeunes est assurée :

- soit au plan pénal (ordonnance du 2 février 1945) ;
- soit au plan civil (ordonnance du 23 décembre 1958 et loi du 4 juin 1970).

Même lorsqu'il intervient en matière pénale, le juge des enfants doit le faire dans une optique éducative plus que répressive. Selon l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945, en effet, les juridictions pour enfant doivent prononcer des « mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation », et ne recourir aux condamnations pénales qu'à titre exceptionnel.

Or, en fait, les juges des enfants, accaparés par leurs fonctions civiles, recourent de moins en moins à l'équipement éducatif dans le cadre de l'ordonnance de 1945. On assiste ainsi à une véritable inflation de condamnations pénales dont le rapport Costa souligne les dangers.

Le nombre des mineurs en détention, en augmentation constante, était :

- au cours de l'année 1977 de 8 366 (dont 4 451 en détention provisoire et 3 915 condamnés définitifs) ;
- au 1^{er} octobre 1978, de 891 (dont 730 prévenus et 161 condamnés).

A noter qu'il y a seulement 28 filles sur les 891 mineurs détenus.)

Certes, les mineurs ne représentent que 2,6 % de la population pénale. Il est toutefois extrêmement préoccupant de voir s'accroître le nombre des détentions provisoires les concernant, de la manière suivante :

1974	3 835
1975	4 316
1976	4 022
1977	4 451

Priorité des mesures éducatives sur les sanctions pénales.

Pour remédier à une certaine crise de l'action éducative menée dans le cadre de l'ordonnance de 1945, *il conviendrait de généraliser les fonctions des services d'orientation éducative, qui sont actuellement assurées auprès de vingt et une juridictions en France.* Ces services se présentent comme une antenne éducative placée auprès des magistrats de la jeunesse et plus particulièrement des parquets et des juges d'instruction spécialisés.

Les éducateurs qui y sont rattachés ont un entretien avec les mineurs déferés et proposent des solutions éducatives alternatives à la détention provisoire, mesures dont ils font assurer la prise en charge immédiate. Pour ce faire, le service est en liaison constante avec les équipements existants tant du service public que privé, dont ils s'efforcent d'utiliser toutes les potentialités. L'action concertée de ce service évite la détention des mineurs ou tout au moins permet d'en limiter l'application aux seuls cas où les nécessités de l'ordre public l'exigent.

Les recommandations faites par le Garde des Sceaux dans une circulaire en date du 2 novembre 1978 (annexe 14) traduisent la prise de conscience des Pouvoirs publics de l'urgence d'une revalorisation de l'action éducative dans le cadre de l'ordonnance de 1945. Cette circulaire, en effet, rappelle aux autorités judiciaires la nécessité d'éviter autant que possible, pour les mineurs, « le recours aux solutions carcérales et singulièrement à la détention provisoire ».

Encore faudrait-il que des moyens suffisants, en hommes et en équipements, permettent de respecter ces principes. Actuellement, ces moyens sont insuffisants comme en témoigne le fait que les crédits de l'éducation surveillée ne représentent encore que 13,65 % du budget de la Justice.

b) Vers une meilleure coordination des politiques de la jeunesse délinquante ou en danger.

COORDINATION ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

L'Education surveillée est marquée par l'existence, à côté du secteur public, d'un très important secteur privé. Au 1^{er} janvier 1977, sur 136 336 mineurs pris en charge, 31 626 l'étaient par les établissements et services publics ; 104 710 par les établissements et services privés.

La coexistence de ces deux secteurs pose le problème, d'une part du contrôle par les Pouvoirs publics des activités du secteur privé et, d'autre part, de la complémentarité des équipements publics et privés.

*Renforcement du contrôle sur les services
et établissements du secteur privé.*

Pour atteindre cet objectif, la Direction de l'Education surveillée a engagé deux actions qui consistent :

— à substituer à la procédure d'habilitation un mécanisme de **convention** qui permet de veiller plus efficacement au respect par les établissements privés des orientations définies par l'administration ;

— à mettre en œuvre une **réforme du financement** afin de garantir dans tous les établissements un service de même niveau. Un prix de journée unique couvrant l'ensemble des méthodes d'observation et de consultation est appliqué dans dix-huit services. Il est prévu au cours des années ultérieures d'étendre ce mode de financement aux mesures éducatives afin de moduler les prix de journée suivant le contenu de l'action éducative.

Déconcentration de l'administration de l'Education surveillée.

Soulignant les difficultés de la coopération entre les secteurs public et privé, le rapport Costa avait préconisé une déconcentration progressive de l'administration de l'Education surveillée de manière à garantir la complémentarité des équipements au plan local.

Conformément à cette suggestion, des **délégations régionales** de l'Education surveillée ont été créées en application du décret du 2 mars 1977. La mission des délégués régionaux est « de coordon-

ner et d'animer les différents services du secteur public et du secteur privé de la rééducation », ainsi que d'assurer la liaison entre les services de l'éducation surveillée avec les directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE

Rôle des délégués régionaux de l'Education surveillée.

L'institution des délégués régionaux est d'autant plus heureuse qu'elle favorise une concertation indispensable avec les autres Ministères chargés des questions de l'enfance et de l'adolescence (Santé et Education).

Les délégués régionaux représentent en effet le Ministère de la Justice, à côté des représentants des autres Ministères concernés, au sein des Commissions régionales des institutions sociales et médico-sociales qui, en application de la loi du 30 juin 1975 (dite d'orientation en faveur des personnes handicapées), donnent un avis sur les créations et extensions des structures du secteur public ou du secteur associatif.

Coordination des actions de prévention administrative et de protection judiciaire.

La législation distingue les notions de *prévention administrative* exercée par les services de l'Aide sociale à l'enfance et de *protection judiciaire* réalisée sur mandat d'un magistrat spécialisé et fixe les critères sur les fondements desquels un même enfant peut passer d'une catégorie juridique à l'autre. Une part importante de la saisine des juges des enfants émane ainsi de signalements des services de la Direction de l'Action sanitaire et sociale ou de l'Inspection d'académie, et cette pratique ne peut être que renforcée par la politique de circonscription du *Ministère de la Santé et de la Famille*, permettant aux différents intervenants sociaux d'un même secteur géographique de confronter leurs actions.

Si différentes lois répondent à des problèmes particuliers et induisent des modes de prise en charge et des méthodes propres, il est toutefois nécessaire, dans l'intérêt des mineurs et de leurs familles, que les ministères s'attachent à en harmoniser les dispositions.

Il convient donc de souligner l'intérêt des pourparlers qui sont actuellement en cours entre les *Ministères de l'Education* et de la Justice dans le but d'adapter la réforme du système éducatif aux enfants recevant une formation dans un établissement d'éducation surveillée.

IV. — L'INFORMATIQUE : STABILISATION DES CREDITS POUR L'INFORMATIQUE JUDICIAIRE ET MISE EN PLACE DE LA COMMISSION INFORMATIQUE ET LIBERTES

Le budget de l'administration centrale ne comporte pas d'innovations mais permettra la poursuite des expériences en cours, notamment en matière d'informatique.

1. — L'informatique judiciaire.

En 1979, le développement de l'informatique connaîtra une pause. Les *crédits de matériel et d'équipement* sont reconduits de 1978 à 1979, à l'exception d'une dotation supplémentaire de 100 000 F destinée à faire face à l'accroissement du trafic de télé-informatique dû à l'informatisation des bureaux d'ordre pénaux des tribunaux de grande instance de la Région parisienne et du casier judiciaire central de Nantes.

Les *crédits de personnel* permettront :

- la création de quatre postes de secrétaire administratif offerts par concours à des programmeurs et des pupitreurs ;
- la transformation de trois emplois de contractuels, afin de permettre à des agents ayant six ans d'ancienneté d'accéder à une catégorie supérieure ;
- ils serviront également à l'augmentation de certaines indemnités (majoration des indemnités pour heures supplémentaires ; versement de primes de technicité à des agents de l'administration centrale utilisateurs de l'informatique).

La stabilisation des crédits destinés à l'informatique, loin d'être critiquable, répond à une nécessité. En effet, avant d'étendre les expériences en cours d'informatisation des services judiciaires, il convient de mesurer exactement les avantages et les inconvénients des opérations engagées.

Or, à cet égard, il ne semble pas que l'informatisation des bureaux d'ordre pénaux améliore sensiblement le fonctionnement de ces services du point de vue de la rapidité des procédures. Il ne faut pas négliger, en outre, les risques d'erreurs résultant du fait que la saisie des données est confiée à des agents n'ayant pas de qualification juridique particulière.

Quant à l'informatisation du casier judiciaire central de Nantes, elle ne peut s'effectuer sans difficultés, compte tenu de l'importance des fiches à répertorier et à exploiter. L'expérience entreprise à la fin de l'année 1976 ne pourra être menée à bien avant cinq ou six ans. En tout état de cause, le casier judiciaire automatisé ne pourra être créé que par une loi.

2. — La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

Le *Journal officiel* du 11 novembre 1978 (annexe 15) a publié la liste complète des membres de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés. Cet organisme, créé en application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, a un statut original.

Doté du pouvoir réglementaire et de nombreuses autres attributions (lui permettant notamment de recevoir des réclamations, des pétitions et des plaintes, d'adresser des avertissements et de contrôler la mise en place de fichiers), la commission a pour mission expresse de veiller au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978.

Son statut est sans équivalent en droit français. En effet, alors qu'en principe les institutions qui ne relèvent ni du Parlement, ni de l'ordre judiciaire sont placées sous l'autorité ou au moins sous le contrôle du Gouvernement, la Commission Informatique et Libertés est qualifiée d' « autorité administrative indépendante ». Il est même spécifié que ses membres, dans l'exercice de leurs attributions, ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité ».

L'indépendance de la commission se vérifie par l'inscription au budget de la Justice des crédits mis à sa disposition (chapitre 37-94 *nouveau*).

Le crédit prévu de 1,5 million de francs (dont 631 220 F pour le fonctionnement) apparaît relativement modeste. Il permettra toutefois le recrutement de dix agents contractuels, dont sans doute des ingénieurs. Il est intéressant de noter que la commission décidera en toute liberté des conditions d'emploi de la dotation qui lui est attribuée. Elle sera en outre appelée à formuler elle-même ses demandes pour la préparation du budget de 1980.

*
* *

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter les crédits du Ministère de la Justice.

ANNEXES

ANNEXE I

LES SERVICES JUDICIAIRES

1. — Liste des commissions et tâches annexes des magistrats.

Accidents du travail agricole.
Enquêtes civiles (sur commission rogatoire).
Contrôle des experts.
Expropriations.
Loyers commerciaux.
Ordres et distributions par contribution.
Tribunal des pensions.
Commission de première instance du contentieux de la Sécurité sociale.
Commission de première instance du contentieux de la Mutualité agricole.
Juge taxateur.
Cour d'assises.
Tribunal maritime commercial.
Tribunal permanent des forces armées.
Aide judiciaire.
Commission de surveillance des établissements pénitentiaires.
Conseil de discipline départemental des employés commerciaux.
Commission de la liste du jury criminel.
Tribunal de commerce. — Elections.
Commission départementale d'Aide sociale.
Commission des annonces légales.
Commission départementale des baux ruraux.
Commission des commissaires aux comptes.
Commission départementale de protection de l'enfance.
Commission des étrangers.
Commission départementale des impôts.
Commission de la médaille de la famille.
Commission départementale sur l'emploi des mutilés de guerre et travailleurs handicapés.
Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement.
Commission pour les demandes de dispense du service national actif.
Commission des délégués de tutelle aux prestations sociales.

2. — Bilan de l'institution des juridictions spécialisées en matière économique et financière.

La loi n° 75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale a prévu la spécialisation de certaines juridictions pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en matière économique et financière afin de permettre à la justice de lutter avec plus d'efficacité contre ce type de délinquance.

Le décret n° 75-1168 du 17 décembre 1975 a fixé la liste des tribunaux de grande instance spécialisés en cette matière en prévoyant, dans une première étape, une seule juridiction par ressort de cours d'appel. Le décret n° 77-518 du 17 mai 1977 a ajouté par la suite à cette liste les tribunaux de grande instance de Nice et de Nantes.

Les nouvelles dispositions n'ont pas prévu un *dessaisissement systématique des juridictions non spécialisées qui conservent leur vocation à connaître de toutes les infractions en matière économique et financière*. Il appartient en effet aux magistrats du Parquet ou de l'instruction des juridictions non spécialisées d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si la complexité ou la technicité des faits rend souhaitable leur dessaisissement au profit de la juridiction spécialisée.

Cette première considération explique partiellement la faiblesse des données numériques jusqu'ici enregistrées : entre le 1^{er} janvier 1976, date d'entrée en vigueur de la loi, et le 31 décembre 1977, les juridictions spécialisées en matière économique et financière ont été saisies soixante-trois fois (dix fois seulement en 1977).

Cette saisine est intervenue après requête du parquet, conformément aux dispositions de l'article 706 du Code de procédure pénale, dans dix-sept cas et, en application de l'article 706-1 du même code, après ordonnance rendue par un juge d'instruction dans quarante-six cas.

Magistrats du parquet et de l'instruction ont donc, sur ce point, strictement respecté la volonté manifestée par le législateur et, excluant les affaires ne comportant pas de difficultés sérieuses, sollicité la compétence de la juridiction spécialisée pour les seules affaires apparaissant d'une grande complexité.

L'existence de tribunaux importants parfaitement aptes à spécialiser certains de leurs magistrats et à traiter eux-mêmes les affaires de cette nature justifie également l'absence de toute saisine de la juridiction prévue par l'article 704 du Code de procédure pénale dans des ressorts tels que ceux d'Aix-en-Provence ou de Montpellier, qui sont pourtant particulièrement touchés par la délinquance économique et financière.

Enfin, ces chiffres doivent être appréciés en tenant compte du fait que de nombreuses affaires économiques et financières sont instruites *d'emblée*, puis jugées, au sein de la juridiction spécialisée située le plus souvent dans la ville du ressort ayant la plus forte activité industrielle ou commerciale.

A ces considérations doivent toutefois s'ajouter les notables difficultés en personnel et en matériel rencontrées par les juridictions désignées par les deux décrets des 17 décembre 1975 et 17 mai 1977.

A cet égard, la circulaire d'application adressée le 17 décembre 1975 aux procureurs généraux leur recommandait, jusqu'à ce que puissent être dégagés les crédits nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme, de ne saisir que « de manière exceptionnelle et dans la mesure de leurs possibilités » les juridictions spécialisées.

Les efforts accomplis en ce sens s'avèrent cependant nettement insuffisants, et le souci de ne pas surcharger les tribunaux spécialisés — qui, pour certains, connaissent un important retard — conduit à ne pas les saisir d'affaires pourtant complexes.

§

3. - Bilan d'application de la nouvelle loi sur le divorce.

L'application de la loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce n'a pas soulevé de problèmes majeurs au niveau des juridictions. Naturellement, comme toute réforme importante et récente, elle se heurte encore, ici et là, à la force de résistance que constituent les pratiques et les habitudes de pensée anciennes.

En ce qui concerne les formes de divorces employées, leur répartition est la suivante pour les années 1976 et 1977 :

ANNEES	DEMANDE co.jointe.	DEMANDE acceptée.	SEPARATION de fait.	FAUTE
1976	20	5	3	72
1977	26	8	3,5	62,5

La tendance des premiers mois de 1978 va dans le sens d'une très légère augmentation (un point de pourcentage) des deux premières formes de divorce, d'une faible diminution corrélative des divorces pour faute, et d'une stabilisation des demandes de divorces pour séparation de fait.

Il convient de noter une importante distorsion selon les régions. Paris, puis la banlieue parisienne et, dans une mesure moindre, les ressorts des cours d'appel de Grenoble et de Chambéry, se distinguent du reste de la France par une plus grande proportion de divorces par consentement mutuel au détriment du divorce pour faute. A titre d'exemple, les demandes de divorce à Paris en 1977 ont été fondées pour 59 % d'entre elles sur le consentement mutuel (dont 49 % de demandes conjointes), pour 5 % sur la séparation de fait et pour 36 % seulement sur la faute.

Au niveau des recours, il n'est pas encore possible de répondre à la question de savoir si les appels ont diminué depuis l'application de la nouvelle loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976. En effet, les statistiques exploitées en matière d'appel ne concernent encore que l'année 1976. Or les appels enregistrés pendant cette période annuelle concernent vraisemblablement, pour une forte part, des procédures engagées sous l'empire de la loi ancienne.

4. — Pratique du recrutement latéral depuis 1970.

Comparaison numérique entre le recrutement latéral et le recrutement par l'Ecole nationale de la magistrature.

ANNEES	CANDIDATURES	AVIS favorables donnés par la Commission de classement.	RECRUTEMENT par les concours de l'ENM.	POURCENTAGE (recrutement latéral-recrutement par concours.
1970	242	86	160	53,75
1971	140	52	180	28,75
1972	126 (134)	72	180	28,88
1973	116	68	180	37,77
1974	117	57	255	22,35
1975	77	38	255	14,90
1976	79	35	255	13,72
1977	56	29	208	13,94
Total	847	437	1 673	(1) 26,12

(1) La présente étude n'a pris en compte, ni le recrutement latéral des auditeurs de justice (art. 22), ni le recrutement à titre temporaire (loi du 17 juillet 1970).

Au titre de cette dernière forme de recrutement latéral, depuis 1970, 351 magistrats ont été recrutés, soit rapportés à l'effectif des magistrats reçus à l'ENM 20,98 %.

ANNEXE II

LES SERVICES PENITENTIAIRES ET LA POLITIQUE CRIMINELLE

5. — L'enseignement dans la prison.

En application de l'article D. 456 du Code de procédure pénale (troisième partie, décrets) qui précise : « Le service de l'enseignement... doit être assuré par des personnes qualifiées.

« Dans les établissements où un membre du personnel n'a pas été désigné pour assurer ces fonctions, celles-ci peuvent être confiées par décision ministérielle à des membres du corps enseignant. »

Au cours de l'année 1978, la répartition des personnels chargés d'enseignement a été la suivante :

PROFESSEURS ET INSTITUTEURS Ministère de l'Education ¹ .		Profes- seurs de lycées techniques (formation continue).	FORMA- TEURS des asso- ciations pour l'enseigne- ment aux étrangers.	INSTRUC- TEURS techniques de PAP.	INSTITUTEURS des prisons chargés d'enseigne- ment.	Total.
A temps complet.	A temps partiel.					
148	182	77	39	57	129	632

Les cent quarante-huit instituteurs nommés à temps complet ne sont pas « détachés » mais « mis à disposition » du Ministère de la Justice par les inspecteurs d'académie.

La Direction des écoles du Ministère de l'Education prend donc à sa charge :

1° 148 instituteurs et professeurs de collège nommés à temps complet dans environ 80 établissements pénitentiaires :

2° 1 200 heures supplémentaires hebdomadaires effectuées par 180 instituteurs dans tous les autres établissements.

Ces enseignants animent environ 250 classes de niveau élémentaire et 130 de niveau premier cycle du second degré.

Une demande de postes supplémentaires d'instituteurs a été faite, pour la rentrée de septembre 1979 (30 postes).

La Direction des lycées, par l'intermédiaire des délégations académiques à la formation continue, a mis en place une quarantaine d'actions expérimentales qui ont fonctionné au cours de l'année scolaire 1977-1978 dans environ 25 établissements. Il est projeté 80 actions de formations nouvelles en 1978-1979.

A cela s'ajoutent les cours par correspondance assurés par les centres nationaux de télé-enseignement.

Au cours de la précédente année scolaire, au total, 17 200 détenus ont ainsi reçu une formation d'enseignement général ou professionnel.

La liaison entre les services de l'Administration pénitentiaire et ceux du Ministère de l'Education est assurée par deux fonctionnaires détachés de l'Education : un conseiller pédagogique et un conseiller en formation professionnelle, affectés à la Direction de l'Administration pénitentiaire.

6. — Statistiques sur les diplômes délivrés en prison.

Du 1 janvier au 31 décembre 1977, 17 232 détenus ont bénéficié d'une assistance scolaire dans les classes départementales de jeunes inadaptés sociaux des établissements pénitentiaires. Au 31 décembre 1977, il y avait 377 classes animées par 401 enseignants de l'Education nationale : professeurs et instituteurs à temps complet ou à temps partiel. 57 instructeurs techniques de l'Administration pénitentiaire dirigent en outre des groupes de formation professionnelle. De plus, 3 920 détenus ont suivi des cours par correspondance, notamment ceux de l'Association Auxilia et de CNTE de l'Education.

Durant la même période, le nombre des diplômes obtenus par les détenus a été de 2 019. Ils se répartissent ainsi :

CEP	FPA	CAP	BEPC	BACCA- LAUREAT	DIPLOMES d'enseigne- ment supérieur.
1 244	223	191	246	43	72

Il convient de préciser que la catégorie « diplômes d'enseignement supérieur » regroupe les unités de valeur, les BTS et, éventuellement, quelques licences.

Les efforts ne peuvent être toujours sanctionnés par des examens, c'est le cas des détenus illettrés mais pour lesquels on constate une élévation sensible du niveau d'instruction.

7. — Effectifs et rôle des juges de l'application des peines.

Dans chaque tribunal de grande instance, un ou plusieurs magistrats du siège désignés par décret, pris après avis du Conseil supérieur de la magistrature, pour une durée renouvelable de trois ans, sont chargés des fonctions de l'application des peines.

Le nombre de ces postes est actuellement de 241. Trente sont actuellement vacants et vingt-deux pourvus par des magistrats désignés par l'Assemblée générale du tribunal. Un tel effectif est bien loin de correspondre aux besoins car, sauf de très rares exceptions, ces juges n'exercent pas leurs fonctions à plein temps et doivent assumer d'autres tâches au sein de la juridiction. Il n'est pas sans intérêt de souligner par ailleurs que, depuis plusieurs années, on note un net rajeunissement de ces magistrats puisque 42 % sont actuellement âgés de plus de cinquante ans contre 60 % il y a trois ans, et 37 % ont moins de trente-cinq ans alors que ce pourcentage ne dépassait pas 11 % en 1975.

Leurs attributions sont diverses et s'exercent non seulement en milieu carcéral, où ils ont pour mission de déterminer les principales modalités du traitement pénitentiaire, mais aussi à l'extérieur des établissements pénitentiaires puisqu'ils assurent la mise en œuvre du sursis avec mise à l'épreuve et de la libération conditionnelle.

Les principales attributions du juge de l'application des peines sont les suivantes :

— *en milieu fermé* : il statue sur l'octroi des réductions de peines, le placement des détenus en chantiers extérieurs, l'admission des détenus au régime de la semi-liberté, l'octroi des libérations conditionnelles pour les condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas trois ans, les propositions au Garde des Sceaux d'admission des autres condamnés à la libération conditionnelle, l'octroi, sous certaines conditions, des suspensions ou fractionnements de peines, l'octroi des permissions de sortir ;

— *en milieu ouvert* : il peut modifier les obligations imposées aux condamnés au sursis, avec mise à l'épreuve, et en prononcer de nouvelles, il peut faire rechercher ou arrêter un probationnaire et prononcer la révocation de la mesure, il peut proposer l'annulation anticipée de la condamnation si l'intéressé a satisfait aux mesures imposées et si ce classement paraît acquis.

Institué pour faire participer le magistrat à l'exécution des peines en milieu carcéral et en milieu libre, le juge de l'application des peines a vu ses fonctions croître au fil des années. Seule autorité judiciaire intervenant directement et de manière presque permanente dans la prison, il joue un rôle régulateur indispensable à l'équilibre d'une population pénale de plus en plus difficile. C'est ainsi qu'en application des dispositions de la loi du 21 juillet 1975 et du décret du 23 mai de la même année, qui ont mis l'accent sur la réinsertion sociale, il a été amené à accorder à un nombre plus important de détenus des mesures telles que des permissions de sortir, des réductions de peines, des suspensions ou des fractionnements de peines.

Par ailleurs, il est sollicité pour maints avis et propositions concernant l'affectation des condamnés ou leur transfèrement. Enfin, il reçoit directement ou par écrit de nombreuses demandes d'information de la part des détenus.

Le but d'amendement et de reclassement social assigné à la peine, qu'elle s'exécute en milieu fermé ou en milieu ouvert, l'individualisation qui est indispensable pour y parvenir, conduisent à porter tout au long de l'exécution de la sanction des jugements de valeur. Il apparaît donc que le juge de l'application des peines, en sa qualité de magistrat du siège, garant traditionnel de la liberté individuelle, et de délégué de la juridiction pénale habitué à peser les intérêts en présence, est particulièrement qualifié pour remplir ce rôle et donner tant à la société qu'à l'individu condamné les garanties indispensables.

8. — Instruction du Garde des Sceaux du 15 mai 1975 pour le fonctionnement des prisons ou quartiers de sécurité renforcée.

J'ai prévu l'institution de prisons ou de quartiers de sécurité renforcée dans les maisons d'arrêt de Briey, Bourgoin, Evreux, Lisieux, Tarbes, Tulle, les Baumettes et à la maison centrale de Châteauroux. Ces prisons ou quartiers s'ajoutent à ceux de Mende et de Chaumont. En outre, le quartier de sécurité à la maison d'arrêt de Besançon est maintenu en l'état.

Après vous avoir indiqué la destination de ces établissements et les modalités d'affectation des condamnés, je vous adresse mes instructions pour l'aménagement du régime qui doit être appliqué dans les prisons ou quartiers de sécurité.

I. — DESTINATION DES PRISONS OU QUARTIERS DE SECURITE RENFORCEE

Les prisons ou quartiers de sécurité sont destinés à recevoir des condamnés à une longue peine au sens de l'article D. 76 du Code de procédure pénale qui, par leur personnalité, leurs antécédents ou leur comportement, ne paraissent pas susceptibles d'être affectés ou maintenus dans une maison centrale ou un autre établissement à grand effectif.

Les décisions d'affectation dans les prisons ou quartiers de sécurité renforcée sont prises par l'administration centrale.

Il en est de même des décisions de transfèrement à partir d'un établissement ou quartier de ce type à destination d'un autre établissement et notamment d'une maison centrale ou d'un centre de détention. Il appartient à la commission de l'application des peines d'examiner périodiquement le cas de chacun des condamnés pour apprécier s'il convient de le proposer en vue de son envoi dans un établissement d'une autre catégorie.

A. Critères d'affectation.

I. — Sont susceptibles d'être affectés dans les prisons ou quartiers de sécurité renforcée :

a) Les condamnés qui, au vu d'un examen psychiatrique, sont reconnus caractériellement dangereux à l'égard des personnes tout en étant considérés comme exempts de troubles mentaux justiciables d'un traitement dans un établissement sanitaire ;

b) Les condamnés qui font preuve d'une agressivité particulière faisant craindre des actes dangereux pour autrui, et notamment ceux dont l'agressivité s'est manifestée par des violences graves sur un agent, un co-détenu ou toute autre personne ;

c) Les condamnés qui, par leur comportement et les incitations auxquelles ils se livrent auprès de leurs co-détenus visent avec persistance à troubler gravement le bon fonctionnement d'un établissement de grande collectivité.

II. — En revanche, je crois devoir préciser que les données ou les circonstances suivantes ne constituent pas, à elles seules, un motif suffisant d'envoi dans une prison ou quartier de sécurité renforcée :

a) La dangerosité d'un condamné au regard de l'ordre public manifestée notamment par l'appartenance à une association de malfaiteurs ou la commission, même répétée, de vols qualifiés importants ;

b) La recherche de l'évasion, même manifestée par des tentatives répétées, dès lors que celles-ci ne s'accompagnent pas de violences graves contre les personnes ;

c) Les manifestations ou les attitudes qui sont l'expression d'une vivacité de caractère ou d'une fragilité psychologique entraînant une certaine intolérance à la collectivité carcérale, lorsqu'elles sont compensées par la volonté de réadaptation du détenu, son aptitude au dialogue et son accessibilité au raisonnement et à la persuasion.

B. — *Rôle particulier de la Commission de l'application des peines près la prison ou le quartier de sécurité renforcée.*

1. — A l'arrivée de chaque détenu, les membres de la Commission de l'application des peines, et en particulier le juge de l'application des peines et le chef de l'établissement, se préoccupent de l'adaptation du condamné à ses nouvelles conditions de détention. A cet effet, ils sont informés, par les renseignements que le chef de l'établissement d'origine doit obligatoirement joindre au dossier de l'intéressé, des aspects de la personnalité de ce dernier et des motifs ayant conduit à proposer son affectation dans un établissement de sécurité renforcée.

2. — Par la suite, la Commission de l'application des peines examine périodiquement, et au moins une fois par trimestre, la situation de chacun des condamnés présents au quartier de sécurité.

L'avis de chacun de ses membres sur l'opportunité du maintien ou au contraire de l'envoi du condamné intéressé sur un autre établissement pénitentiaire, est consigné sur une fiche comportant un compte rendu du comportement du condamné au cours du trimestre et le relevé des modifications éventuelles concernant sa situation pénale, la fiche est ensuite revêtue de la proposition du juge de l'application des peines. Si ces avis et cette proposition tendent à un changement d'affectation, le traitement et le type d'établissement dont le choix est estimé le plus opportun par la commission doivent être précisés.

Les fiches ainsi établies, et dont le modèle figure en annexe, sont envoyées, dans les meilleurs délais, à la Direction de l'Administration pénitentiaire (bureau G 1) par un rapport spécial du directeur régional et, en ce qui concerne les quartiers de Châteauroux et des Baumettes, par le directeur de l'établissement.

Afin d'être en mesure d'émettre un avis motivé, il est important que les médecins, généraliste et psychiatre, aient visité avant la réunion chacun des détenus dont le cas devra être examiné. Vous voudrez bien veiller tout particulièrement à ce qu'il en soit régulièrement ainsi.

Il va de soi que, s'il y avait lieu, les demandes de transfèrement urgent devraient m'être adressées sans attendre la prochaine réunion, notamment celles qu'il appartient au médecin généraliste ou au psychiatre de me faire envoyer, qu'il s'agisse d'une proposition de transfèrement dans un établissement sanitaire ou d'une proposition d'admission dans un établissement pour condamnés psychopathes.

II. — RÉGIME DE DÉTENTION

A. — *Mode de l'emprisonnement.*

1. — Principe :

a) A leur arrivée à l'établissement ou au quartier de sécurité, les condamnés sont placés en observation, sous le régime de l'emprisonnement individuel sauf contre-indication médicale. Cet emprisonnement individuel ne saurait excéder quinze jours sous les réserves suivantes :

— la mise en isolement dans les conditions prévues aux articles D. 170 et D. 171 du Code de procédure pénale ;

— les nécessités imposées par la disposition des locaux des quartiers de Chaumont et — en l'état — de Mende.

b) Sous la réserve des exceptions qui viennent d'être indiquées, à l'expiration de la période d'observation, les condamnés, isolés la nuit, sont réunis pendant la journée dans les locaux aménagés à cet effet.

Ce régime, qui est destiné à permettre une incarcération éventuellement prolongée dans des conditions satisfaisantes, est appliqué selon les modalités suivantes :

— pendant la moitié au moins de chaque journée, les condamnés sont réunis par groupe de deux à cinq dans les petits ateliers ou salles d'activités et, durant l'horaire réglementairement prévu à cet égard, dans les cours de promenade. Il appartient au chef d'établissement de veiller à la composition et à la modification des groupes et d'en fixer l'importance en fonction de la personnalité de chacun des condamnés et en particulier de sa dangerosité et de son ascendant ;

— au cas où l'insuffisance des locaux collectifs ne le permettrait pas, une rotation serait instituée de manière à offrir des possibilités de vie en commun les plus fréquentes possibles.

2. — Activités journalières :

L'emploi du temps doit être établi de manière à faire place à la fois au travail, aux activités de loisirs (jeux, émissions de télévision par exemple) et à la promenade, organisés dans les locaux collectifs.

3. — Mise à l'isolement :

Par mesure de précaution et de sécurité, les détenus peuvent être placés à l'isolement de jour et de nuit dans les conditions et sous les réserves prévues aux articles D. 170 et D. 171 du Code de procédure pénale.

B. — Mesures de sécurité.

1. — La sécurité de la prison ou du quartier repose pour une grande part sur la précision de l'organisation du service et des consignes définies par le chef d'établissement.

Notamment, doivent être déterminés avec soin les détails de service en ce qui concerne la fréquence des appels, des rondes, l'organisation des fouilles, l'utilisation des systèmes d'alerte, etc.

2. — Aucun contact ne doit pouvoir s'établir entre les détenus du quartier de sécurité et ceux des autres quartiers. De grandes précautions doivent donc être prises lors de l'accomplissement des travaux du service général.

3. — Les mouvements des détenus hors de leurs cellules et des locaux collectifs sont réduits au strict nécessaire et accomplis autant que possible individuellement, même pour la conduite des condamnés dans les endroits où ils sont regroupés et pour leur réintégration en cellule.

Le ou les surveillants accompagnant le ou les détenus doivent toujours être protégés par un agent se tenant dans la mesure du possible hors de portée du détenu. A défaut, l'un des surveillants se tient près d'un bouton d'alarme.

4. — Les promenades doivent être organisées de telle sorte qu'une seule cour soit utilisée à la fois pour les promenades collectives.

5. — Les repas sont distribués par le personnel sans intervention de détenus.

6. — Les visites ont toujours lieu dans un parloir comportant un dispositif de séparation.

C. — Service médical et assistance.

1. — Service médical :

a) L'organisation du service médical revêt une importance particulière pour les détenus des prisons ou des quartiers de sécurité renforcée.

Il est nécessaire que le médecin satisfasse strictement aux prescriptions édictées pour le fonctionnement du service sanitaire et notamment aux dispositions de l'article D. 375 du Code de procédure pénale.

La surveillance psychiatrique régulière est essentielle de manière à déceler tous les cas nécessitant soit un traitement médical à appliquer sur place, soit un transfèrement sur un établissement pour condamnés psychopathes, soit encore un internement dans un hôpital psychiatrique.

Les prescriptions réglementaires sont rappelées à cet effet aux médecins.

La connaissance de l'état de chaque détenu permet en outre aux praticiens d'émettre leur avis au cours des réunions de la commission de l'application des peines ainsi qu'il est prévu ci-dessus.

b) L'hospitalisation éventuelle d'un détenu au cas où les soins ne pourraient lui être donnés à l'intérieur de la prison pose un problème important qu'il est nécessaire de régler aussi rapidement que possible.

Il appartient au chef d'établissement, et si nécessaire au directeur régional, de se mettre en relation avec le préfet pour pouvoir disposer d'une chambre de sûreté à l'hôpital le plus proche et arrêter avec lui, compte tenu des prescriptions médicales, les dispositions permettant de décider soit l'acheminement éventuel d'un malade sur un hôpital pénitentiaire, soit sa conduite dans la chambre de sûreté.

Dans le premier cas, le transfèrement et l'escorte sont assurés par le personnel pénitentiaire. Il convient néanmoins de solliciter la protection des services de gendarmerie.

Dans le deuxième cas, tous renseignements sur la situation pénale du détenu et sa dangerosité seront fournis d'urgence à l'autorité préfectorale afin de la mettre en mesure d'appliquer le dispositif de sécurité qu'elle estimera approprié.

La durée de cette hospitalisation doit être limitée au strict nécessaire. Le malade, dès que son état le permet, sera transféré sur la prison-hôpital des Baumettes ou l'hôpital central de Fresnes.

2. — Assistance :

Les détenus doivent avoir la possibilité de bénéficier d'une assistance spirituelle.

Il vous appartient d'apprécier si les offices religieux peuvent être célébrés en commun, du moins en ce qui concerne certains détenus. Dans ce cas, les participants à l'office doivent être en nombre réduit. Pour les autres, il vous appartient d'arrêter les dispositions leur permettant d'entendre l'office religieux.

Le système des portes maintenues entrebaillées peut être utilisé.

Des mesures de précautions particulières doivent être prises pour la protection des assistants sociaux et des infirmiers du sexe féminin.

Des mesures analogues sont à prévoir à l'égard des visiteurs de prisons, sur le choix desquels j'appelle votre attention.

D. — Application des règles générales d'exécution des peines.

a) Le régime des prisons ou quartiers de sécurité renforcée n'est pas de nature disciplinaire. Sous les seules réserves ci-dessus énoncées, il est identique à celui des maisons centrales. L'ensemble de la législation et de la réglementation en vigueur dans ces derniers établissements est applicable de plein droit et sans restriction à tous les détenus incarcérés dans les établissements ou quartiers concernés par la présente circulaire.

Les prescriptions concernant le maintien de la discipline et de la sécurité s'appliquent comme dans tous les autres établissements, qu'il s'agisse des sanctions disciplinaires ou de l'usage des moyens de contrainte.

b) Vous aurez soin d'appliquer fermement et scrupuleusement le régime qui vient d'être défini.

Je compte sur l'ensemble du personnel pour qu'il porte une égale attention à l'accomplissement des mesures de sécurité et au respect de la dignité des personnes.

Vous voudrez bien, compte tenu des observations qui précèdent, faire préparer le règlement intérieur des prisons et quartiers de sécurité renforcée dans le cadre fixé par la circulaire du 30 décembre 1972, et me le soumettre pour approbation.

Par ailleurs, il vous appartient d'examiner avec l'autorité préfectorale l'adaptation éventuelle du plan de protection et d'intervention.

Vous aurez soin de me rendre compte des difficultés soulevées par la mise en service et le fonctionnement de chacune des prisons ou quartiers susvisés, accompagnées de vos propositions pour y remédier.

trimestre 197	Direction régionale des services pénitentiaires de .
Détenu :	
Nom	Maison . de
Prénoms	Quartier de sécurité renforcée.
Né le	

I. — *Avis de la commission de l'application des peines.*

(Réunion du)

Avis des membres de la commission :

Chef d'établissement

Assistant social/éducateur

Surveillant-chef

Médecin généraliste

Psychiatre

Proposition du président, juge de l'application des peines :

....

Le président.

II. — *Rappel de la situation pénale et renseignements complémentaires.*

Arrivé au quartier de sécurité de la maison
de le en provenance de
où il avait été affecté le

Condamné le par (tribunal ou cour)
pour (chefs de poursuite)
à (la peine)

Ecroué le

Date de libération définitive

Libération conditionnelle :

Proposable à compter du

Proposée le

Comportement au cours du trimestre (à remplir par le chef d'établissement) :

A l'égard du personnel

A l'égard des autres détenus de son groupe

Au travail

Autres éléments relevés au cours du trimestre

Etat de santé physique et mental (à remplir par les médecins généraliste et psychiatre en cas de particularités à signaler spécialement) :

9. — **Insiruction du 12 juillet 1978 du directeur de l'Administration pénitentiaire relative au règlement applicable dans les cellules ou quartiers de plus grande sécurité.**

Par mes circulaires en date des 30 septembre et 22 octobre 1975, j'ai prescrit l'aménagement dans les maisons d'arrêt, sauf impossibilité matérielle, de locaux de plus grande sécurité destinés à recevoir les prévenus particulièrement dangereux.

Je suis conduit à réunir, en les précisant et en les complétant, les instructions relatives au régime et aux mesures de sécurité auxquels doivent être soumis les détenus entrant dans cette catégorie.

A défaut de dispositions particulières contenues dans le règlement joint ou si la mise en œuvre de certaines d'entre elles apparaît temporairement difficile en l'absence d'aménagements appropriés, il y a lieu de se reporter aux prescriptions du code de procédure pénale, notamment aux articles D. 50 à D. 520 de ce code, et de les appliquer en faisant preuve dans tous les cas de la plus grande vigilance, avec le souci constant de limiter les risques d'incident, plus particulièrement d'évasion et d'agression.

Vous voudrez bien me saisir de toute difficulté que vous paraîtrait comporter l'exécution des présentes instructions. Vous porterez vous-même celles-ci à la connaissance des chefs d'établissement concernés au cours de réunions que vous organiserez à cette fin.

I. — FINALITÉ, IMPLANTATION, AMÉNAGEMENT
DES CELLULES ET QUARTIERS DE PLUS GRANDE SÉCURITÉ ET CONDITIONS D'ACCÈS

11. — *Finalité des quartiers et cellules de plus grande sécurité.*

111. — Les locaux de plus grande sécurité sont destinés à recevoir les prévenus particulièrement dangereux incarcérés en maison d'arrêt. A titre exceptionnel, ils peuvent accueillir des condamnés momentanément maintenus en maison d'arrêt.

Dans les petits établissements, les locaux dont il s'agit peuvent être limités à quelques cellules de plus grande sécurité spécialement aménagées. Dans les établissements dont la capacité le permet, ces cellules sont regroupées dans des quartiers pouvant fonctionner de manière autonome et séparés du reste de la détention ainsi qu'il est indiqué ci-après.

112. — Sont considérés comme particulièrement dangereux au sens des présentes instructions :

- les détenus particulièrement signalés ;
- les détenus qui, sans être inscrits au fichier des détenus particulièrement signalés, relèvent de mesures spéciales de sécurité en raison des risques importants qu'ils présentent du point de vue d'une évasion, d'une agression et plus généralement de la sécurité publique. A ce dernier titre, doivent être pris en compte la nature des faits commis, le caractère professionnel et organisé de la criminalité ou les liens qui unissent de tels détenus à des associations de malfaiteurs.

Il y aura lieu pour l'application des dispositions ci-dessus d'organiser des contacts réguliers et systématiques avec les services de police et de gendarmerie.

113. — Un prévenu particulièrement dangereux au sens des présentes instructions ne doit pas être incarcéré ou maintenu dans un établissement ne comportant pas de cellule de plus grande sécurité. Dans une telle hypothèse, le directeur régional des services pénitentiaires, en application des dispositions de l'article D. 53 du Code de procédure pénale, procède au transfèrement du détenu sur la prison la plus proche disposant des aménagements appropriés après avoir recueilli l'accord du magistrat saisi du dossier de l'information conformément à l'article D. 203 du Code de procédure pénale.

En cas de refus, le directeur régional en rend compte au parquet compétent ainsi qu'à l'administration centrale (bureau de l'individualisation des régimes de détention).

114. - Tout détenu placé dans une cellule ou un quartier de plus grande sécurité fait l'objet, dans un délai maximum de deux mois après ce placement, d'un rapport circonstancié du chef de l'établissement, adressé par l'intermédiaire du directeur régional des services pénitentiaires à l'administration centrale (bureau de l'individualisation des régimes de détention). Ce rapport, qui peut prendre la forme de la notice jointe aux présentes instructions, doit comporter tous éléments de nature à apprécier l'opportunité de l'inscription de l'intéressé au fichier des détenus particulièrement signalés. Une copie de ce rapport est adressée au procureur de la République ou, s'il s'agit d'un condamné, au juge de l'application des peines.

12. — *Implantation des quartiers et cellules de plus grande sécurité.*

121. — Le quartier de plus grande sécurité doit avoir ses propres parloirs, cours de promenade, salles de soins, de douches et d'activités. Son emplacement est choisi de telle sorte qu'il ne comporte impérativement qu'un seul accès, commandé par un sas, et dont l'ouverture nécessite l'intervention d'une personne extérieure au quartier. Il doit être également tenu compte pour le choix de l'emplacement de la nécessité d'interdire tout contact entre les détenus incarcérés dans le quartier et ceux qui sont placés dans d'autres parties de l'établissement.

122. — A défaut de pouvoir aménager un quartier autonome, il peut être procédé à l'installation de cellules de plus grande sécurité : celles-ci doivent se trouver dans la partie de l'établissement la plus sûre. Doivent être prises en compte à cet égard les conditions dans lesquelles peut être effectuée la surveillance tant intérieure qu'extérieure, les possibilités de limiter l'ampleur et la durée des mouvements et de prévenir les communications ou interventions venant de l'extérieur.

123. — En tout état de cause, il convient de veiller à ne laisser aux abords du quartier ou des cellules de plus grande sécurité, et notamment dans les cours de promenade, aucun objet pouvant être utilisé pour une agression ou une évasion.

13. — *Aménagement des cellules de plus grande sécurité et des cours de promenade.*

131. — Les cellules de plus grande sécurité sont dotées des aménagements suivants :

- grille de sécurité avec passe-plats doublant la porte pleine et n'ouvrant pas avec la même clé que cette porte ;
- fixation au sol et au mur du mobilier lourd ;
- vitres des fenêtres et glace du coin toilette en verre sécurité ;
- sanitaire complet : poste d'eau et water-closet ;
- fenêtres comportant des barreaux et un grillage extérieur.

132. — Aucun mobilier lourd ne devra être placé contre les murs donnant sur l'extérieur.

133. — Les cours de promenades individuelles sont entourées de murs et protégées contre la projection d'objets. Dans toute la mesure du possible elles sont situées de manière à éviter les communications avec les détenus placés dans les autres parties de l'établissement.

14. — *Accès aux quartiers ou cellules de plus grande sécurité.*

141. — Seuls ont accès aux quartiers ou cellules de plus grande sécurité :

- le personnel de direction, les surveillants-chefs et premiers surveillants ;
- les agents affectés à la garde des détenus qui y sont placés.

142. — Tout autre membre du personnel ne peut se rendre dans une cellule ou dans un quartier de plus grande sécurité qu'avec l'autorisation du chef de la détention. En cas d'absolue nécessité, les entretiens de ces membres du personnel avec les détenus ont lieu dans les conditions prévues à l'article 274 ci-après.

143. — Les agents en service dans le quartier ne doivent en aucun cas être porteurs de clés permettant de sortir de ce quartier ou d'accéder aux cours de promenade.

II. — RÉGIME INTÉRIEUR

21. — Définition et régime général.

211. — Le placement dans une cellule ou un quartier de plus grande sécurité n'est pas une sanction disciplinaire. Il constitue le régime normalement applicable aux détenus particulièrement dangereux tels qu'ils ont été définis par les présentes instructions.

212. — Les détenus placés en cellule ou dans un quartier de plus grande sécurité sont soumis à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit. Ils peuvent assister individuellement à une séance de télévision par semaine. Au moment de la distribution des repas, ils doivent être réintégrés dans leur cellule. Ils ne participent à aucune réunion ou activité avec d'autres détenus.

213. — Les horaires qui règlent la vie quotidienne des détenus soumis au régime de plus grande sécurité, et en particulier les heures des mouvements hors de la cellule, sont modifiés aussi fréquemment que possible et à intervalles irréguliers.

22. — Entretien de la cellule.

221. — La cellule doit être tenue en parfait état de propreté par son occupant. Le balayage du local et la mise en ordre de la literie doivent être effectués dans les premières heures de la matinée. Les couverts et assiettes des détenus seront lavés par leurs soins dans leur cellule.

222. — Les détenus disposent dans leur cellule d'un seul costume. Le renouvellement et l'entretien de cette tenue et des chaussures sont exclusivement assurés par l'administration.

223. — Les détenus ne peuvent garder à leur disposition aucun objet, médicament ou substance pouvant permettre ou faciliter un suicide, une agression ou une évasion non plus qu'aucun outil dangereux en dehors du temps de travail. Pendant la nuit, tout ou partie de leurs vêtements leur sont retirés.

224. — Pour éviter l'encombrement de la cellule, les quotidiens sont conservés au maximum trois jours. Les périodiques sont retirés tous les mois. Le nombre de mini-cassettes ne doit pas dépasser 10. Les livres et documents d'études, dont le nombre ne peut excéder 15, doivent être soigneusement rangés. Lorsque les mini-cassettes, livres et documents d'études ne sont plus utilisés par le détenu, ils sont placés à son nom au vestiaire ou cédés, avec son consentement, à la bibliothèque.

225. — Il est interdit au détenu :

— de faire du feu dans sa cellule, de cuire des aliments ou de chauffer une boisson par un moyen quelconque ;

— d'accumuler des achats de cantine tels que vivres, tabac, cigarettes, outils et récipients divers ;

— d'obstruer le judas de la porte de la cellule ;

— de coller contre le mur, la porte ou le placard des affiches ou des photographies. Seul l'affichage sur le panneau mobile prévu à cet effet est autorisé ;

— de procéder à des installations ou à des modifications non autorisées. A cet égard, il est rappelé que ne saurait être toléré aucun carton, étagère ou aménagement supplémentaire de quelque ordre que ce soit et que les emballages en verre sont proscrits.

23. — Distribution des repas, remise et retrait d'effets ou d'objets.

231. — Aucun détenu n'est autorisé à communiquer avec un autre détenu placé en cellule ou en quartier de plus grande sécurité.

232. — Les distributions de repas ou cantine, remises ou retraits d'effets ou d'objets ne peuvent être effectués que par un membre du personnel.

233. — Les effets et objets de quelque nature qu'ils soient, possédés par un détenu, ne peuvent en aucun cas être communiqués ou prêtés à un autre détenu.

234. — Toute acquisition ou achat par un détenu ne peut être effectué que par l'intermédiaire de l'administration. Toutefois, les familles ou visiteurs peuvent remettre au chef de l'établissement, à l'intention du détenu qu'ils assistent, des sous-vêtements. Ceux-ci doivent être placés dans un sac en plastique transparent comportant le nom du destinataire de façon très apparente.

235. — L'établissement est en mesure de fournir aux détenus des livres à choisir sur un catalogue. Les quartiers de plus grande sécurité disposent d'une bibliothèque réservée aux détenus qui y sont incarcérés. Le nombre et le genre des livres doivent être suffisamment variés pour que chaque détenu puisse exercer son choix.

24. — *Inspection des cellules, fouilles et autres mesures de contrôle.*

241. — Les dispositions des articles D. 269 à D. 275 du Code de procédure pénale relatives à l'inspection des cellules, la surveillance et le contrôle de la présence des détenus, les rondes, l'entrée ou la sortie des sommes d'argent, correspondances et objets quelconques, les fouilles, sont appliquées strictement sans préjudice des prescriptions qui suivent.

242. — Les détenus sont fouillés à corps à l'aller et au retour à l'occasion de chaque visite.

243. — Les cellules sont fouillées à fond chaque fois que la nécessité en apparaît et au moins une fois par jour en l'absence du détenu. Il est vérifié que le couteau, la cuillère et la fourchette n'ont pas été transformés. Tous les appareils radio auditifs sont vérifiés au moins une fois par mois et à chaque changement de cellule par un agent qualifié. Le chef d'établissement saisira à cette fin le directeur régional des services pénitentiaires lorsqu'il ne dispose pas d'un tel spécialiste sur place. Les barreaux des fenêtres sont sondés quotidiennement.

244. — Les passages empruntés par les détenus à l'occasion d'un quelconque mouvement sont contrôlés quotidiennement.

245. — Tout local dans lequel un détenu est amené à se rendre est fouillé minutieusement avant et après son passage. Il en est ainsi notamment des parloirs, salles de douches, cours de promenades, salles de soins.

25. — *Promenades.*

251. — La durée de la promenade est de deux heures par jour. La sortie ne peut être écourtée que sur décision du chef de détention. Les détenus qui s'y rendent ne sont porteurs d'aucun objet et doivent être correctement vêtus.

252. — La promenade est effectuée isolément.

253. — La cour de promenade doit être minutieusement fouillée avant et après le passage des détenus.

26. — *Douches.*

261. — Chaque détenu a droit à deux douches hebdomadaires suivant un horaire établi et modifié par le chef d'établissement. L'une de ces douches est obligatoire.

262. — Il ne doit jamais y avoir deux détenus à la fois aux douches et aucune rencontre ne doit être possible entre ceux qui s'y rendent et ceux qui en reviennent.

263. — La salle des douches est fouillée minutieusement avant l'arrivée et après le départ du détenu.

27. — *Visites.*

271. — Principes généraux :

a) Les détenus placés en cellule ou quartier de plus grande sécurité peuvent être visités par les mêmes personnes que les autres détenus et notamment par leurs familles, avocats, visiteurs de prison, aumôniers. Les dispositions des articles D. 403 à D. 413 du Code de procédure pénale sont applicables sans préjudice des modalités particulières qui suivent.

b) Toute infraction aux règles relatives à la visite des détenus peut entraîner la suspension provisoire ou la suppression du permis de visite. A cette fin, il sera fait rapport de tout incident à l'autorité qui a délivré le permis.

272. Dispositions applicables à toutes les visites :

a) Les visites ont lieu, sauf autorisation spéciale du chef de l'établissement, dans un local aménagé à cet effet.

b) L'entretien avec un détenu ne peut être accordé que si le visiteur a accepté de se soumettre aux contrôles prévus par le règlement et, en particulier, avant et après l'accès au parloir, au détecteur d'objets métalliques. Toute découverte d'objets ou incident doit être immédiatement signalé au chef d'établissement.

L'utilisation de matériels de détection ne dispense en aucun cas des autres mesures de sécurité et notamment de la fouille à corps des détenus avant et après le parloir.

c) Le détenu n'est conduit au local où se déroule l'entretien qu'après que le visiteur y ait pris place. Il quitte ce local impérativement avant le visiteur.

d) Un agent se tient en permanence devant le local où se déroule l'entretien de manière à assurer une surveillance effective et constante et à garantir la sécurité des visiteurs. Toutefois toutes dispositions sont prises pour que soient respectés le secret et la liberté des communications avec les avocats, les aumôniers, le personnel socio-éducatif et les visiteurs de prison.

e) Dans tous les cas les parloirs ne doivent pas pouvoir être ouverts sans l'intervention d'un agent placé à l'extérieur tant du côté du visiteur que du détenu.

273. — Dispositions particulières applicables aux visites des familles :

a) Les horaires des visites des familles sont déterminés par le règlement intérieur de l'établissement. Elles ont lieu dans un parloir avec dispositif de séparation à raison d'au moins trois par semaine pour les prévenus et une pour les condamnés.

b) Les personnes titulaires d'un permis de visite peuvent être fouillées par un agent de leur sexe avant et après l'accès au local du parloir. Elles ne doivent détenir aucun paquet, sac ou objet quelconque. Elles déposent leurs affaires dans un casier réservé à cet effet.

274. — Dispositions particulières applicables aux autres visites :

a) Elles ont lieu dans un local ne comportant aucun dispositif de séparation ;

b) Toutes mesures doivent être prises pour assurer la sécurité des visiteurs (signal d'alarme, proximité immédiate d'un agent...). En outre, sur la demande du visiteur ou sur décision du chef d'établissement, lorsqu'une agression est particulièrement à redouter, les entretiens avec les personnes autres que les avocats peuvent se dérouler dans un parloir comportant un dispositif de séparation.

28. — Soins médicaux.

281. — Les soins et consultations des médecins, experts et de l'infirmière sont assurés sous surveillance.

282. — Aucun autre détenu ne devra se trouver dans la salle de soins.

283. — Tout détenu, dont l'hospitalisation s'avérera nécessaire, sera admis à l'hôpital central des prisons de Fresnes. Il n'en sera autrement que si, en raison de la gravité de son état de santé ou de l'urgence que requièrent les soins, un transfèrement présente des risques vitaux. Il devra alors en être référé à l'administration centrale (bureau de l'individualisation des régimes de détention).

III. — CHANGEMENTS DE CELLULE, MOUVEMENTS, TRANSFERTS ET EXTRACTIONS

31. — Changement de cellule ou d'établissement.

311. — Les détenus sont changés de cellule fréquemment, à intervalles irréguliers et chaque fois que la nécessité en apparaît sur ordre du chef d'établissement.

312. — Lorsque en cas d'impossibilité matérielle dûment justifiée et notamment en raison de la disposition des locaux, une telle prescription ne peut être respectée, le chef d'établissement en rend compte au directeur régional des services pénitentiaires qui examine l'opportunité de procéder à un transfèrement et adresse, à cette fin, si nécessaire, toutes propositions utiles à l'administration centrale.

32. — *Mouvements.*

321. — Les ouvertures des portes des cellules et les mouvements des détenus ne peuvent être effectués qu'en présence de deux surveillants et d'un gradé. En l'absence de ce dernier l'opération ne peut avoir lieu. Lui seul doit être en possession de la clé qui permet d'ouvrir la grille doublant la porte pleine de la cellule.

322. — Un mouvement ne peut être entrepris que lorsque le précédent est totalement terminé.

323. — Les détenus sont toujours déplacés isolément. Aucun autre détenu, même accompagné du personnel de surveillance, ne doit se trouver sur son passage.

33. — *Transferts et extractions.*

331. — Les dispositions des articles D. 294, D. 295 et D. 296 du Code de procédure pénale relatives aux mesures de sécurité qui s'imposent lors de transfèrements et d'extractions sont appliquées strictement.

332. — Une extraction ou un transfèrement ne sera effectué que dans la mesure où il est absolument indispensable. Sa durée doit être limitée au strict nécessaire.

333. — Le chef d'établissement informera les autorités judiciaires des risques particuliers que peut présenter une extraction requise.

334. — Il avisera dans les meilleurs délais et au besoin par communication téléphonique le bureau de l'individualisation des régimes de détention ainsi que le procureur de la République, si l'ordre n'émane pas de ce magistrat, de toute demande de transfèrement.

335. — Aucune extraction ou transfèrement ne sera effectué sans escorte de police ou de gendarmerie.

10 — *L'extradition.*

Le droit de l'extradition, en droit pénal français, est actuellement régi soit par des traités bilatéraux, soit, lorsque aucune convention n'existe (ce qui est le cas avec certains pays : Suède, Etats d'Amérique latine...), par la loi du 10 mars 1927 réglant les conditions, la procédure et les effets de l'extradition.

Qu'elles soient adressées à la France ou reçues par elle, les demandes d'extradition ne posent, quantitativement, que peu de problèmes (cf. réponse à la question n° 27) : les refus, dans un sens ou dans l'autre, n'ont jamais excédé 5 % par an.

Toutefois, certains traités, qui datent de la deuxième moitié du XIX^e siècle, sont énonciatifs des infractions pouvant donner lieu à extradition, alors que les traités récents se réfèrent pour la plupart non pas à la nature de l'infraction, mais à la durée de la peine applicable ou prononcée.

Or la nature des infractions ayant évolué dans les cinquante dernières années, certaines ne sont pas comprises dans la liste prévue par telle ou telle convention : c'est le cas notamment pour le trafic de stupéfiants et la non-représentation d'enfant.

Pour faire disparaître ces lacunes, des négociations bilatérales doivent être engagées (Belgique, Italie) ou sont envisagées (Pays-Bas, Norvège), afin de modifier et d'actualiser les conventions anciennes.

Au nombre des difficultés rencontrées par la France dans ses relations internationales se situe le problème de la peine de mort, qui cependant a, jusqu'à présent, trouvé une solution généralement sous la forme d'un engagement pris par la France de tenir le plus grand compte de la recommandation faite par le pays requis, lors de la remise de l'extradé que la peine de mort ne serait pas exécutée si elle était prononcée.

Enfin, entre les neuf Etats membres de la Communauté, la proposition française d'espace judiciaire européens est de nature à résoudre l'ensemble des difficultés.

Sur le point concernant les suites données à l'extradition de Klaus Croissant, il peut être indiqué que la chambre criminelle de la Cour de cassation a, par arrêt du 23 février 1978, déclaré irrecevable le pourvoi formé par Croissant contre l'avis favorable de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris du 16 novembre 1977 et que le Conseil d'Etat, statuant sur le recours en annulation formé par l'intéressé contre le décret d'extradition, a par décision du 7 juillet 1978 rejeté sa requête.

11. — L'espace judiciaire européen.

La création d'un « espace judiciaire européen » a été évoquée pour la première fois au Conseil européen des chefs d'Etat des pays membres de la Communauté économique européenne le 6 décembre 1977 par le Président de la République.

Un précédent Conseil européen avait invité, en juillet 1976, les ministres de la justice à élaborer une convention aux termes de laquelle les neuf Etats membres de la Communauté s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages.

En application de ces conclusions, un groupe de hauts fonctionnaires s'est réuni à intervalles réguliers à partir du mois d'octobre 1976, la dernière fois en juillet 1978.

Les travaux de ce groupe ont porté sur un projet d'accord dit « projet belge » dont l'objet est de mettre en vigueur entre les Neuf la convention européenne pour la répression du terrorisme, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977, et sur un projet de convention à portée plus large présentée par la France.

Le principe de la proposition française est que les Neuf s'engagent soit à extraditer, soit à poursuivre eux-mêmes les auteurs d'infraction.

Ce projet de convention de coopération en matière pénale vise en outre à obtenir un assouplissement de la réglementation de l'extradition dans les relations entre les Etats membres en adoptant des modes de transmission simplifiés et plus rapides.

En conséquence, il laisse en toute matière la possibilité de refuser l'extradition, mais en contrepartie il met à la charge de l'Etat qui refuse l'extradition l'obligation de juger celui qui a trouvé refuge sur son territoire.

Il s'inscrit dans la perspective d'un véritable espace judiciaire européen unique entre les Neuf, dans le respect des principes fondamentaux du droit extraditionnel et notamment du droit d'asile et de l'examen de la demande d'extradition par l'autorité judiciaire.

Il est le premier volet de l'étroite coopération judiciaire entre Etats membres qui constitue le fondement de l'espace judiciaire européen.

Les autres aspects en cours d'examen sont les suivants :

1° Amélioration de la coopération judiciaire entre Etats, recherchée par un élargissement et une simplification généralisée des procédures de l'entraide judiciaire en matière pénale ;

2° Création d'une procédure spécifique de transfèrement des détenus, permettant à chacun des Neuf Etats, dans un but humanitaire, de réclamer le transfèrement de leurs ressortissants détenus afin de faciliter le reclassement de ceux-ci ;

3° Elaboration de dispositions souples autorisant la transmission des procédures pénales d'un Etat membre dans un autre Etat membre mieux placé pour exercer les poursuites et faire juger l'infraction par ses tribunaux ;

4° Enfin, création des règles juridiques permettant à un Etat membre de demander à un autre Etat membre, selon une procédure simple et rapide, de faire exécuter sur son territoire un jugement rendu par ses tribunaux.

A l'initiative du Garde des Sceaux, s'est tenue à Luxembourg le 10 octobre 1978 une conférence des Ministres de la Justice des Neuf qui a approuvé les idées françaises.

Les travaux des experts sont donc appelés à se poursuivre activement par l'examen du projet de convention d'extradition suivi de celui des autres aspects de l'espace judiciaire européen, de manière à permettre une évaluation de ces travaux au cours des premiers mois de l'année 1979.

ANNEXE III

LES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

12. - Evolution des conceptions en matière d'établissements de l'éducation surveillée.

La Direction de l'Éducation surveillée a pour mission d'assurer la prise en charge éducative des mineurs et des jeunes qui lui sont confiés par l'autorité judiciaire au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 et relative à l'enfance délinquante et des articles 375 et suivants du Code civil relatifs aux mineurs en danger.

Deux principes posés par le législateur ont guidé l'évolution des méthodes dont la finalité est l'autonomisation des jeunes en vue de leur réinsertion :

— la recherche de l'adhésion du mineur et de sa famille aux mesures. L'éducation ne peut être qu'un dialogue, une libre adhésion à une proposition ;

— le maintien, chaque fois qu'il est possible, du jeune dans son milieu naturel de vie afin d'éviter une ségrégation souvent préjudiciable permettant de meilleures conditions de réinsertion.

L'adaptation des nouvelles méthodes éducatives aux besoins évolutifs et variés des jeunes impose à l'Éducation surveillée de toujours rechercher l'adéquation maximale des impératifs spécifiquement pédagogiques aux exigences judiciaires.

D'autre part, il faut éviter dans l'action éducative les discontinuités liées aux ruptures de prise en charge et prendre en considération les dimensions familiales et sociales des problèmes posés par les jeunes. Ainsi l'Éducation surveillée cherche, en diversifiant au maximum les modes possibles de prise en charge d'une même structure, à adapter ses établissements et services aux variations des besoins éducatifs des jeunes.

D'autre part, il faut permettre au juge d'assurer pleinement son rôle. Garant des libertés individuelles du mineur et de sa famille, le juge de la jeunesse doit à tout moment pouvoir contrôler le déroulement de la mesure éducative qu'il ordonne. C'est par le rapprochement géographique et institutionnel que l'Éducation surveillée tente de répondre à cette double exigence.

Ainsi la mise en place progressive auprès de chaque juridiction de la jeunesse d'un équipement de base assurant les fonctions de consultation, d'orientation, de rééducation et d'hébergement facilite les échanges nécessaires entre magistrats et équipes éducatives. Le juge reste alors pour les jeunes et leur famille le véritable responsable des décisions prises à leur égard et le garant du respect de leurs libertés.

Ces solutions permettent ainsi de traiter l'inadaptation sur place, d'en prendre la mesure, d'en rechercher les causes immédiates et lointaines, et de trouver les moyens les plus appropriés d'y remédier. Elles favorisent en outre l'extension de l'action éducative, non seulement au mineur lui-même, mais également à sa famille voire à son environnement.

La traduction en termes d'équipement des orientations ci-dessus exposées a consisté :

— d'abord à poursuivre la réalisation des équipements de base des juridictions de la jeunesse, comportant au minimum une consultation et un foyer ;

— d'autre part à créer dans plusieurs départements des complexes éducatifs en adjoignant aux foyers et divers services de milieu ouvert les moyens de formation scolaire et professionnelle offerts par les institutions spéciales d'éducation surveillée, cela afin de répondre aux nouveaux besoins résultant de la situation de l'emploi des jeunes ;

— enfin à compléter ou moderniser les établissements existants.

13. — Circulaire du Garde des Sceaux du 14 février 1978 relative aux missions dévolues aux services éducatifs dans le cadre des recommandations du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance.

Au nombre des recommandations du rapport établi par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, plusieurs ont trait aux problèmes posés par la protection de la jeunesse et concernent l'activité des services relevant de la Direction de l'Education surveillée ainsi que les liaisons indispensables entre lesdits services et les juridictions spécialisées. Ces recommandations visent en particulier à élargir le champ des interventions éducatives au détriment des mesures carcérales et singulièrement de la détention provisoire des mineurs.

La présente circulaire a pour objet de rappeler les orientations actuelles de l'action administrative et d'en préciser les objectifs dans le contexte des recommandations précitées :

1° Par mes circulaires n° 2465 du 25 mai 1976 et n° 6104 du 27 décembre 1976, j'avais informé les parquets généraux de mon intention de conduire la création des services d'orientation éducative en tenant compte à la fois des moyens de l'administration et de l'assentiment des autorités judiciaires. Les réponses qui me sont parvenues m'encouragent à poursuivre la mise en place progressive de ces organismes en vue de leur généralisation visée à la recommandation 65 du rapport ;

2° Parmi les premiers enseignements tirés du fonctionnement des SOE l'expérience révèle qu'une collaboration entre les juridictions et les échelons éducatifs, pour être efficace, doit être le fait de personnels véritablement spécialisés.

La recommandation 64 est inspirée du même constat. Préconisant l'orientation des affaires vers le juge des enfants, elle se rapproche en cela des conclusions de la Commission d'études de la protection judiciaire de la jeunesse.

J'observe, indépendamment des réformes législatives qui pourraient être envisagées à cet égard, que la situation actuelle découle trop souvent d'une application incomplète ou mal comprise des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958, qui, disposant qu'auprès de chaque tribunal pour enfants, un ou plusieurs juges d'instruction et un ou plusieurs membres du ministère public seraient spécialement chargés des affaires de mineurs, répondaient pourtant à un besoin dont la pratique n'a cessé de confirmer l'acuité. Le traitement de la délinquance juvénile, en effet, implique le recours à des méthodes et à des structures parfaitement connues de magistrats rompus à leur utilisation.

Pour satisfaire à cette nécessité et rejoindre le vœu du législateur, je vous serais obligé de bien vouloir veiller, chacun en ce qui vous concerne, à la spécialisation effective des magistrats de l'instruction et du parquet que vous aurez désignés à cette fin. Certains d'entre vous m'adressent déjà spontanément la copie des ordonnances prises en application de l'article 4 précité. Je ne verrais que des avantages à la généralisation de cette manière d'agir.

3° Les magistrats chargés des affaires de mineurs devraient avec profit faire appel aux services relevant de la Direction de l'Education surveillée. Or, aujourd'hui, dans ce domaine, les renseignements dont je dispose font apparaître que certains des textes qui constituent la charte de l'enfance délinquante ne sont pas toujours pleinement appliqués, même dans le cas d'affaires criminelles.

J'appelle cependant votre attention sur la réalité des services que peut apporter aujourd'hui l'Education surveillée dans l'étude de la personnalité des mineurs poursuivis. L'extension progressive des équipements, la mobilité des équipes, leur composition pluridisciplinaire, la plus grande facilité des liaisons entre les tribunaux et les centres d'orientation et d'action éducative sont autant de gages de la valeur des éléments de connaissance indispensables aux juridictions d'instruction et de jugement et qui ne sauraient être confondus avec les expertises prévues dans le Code de procédure pénale.

Un rappel des dispositions des articles 8, 9 et 10 de l'ordonnance du 2 février 1945 me paraîtrait donc sur ce point opportun. Pareillement, l'intérêt du recours aux services de liberté surveillée dès le stade de l'information préalable mériterait d'être

souligné. L'activité de ces services devrait ainsi, en tant que de besoin, s'articuler sur celle des centres d'orientation et d'action éducative dont elle peut constituer dans certains cas le complément indispensable. J'ajoute que la liberté surveillée, si une évolution dans ses structures et notamment une mise en harmonie des textes qui la régissent avec l'état du droit positif semble aujourd'hui inéluctable, conservera en toute hypothèse son caractère d'institution originale et son importance particulière. Les personnels qui en sont chargés ne cesseront pas d'être présents auprès des juridictions pour mineurs et de constituer, aux côtés des magistrats, un échelon distinct d'intervention.

L'action propre des services de liberté surveillée, celle des centres d'orientation et d'action éducative progressivement dotés, selon le vœu des magistrats spécialisés, des structures d'accueil dont il m'apparaît qu'elles devraient leur conférer une efficacité accrue et que la Chancellerie s'efforcera par conséquent de mettre en place, seraient de nature à permettre d'éviter toujours davantage l'incarcération des mineurs et, sur ce point encore, rejoindraient les conclusions du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance (recommandation 69).

4° Ces diverses actions n'auront une pleine portée qu'au prix d'une augmentation substantielle des effectifs des juges des enfants et des personnels éducatifs, ainsi que le préconisent les recommandations 71 et 72. La poursuite de tels objectifs répond à une préoccupation constante et ancienne de la Chancellerie. Il est vrai que le budget de 1978 a dû être consacré à la satisfaction des besoins ressentis dans les juridictions où les fonctionnaires des services judiciaires se trouvaient encore en nombre notoirement insuffisant. Dès la préparation du budget pour l'année 1979, je veillerai à ce que les choix gouvernementaux s'exercent, conformément aux programmes d'action prioritaire antérieurement définis, en faveur des tribunaux pour enfants et des personnels de l'Education surveillée, dont le renforcement devra être conduit de manière simultanée dans le cadre d'une coordination que je me propose de développer. C'est dans une telle perspective que se situe la présente circulaire. Je vous saurais gré de bien vouloir veiller à son application et de me tenir informé des difficultés que pourrait entraîner sa mise en œuvre.

14. — **Circulaire du Garde des Sceaux du 2 novembre 1978** sur l'incarcération des mineurs de seize ans.

J'ai tenu, dans mes circulaires n° 2465 du 25 mai 1976, n° 6104 du 27 décembre 1976 et n° 1262 du 14 février 1978, à préciser les objectifs assignés aux interventions éducatives en vue de permettre à l'autorité judiciaire d'éviter pour les mineurs le recours aux solutions carcérales et singulièrement à la détention provisoire. Conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, ces instructions reposent sur le principe suivant lequel les mesures éducatives sont la règle et les sanctions pénales l'exception.

L'accord des praticiens, au premier rang desquels figurent les magistrats spécialisés, est en effet unanime sur les inconvénients qui s'attachent à l'emprisonnement des enfants et des adolescents. Au mieux celui-ci n'apporte qu'une satisfaction passagère au besoin d'ordre et au désir de sécurité que ressent l'opinion publique. Il prédispose en revanche à la récidive et, plus profondément, favorise l'inadaptation juvénile.

Aussi bien, la loi du 17 juillet 1970 a-t-elle fixé à dix jours en matière correctionnelle la durée de la détention provisoire des mineurs de seize ans ; de plus, elle a expressément disposé que cette détention ne peut que prélude à la recherche d'un placement éducatif.

Dans le cadre de ces dispositions, et sans qu'il apparaisse que mes instructions aient été perdues de vue, je constate cependant que l'incarcération des délinquants mineurs n'a pas subi — tant s'en faut — au cours des dernières années la diminution escomptée. Ce phénomène requiert d'autant plus mon attention qu'il contraste avec le souci manifesté par la Commission d'études de la protection judiciaire de la jeunesse, instituée au Ministère de la Justice par arrêté du 10 avril 1975, et par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, créé par décret du 23 mars 1976. Le rapport présenté au nom de la première par M. le président

Jean-Louis Costa a notamment proposé la suppression de la détention provisoire et des peines d'emprisonnement pour les mineurs âgés de moins de seize ans. Quant au second, il a dans ses recommandations 65 et 69 préconisé la mise en œuvre de mesures (notamment le développement des services d'orientation éducative) de nature à éviter l'incarcération des mineurs.

Le futur projet de Code pénal devrait marquer l'amorce d'une nouvelle étape dans l'abandon progressif des mesures carcérales concernant les mineurs les moins âgés. Dans ses travaux, la Commission de révision du Code pénal a largement tenu compte en effet des points de vue exprimés par la Commission d'études de la protection judiciaire de la jeunesse et par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance comme, en règle générale, des observations qui lui ont été présentées, notamment lors de la diffusion du premier avant-projet. Je rappelle qu'elle prévoit de limiter aux infractions les plus graves (crimes et délits des catégories supérieures) les cas dans lesquels les mineurs âgés de moins de seize ans pourront être emprisonnés.

Avant que le Gouvernement se prononce sur les orientations proposées par la Commission et afin qu'il puisse le faire en parfaite connaissance de cause, il m'appartient, en raison du taux actuel de l'incarcération des mineurs, de dresser un tableau aussi complet que possible des diverses circonstances qui, aujourd'hui, conduisent l'autorité judiciaire à l'ordonner dans tel ou tel cas. Je suis persuadé que les mesures prises à cet égard sont inspirées de considérations qui ont leur prix. Néanmoins, le régime légal actuellement en vigueur et la convergence des opinions récemment exprimées par les organismes qui ont reçu des Pouvoirs publics la mission de se pencher sur les problèmes de l'enfance délinquante m'imposent d'être exactement et complètement renseigné. Il serait en particulier regrettable que, sous l'empire d'une nouvelle législation, les parquets, dans le souci de veiller au respect scrupuleux des dispositions légales, se trouvent confrontés à des difficultés imprévues auxquelles il leur faudrait nécessairement porter remède.

C'est pourquoi les instructions que j'ai l'honneur de vous prier de trouver ci-après n'ont d'autre objet que celui de me donner les moyens d'apprécier à leurs proportions réelles les contraintes effectives qui pèsent dès maintenant sur l'autorité judiciaire dans l'application, qu'il lui revient d'assurer, de la législation actuelle.

Etant souligné que la mise en détention des mineurs doit en toute hypothèse demeurer exceptionnelle, je rappelle que des solutions autres que carcérales sont, dans la plupart des cas, à la disposition des magistrats. Le renforcement des équipements éducatifs, qu'ils relèvent soit de l'Education surveillée, soit du secteur sanitaire ou social entendu au sens le plus large, autorise la recherche et l'utilisation de telles solutions. L'évolution des esprits et les exigences même de notre société rendent celles-ci indispensables.

Cette démarche paraît d'autant plus justifiée à l'égard des moins de seize ans.

Lorsque, notamment sur les réquisitions du ministère public, un de ces mineurs aura été incarcéré, provisoirement ou après condamnation, alors que la peine encourue pour l'infraction commise n'était pas supérieure à cinq années d'emprisonnement, vous voudrez bien adresser à ma Chancellerie, sous les timbres de la Direction des Affaires criminelles et des grâces et de la Direction de l'Education surveillée, un rapport circonstancié dans lequel seront exposés les faits reprochés au mineur, les investigations ordonnées ainsi que les renseignements déjà recueillis sur sa personnalité et les démarches entreprises aux fins de recherche d'un placement éducatif en application de l'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945.

J'attache une importance particulière à la stricte exécution des présentes instructions. Vous voudrez bien me rendre compte des difficultés que pourrait rencontrer son application.

ANNEXE IV

L'INFORMATIQUE

15. — Composition de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés.

Le *Journal officiel* du 11 novembre 1978 a publié la liste des membres de la commission.

Membres élus :

Assemblée Nationale (élus le 30 juin 1978) : M. Maurice Charretier ; M. Raymond Forni.

Sénat (élus le 30 juin 1978) : M. Jacques Thyraud ; M. Pierre Vallon.

Conseil économique et social (élus le 4 juillet 1978) : M. Paul Moch, ingénieur en chef des Mines, président du groupe des entreprises nationalisées au Conseil économique et social ; M. André Fossat, chef de division des Postes et Télécommunications.

Conseil d'Etat (élus le 6 juillet 1978) : M. Bernard Chenot, vice-président du Conseil d'Etat ; M. Bernard Tricot, conseiller d'Etat.

Cour de cassation (élus le 15 juin 1978 et le 3 novembre 1978) : M. Pierre Bellet, premier président de la Cour de cassation ; M. Michel Monegier du Sorbier, conseiller à la Cour de cassation.

Cour des comptes (élus le 29 juin 1978) : M. Henri Maleprade, conseiller maître ; M. Pierre Sénéchal, conseiller maître en retraite.

Personnes désignées en raison de leur autorité et de leur compétence (décret en date du 6 novembre 1978) :

— M. Paul Alba, président de la Société des nouvelles applications technologiques ;

— Mme Claire-Lylian Gaudferneau, conseiller scientifique à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales ;

— M. Robert Hirsch, président du Laboratoire d'électronique et de physique appliquée.

Personne désignée sur proposition du Sénat (décret en date du 6 novembre 1978) : M. Henri-Caillavet, sénateur.

Personne désignée sur proposition de l'Assemblée Nationale (décret en date du 6 novembre 1978) : M. Jean-Claude Sarazin, directeur général de la Redoute.