

N° 55

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon JOZAN-MARIGNÉ, président; Marcel CHAMPEIX, Baudouin de HAUTCLOQUE, Louis VIRAPOLLÉ, Yves ESTÈVE, vice-présidents; Charles de CATTOLI, Charles LEDERMAN, Pierre SALVI, Paul GIROD, secrétaires; Armand BASTIÉ, Saint-Martin, Roger BOLLEAUX, Philippe de BOURGOING, Pierre CAROUS, Lionel CHERRIER, Félix CIOCCOLAI, Etienne DAILLY, Michel DARRAS, Jacques EBERHARD, Henri FRÉVILLE, Jean GUEFFROY, François GIACOBBI, Michel GIRARD, Jean-Marie GIRAULT, Pierre JOURDAN, Jacques LARCHÉ, Pierre MARCILHACY, Jean NAYROU, Jean OEGHA, Guy PETIT, Hubert PEYON, Paul PILLET, Mlle Irma RAPAZZI, MM. Roger ROMANI, Marcel RADLET, Pierre SCHILLÉ, Franck SÉRENCHET, Edgar TRIHADOU, Jacques THYRAUD, Lionel de TINGUY.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (N° Régl.) : 1280 et suivants, 1282 (annexes 27 et 28), 1286 (tome I) et N° 227.

Sénat : 48 et 50 (tome II, annexe 19) (1979-1980).

Imprimé en France. — Éditions surveillées — Greffiers — Informatique — Justice — Magistres — Régimes pénitentiaires — Services judiciaires — Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION. — La Justice est un secteur relativement favorisé compte tenu du caractère sévère du budget général de l'Etat. Le budget de la justice comporte :	
— <i>Des sujets de satisfaction</i>	7
• La réforme des conseils de prud'hommes	7
• Les équipements pénitentiaires	8
• La Commission nationale informatique et libertés	8
— <i>Des zones d'ombre</i>	8
• Les magistrats et les fonctionnaires des cours et tribunaux	9
• L'aide judiciaire	9
• L'Education surveillée	9
— <i>Des perspectives inquiétantes pour l'avenir (le problème du transfert des charges)</i>	10
Enfin, le relatif échec des programmes d'action prioritaires rend souhaitable une redéfinition des méthodes de planification appliquées à la Justice.	
I. — LES SERVICES JUDICIAIRES : L'ENCOMBREMENT DES JURIDICTIONS	13
1. L'administration de la Justice	13
a) Les hommes	13
— <i>Les magistrats</i>	13
• Augmenter les effectifs budgétaires	13
• Maintenir l'unité de recrutement et de formation	14
• Mieux définir la répartition des tâches entre magistrats et fonctionnaires des greffes	14
— <i>Les fonctionnaires des cours et tribunaux</i>	14
• Poursuivre l'effort de recrutement	14
• Améliorer la formation et le statut des personnels	16
• Rationaliser les méthodes de travail dans les greffes	16
b) Les bâtiments judiciaires	17
— <i>La réforme des conseils de prud'hommes</i>	17
• Assurer la mise en place de la nouvelle carte prud'homale	17
• Résoudre les problèmes de fonctionnement	18
— <i>Le transfert des charges afférentes aux tribunaux d'instance et de grande instance</i>	20
• L'importance du transfert des charges de fonctionnement	20
• L'incertitude qui pèse sur les modalités juridiques du transfert des charges d'équipement	21

	Pages
2. L'activité des juridictions	23
a) <i>Les cours suprêmes</i>	23
— L'engorgement de la Cour de cassation	23
— L'extension des activités, consultatives et contentieuses, du Conseil d'Etat	24
Le problème particulier de la lenteur des procédures devant la Commission spéciale de cassation des pensions.	
b) <i>Les autres juridictions</i>	25
— L'« explosion judiciaire » dans les juridictions de droit commun ..	25
— Les difficultés de fonctionnement des juridictions spécialisées (moyens des juridictions spécialisées en matière économique et financière, tarifs des greffes des tribunaux de commerce)	26
3. L'accès à la justice	28
a) <i>Le coût de la justice</i>	28
— <i>L'aide judiciaire</i>	28
• La situation actuelle : l'insuffisance des dotations budgétaires ..	28
• Le remède : l'instauration d'un système d'indexation	29
— <i>Les commissions d'offices en matière pénale</i>	30
• Les charges qui pèsent indûment sur les avocats	30
• Un projet de loi attendu	30
b) <i>L'éloignement de la justice</i>	31
— <i>Les conciliateurs</i>	31
• L'utilité de leur mission	31
• Le caractère bénévole de leur fonction	32
• La prise en charge de frais annexes liés à la conciliation	33
— <i>Les magistrats de l'accueil</i>	33
• Leur mission et leur mode de désignation	33
• Le relatif échec de l'institution	34
• La solution à retenir : des services d'accueil sans magistrats	34
— <i>Les consultations juridiques gratuites</i>	35
• L'importance de l'effort fourni par les barreaux	35
II. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX EQUIPEMENTS	37
1. Les moyens de l'Administration pénitentiaire	37
a) <i>Les hommes</i>	37
— <i>Les effectifs</i>	37
• L'effectif des personnels pénitentiaires devrait s'accroître au moins au même rythme que la population pénale	37
• Les juges de l'application des peines ne sont pas assez nombreux pour remplir efficacement leur mission	39

	Pages
— <i>La formation</i>	40
• La création d'une seconde école pour la formation du personnel pénitentiaire est envisagée	40
• La formation des éducateurs revêt une importance particulière ..	40
— <i>Le statut</i>	41
• Les personnels pénitentiaires ont bénéficié de mesures catégorielles récentes	41
• Diverses revendications devront être satisfaites dans les prochains budgets	41
b) <i>Les équipements</i>	42
— <i>Le programme décennal d'équipement pénitentiaire</i>	42
• Le but du programme : mettre fin à la surpopulation pénale	42
• Le contenu du programme : construire deux établissements par an	42
— <i>Les conceptions nouvelles en matière d'établissements pénitentiaires</i>	43
• Les conceptions architecturales : concilier les impératifs de réinsertion des détenus et de sécurité des personnels	43
• La spécialisation des établissements selon les types de population pénale	44
2. Les orientations de la politique criminelle	45
a) <i>Le rôle de la prison</i>	45
— <i>Les caractéristiques de la population pénale</i>	45
• Les détenus sont en majorité des récidivistes	45
• Les détenus appartiennent le plus souvent aux catégories sociales défavorisées	46
— <i>La condition des détenus</i>	47
• Pour préparer la réinsertion sociale, il faut favoriser les actions de formation professionnelle et d'enseignement, et le travail pénitentiaire	47
• Le ministère de la Justice devrait accorder une aide plus substantielle aux visiteurs de prisons, dont l'action permet aux détenus de maintenir des liens indispensables avec l'extérieur	48
b) <i>Les alternatives à la détention</i>	49
— <i>Les alternatives à la détention provisoire</i>	49
• La proportion excessive des détenus à titre provisoire	49
• La nécessité de réduire sensiblement le nombre des détenus à titre provisoire	50
— <i>Les alternatives à la détention à titre de condamnation définitive</i> ..	50
• L'échec des peines de substitution en France	50
• Les perspectives offertes par les systèmes étrangers	51
III. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE : UN RETARD IMPORTANT A RATTRAPER	53
1. L'insuffisance des moyens	53
a) <i>Les hommes</i>	53

	Pages
— <i>Les personnels de l'éducation surveillée</i>	53
• Augmenter les effectifs budgétaires	53
• Améliorer le statut des personnels	53
— <i>Les magistrats de la jeunesse : Leur garantir une compétence exclusive en matière de protection judiciaire des mineurs</i>	54
b) <i>Les équipements</i>	55
— <i>L'insuffisance des équipements de base</i>	55
— <i>La création des institutions spéciales d'éducation surveillée et des centres d'activités professionnelles et éducatives</i>	55
2. <i>L'ambition des objectifs</i>	56
a) <i>Le maintien de l'unité familiale</i>	56
b) <i>L'adaptation des méthodes éducatives à la conjoncture économique présente</i>	57
c) <i>Les problèmes posés par la détention des mineurs</i>	57
IV. — L'INFORMATIQUE : DES APPLICATIONS VARIÉES	59
1. Informatique et liberté	59
a) <i>La Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	59
— <i>Son indépendance</i>	59
— <i>Son financement</i>	60
— <i>Son premier bilan d'activité</i>	60
b) <i>Le projet d'informatisation du casier judiciaire</i>	61
— <i>Les objectifs de la réforme</i>	61
— <i>Les garanties à prendre pour la protection des libertés</i>	61
— <i>La mise en place du casier à Nantes</i>	62
2. Informatique et gestion	62
a) <i>L'informatisation des greffes</i>	62
— <i>Les principes</i>	62
— <i>Les applications pratiques</i>	63
• <i>Les bureaux d'ordre pénal</i>	63
• <i>La micro-informatique</i>	63
• <i>Le traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale</i>	63
b) <i>Les applications traditionnelles de l'informatique de gestion</i>	64
— <i>La gestion des personnels judiciaires</i>	64
— <i>La gestion des établissements pénitentiaires</i>	64

	Page
Annexes	65
Annexe 1 : Montant des recettes totales de justice perçues au bénéfice du Trésor public	65
Annexe 2 : Circulaire n° 79-11 du 6 juin 1979 sur les attributions du greffier en chef, chef de secrétariat-greffe	67
Annexe 3 : Schéma directeur de l'informatique de gestion judiciaire	70
Annexe 4 : Bilan d'application de la loi n° 78-1097 du 22 novembre 1978 relative à l'exécution des peines privatives de liberté	80
Annexe 5 : Bilan de la procédure de flagrant délit à Paris et dans les juridictions de province	82

MESDAMES, MESSIEURS,

« La Justice ne doit pas regarder vers son passé, car elle est une institution permanente. »

Valéry Giscard d'Estaing.

Pour la troisième année consécutive, le budget de la Justice connaît une progression supérieure à celle du budget de l'Etat. Il s'élève à 5.492 millions de francs contre 4.711,9 millions de francs l'an dernier, ce qui correspond à une augmentation de 16,56 % (alors que le budget de l'Etat ne progresse que de 14,30 %).

Le cap du 1 %, dépassé l'an dernier, paraît définitivement franchi. La part du budget de la Justice dans le budget général était de 0,75 % en 1975, elle sera de 1,04 % en 1980.

Globalement positif, le budget de la Justice comporte des sujets de satisfaction et des zones d'ombre.

Il suscite en outre certaines inquiétudes pour l'avenir.

1. Des sujets de satisfaction.

La réforme des conseils de prud'hommes.

Le budget de 1980 donne les moyens au Gouvernement d'appliquer correctement la réforme des conseils de prud'hommes voulue par le Parlement. 142 millions sont inscrits pour la mise en œuvre de cette réforme, au titre des dépenses ordinaires, dont 80 millions pour la création de 1.468 emplois.

Certains ont fait remarquer que le taux d'accroissement du budget de la Justice était quelque peu artificiel du fait de l'imputation des dépenses liées au transfert des charges relatives aux conseils de prud'hommes. En réponse à cette critique, on notera que :

1. La réforme ne réalise pas seulement un transfert de charges ; elle apporte de très nombreuses modifications à la carte, à la composition et à la compétence des conseils de prud'hommes se traduisant par une importante augmentation du nombre des conseillers et des fonctionnaires ;

2. Bien que le budget de la Justice n'augmente que de 13,5 % (au lieu de 16,5 %), si l'on retranche les crédits affectés aux juridictions prud'homales, il représente tout de même une part supérieure à 1 % (1,01 %) du budget de l'Etat ;

3. La prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des conseils de prud'hommes va sculager d'autant les tribunaux d'instance qui pourront se consacrer à d'autres tâches.

Les équipements pénitentiaires.

La seconde priorité du budget concerne les équipements pénitentiaires pour lesquels il est prévu une augmentation de 61 % des crédits en autorisations de programmes. La Chancellerie a lancé un plan de dix ans pour la création d'établissements pénitentiaires au rythme de deux constructions au moins par an. Cet effort est d'autant plus remarquable que, depuis 1945, seulement douze établissements nouveaux ont été créés.

La Commission nationale informatique et libertés (C.N.I.L.).

Les mesures nouvelles prévues pour 1980 sont suffisamment importantes pour permettre à la Commission nationale informatique et libertés d'assumer sa délicate et importante mission. La Commission bénéficiera au total de 7,2 millions de crédits de fonctionnement, soit :

- 5,66 millions de francs en mesures nouvelles ;
- 1,56 million de francs de services votés.

Les mesures nouvelles comportent la création de 28 emplois, dont 10 par transformation d'emplois.

Ces mesures sont indispensables, car à compter du 1^{er} janvier 1980, la totalité des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 entrera en vigueur.

2. Des zones d'ombre.

Les arbitrages budgétaires excluant la possibilité de donner satisfaction à tous, il faut reconnaître que la Justice est, dans l'ensemble, relativement favorisée compte tenu du caractère sévère du budget général de l'Etat.

Toutefois, certains secteurs particuliers, principalement trois, auraient nécessité un effort nettement plus important.

*Les magistrats et les fonctionnaires
des cours et tribunaux.*

Si l'on retranche de l'effectif global des créations de postes ceux destinés à la mise en œuvre de la réforme des conseils de prud'hommes, on constate que seulement 240 postes supplémentaires sont destinés à permettre aux juridictions de faire face à l'augmentation de leurs tâches, soit :

- 41 postes de magistrats ;
- 199 postes de fonctionnaires.

Or, ces créations d'emplois sont notoirement insuffisantes au regard de la montée des contentieux.

L'aide judiciaire.

Aucun crédit n'est prévu, pour la seconde année consécutive, pour réévaluer les plafonds d'accès à l'aide judiciaire et les tarifs d'indemnisation des avocats. Cela est regrettable, car l'inégalité des citoyens devant la justice ne peut qu'en être aggravée.

L'Éducation surveillée.

Nul ne conteste le caractère prioritaire de l'Éducation surveillée dont le rôle est essentiel dans la prévention de la délinquance des adultes (1). Force est de constater cependant que ce secteur ne bénéficie pas de toute la faveur qu'il conviendrait de lui accorder.

Sa part dans le budget de la Justice, déjà faible, diminue encore cette année, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**PART DES DIVERS SECTEURS DE LA JUSTICE
DANS LE BUDGET DE CE MINISTÈRE**

(En pourcentage.)

Années	Services judiciaires	Administration pénitentiaire	Éducation surveillée
1977	43,4	28,97	12,72
1978	40,81	28,30	14,16
1979	42,08	28,15	13,05
1980	43,28	27,56	12,49

(1) Cf. notamment les déclarations de M. Peyrefitte, garde des Sceaux, devant le Sénat lors de la discussion des crédits de son Ministère pour 1979 (J.O. Sénat du 8 décembre 1978, p. 4299).

Si l'Education surveillée voit ses crédits de fonctionnement progresser au même rythme que ceux du ministère de la Justice (environ 13 %), ses crédits d'équipement en autorisations de programme, en revanche, sont simplement reconduits. Ils s'élèvent à 37 millions de francs alors que le montant des autorisations de programme pour les équipements pénitentiaires est de 280 millions de francs.

3. Des inquiétudes pour l'avenir : le problème des transferts de charges.

Le transfert des dépenses de justice des collectivités locales à l'Etat, prévu par l'article 51 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales correspond à une revendication ancienne des élus locaux. Les conséquences de ce transfert ont-elles été envisagées dans toute leur ampleur ?

Le ministère de la Justice en 1979 gère une quarantaine de juridictions (33 cours d'appel, la Cour de cassation, la Cour de sûreté de l'Etat, les juridictions des territoires d'outre-mer). Après la réforme, il devra en gérer près d'un millier.

La situation nouvelle qui résultera de ce transfert des charges exigera une réorganisation profonde des services du Ministère. Il serait souhaitable que, dans cette perspective, un groupe de travail soit constitué à la Chancellerie pour proposer des solutions dans un rapport dont le Parlement devrait avoir connaissance avant le vote définitif de la réforme.

••

Il convient d'évoquer brièvement les programmes d'actions prioritaires (P.A.P.) dont les objectifs, comme se sont plu à le souligner les rapporteurs du budget de la Justice à l'Assemblée nationale, sont loin d'être atteints, qu'il s'agisse du P.A.P. n° 16 « Développer la prévention et l'action sociale volontaire » ou du P.A.P. n° 17 « Faciliter l'accès à la Justice ».

Au point de vue des emplois, les objectifs auront été réalisés dans les conditions suivantes :

	Prévu	Réalisé	Pourcentage de réalisation
P.A.P. n° 16 (Réinsertion sociale)	91 magistrats	33	47,7
	3.240 fonctionnaires	1.291	39,8
P.A.P. n° 17 (Accès à la justice)	380 magistrats	172	45,3
	353 fonctionnaires	388	109,9

Globalement, les deux P.A.P. de la Justice n'auront été exécutés qu'à concurrence de 49 %. Sans doute la faiblesse de ce pourcentage s'explique-t-elle pour partie par le caractère trop ambitieux à l'origine des objectifs fixés. Il n'en reste pas moins que ce résultat décevant conduit à s'interroger sur la véritable utilité des P.A.P. On constate, en effet :

1. Que les P.A.P. n'ont nullement contribué à améliorer la compréhension des actions du ministère de la Justice, lesquelles sont maintenant parfaitement décrites dans le budget de programme (le « blanc ») établi depuis trois ans.

2. Que des crédits qui, en tout état de cause, auraient été inscrits au budget, ont été quelque peu artificiellement regroupés dans le cadre de ces programmes.

3. Que certaines actions, en elles-mêmes positives, suscitent la critique parce qu'elles ne sont pas entièrement conformes aux engagements pris dans le cadre des P.A.P. A l'inverse, des réformes très importantes sont intervenues alors qu'il n'était pas prévu de les mettre en œuvre. On citera pour illustrer ce propos l'exemple particulièrement marquant de la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice dont la portée dépasse largement celle de la mesure n° 8 du P.A.P. n° 17 qui ne visait qu'à une simplification des redevances de greffes en matière civile et non à leur suppression.

Il ne serait pas opportun de renoncer en matière de justice à la définition d'objectifs précis dans le VIII^e Plan. Toutefois, l'expérience peu concluante des programmes d'actions prioritaires devrait inciter le Gouvernement à redéfinir des méthodes de planification mieux adaptées au secteur de la Justice.



I. — LES SERVICES JUDICIAIRES : L'ENCOMBREMENT DES JURIDICTIONS

1. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

a) Les hommes.

Les magistrats.

• *Augmenter les effectifs budgétaires.*

La création de 41 postes de magistrats, certes plus satisfaisante que celle des 15 postes prévus dans le budget de l'an dernier, est néanmoins notoirement insuffisante face aux besoins actuels des juridictions. En 1979, les créations de postes concernaient en majorité des conseillers à la cour d'appel. Dans le budget de cette année, le Gouvernement a donné la priorité aux tribunaux de grande instance. Il prévoit de créer :

- 5 emplois dans les cours d'appel ;
- 34 dans les tribunaux de grande instance ;
- 2 dans les juridictions des T.O.M., en vue d'y assurer l'application du principe de la collégialité.

Ainsi, l'effectif budgétaire s'élèvera-t-il à environ 5.200 magistrats, ce qui est encore inférieur au nombre des magistrats dans la France de 1914 (6.000).

Si l'on tient compte :

- des quelque 300 vacances d'emplois ;
- et de l'estimation à 770 du nombre des postes budgétaires qu'il serait nécessaire de créer dès à présent pour se conformer aux normes d'effectifs établies par la Chancellerie par types de juridictions, on s'aperçoit qu'il faudrait recruter plus d'un millier de magistrats pour assurer un fonctionnement correct du service public de la justice.

● *Maintenir l'unité du recrutement et de la formation.*

Un tel effort ne peut être fourni en une seule fois. C'est pourquoi le projet de loi organique, en cours d'examen, relatif au statut de la magistrature se propose, en élargissant le recrutement latéral, d'apporter des solutions immédiates. Mais ce recrutement latéral, avant tout destiné à résoudre le problème des vacances d'emplois, ne doit pas se traduire par un ralentissement du rythme des créations de postes budgétaires. Il ne doit pas non plus, bien entendu, entraîner une diminution des promotions de l'École nationale de magistrature qui doit demeurer la « voie royale » d'accès aux fonctions judiciaires.

A cet égard, l'annonce d'une réforme de la scolarité à l'École qui serait partagée entre Paris et Bordeaux, suscite un certain nombre d'interrogations.

● *Mieux définir la répartition des tâches entre magistrats et fonctionnaires des greffes.*

Pour améliorer le fonctionnement des juridictions et accélérer le cours de la justice, il ne suffit pas d'augmenter le nombre des magistrats, voire celui des personnels de greffes. Il convient également de s'assurer que les tâches et les moyens de chacun d'entre eux sont clairement définis. On doit donc se féliciter de la mise en place à la Chancellerie d'un groupe de travail spécialement chargé d'étudier la répartition des tâches des magistrats et des fonctionnaires des greffes. Espérons que cette étude débouche rapidement sur des propositions concrètes. Une circulaire (1) a déjà été adressée aux greffiers pour leur préciser la nature de leurs attributions. Votre Rapporteur souhaiterait que cette circulaire soit complétée par une instruction déterminant les conditions, notamment matérielles, de l'exercice des fonctions de magistrats.

Les fonctionnaires des cours et tribunaux.

● *Poursuivre l'effort de recrutement.*

Le bon fonctionnement de la justice implique en effet de décharger les magistrats des tâches qui ne leur incombent pas. En particulier, il est indispensable que les magistrats soient assistés d'un personnel dactylographique en nombre et en qualité suffisants. C'est pourquoi, on ne peut que regretter, avec certaines organisations professionnelles, la suppression des concours pour le recrutement des sténodactylographes dans les juridictions.

(1) Cf. la circulaire du ministre de la Justice n° 79-11 du 6 juin 1979 en annexe 2 du présent rapport (page 67).

Personne ne songe cependant à contester qu'un effort sans précédent a été consenti ces dernières années en faveur des greffes. Les greffiers titulaires de charges ont été indemnisés dans de bonnes conditions.

Les personnels de catégories C et D seront en outre tous titularisés, et il n'existera plus aucun vacataire à temps complet à la fin de 1980. La création de 328 emplois permettra de les titulariser au niveau agent ou agent technique de bureau.

Mis à part les 1.466 emplois destinés à la mise en œuvre de la réforme des conseils de prud'hommes, on ne compte que 199 créations réelles d'emplois dans les greffes, se répartissant comme suit :

- 62 secrétaires-greffiers ;
- 110 fonctionnaires des catégories C, D ;
- 27 autres fonctionnaires.

Comme le souligne M. Baudouin dans son avis budgétaire (1) : « Le nombre de ces créations d'emplois est insuffisant pour permettre la réalisation du plan de 5.000 fonctionnaires en cinq ans, annoncé en 1976 par le Garde des Sceaux. » Mais il ajoute que, dans le cadre de ce plan, il aura été cependant créé 3.449 emplois (2), ce qui représente tout de même une augmentation de plus de 30 % des effectifs en cinq ans.

L'évolution des effectifs de fonctionnaires et d'agents en fonction dans les services judiciaires (France métropolitaine et outre-mer), entre 1975 et 1979, a été la suivante :

Corps	1975	1976	1977	1978	1979
Greffiers en chef	1.083	1.088	1.119	1.123	1.123
Secrétaires-greffiers	3.478	3.526	3.702	3.872	3.942
Personnels de bureau des catégories C et D	5.663	5.978	6.345	7.521	8.521
Conducteurs d'automobile	49	58	60	70	72
Personnels de service	142	146	146	165	190
Total	10.415	10.796	11.372	12.651	13.848

Outre la titularisation des vacataires, doit également être approuvée la création d'un corps d'ouvriers professionnels (par trans-

(1) Avis A.N. n° 1296. — Tome I. — Justice, p. 13.

(2) Y compris les 199 emplois créés au titre du budget de 1980.

formation de 20 emplois) qui assureront l'entretien et la bonne marche des appareils de reproduction dont disposent certaines grosses juridictions.

- *Améliorer la formation et le statut des personnels.*

Parallèlement à l'effort de recrutement, plusieurs actions sont menées pour améliorer la formation et le statut des personnels des greffes.

Sous l'angle de la formation, la création en 1974 de l'*Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes (E.N.A.S.G.)*, installée à Dijon, a constitué une bonne initiative car elle contribue à la revalorisation de la fonction. Ecole de formation professionnelle, cette institution organise également des sessions de formation permanente (depuis 1977) et gère, dans chaque ressort de cour d'appel, les centres de préparation aux concours des greffes. L'effectif des promotions annuelles est relativement important :

- L'Ecole a reçu en 1978 une promotion de 107 greffiers en chef et trois promotions de secrétaires-greffiers, respectivement de 135, 118 et 81.

- Elle reçoit actuellement, au titre de 1979, une promotion de 122 greffiers en chef et deux promotions de 141 et de 135 secrétaires-greffiers.

Les greffiers et secrétaires-greffiers des conseils de prud'hommes recevront une formation à l'E.N.A.S.G. A cet effet, deux emplois sont créés à l'Ecole de Dijon, sur l'enveloppe budgétaire réservée aux conseils de prud'hommes.

D'un point de vue statutaire, deux mesures catégorielles concernant les personnels des greffes pourraient être envisagées :

1. Remplacer l'indemnité de copie de pièces pénales par une indemnité de sujétions spéciales évaluée en pourcentage du traitement.

2. Aménager le statut des personnels affectés aux services informatisés des greffes. Ainsi les expériences d'informatisation de la « chaîne pénale », telle celle menée au greffe du tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand, pourraient-elles plus aisément être étendues à d'autres tribunaux.

- *Rationaliser les méthodes de travail dans les greffes.*

Malgré l'effort budgétaire consenti ces dernières années en faveur des greffes, le fonctionnement de la plupart d'entre eux laisse encore à désirer. Paradoxalement, ce sont les greffes des nouveaux tribunaux

qui sont souvent les plus « embouteillés ». (A Bobigny, par exemple, et dans la plupart des greffes des nouveaux tribunaux de la région parisienne, le délai pour obtenir la copie d'un jugement est supérieur à six mois.)

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas charger l'Inspection des services judiciaires d'une mission particulière qui donnerai lieu à la publication d'un rapport sur les causes de la situation actuelle et les remèdes, au plan financier ou réglementaire, à y apporter ?

b) Les bâtiments judiciaires.

(Le problème des transferts de charges.)

La réforme des conseils de prud'hommes.

Les dotations budgétaires affectées à la mise en œuvre de la réforme des conseils de prud'hommes sont à la mesure des besoins. Elles s'élèvent à près de 200 millions de francs, si l'on additionne les crédits de 1979 et 1980, qui se décomposent comme suit :

	Emplois	Crédits en francs
1. Fonctionnement :		
Personnels fonctionnaires	1.715	98.748.168
Autres moyens de fonctionnement	»	
● Vacances :		
- aux conseillers prud'hommes	»	15.000.000
- au personnel de service	»	600.000
● Frais de déplacement	»	2.807.239
● Frais de première installation et de fonctionnement courant	»	46.200.000
	(1) 1.715	163.355.407
2. Equipement :		
Sudventions aux collectivités locales pour la construction de conseils de prud'hommes	»	24.200.000 d'autorisations de programme

(1) Soit 235 emplois créés au budget 1979 et 1.480 au budget 1980 (dont 12 emplois créés à l'administration centrale et 2 à l'école des greffes).

- *Assurer la mise en place de la nouvelle carte prud'homale.*

Le problème des équipements est particulièrement délicat à résoudre car il convient de financer à la fois la création de locaux pour les conseils qui seront nouvellement créés et la modernisation

des conseils existants dont les attributions juridictionnelles vont s'accroître.

Compte tenu des dispositions légales en la matière qui font obligation aux départements d'avoir à loger les conseils de prud'hommes, la dotation du chapitre 67-10 « Subventions aux collectivités locales pour l'équipement judiciaire » prévue au budget de 1980 a été majorée à hauteur de 24,2 millions de francs d'autorisations de programme.

Une lettre circulaire du 28 septembre 1979 a été adressée par la Chancellerie aux préfets des départements où il est envisagé de nouveaux conseils de prud'hommes pour les inviter à étudier dès à présent les conditions de leur installation, et à solliciter, le cas échéant, une subvention du ministère. Dans un premier temps, il a été conseillé aux préfets de recourir, si nécessaire, à des locations.

De même, il a été demandé aux magistrats délégués à l'équipement d'inclure dans leurs prévisions d'opérations subventionnées pour 1980 notamment les projets d'extension et de modernisation des conseils existants.

Les conseils de prud'hommes dont la création est envisagée et où des travaux sont à prévoir dès 1980 sont les suivants :

Ajaccio.	Libourne.
Albertville.	Longjumeau.
Auch.	Lons-le-Saunier.
Avranches.	Lure.
Bastia.	Marmande.
Bergerac.	Meaux.
Bonneville.	Mende.
Bressuire.	Mont-Brison.
Carpentras.	Mont-de-Marsan.
Cergy-Pontoise.	Péronne.
Coutances.	Riom.
Créteil.	Saintes.
Digne.	Saint-Gaudens.
Dinan.	Vesoul.
Draguignan.	Villeurbanne.
Foix.	Saint-Pierre-et-Miquelon.
Guimgamp.	Réunion :
Ivry.	Saint-Denis.
Les Sables-d'Olonne.	Saint-Pierre.

● *Résoudre les problèmes de fonctionnement.*

Les crédits de première installation et de fonctionnement destinés aux prud'hommes s'élèvent à 45 millions de francs. Cette dotation est satisfaisante mais laissera subsister certaines difficultés concernant :

Les frais d'affranchissement.

En application de la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice, l'Etat a déjà pris en charge les frais de correspondance afférents aux procédures.

Le montant des crédits délégués à ce titre s'élève, pour l'année 1979, à 2.408.689 F dont 412.771 F pour le conseil de prud'hommes de Paris, alors qu'en 1978 il s'est élevé à 1.931.885 F.

Cependant, des difficultés d'exécution subsisteront tant que les secrétaires des conseils de prud'hommes n'auront pas été institués régisseurs d'avance, ce qui devrait pouvoir se faire rapidement.

L'inventaire du mobilier.

Pour préparer l'application de l'article L. 51-10-2 du Code du travail (inséré par la loi du 18 janvier 1979) transférant à l'Etat les dépenses de fonctionnement des conseils de prud'hommes au 15 janvier 1980, plusieurs marchés à commande ont été lancés pour l'acquisition de l'équipement mobilier nécessaire (reprographie, meubles, etc.). Le délai prévu pour l'application de la loi apparaît trop court pour que l'exécution de ces marchés intervienne lors de son entrée en vigueur.

La réforme des imprimés de greffe.

La recherche prioritaire d'un allègement et d'une normalisation des tâches au sein des greffes a conduit la Chancellerie à élaborer un programme d'uniformisation des imprimés permettant, de surcroît, une meilleure collecte des statistiques nécessaires à la gestion de l'administration de la justice.

L'étatisation des secrétariats des conseils de prud'hommes, inscrite dans la loi du 18 janvier 1979, permet d'étendre ces mesures à ces juridictions.

Dans cette perspective, une commission de réforme des imprimés des secrétariats-greffes de conseils de prud'hommes, composée de représentants de l'administration centrale et de praticiens, a été mise en place.

Le travail de cette commission a porté sur l'harmonisation des deux registres prescrits par le nouveau Code de procédure civile : le répertoire général et le registre d'audience. La commission a adopté le principe, pour tous les conseils de prud'hommes, d'un système de gestion du répertoire général basé sur des fiches (et non plus sur des registres), celles-ci étant, bien entendu, normalisées. De la même façon, le registre d'audience sera réalisé à l'aide de feuilles d'audience réunies en classeurs.

La prise en charge par l'Etat de la gestion des conseils de prud'hommes occasionnera un surcroît de travail au niveau des services de l'administration centrale. C'est pourquoi douze emplois supplémentaires seront créés au titre du budget de 1980 (six emplois pour les services judiciaires et six emplois pour le service de l'administration générale et de l'équipement).

**Le transfert des charges
afférentes aux tribunaux d'instance et de grande instance.**

La gestion de 281 conseils de prud'hommes, répartis sur tout le territoire, constitue une tâche nouvelle et immense qui nécessitera sans aucun doute une réorganisation des services de la Chancellerie et un aménagement des méthodes de gestion des juridictions.

Mais le ministère de la Justice sera-t-il en mesure, sans transition, de prendre en charge les quelque 700 tribunaux d'instance et de grande instance dont l'Etat aura demain à assumer le coût de fonctionnement et éventuellement d'équipement ?

• *L'importance du transfert des charges de fonctionnement.*

L'article 51 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales prévoit, conformément à des engagements pris de longue date par le Gouvernement, de transférer à l'Etat les dépenses de *fonctionnement* qui incombent actuellement aux communes et aux départements en matière de justice. Ce transfert concerne les :

- 100 cours d'assises,
- 181 tribunaux de grande instance,

à la charge des départements,

ainsi que les 468 tribunaux d'instance pris en charge par les communes qui fournissent locaux et mobilier, l'entretien de ces bâtiments incombant au département.

L'effort financier que devra consentir l'Etat sera considérable puisqu'on l'évalue actuellement à 450 millions de francs (ce qui correspond à près de 10 % du budget de la Justice), soit :

- 100 millions de francs en fonctionnement pour les communes ;
- 350 millions de francs en fonctionnement pour les départements.

Si la part de la Justice dans le budget de l'Etat n'est pas augmentée en conséquence, il est à craindre que ce transfert entraîne des conséquences préjudiciables au fonctionnement des institutions judiciaires.

● *L'incertitude qui pèse sur les modalités juridiques du transfert des charges d'équipement.*

Le problème du transfert à l'Etat des charges *d'équipement* n'est pas réglé et il est probable qu'un système complexe sera mis en place laissant le choix aux collectivités locales de demeurer propriétaires des locaux abritant les juridictions de première instance (1).

L'article 52 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales tend à modifier la situation juridique des immeubles de justice en fonction de la nouvelle responsabilité financière de l'Etat dans ce domaine.

Les dispositions initialement proposées par le Gouvernement n'étaient pas favorables aux intérêts des collectivités locales. Elles prévoyaient qu'à la demande de la collectivité propriétaire, les bâtiments de justice étaient transférés gratuitement à l'Etat, la collectivité pouvant en réclamer la restitution si dans le délai de dix ans ils cessaient d'être affectés au service public de la justice.

En l'absence de cession, la commune ou le département aurait assuré à l'Etat la jouissance gratuite des locaux, tout en restant tenu de l'ensemble des obligations incombant à un propriétaire.

Dans les faits, ce système aurait incité les collectivités locales à céder gratuitement des immeubles qui leur avaient pourtant coûté fort cher.

C'est pourquoi, le Sénat a décidé, sur la proposition de sa commission des Lois, de renverser le système suggéré par le Gouvernement : selon la solution retenue par le Sénat, les collectivités locales mettront les immeubles de justice à la disposition de l'Etat, mais elles en demeureront propriétaires. Ainsi, elles pourront toujours obtenir la restitution des locaux en cas de désaffectation de ces derniers. Le Sénat a maintenu pour les départements ou les communes la faculté de céder les immeubles de justice, mais cette fois selon des conditions qui seront déterminées de façon contractuelle en accord avec l'Etat.

Les articles 53 et 54 du projet de loi tirent les conséquences pratiques de la nouvelle situation juridique des immeubles de justice. Ils prévoient que :

1. L'Etat sera substitué aux droits et obligations de la commune ou du département pour les baux que ces collectivités locales ont conclus en vue d'assurer le logement des juridictions ou des services de justice ainsi que pour tout contrat destiné à assurer l'entretien ou la conservation des bâtiments et le fonctionnement des services concernés.

(1) L'Etat n'est actuellement tenu de loger que les cours d'appel et les juridictions d'Alsace-Lorraine.

2. Lorsque la construction, la modification ou l'extension des immeubles de justice sera projetée ou en cours de réalisation au jour de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire en principe en 1981, la collectivité locale maître de l'ouvrage devra, selon le cas, mettre à la disposition de l'Etat ou lui céder les acquisitions foncières et immobilières, les études et les travaux réalisés ou en cours.

L'éventualité du transfert à l'Etat des charges d'équipement en matière de justice a entraîné un ralentissement du rythme des travaux, tant de construction neuve que de rénovation, que certaines collectivités locales avaient projeté de réaliser. Pour éviter que la réforme en cours ne compromette la réalisation des travaux les plus urgents, un système ingénieux a été imaginé par le Rapporteur de la commission des Lois du Sénat et a recueilli l'agrément du Gouvernement (1). Il consiste à mettre à la charge de l'Etat les annuités restant à courir des emprunts contractés par les collectivités locales pour financer les acquisitions foncières et immobilières ainsi que les travaux de construction et d'équipement portant sur les immeubles affectés au service public de la justice.

Le coût de cette mesure n'est pas négligeable car, en 1977, les annuités d'emprunts s'élevaient à environ 50 millions de francs, dont 20 millions de francs inclus dans des charges de fonctionnement des départements, et 30 millions de francs en remboursement du capital, inclus dans leurs dépenses d'équipement.

L'effort d'investissement que l'Etat aura à fournir à la suite du transfert sera d'autant plus important que l'équipement immobilier des juridictions se caractérise à l'heure actuelle par :

— son ancienneté et sa vétusté : l'effort de construction et de rénovation remonte à une vingtaine d'années. Mais 60 % des locaux judiciaires n'ont encore pas été rénovés. De plus, plusieurs palais de justice figurent parmi les monuments classés ou présentant un intérêt historique, ce qui augmente les charges d'entretien ;

— sa diversité et son importance : les juridictions du premier degré sont installées dans environ 800 bâtiments, qui leur sont affectés en tout ou en partie, et dont les dimensions varient entre 300 et 30.000 mètres carrés. Les locaux à usage judiciaire représentent une surface utile cumulée d'un million de mètres carrés dont seul un cinquième appartient à l'Etat.

Lors de son audition par la commission des Lois, à l'occasion de l'examen des crédits de son Ministère, M. Alain Peyrefitte, garde

(1) M. Peyrefitte, garde des Sceaux, a d'ailleurs réaffirmé l'accord du Gouvernement sur l'amendement adopté par le Sénat, lors de son audition devant la commission des Lois à l'occasion de l'examen des crédits de son Ministère.

des Sceaux, a indiqué qu'une réflexion était actuellement menée pour mettre en œuvre une gestion déconcentrée des juridictions dont l'Etat assumera la charge pleine et entière. A cet effet, il conviendrait que le rôle du magistrat délégué à l'Equipement soit plus précisément défini et éventuellement accru.

2. L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS

a) Les cours suprêmes.

L'engorgement de la Cour de cassation.

Il est peu fréquent que des rapports budgétaires évoquent le fonctionnement de nos deux juridictions suprêmes : le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Mais le vote de la loi du 3 janvier 1979 réformant la procédure devant la Cour de cassation a attiré notre attention sur les risques d'asphyxie de cette haute juridiction qui a à faire face à une augmentation très importante du nombre des pourvois. Cette augmentation est particulièrement sensible en matière prud'homale et d'expropriation (plus 43 % en un an). Globalement, de 1977 à 1978, le nombre des affaires reçues est passé de :

— 9.077 à 9.766 au civil (+ 7,6 %) ;

— 3.917 à 4.476 au pénal (+ 14,3 %).

Il en résulte que, malgré un accroissement du nombre des affaires traitées chaque année, le volume des affaires restant à juger s'accroît de façon inquiétante. Au 31 décembre 1978, il restait encore à juger :

11.967 affaires civiles ;

2.663 affaires pénales.

La situation a tendance à s'aggraver malgré une accélération remarquable du jugement des pourvois. En effet, il y a quelques années, il ne fallait pas moins de quarante mois en moyenne pour faire aboutir un pourvoi, alors qu'aujourd'hui ce délai est de vingt-quatre mois (parfois un an pour les affaires portées devant la chambre sociale ou la chambre criminelle).

La Cour de cassation, dont le rôle est essentiel dans l'unification de la jurisprudence doit faire l'objet d'une attention particulière

de la part des pouvoirs publics. Votre Rapporteur a envisagé trois mesures qui lui paraissent susceptibles de faciliter la tâche de la haute juridiction :

1. Pour améliorer les conditions de travail des conseillers, il conviendrait de renforcer les moyens en fonctionnement de la Cour. Il est donc regrettable que les crédits de fonctionnement mis à la disposition de cette dernière (qui s'élèvent à 1,12 million de francs) soient identiques à ceux alloués dans le budget de 1979. En fait, depuis cinq ans, les crédits ont diminué de 50 %, si l'on tient compte de la dépréciation monétaire.

2. Pour accélérer les procédures, il conviendrait d'étudier dans quelle mesure une réforme tendant à permettre aux formations restreintes nouvellement instituées dans chaque chambre de rendre des arrêts de cassation « pour motifs évidents » serait opportune. (Ces formations ne peuvent actuellement que rejeter les pourvois « irrecevables ou manifestement infondés ».)

3. Au niveau de l'organisation interne et des structures, il faudrait remédier au cloisonnement qui existe entre les fonctions de conseillers référendaires et celles de substituts du fichier, en harmonisant au besoin leurs statuts.

L'extension des activités du Conseil d'Etat.

Le fonctionnement du Conseil d'Etat, lors de l'examen du budget de la Justice, fait encore moins souvent l'objet de commentaires que celui de la Cour de cassation. On en trouve pour partie l'explication dans le fait que le financement des juridictions administratives est, pour des raisons historiques, partagé entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur. Les tribunaux administratifs, qui ont succédé en 1953 aux conseils de préfecture, sont financés par des crédits inscrits dans le budget de l'Intérieur. Le budget de la Justice pourvoit au seul financement du Conseil d'Etat.

Or, le Conseil d'Etat voit son rythme d'activité augmenter :

1. Sous l'effet de la croissance du nombre des recours enregistrés (de 3.900 en 1975-1976, le nombre de ces recours passera à plus de 5.000 en 1978-1979).

2. En raison d'une certaine inflation législative et réglementaire qui se traduit par un développement très important des attributions consultatives du Conseil (1).

(1) Le Conseil d'Etat, juridiction suprême de l'ordre administratif, n'a pas des attributions exclusivement contentieuses. En tant que Conseil du Gouvernement, il est chargé de donner son avis sur de très nombreux projets de textes (projets de loi et décrets).

Pour accomplir sa mission, le Conseil d'Etat doit pouvoir disposer des moyens en équipement et en personnel qui lui sont nécessaires.

Le nombre des agents (195) de tous grades, qui assistent les 200 membres du Conseil d'Etat (1), pourrait être augmenté. La création de huit emplois, dont la moitié seront des sténodactylographes, contribuera utilement à l'amélioration des conditions de travail des membres de la haute juridiction. Ces huit emplois serviront essentiellement au renforcement du secrétariat de la section du contentieux et du service commun de dactylographie.

Cet effort de recrutement en personnel devrait être complété dans les années à venir par un important effort d'investissement afin de permettre une meilleure adaptation des locaux qu'il convient d'aménager sans nuire à leur caractère historique. Déjà, au titre du budget de 1980, il est prévu de financer l'aménagement d'une salle de travail supplémentaire destinée aux rapporteurs.

On ne peut évoquer le Conseil d'Etat sans aborder le problème que pose la lenteur des procédures devant la commission spéciale de cassation des pensions militaires d'invalidité. Cette juridiction, adjointe au Conseil d'Etat, statue sur les pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues par les cours régionales. Il est d'autant plus inadmissible que la procédure devant ces juridictions dure plusieurs années que les justiciables concernés sont âgés et de condition modeste. La loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public comporte certaines dispositions tendant à accélérer le jugement des pourvois. Mais ces dispositions n'ont pas eu l'efficacité requise.

Pour que les dossiers soient traités dans des délais plus convenables, on suggérera à tout le moins d'augmenter le montant des vacations versées aux personnes appelées à rapporter devant la commission spéciale de cassation des pensions (2).

b) Les autres juridictions.

L'« explosion judiciaire » dans les juridictions de droit commun.

L'encombrement des cours et tribunaux n'est pas moindre que celui de la Cour de cassation. On parle même en ce qui les concerne de véritable « explosion judiciaire ». Pour la cour d'appel de Pau,

(1) Non compris les conseillers d'Etat en service extraordinaire qui ne font pas partie des cadres permanents.

(2) Cf. l'avis Sénat n° 378 (seconde session ordinaire 1977-1978), page 32.

qui a une évolution moyenne, le contentieux s'est accru entre 1972 et 1978 de 72 % au civil et de 58 % au pénal, alors que dans le même temps les effectifs sont restés stables.

Cette situation a des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement du système judiciaire dont témoignent les réponses des cours d'appel au questionnaire que leur a adressé la Chancellerie, en préparation de l'élaboration du VIII^e Plan (1). Le rapport de synthèse établi à la suite de cette consultation est particulièrement instructif. Il en ressort que, malgré la surcharge croissante des juridictions, des secteurs de plus en plus importants de la vie économique et sociale échappent à leur compétence.

Selon le rapport précité, cette « dépossession » de la Justice est également due à l'action des administrations qui ne transmettent à l'institution judiciaire qu'une part des affaires qu'elle pourrait connaître.

« Le constat porté par la grande majorité des cours d'appel est sévère, indique le rapport, et rejoint sur deux points essentiels au moins celui des services de recherches de la Chancellerie : la justice reçoit les affaires que veulent bien lui transmettre les instances administratives ou privées situées en amont de son action et, de ce fait, une part du contentieux, et non la moindre, se voit traitée en dehors d'elle. Ce qu'une cour d'appel résume ainsi : la justice « est un système dont les membres ne traitent plus que des affaires mineures visant une clientèle présélectionnée sans leur consentement et dont les décisions sont très souvent inexécutées ». En d'autres termes, la régulation sociale se fait ailleurs, pour partie. »

Dépossédés des affaires les plus importantes, les tribunaux sont cependant de plus en plus surchargés du fait de la montée des contentieux. Il en résulte que « la nécessité d'évacuer les affaires prime bien souvent sur l'approfondissement des procédures ». La plupart des cours d'appel dénoncent ce « productivisme » qui les contraint à « évacuer le maximum de dossiers en un minimum de temps ».

A la veille de la préparation du VIII^e Plan, la consultation des cours d'appel constitue, pour le ministère de la Justice, un élément de première importance dont il conviendra de tenir compte lorsque seront définis les objectifs et les moyens du système judiciaire d'ici à 1985.

Les difficultés de fonctionnement des juridictions spécialisées.

La loi 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 infrac-

(1) Cf. l'article du *Monde* du 26 septembre 1979 : « Les juges se jugent ».

tions en matière économique et financière, afin de permettre à la justice de lutter avec plus d'efficacité contre ce type de délinquance (articles 704 et suivants du Code de procédure pénale).

Cette réforme, qui se situe dans la ligne des préoccupations exprimées par les cours d'appel dans leur réponse au questionnaire de la Chancellerie, a marqué le souci des pouvoirs publics d'adapter notre système judiciaire aux nouvelles données de la vie économique et sociale. C'est pourquoi il est regrettable qu'elle n'ait pas donné les résultats escomptés. Ce relatif échec est lié :

1. A l'inégale répartition de ces juridictions sur le territoire.

2. Au fait que la loi n'a pas prévu un desaisissement systématique des juridictions non spécialisées qui conservent leur vocation à connaître de toutes les infractions en matière économique et financière. Dans chaque cas d'espèce, en effet, il appartient aux magistrats du parquet ou de l'instruction d'apprécier, en fonction de la technicité de l'affaire, s'il convient d'en saisir la juridiction spécialisée.

3. A l'insuffisance des moyens en personnel et en matériel des juridictions spécialisées existantes.

Il faut souhaiter, qu'au titre du budget de 1981, des crédits soient dégagés pour donner vie à une institution de nature à contribuer utilement à une meilleure adaptation de la justice aux données actuelles de la vie économique et sociale.

Les tribunaux de commerce doivent également s'adapter à l'évolution du droit des affaires et de l'économie. Mais cette adaptation n'implique pas, tout au contraire, la concentration et la réduction du nombre des juridictions commerciales. On évoquera ici le **problème de la rémunération des greffiers des tribunaux de commerce** qui fait actuellement l'objet de différents tarifs comportant principalement des droits fixes. Différents textes réglementaires ont été pris pour simplifier ces tarifs.

Une première étape a été franchie lorsque l'émolument alloué aux greffiers des tribunaux de commerce en matière judiciaire a été fixé en taux de base, permettant des actualisations plus faciles (décret du 26 septembre 1975).

L'aménagement des tarifs s'est poursuivi par l'intervention, d'une part, du décret du 15 décembre 1977 qui a majoré certains tarifs et créé un émolument permettant de rémunérer les diligences nouvelles résultant de la mise en place du système central d'identification des commerçants et, d'autre part, du décret du 25 avril 1979 qui a réalisé la mise en taux de base du tarif des greffiers en matière de registre du commerce et des sociétés et relevé le montant des rémunérations accordées en ce domaine.

La Chancellerie poursuit actuellement la remise en ordre des tarifs en matière d'inscription des privilèges, publicité des protêts et des certificats de non-paiement des chèques postaux, tenue du registre des agents commerciaux, formalités de dépôt des marques de fabrique et de commerce et des dessins et modèles. Par ailleurs, à la demande de la commission supérieure des tarifs, il est prévu de regrouper les différents tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour permettre une codification de leurs rémunérations.

Votre Rapporteur ne conteste pas l'utilité de ces réformes purement techniques mais il constate que si elles n'étaient pas assorties d'un relèvement sensible des tarifs, on risque d'assister à un blocage du fonctionnement des greffes des tribunaux de commerce.

3. L'ACCÈS A LA JUSTICE

a) Le coût de la justice.

L'aide judiciaire.

De nombreux justiciables se détournent de la justice parce que celle-ci est lente et coûteuse. Or, le principe d'égalité des citoyens exige que même les plus démunis puissent accéder au système judiciaire. C'est pour assurer le respect de ce principe qu'a été instituée l'assistance, puis l'aide judiciaire qui connaît un développement régulier malgré un plafonnement trop bas des ressources des bénéficiaires et une indemnisation souvent dérisoire des avocats.

● *La situation actuelle : L'insuffisance des dotations budgétaires.*

L'un des points noirs du budget de 1980 est l'absence de toute réévaluation des plafonds de ressources pour l'accès à l'aide judiciaire.

Pour faire face à la croissance régulière des demandes d'aide judiciaire, le budget de 1980 comporte une revalorisation de 46 % (+ 29 millions de francs) de la dotation affectée à cette aide. Cette dotation s'élèvera à 91,9 millions de francs contre 62,9 millions en 1979.

Mais ces crédits sont insuffisants car ils ne permettront pas de réévaluer les plafonds de ressources restés fixés, depuis deux ans, à :

- 1.620 F par mois pour l'aide judiciaire totale ;
- 2.700 F par mois pour l'aide partielle.

Ne pas relever ces plafonds, déjà trop bas à l'origine, aura pour conséquence inévitable d'écartier de l'aide judiciaire nombre de justiciables de condition très modeste.

Le tableau statistique ci-dessous retrace l'évolution depuis trois ans des demandes d'aide judiciaire et des décisions d'admission :

Années	Demandes		Admission		Total	Rejets
			Aide totale	Aide partielle		
1976	161.081	} 9,41 %	92.807	20.937	113.744	13.692
1977	176.251		97.014	24.608	121.622	14.722
1978	183.299	} 3,98 %	103.898	28.102	132.000	17.270

Sans doute d'ailleurs les décisions de rejet seraient-elles plus fréquentes si les bureaux d'aide judiciaire n'utilisaient pas la faculté que leur reconnaît l'article 16 de la loi du 3 janvier 1972 d'accorder une aide à des personnes dont les ressources sont supérieures aux plafonds, « lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ».

● *Le remède : L'instauration d'un système d'indexation.*

Si l'aide judiciaire connaît le même essor dans tous les pays du Marché commun, c'est que l'égalité d'accès au système judiciaire est l'une des conditions du fonctionnement des institutions démocratiques modernes.

Or, du point de vue des crédits alloués à l'aide judiciaire, il est un fait que la France est loin de consacrer les financements accordés par certains gouvernements étrangers.

Il conviendrait qu'à l'occasion d'un prochain collectif budgétaire, des crédits soient prévus tant pour augmenter les plafonds de ressources que pour revaloriser l'indemnisation des avocats.

Car, s'il est choquant que des justiciables ne puissent se faire rendre justice en raison de l'insuffisance de leurs ressources, il est également anormal que les avocats assument, au titre de l'aide judiciaire, des charges qui ne leur incombent pas. L'indemnité qui leur est versée par l'Etat en cas d'aide judiciaire est plafonnée à 1.080 F.

Mais pour la majorité des dossiers, le montant de cette indemnité se limite à 400 ou 500 F, ce qui ne permet même pas de couvrir les frais de procédure.

En raison du caractère très évolutif de l'aide judiciaire, votre Rapporteur se demande si, au lieu d'obliger le Gouvernement à revenir devant le Parlement à l'occasion de chaque augmentation du plafond des ressources des justiciables et de l'indemnité des avocats, il ne serait pas préférable d'instaurer un système d'indexation en fonction du S.M.I.C. ou de l'indice du coût de la vie, par exemple.

Les commissions d'office en matière pénale.

- *Les charges qui pèsent indûment sur les avocats.*

En matière pénale, les inculpés, prévenus et accusés qui le demandent, peuvent bénéficier de l'assistance d'un avocat commis d'office. L'avocat ainsi désigné assure leur défense le plus souvent à titre gratuit.

La profession d'avocat a toujours considéré qu'il était de son devoir d'aider les plus démunis. Mais le temps et les coûts liés à l'étude des dossiers rendent difficilement admissible l'obligation qui pèse sur les avocats commis d'office de prêter leur concours à titre purement bénévole.

C'est la raison pour laquelle une mesure (portant le n° 4) inscrite dans le programme d'action prioritaire n° 17 prévoyait d'« instituer en matière pénale un régime d'indemnisation comparable à celui de l'aide judiciaire qui existe en matière civile ». L'objectif défini était de « renforcer l'égalité des citoyens dans l'exercice des droits de la défense ».

- *Un projet de loi attendu.*

En fonction de cet objectif, des études ont été entreprises à la Chancellerie. Dans une réponse du Garde des Sceaux à une question parlementaire, il est précisé : « Le principe d'une rémunération des avocats commis d'office a été accepté par la Chancellerie. Il est envisagé de déposer un projet de loi sur le bureau du Parlement même si, compte tenu des restrictions budgétaires, son entrée en vigueur devait être reportée (1). » Votre Commission souhaite que ce texte soit voté au cours de la prochaine session.

(1) J.O. Débats Sénat du 15 mars 1959. Question n° 28894.

b) L'éloignement de la justice.

La modicité de leurs ressources n'est pas la seule cause qui empêche les citoyens d'accéder à la justice. Le manque d'information, l'absence de tribunaux proches de leur domicile (notamment en zone rurale), peuvent également les détourner de la justice.

Pour rapprocher cette dernière des justiciables, plusieurs initiatives ont été prises, soit par le Gouvernement, soit même par les membres des professions judiciaires. Trois d'entre elles méritent d'être citées :

- l'institution des conciliateurs ;
- la création de magistrats chargés de l'accueil ;
- l'organisation par les barreaux ou par diverses associations de consultations juridiques gratuites.

Les conciliateurs.

● *L'utilité de leur mission.*

L'idée qui a présidé à l'institution des conciliateurs répond au souci de permettre aux citoyens d'obtenir rapidement et sans frais le règlement de litiges mineurs pour lesquels le recours à l'appareil judiciaire apparaît disproportionné. Les conciliateurs ne sont pas des juges. Investis de la seule mission de concilier, ils se bornent à favoriser le règlement amiable des différends qui leur sont soumis par les particuliers. Ils entendent les intéressés, se rendent éventuellement sur les lieux, proposent une solution et, le cas échéant, constatent un accord.

Dans les faits, l'utilité de la mission des conciliateurs n'est pas tant de soulager les tribunaux (on constate en effet que les litiges dont les conciliateurs ont eu à connaître n'auraient, en tout état de cause, pas donné lieu à une action en justice) que d'assurer une certaine présence de la justice au niveau local en facilitant le règlement amiable de petits conflits.

Mise en place à titre expérimental dans quatre départements à partir de février 1977 l'institution des conciliateurs a été généralisée par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978. Selon ce texte, tout candidat conciliateur doit satisfaire aux conditions de base suivantes :

- être inscrit sur une liste électorale dans le département où il exerce ses fonctions,
- n'être investi d'aucun mandat électif,
- ne pas exercer d'activités judiciaires à titre professionnel.

Sous ces réserves, toute latitude a été laissée aux premiers présidents des cours d'appel, sur propositions des procureurs généraux, pour désigner les conciliateurs dans le ressort de leurs cours (une candidature sur cinq environ a été jusqu'à présent repoussée).

- *Le caractère bénévole de leur fonction.*

Les conciliateurs exercent leur activité à titre bénévole. Toutefois, un certain nombre de mesures ont été prises, sur le plan matériel et financier, afin de faciliter leur tâche.

1° Les conciliateurs sont *indemnisés de leurs frais de déplacement* dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966. En outre, ils sont autorisés à *utiliser leur véhicule personnel* pour ces déplacements, sous réserve de satisfaire aux conditions d'assurances prévues par l'article 31 du décret du 10 août 1966.

Un crédit de 400.000 F avait été ouvert au titre du budget de 1979. Le budget de 1980 comporte, au chapitre des frais de déplacement des services judiciaires, les crédits nécessaires en prévision de l'augmentation du nombre des conciliateurs.

2° Pour que les conciliateurs puissent justifier de leur qualité auprès des justiciables, la Chancellerie a adressé aux chefs de cour une circulaire, le 13 juillet 1978, invitant ces hauts magistrats à remettre aux intéressés une carte de fonctions.

3° Afin d'améliorer la protection sociale des conciliateurs, *il est envisagé d'inclure ces derniers dans la liste prévue par l'article 2 du décret n° 63-380 du 8 avril 1963 relatif à l'application de la législation sur les accidents du travail aux membres bénévoles des organismes sociaux.*

4° Un projet de livret du conciliateur est en cours d'élaboration à la Chancellerie et devrait prochainement être adressé, avec des modèles d'imprimés, à tous les conciliateurs en fonction.

5° Des séminaires de formation sont également prévus à l'intention des conciliateurs. Le premier s'est tenu récemment à Vaucresson les 29 et 30 octobre 1979.

Il est frappant de constater que, malgré son caractère bénévole, la fonction de conciliateur a attiré de nombreux candidats, si bien

qu'en octobre 1979, on comptait 800 conciliateurs, parmi lesquels toutefois seulement 26,6 % étaient des personnes actives (1).

Si le nombre des conciliateurs doit augmenter, il conviendra de veiller à ce que :

— leur mode de nomination offre toujours les garanties de compétence et de représentativité nécessaires ;

— leur rôle demeure nettement distinct de celui exercé par les membres du corps judiciaire.

● *Les frais annexes liés à la conciliation.*

Une circulaire du ministère de la Justice avait mis à la charge des communes les frais annexes liés à l'exercice des fonctions des conciliateurs. Généralement, en effet, les collectivités locales d'accueil mettent à la disposition des conciliateurs des bureaux possédant une installation téléphonique et, parfois même, un secrétariat. Aucun crédit n'est actuellement prévu dans le budget de la Justice pour le financement de ces dépenses. Le Sénat a estimé que ces dernières incombaient à l'Etat, au même titre que les dépenses de justice. Il a donc adopté un sous-amendement présenté par M. Paul Girod à l'article 51 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales imposant la prise en charge de ces frais par l'Etat.

Les magistrats de l'accueil.

● *Leur mission et leur mode de désignation.*

La seconde initiative prise par le ministère de la Justice pour rendre la justice plus humaine et plus accessible concerne les conditions d'accueil dans les palais de justice. Le programme d'action prioritaire n° 17 comportait une mesure ayant pour objet :

— d'améliorer l'accueil des usagers des services du palais de justice et de simplifier leurs démarches ;

— de donner au public une information minimum sur ses droits et les conditions de leur mise en œuvre.

C'est dans ce double souci qu'a été mis en place à partir de 1973, dans chaque tribunal de grande instance un magistrat chargé des relations avec le public.

(1) Cf. l'article du *Monde* du 1^{er} novembre 1979 : « L'An II des conciliateurs. »

Sa mission consiste à recevoir, suivant un horaire préétabli ou sur rendez-vous, les personnes qui désirent obtenir un renseignement relatif à des questions de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. N'étant pas habilité à donner la moindre consultation juridique, ce magistrat doit, aux termes d'une circulaire de la Chancellerie du 9 mai 1973, « pouvoir assurer, à celui qui en fait la demande, l'information et l'orientation souhaitées et répondre à toutes les demandes verbales et écrites ».

Les magistrats chargés de l'accueil peuvent appartenir aussi bien au siège qu'au parquet. Volontaires pour l'exercice de ces fonctions, ils sont désignés conjointement par les chefs de juridiction, le plus souvent après avis de l'assemblée générale.

• *Le relatif échec de l'institution.*

L'idée qui a présidé à l'installation de ces magistrats était excellente, car il est un fait que, bien souvent, les justiciables sont désorientés lorsqu'ils doivent se rendre dans un palais de justice.

Plusieurs causes expliquent néanmoins le relatif échec de cette institution :

1°) Les magistrats de l'accueil, en général accaparés par leurs activités juridictionnelles, ne disposent pas du temps nécessaire à l'organisation d'un véritable service d'accueil, ainsi qu'à la réception du public.

2°) La frontière entre le simple renseignement et la consultation est difficile à établir, et les magistrats chargés de l'accueil sont fréquemment sollicités de donner de véritables consultations juridiques.

• *La solution à retenir : des services d'accueil sans magistrats.*

Votre Rapporteur ne pense pas que l'orientation du public soit une tâche qui incombe aux magistrats. Ceux-ci ont pour fonction essentielle de juger ou de requérir, selon qu'ils appartiennent au siège ou au parquet. Certes, il est indispensable que chaque tribunal soit doté d'un service d'accueil ou d'orientation. Mais il suffit, pour faire fonctionner un tel service, d'y affecter des personnels ayant une certaine formation juridique, ainsi que des hôtesses d'accueil.

Le ministère de la Justice pourrait prendre exemple sur le service d'orientation judiciaire mis à la disposition du tribunal de grande instance de Nanterre, à partir de 1968, par le conseil général des Hauts-de-Seine. Ce service, qui comprend des attachés contractuels licenciés en droit, a pour mission d'accueillir les justiciables et de les diriger vers les services, les magistrats et les auxiliaires de

justice compétents. Il est en outre chargé d'établir les liaisons nécessaires avec les services sociaux départementaux et les tribunaux voisins.

Les consultations juridiques gratuites.

Le besoin de justice est de plus en plus un besoin d'information. En effet, la complexité et le caractère mouvant des réglementations déroutent la majorité des citoyens. Pour les aider à mieux connaître et donc faire valoir leurs droits, la plupart des barreaux, à Paris et en province, ont organisé des services de consultations juridiques gratuites dans les palais de justice, ou, à la demande de certaines communes, dans les mairies.

L'action menée en ce domaine par le barreau de Paris peut être citée en exemple, compte tenu de son importance. Les avocats du barreau de Paris tiennent en effet :

- 23 consultations par semaine dans les mairies de la capitale ;
- 10 consultations par jour au Palais de justice, auxquelles s'ajoutent des permanences journalières devant les juridictions des flagrants délits, ainsi qu'au dépôt ;
- des permanences dans divers organismes publics ou parapublics (par exemple à l'Institut national de la consommation).

En outre, le barreau de Paris gère un service de renseignements téléphoniques (S.O.S. avocats) qui répond à 300 appels par jour.

Au total, les avocats de Paris assurent plus de 30.000 vacations par an. La mairie de Paris accorde certains défraiements pour ces vacations.

Dans la mesure où la consultation juridique répond à un besoin grandissant dans le public, ne conviendrait-il pas d'envisager l'extension du champ de l'aide judiciaire à la consultation juridique ?

II. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA PRIORITÉ ACCORDÉE AUX ÉQUIPEMENTS

L'administration pénitentiaire bénéficie de crédits substantiels pour 1980, la majorité d'entre eux étant destinés à la construction ou à la rénovation des établissements pénitentiaires. La priorité qui est ainsi donnée aux équipements tend à remédier à la situation d'encombrement critique d'un grand nombre de prisons.

1. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

a) Les hommes.

Les effectifs.

• *L'effectif des personnels pénitentiaires devrait s'accroître au moins au même rythme que la population pénale.*

La croissance de la population pénale est très préoccupante. On aurait pu penser que l'augmentation du nombre des condamnés au sursis avec mise à l'épreuve (aujourd'hui plus de 63.000) s'accompagnerait d'une diminution du nombre des détenus. Il n'en est rien : il y a aujourd'hui plus de 36.000 détenus en France, alors qu'il n'y en avait que 27.000 environ en 1975.

Or, cette année, on constate que l'effort de recrutement nécessaire n'a pu être fourni.

Sur les 561 emplois nouveaux prévus au titre du budget de 1980, 306 sont destinés à la mise en service d'un seul établissement : le nouveau centre de jeunes détenus de Nantes. Les autres emplois créés (255 dont 20 assistantes sociales et 7 infirmières) sont rattachés à l'exécution du programme d'action prioritaire n° 16 « Développer la prévention et l'action sociale volontaire ».

Les créations d'emplois dans les établissements pénitentiaires étant insuffisantes, il en résultera une détérioration du rapport moyen

« surveillant-détenu » qui, selon les normes établies par la Chancellerie, devrait être de l'ordre de un agent pour deux détenus. Or, il était au 1^{er} janvier 1979 de 3,13. On trouvera dans le tableau ci-après des statistiques sur le nombre des fonctionnaires et des agents en fonction dans les établissements pénitentiaires, de 1975 à 1979, qui font apparaître un rythme d'augmentation très modéré des effectifs concernés.

	1975	1976	1977	1978	1979
Personnel de :					
Direction	208	208	207	203	207
Administration et d'intendance	634	879	944	968	1.011
Technique	195	220	246	275	290
Education et de probation	492	532	529	564	584
Surveillance	9.335	9.835	10.070	10.289	10.486
Total	10.864	11.674	11.996	12.299	12.578

La faiblesse des effectifs en personnel d'éducation et de probation des services extérieurs de l'administration pénitentiaire prive d'une grande part de leur efficacité les actions menées par les personnels concernés pour favoriser la réinsertion sociale des condamnés. On compte actuellement seulement 584 éducateurs parmi lesquels 136 exercent leurs fonctions en milieu fermé dans les établissements pénitentiaires et 355 en milieu ouvert dans les comités de probation et d'aide aux libérés.

Ces effectifs ne permettent même pas de disposer d'un éducateur dans chaque établissement. Les 136 éducateurs, en effet, ne sont répartis que dans une vingtaine d'établissements pénitentiaires. Selon les normes établies par la Chancellerie, il faudrait compter un éducateur pour 100 détenus, soit au total 376 éducateurs au lieu de 136. De même, il serait nécessaire de prévoir un poste d'assistante sociale pour 150 détenus mais on est actuellement fort loin de ce compte.

Le milieu ouvert n'est pas mieux pourvu en éducateurs que le milieu fermé. Certes, sur les 41 postes d'éducateurs créés au titre du budget de 1980, la majorité sera affectée en milieu ouvert. Mais les besoins en personnel des services de probation exigeraient la création d'un nombre beaucoup plus élevé d'emplois.

L'un des problèmes actuellement les plus aigus qui se posent à l'administration pénitentiaire concerne en effet le renforcement des comités de probation en personnel administratif et socio-éducatif.

L'effectif des délégués à plein temps est passé de 1978 à 1979 de 343 à 401, tandis que le nombre des agents exerçant leurs fonctions à temps partiel restait stable. Cette progression relativement importante, puisqu'elle représente près de 15 % du chiffre total du corps, a permis de maintenir au même niveau le rapport entre le nombre des *agents de probation* et le nombre des dossiers confiés à chacun d'eux. Ce nombre demeure ainsi fixé à 145, alors que, selon les normes communément admises, il ne devrait pas dépasser 70.

Le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution des effectifs des services de probation pendant les trois dernières années, permet de constater *l'insuffisance du personnel administratif et de dactylographie affecté dans ces services*. Il faut donc souhaiter que le budget de l'année prochaine comporte des crédits qui permettent d'augmenter de façon sensible l'effectif de cette catégorie de personnel.

Années	Délégués à plein temps Assistants sociaux Éducateurs	Délégués à temps partiel Assistants sociaux vocataires	Personnel administratif Commis (Administration pénitentiaire) Dactylos (Services judiciaires)
1 ^{er} janvier 1977	296	196	61
1 ^{er} janvier 1978	343	194	63
1 ^{er} janvier 1979	401	195	76

● *Les juges de l'application des peines ne sont pas assez nombreux pour remplir efficacement leur mission.*

Bien qu'ils ne relèvent pas des services de l'administration pénitentiaire, les juges de l'application des peines participent aux missions de cette administration. La loi du 22 novembre 1978, en attribuant à la commission de l'application des peines compétence pour accorder les permissions de sortir aux détenus dont le temps de détention à subir excède trois années, a institutionnalisé la collaboration qui doit exister entre le procureur de la République, le directeur de la prison et le juge de l'application des peines (1).

Il apparaît donc logique de mentionner ici, pour le regretter, l'absence de création de postes de juges d'application des peines dans le budget de 198⁰.

(1) Cf. l'annexe n° 4 faisant le point de l'application de cette loi, en vigueur depuis un an. (Page 80 du présent rapport).

La formation.

• *La création d'une seconde école pour la formation du personnel pénitentiaire est envisagée.*

Le Gouvernement a engagé, ces dernières années, un certain nombre d'actions pour améliorer la formation du personnel pénitentiaire. C'est ainsi qu'il a créé une Ecole nationale d'administration pénitentiaire (E.N.A.P.) dont l'existence a été officiellement consacrée par un arrêté du 20 juillet 1977.

Cette école, installée à Fleury-Mérogis, peut aujourd'hui être comparée à d'autres grandes écoles administratives avec lesquelles, d'ailleurs, elle entretient des liens étroits. Au nombre de ses partenaires privilégiés on peut citer l'Ecole nationale supérieure de police de Saint-Cyr au Mont-d'Or, l'Ecole des officiers de gendarmerie de Melun et l'Ecole nationale de la santé de Rennes.

La capacité d'accueil de l'E.N.A.P. sera accrue afin de porter en 1980 de 320 à 390 le nombre de ses places d'hébergement.

Compte tenu des exigences de formation des personnels pénitentiaires, le Gouvernement envisage la création d'une seconde école dont la localisation géographique reste à déterminer. Comme l'école qui existe actuellement, ce second établissement assurera aussi bien la formation initiale que la formation continue des personnels concernés.

• *La formation des éducateurs revêt une importance particulière.*

En raison de l'impact que peut avoir sur le délinquant l'action des éducateurs pénitentiaires, la formation de ces derniers revêt une importance particulière.

Cette formation est donc relativement longue puisqu'elle s'étend sur une durée de deux ans. L'élève éducateur suit une scolarité au cours de laquelle alternent les enseignements théoriques donnés à l'école et les stages pratiques sur le terrain. En fin de scolarité, l'intéressé doit subir un examen d'aptitude en vue de sa titularisation.

La formation des éducateurs fait actuellement l'objet de critiques : l'administration estime qu'elle ne permet pas une bonne adaptation de l'éducateur aux problèmes concrets qu'il est amené à rencontrer au cours de sa carrière. Les organisations professionnelles concernées, quant à elles, souhaiteraient que cette formation soit sanctionnée par un diplôme d'Etat. Il semble que ces deux préoccupations ne soient pas antinomiques et il devrait être possible de les concilier.

Le statut.

• *Les mesures catégorielles récentes.*

Les personnels de l'administration pénitentiaire ont bénéficié d'une réforme de leurs statuts (intervenue par décrets en août, septembre et décembre 1977) qui a permis de restructurer les corps de direction, d'administration et d'intendance, éducatif et technique. Dans tous ces corps, la pyramide des grades a été modifiée de façon à offrir aux fonctionnaires un meilleur déroulement et des perspectives améliorées de carrière. Des emplois de catégorie A ont été créés pour le personnel d'administration et le personnel technique.

A l'occasion de cette réforme statutaire, le personnel de surveillance a, quant à lui, bénéficié de la parité indiciaire et de carrière avec les gardiens de la paix de la police nationale, qu'il réclamait de longue date.

Il n'est pas actuellement envisagé de prendre de nouvelles mesures importantes de nature à modifier la situation des personnels de l'administration pénitentiaire. Seule une modification du texte statutaire du personnel éducatif et de probation est actuellement en cours de préparation pour permettre le recrutement au concours externe de candidats déjà titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé. Parallèlement, la proportion réservée aux candidats à titre interne serait portée de 30 à 40 %.

• *Les revendications non satisfaites.*

Le Gouvernement estime, compte tenu de la situation économique et budgétaire actuelle, qu'il n'est pas possible de satisfaire dans l'immédiat plusieurs revendications présentées par les intéressés telles :

— l'octroi au personnel de surveillance de la bonification dite du cinquième qui permettrait à ces fonctionnaires de bénéficier de leur droit à la retraite dès l'âge de cinquante ans et du bénéfice de la parité indemnitaire avec les personnels de la police nationale ;

— l'attribution au personnel administratif d'une prime de sujétion calculée en pourcentage du traitement, au lieu des primes fixes actuelles ;

— le classement du personnel éducatif et de probation en « cadre actif » destiné à permettre à cette catégorie d'agents de bénéficier de la retraite dès l'âge de cinquante-cinq ans.

Outre ces mesures, il serait souhaitable que des crédits soient prévus dans la prochaine loi de finances pour permettre l'augmentation des indemnités kilométriques pour frais de déplacements des personnels socio-éducatifs.

b) Les équipements.

Le programme décennal d'équipement pénitentiaire.

- *Le but du programme : mettre fin à la surpopulation pénale.*

A la suite de la publication du rapport du groupe de travail présidé par M. Jacques Piot, parlementaire en mission, le Gouvernement a décidé d'engager un programme décennal d'équipement pénitentiaire afin de remédier à la surpopulation des prisons, en particulier des maisons d'arrêt. En moyenne, en effet, le taux d'occupation des maisons d'arrêt est de 145 %. Le nombre de personnes qui y sont incarcérées est de 28.258 — dont 12.860 condamnés — alors que le nombre des places offertes est de 19.500.

Le maintien de très nombreux condamnés dans les maisons d'arrêt, en principe réservées aux condamnés à des courtes peines ou aux détenus à titre provisoire, crée une promiscuité préjudiciable au traitement pénitentiaire. Au lieu d'être un lieu de réadaptation, la prison, du fait de ce surpeuplement et de cette promiscuité, devient paradoxalement un lieu d'aggravation de la délinquance.

- *Le contenu du programme : construire deux établissements par an.*

C'est pourquoi on doit se féliciter du programme ambitieux élaboré sur dix ans pour permettre la création de nouveaux établissements pénitentiaires, au rythme de deux constructions par an. Les crédits en autorisations de programme destinés à la construction et à la rénovation d'établissements pénitentiaires s'élèvent à 279 millions de francs, contre 173 millions de francs dans le budget de 1979, ce qui représente une augmentation de 61 % en un an (1).

Les opérations prévues pour 1980 concernent :

— *l'acquisition de terrains pour les futurs établissements de :*

- Lannemezan (maison centrale de 200 places) ;
- Lyon (maison centrale de 350 places) ;
- Perpignan (centre de détention régional et maison d'arrêt : 500 places).

(1) Le chiffre de 279 millions doit être également comparé au montant total des autorisations de programme qui s'élèvent, pour 1980, à 470 millions de francs.

- *La réalisation des études préalables à la construction d'établissements nouveaux à :*
 - Mont-de-Marsan (maison centrale de 200 places) ;
 - Perpignan (maison d'arrêt et centre de détention régional) ;
 - Moulins (maison d'arrêt de 150 places).
- *Le lancement de deux opérations nouvelles à :*
 - Moulins (maison centrale de 200 places) ;
 - Pontoise (maison d'arrêt et centre de détention : 630 places).
- *L'agrandissement de la maison d'arrêt de Bordeaux.*
- *La poursuite des chantiers en cours ouverts au titre des programmes 1979 et antérieurs.*
- *La poursuite de la réhabilitation du parc immobilier :*
 - maison d'arrêt de Paris - la Santé ;
 - maison d'arrêt de Saint-Paul-Saint-Joseph à Lyon ;
 - maison d'arrêt de Metz-Barres.
- *L'aménagement de deux centres de semi-liberté à Lille et à Strasbourg.*
- *Ainsi que diverses améliorations.*

Sera en outre poursuivie la construction de la maison d'arrêt et du centre de détention de Draguignan, d'une capacité totale de 350 places, ainsi que celle de la maison d'arrêt de Lorient, de 150 places.

Enfin, l'année 1980 verra l'achèvement du Centre de jeunes détenus de Nantes (600 places) qui accueillera des condamnés à de longues peines transférés de la prison de Loos, ainsi que des détenus de la région subissant des peines moyennes.

Les conceptions nouvelles en matière d'établissements pénitentiaires.

● *Les conceptions architecturales.*

L'évolution des conceptions en matière d'établissements pénitentiaires est principalement marquée par la recherche d'une adaptation la plus précise possible des équipements aux impératifs spécifiques du milieu pénitentiaire.

La plupart des prisons datent du XIX^e siècle, et d'avant la Révolution. Les bâtiments sont souvent d'anciens bâtiments militaires ou d'anciennes abbayes.

La politique suivie actuellement en matière architecturale a pour objectif de favoriser l'organisation d'une vie collective à l'intérieur des établissements et de mettre en place des conditions optimum de sécurité.

La vie de la détention, dans les prisons nouvellement construites ou rénovées, est organisée dans le cadre d'*unités de vie d'une vingtaine de places*. Afin que les détenus puissent participer à des activités « resocialisantes », dans la perspective de leur réinsertion après l'exécution de leur peine :

— des ateliers, salles de cours et d'activités polyvalentes sont aménagés ;

— de même que des terrains, des salles de sports et des cours de promenade.

Les établissements pénitentiaires sont également conçus en fonction d'impératifs de *sécurité* dans le but essentiel de prévenir les évasions. Dans ce but, sont mis en place des façades anti-escalades, des miradors panoramiques et des rotondes centrales de surveillance.

● *La spécialisation des établissements.*

Mais ces orientations ne constituent pas l'aspect le plus marquant de la politique actuelle en matière d'équipements pénitentiaires. Cette dernière se caractérise essentiellement par l'institution d'une nouvelle typologie d'établissements pour peines répartis en dix catégories définies selon la population à accueillir : établissement ou quartier de sécurité renforcée, maison centrale à effectif limité, maison centrale, centre de détention sûr, centre de détention ordinaire, centre de détention régional, centre d'exécution de très courtes peines, centre de détention ouvert, centre de semi-liberté et centre d'hébergement.

Cette diversification des établissements répond au souci exprimé, dans le rapport de M. Piot, de « réintroduire plus fortement l'idée de progressivité d'établissement à établissement ». Le succès de cette politique paraît lié à une amélioration du fonctionnement des services d'orientation des détenus, afin que les condamnés soient affectés dans des établissements dont le régime de détention est adapté à leur personnalité.

Il serait à cet effet souhaitable de créer des antennes régionales du Centre national d'orientation de Fresnes, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'Administration à assurer le passage de l'ensemble des condamnés par ce centre.

2. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE CRIMINELLE

a) Le rôle de la prison.

La priorité donnée à la construction de prisons ne confère pas un aspect particulièrement plaisant au budget de cette année, malgré le caractère indispensable d'un programme d'équipement pénitentiaire susceptible de remédier à la situation actuellement critique de surencombrement des établissements.

Quoi qu'il en soit, l'accent mis sur les équipements ne doit pas faire négliger les orientations plus « qualitatives » de la politique criminelle qui supposent une réflexion sur les avantages et les inconvénients de la détention en vue de l'amendement et de la réinsertion sociale des condamnés.

Les caractéristiques de la population pénale.

- *Les détenus sont en majorité des récidivistes.*

La constatation selon laquelle les détenus sont en majorité des récidivistes conduit à s'interroger sur l'efficacité réelle des peines privatives de liberté.

Plusieurs études, menées par le centre national d'études et de recherches pénitentiaires, sur les hommes entrant en maison d'arrêt, ont permis de relever que 55 % des détenus avaient été traduits, antérieurement devant les juridictions répressives et condamnés à une peine d'emprisonnement ou à toute autre peine (13 % deux fois, 8 % trois fois, 5 % quatre fois, 8 % plus de quatre fois). En ce qui concerne les femmes, les chiffres étaient inférieurs, puisque 26 % des femmes seulement avaient comparu antérieurement devant une juridiction répressive.

S'agissant du seul retour en prison, ces études ont permis d'observer que les hommes, anciens détenus, représentaient 48 % des entrants et les femmes 21 %.

L'âge joue un rôle essentiel dans la récidive, celle-ci diminuant très régulièrement avec l'augmentation de l'âge (la récidive atteint 70 % pour la tranche d'âge des seize - dix-huit ans, 30 % pour des condamnés de quarante ans et n'est plus que de 17 % pour des libé-

rés de plus de soixante ans). En outre, la récidive augmente proportionnellement avec le nombre des condamnations antérieures et dépend du mode d'élargissement à l'issue de la première incarcération (les condamnés libérés conditionnellement n'ont récidivé que pour 30 % d'entre eux ; ce taux est de 56 % pour les autres libérés).

S'il n'apparaît pas toujours de relation symptomatique entre l'importance de la récidive et les caractéristiques liées à la nature et à la durée des peines effectuées, on constate cependant que, en général, *le taux de récidive est plus élevé pour les condamnés correctionnels que pour les condamnés criminels.*

• *Les détenus appartiennent le plus souvent aux catégories sociales défavorisées.*

Des études effectuées ont permis, sur un échantillon de population pénale restreint, de dégager des éléments statistiques sur les catégories socio-professionnelles de la population pénale, en fonction de trois indicateurs :

- 1° la situation professionnelle à l'entrée ;
- 2° le niveau professionnel ;
- 3° le niveau d'instruction.

1° Il ressort d'une étude effectuée en région parisienne notamment que, *au moment de l'entrée en prison, 35 % de détenus étaient sans profession.*

Ceux qui exerçaient une profession étaient pour 52 % des ouvriers, pour 18 % des employés, pour 10 % des patrons du commerce, de l'industrie et de l'artisanat ; 10 % faisaient partie du personnel de service et 0,4 % appartenaient à une profession libérales ou étaient cadres supérieurs.

2° La même enquête a fait apparaître qu'un tiers des détenus n'avait reçu aucune formation professionnelle. La moitié de ceux qui en avaient bénéficié n'étaient titulaires d'aucun diplôme, l'autre moitié ayant le niveau d'un C.A.P. ou d'un diplôme équivalent.

3° Les dernières statistiques de l'administration pénitentiaire, au 1^{er} juillet 1979, permettent de constater que 10,69 % des hommes sont illettrés, 77,78 % ont bénéficié d'une instruction primaire et 11,31 % d'une instruction secondaire ou supérieure.

En ce qui concerne la population pénale féminine, 13,67 % sont illettrées, 75,81 % ont reçu une instruction primaire et 10,42 % une formation secondaire ou supérieure.

La condition des détenus.

● *Pour préparer la réinsertion sociale des détenus, il faut favoriser les actions de formation professionnelle et d'enseignement et le travail pénitentiaire.*

L'administration pénitentiaire développe diverses actions tendant à assurer la *formation intellectuelle et professionnelle des détenus* en leur procurant un travail rémunéré et en leur donnant, dès avant leur libération, les moyens de rechercher et de trouver un emploi salarié.

L'action éducative, dont la finalité a été redéfinie par une circulaire récente du 13 février 1979 a connu des développements nouveaux au cours de l'année écoulée : 327 instituteurs et professeurs ont, en 1978, dispensé un enseignement élémentaire et secondaire à près de 19.000 détenus dont 2.236 ont obtenu un diplôme. En outre, la Direction de l'administration pénitentiaire a recruté cette année un conseiller à la formation professionnelle qui s'emploie à promouvoir au plan national cette formation. Le nombre des sections de formation devrait être notablement augmenté pour atteindre 131 en 1980 et concerner environ 2.600 détenus.

Les efforts déjà entrepris les années précédentes pour accroître le nombre des postes de *travail*, qui est actuellement de l'ordre de 17.000, ont été poursuivis. Cependant, malgré ces efforts, le nombre des détenus inoccupés a crû de 13 % de 1976 à 1978, en raison de la conjoncture économique défavorable. Sur 17.387 inoccupés, on compte :

- 2.635 inaptes ;
- 4.690 non-demandeurs ;
- 10.062 chômeurs.

Le potentiel de travail est maintenant pratiquement utilisé.

Faute de pouvoir obtenir des emplois pour de nombreux détenus, l'administration s'est efforcée, en vue de permettre à ceux dont la libération est proche de trouver du travail à leur sortie de prison, d'établir dans chaque établissement des liaisons avec l'Agence nationale pour l'emploi locale. Par ailleurs, les conditions permettant à un détenu libéré de bénéficier d'une allocation forfaitaire de chômage versée par l'A.S.S.E.D.I.C. du lieu de son domicile ont été récemment améliorées par la loi du 16 janvier 1979.

Mais il conviendrait d'insister surtout sur la formation professionnelle, car sans « bagage » professionnel les détenus libérés n'ont que fort peu de chances de pouvoir se réinsérer dans la société.

Le bilan de la formation professionnelle des détenus est loin d'être négligeable. Chaque année, elle permet à près de 400 détenus d'obtenir un diplôme professionnel (certificat de formation professionnelle de l'A.F.P.A. ou certificat d'aptitude professionnelle de l'Education) et à plus de 1.000 autres de s'initier à la pratique d'un métier en suivant une formation qui est plus courte en raison de la durée de leur détention.

Le dispositif de formation comprend 50 sections de type A.F.P.A. fonctionnant avec des instructeurs de l'administration pénitentiaire et 81 actions de formation animées par des enseignants de l'Education, dans le cadre de la formation professionnelle continue.

En collaboration avec le ministère de l'Education et le ministère du Travail, l'administration pénitentiaire s'emploie à développer principalement en maison d'arrêt un ensemble de formations articulées sur le dispositif général de la formation professionnelle continue, de manière à proposer aux détenus des filières leur permettant de poursuivre à l'extérieur la formation commencée en prison. Les expériences en cours s'appuient sur le système des unités capitalisables et la recherche de contrats emplois-formation pour la sortie auprès des organismes patronaux.

Les coûts de la formation sont comparables à ceux pratiqués à l'extérieur par les établissements du ministère de l'Education (9,50 à 14,50 F l'heure). Sur cette base, le coût du fonctionnement des actions prévues en 1980 s'élèvera à 18.000.000 F.

L'administration pénitentiaire doit d'autre part assurer les dépenses d'équipement qui pour 1980 sont estimées à plus de 6.000.000 F, compte tenu du nombre important de sections à créer notamment à Metz, Bois-d'Arcy et Nantes.

• *Le ministère de la Justice devrait accorder une aide plus substantielle aux visiteurs de prison, dont l'action permet aux détenus de maintenir des liens indispensables avec le mode extérieur.*

Aux termes de l'article D. 472 du Code de procédure pénale le rôle des visiteurs de prison est d'aider dans leur tâche les assistants du service social en prenant en charge et en visitant régulièrement un petit nombre de détenus en vue de les soutenir moralement pendant leur incarcération et de participer à la préparation de leur reclassement social et familial.

Les candidats aux fonctions de visiteur de prison doivent être agréés par le Directeur régional des services pénitentiaires du lieu où ils souhaitent exercer leur action après avis du préfet et du juge de l'application des peines. L'administration pénitentiaire s'est efforcée d'alléger la procédure d'agrément qui s'est avérée dans de nombreux cas trop lente et de nature à décourager les bénévoles soucieux d'apporter une aide aux personnes incarcérées.

Outre les entretiens qu'ils ont avec les détenus, les visiteurs peuvent être autorisés à participer aux activités éducatives ou de loisirs organisées dans l'établissement et apporter leur concours bénévole aux diverses formes d'enseignement dispensées aux détenus.

Ils sont également consultés dans certains cas sur le comportement des détenus qu'ils assistent, avant les réunions de commission d'application des peines.

Actuellement environ 1.500 visiteurs exercent leur mission dans les prisons. 800 d'entre eux sont regroupés au sein de l'Œuvre de la visite des détenus dans les prisons qui forme l'une des branches d'activité de la Conférence de Saint-Vincent de Paul, association reconnue d'utilité publique. La subvention qu'elle reçoit du ministère de la Justice s'élève à 8.000 F par an. Cette aide devait être complétée pour que les visiteurs de prison soient indemnisés des frais, notamment de transport, qu'ils engagent lorsqu'ils se rendent dans des établissements éloignés des centres urbains.

b) Les alternatives à la détention.

Les peines privatives de liberté ont environ un siècle d'existence et c'est seulement aujourd'hui que l'on s'interroge sur des peines de remplacement présentant l'avantage d'éviter les effets « désocialisant » de la prison.

Les alternatives à la détention provisoire.

● *La proportion excessive des détenus à titre provisoire.*

La commission des Lois a déploré le taux encore élevé des détentions provisoires. Malgré les réformes intervenues en 1979 et en 1975 pour diminuer le nombre de ces détentions, encore 45 % des détenus n'ont pas encore été jugés. Il s'agit là d'une véritable entorse au principe selon lequel la liberté est la règle et la détention l'exception.

Le rapport de M. Piot consacre à ce problème d'intéressants développements susceptibles de guider la recherche de nouvelles solutions.

Selon ce rapport, « trois points méritent d'être signalés qui aideront à trouver les éléments du système pénal sur lesquels devrait être portée l'attention :

« — les décisions du parquet, et par suite de l'instruction, en ce qui concerne le placement en détention provisoire, sont fortement induites par la pratique policière, en particulier celle du déféré ;

« — Il y a plus de détenus qui entrent en prison sur décision d'instruction que sur décision de jugement ;

« — le plus fort taux d'augmentation concerne les détenus en attente de jugement. »

« Les deux derniers points, ajoute le rapport, ont fait l'objet, l'un, d'une loi et de circulaires et, l'autre, de circulaires qui, de toute évidence, ne sont pas appliquées par les magistrats. Même s'il s'agit d'un renforcement de la répression (ce que semble indiquer l'augmentation des durées de peines de prison), ce qu'on pourrait attendre du jeu normal des procédures pénales ne permet pas de justifier une augmentation des détentions provisoires. »

● *La nécessité de réduire sensiblement le nombre des détenus à titre provisoire.*

Dans ces conditions, votre Commission ne peut que formuler le souhait qu'elle a déjà exprimé dans l'avis budgétaire de l'an dernier de voir les mesures de contrôle judiciaire se substituer, lorsque cela est possible, à la détention provisoire.

Les alternatives à la détention à titre de condamnation définitive.

L'influence néfaste du milieu pénitentiaire conduit les pouvoirs publics, dans de nombreux pays, à prévoir l'institution de peines de substitution à la prison.

● *L'échec des peines de substitution en France.*

En France, la loi du 11 juillet 1975 a créé un système original de sanctions de substitution à l'emprisonnement. Selon les termes de cette loi, peuvent être érigées en peines *principales* :

— soit les peines complémentaires ou accessoires qui sont encourues pour un délit déterminé (art. 43-1 du Code pénal) ;

— soit, lorsque l'auteur d'un délit a utilisé, pour préparer ou commettre ce délit, les facilités que lui procure l'exercice d'une activité de nature professionnelle ou sociale, l'interdiction de se livrer à cette activité (art. 43-2 du Code pénal) ;

— soit l'une ou plusieurs des sanctions limitativement énumérées par l'article 43-3 du Code pénal, qui sont ou des mesures restric-

tives de droit (suspension du permis de conduire ou du permis de chasser, interdiction de détenir ou de porter une arme), ou bien des mesures d'ordre patrimonial (confiscation).

L'application de cette loi est extrêmement décevante. Les sanctions de substitution ont représenté à peine plus de 1 % du nombre des condamnations en 1978. Des décisions de dispense de peine ou d'ajournement (art. 469-1 et suivants du Code de procédure pénale) ne sont pas davantage prononcées.

• *Les perspectives offertes par les systèmes étrangers.*

Le relatif échec des peines de substitution ne doit pas dissuader de rechercher de nouvelles solutions, en s'inspirant, au besoin, de modèles étrangers. Deux systèmes de sanctions existent à l'étranger, constituent une approche intéressante du problème.

1° La peine des *jours-amendes* qui a été d'abord introduite en Finlande en 1921, puis adoptée par la Suède en 1931, par le Danemark en 1939, enfin par la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche en 1975.

Ce système se fonde sur un principe qui est d'assurer l'égalité des justiciables devant la loi, en proportionnant l'amende aux facultés pécuniaires de celui qui est condamné à la payer.

Dans ce but, la fixation de l'amende se fait en deux étapes :

— dans un premier temps, le juge n'examine que la gravité des faits et le degré de responsabilité de leur auteur ; en fonction de ces éléments, il condamne le prévenu à un certain nombre de jours-amendes ;

— dans un deuxième temps, il fixe le montant de chaque jour-amende, entre un minimum et un maximum fixés par la loi, en fonction de la situation pécuniaire du condamné.

Le non-paiement des jours-amendes demeure sanctionné par l'emprisonnement.

2° « *Le Community service order* », l'*ordre de travailler au profit de la Communauté* a été introduit en Grande-Bretagne en 1973, après avoir été expérimenté avec succès dans certains comtés.

Ce système permet à l'autorité judiciaire compétente de condamner un individu coupable d'une infraction passible de l'emprisonnement, s'il est âgé de dix-sept ans au moins, à consacrer bénévolement un certain nombre d'heures (dans les limites fixées par la loi) à une activité d'intérêt général.

La mise en œuvre de cette mesure est confiée au comité de probation du domicile du condamné. Si celui-ci n'exécute pas ses obligations sans motif légitime, le juge qui a prononcé la condamnation peut soit prolonger la durée de la mesure, soit la révoquer et prononcer une peine d'emprisonnement.

III. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE : UN RETARD IMPORTANT A RATTRAPER

1. L'INSUFFISANCE DES MOYENS

a) Les hommes.

Les personnels de l'éducation surveillée.

● *Augmenter les effectifs budgétaires.*

Alors que le nombre des jeunes pris en charge par les services de l'éducation surveillée augmente, passant de 54.296 en 1977 à 57.491 en 1978, on constate que les créations d'emplois sont réduites à 153 (au lieu de 173 en 1979).

Les créations d'emplois prévues pour 1980 se répartissent comme suit :

personnel d'éducation	68
personnel de service	34
personnel de bureau	18
personnel d'intendance	8
personnel de formation professionnelle	8
psychologues	5
conducteurs automobiles	5
assistantes sociales	5

Deux postes sont en outre créés au service d'études pénales et criminologiques.

Les besoins les plus criants sont ceux du milieu ouvert. En 1978, un éducateur en milieu ouvert avait en charge en moyenne 60 mineurs et un délégué à la liberté surveillée, 90 mineurs, alors que la norme souhaitable est d'un éducateur pour 30 mineurs.

● *Améliorer le statut des personnels.*

La situation statutaire des personnels de l'éducation surveillée est plus satisfaisante.

En effet, l'année 1979 a vu l'application de nouvelles dispositions intéressant le personnel de formation professionnelle.

Par ailleurs une mesure réglementaire a permis de modifier le régime du concours d'éducateurs afin d'adapter la sélection de ces fonctionnaires aux exigences actuelles de leur mission.

En 1980, le décret modifiant la situation de certains agents des catégories C et D prendra effet. Il permettra un reclassement des personnels concernés qu'ils soient actuellement fonctionnaires ou contractuels. Il convient de signaler que les transformations d'emplois nécessaires à sa réalisation sont inscrites dans le projet de loi de finances.

M. Alain Peyrefitte, ministre de la Justice, a annoncé devant la commission des Lois que le projet de statut des psychologues était proche d'aboutir, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce statut étant déjà inscrits au budget.

Enfin, le Ministre a indiqué qu'il était envisagé de modifier dans le courant de l'année 1980 certaines dispositions du statut du personnel d'éducation en vue notamment d'améliorer leur carrière et de traduire dans la hiérarchie des grades les changements intervenus depuis 1958 dans l'organisation des services extérieurs de l'Education surveillée.

Un problème demeure en suspens : le remboursement des frais de déplacement des personnels d'éducation.

Le budget de cette année permettra d'augmenter la dotation budgétaire destinée au remboursement des frais d'usage des véhicules personnels, et d'accroître, dans une première étape, le parc automobile de 52 véhicules. Ces mesures tiennent compte de la mobilité des personnels de l'Education surveillée qui est une des conditions essentielles de l'efficacité de leur action.

Votre Commission aurait souhaité que les crédits prévus soient nettement plus importants car tout donne à penser que 52 véhicules supplémentaires (qui s'ajoutent aux 200 véhicules composant le parc automobile de l'Education surveillée) ne suffiront pas à assurer l'irréversible accroissement des déplacements lié à l'ouverture de nouveaux services et à l'arrivée de nouveaux éducateurs.

Les magistrats de la jeunesse.

La création de trois postes de juges des enfants dans le budget de 1980 (comme en 1979) ne permettra pas d'améliorer sensiblement le fonctionnement de la justice des mineurs. Le nombre des juges pour enfants restera en effet inférieur à 240.

Les critiques que nous avons formulées l'an dernier au sujet des difficultés que rencontrent les juges des enfants pour assumer la diversité de leurs missions demeurent donc valables. Ces critiques concernaient principalement la pratique des parquets qui, en raison de l'insuffisance du nombre des juges des enfants, se trouvent contraints d'orienter une affaire vers le juge d'instruction.

b) Les équipements.

Le retard de l'éducation surveillée dans le domaine des équipements demeure considérable. Cette situation ne s'améliorera pas, compte tenu de la stagnation des autorisations de programme, qui s'élèvent en 1980, comme en 1979, à 37 millions de francs. Quant aux crédits de paiement, ils subissent une diminution, passant de 39,5 millions de francs en 1979 à 35 millions pour 1980.

L'insuffisance des équipements de base.

Placés auprès des juridictions pour mineurs, les équipements de base permettent d'assurer les fonctions de liberté surveillée, de consultation et d'orientation éducative et la prise en charge éducative dans le milieu naturel, ou dans des structures d'hébergement.

Chaque tribunal devrait en être doté ; or, fin 1979, seulement 55 tribunaux pour enfants, sur un nombre total de 134, disposeront d'un tel équipement.

Votre Commission suggère, qu'à l'instar des services pénitentiaires, les services de l'Education surveillée se fixent des objectifs pluriannuels en matière d'équipements, de telle sorte que d'ici à dix ans tous les tribunaux pour enfants disposent des équipements nécessaires.

La création des institutions signalées d'éducation surveillée (I.S.E.S.) et des centres d'activités professionnelles et éducatives (C.A.P.E.).

L'équipement de base n'est pas adapté aux besoins de tous les jeunes confiés à l'Education surveillée, certains de ceux-ci justifiant une prise en charge plus structurée et la mobilisation de moyens plus importants.

Les institutions spéciales d'éducation surveillée (I.S.E.S.) qui ont remplacé les internats de type traditionnel, tels les centres d'observation (C.O.) et les internats professionnels d'éducation surveillée (I.P.E.S.), sont destinées à recevoir ce type de mineurs.

Les I.S.E.S. offrent une grande diversité dans les modalités de prise en charge. Les jeunes peuvent y être admis comme internes, demi-pensionnaires, internes externés ou externes. Ces institutions assurent l'hébergement et l'entretien de certains d'entre eux, et ont pour fonction l'observation et l'orientation éducative, la formation scolaire et professionnelle, ainsi que l'action éducative en milieu ouvert. Ces établissements sont actuellement au nombre de 35 auxquels il faut ajouter un service près le dépôt de la préfecture de police de Paris, dont la transformation en foyer est actuellement envisagée.

A côté des I.S.E.S., l'Education surveillée envisage de mettre en place des centres d'activités professionnelles et éducatives (C.A.P.E.). Ces centres ont pour but de permettre aux mineurs de surmonter leur retard scolaire et de pallier les carences de leur formation professionnelle, notamment au regard de la situation de l'emploi. La création de ces établissements doit être envisagée, car il est un fait que le chômage est un facteur important de la délinquance des jeunes.

2. L'AMBITION DES OBJECTIFS

Les orientations de la politique suivie en matière d'éducation surveillée tiennent compte de la nécessité d'adapter les méthodes éducatives aux conséquences pour les jeunes de la crise économique. Les problèmes posés par la détention provisoire des mineurs sont par ailleurs de mieux en mieux pris en considération.

a) Le maintien de l'unité familiale.

La nécessité légale de recueillir l'adhésion des familles aux mesures éducatives et de préférer au recours à des solutions ségrégatives le maintien du mineur dans son milieu naturel ont été, avec la recherche d'une certaine continuité de l'action éducative, les principales orientations de l'Education surveillée depuis le VII^e Plan.

Dans ces perspectives, l'Education surveillée a renoncé à la gestion des quartiers des mineurs dans les maisons d'arrêt et à la mise en place d'établissements fermés ou de sécurité. L'accent est, au contraire, mis sur le développement de l'action en milieu ouvert auprès des mineurs et de leurs familles et sur une utilisation croissante des ressources communautaires.

Une telle politique n'exclut pas la nécessité de répondre aux besoins de prise en charge dans des institutions dès lors que le maintien dans la famille ou le milieu naturel se révèle impossible. Mais, pour ces cas, la préférence a été donnée à des établissements de taille modeste, situés en milieu urbain et qui accueillent des mineurs pour des séjours de courtes ou moyennes durées et aux solutions les moins ségrégatives et les plus proches de la vie sociale extérieure.

Elle inclut le maintien et le développement des équipements professionnels et scolaires spécifiques dès lors que les solutions existantes se trouvent insuffisantes ou inadaptées.

Dans le souci d'assurer la continuité de l'action éducative, les structures sont coordonnées par le moyen d'une polyvalence accrue des services et leur utilisation dans un cadre régional ou départemental. A cet effet, ont été mises en place des délégations régionales de l'éducation surveillée.

b) L'adaptation des méthodes éducatives à la conjoncture économique présente.

Très vulnérables en raison de leurs multiples problèmes, les jeunes pris en charge par l'éducation surveillée sont particulièrement touchés par la situation actuelle de l'emploi. C'est le cas plus particulièrement des jeunes hébergés dans des établissements dont l'action éducative a été longtemps fondée sur la mise au travail et qui connaissent de ce fait de sérieuses difficultés.

Face aux besoins nouvellement exprimés, l'Education surveillée recherche une meilleure adéquation des établissements actuels dispensant un enseignement professionnel et scolaire, dès lors que leur implantation géographique permet leur couverture au régime de semi-internat. Elle met également en œuvre une politique de création ou d'aménagement de petits ateliers dans les structures urbaines existantes.

Enfin, elle poursuit la construction ou l'aménagement de centres implantés eux aussi en milieu urbain, chargés d'accueillir les jeunes pendant la journée et d'organiser des activités scolaires, d'apprentissage et d'éveil.

c) Les problèmes posés par la détention des mineurs.

Les problèmes posés par la détention des mineurs constituent également une préoccupation essentielle pour l'Education surveillée. La fermeture du S.O. de Fresnes où l'Education surveillée assurait

la gestion d'un quartier de mineurs au sein d'une maison d'arrêt et l'abandon explicite d'équipements fermés dits « de sécurité » est accompagné d'un effort important pour réduire la détention des mineurs.

Tel a été l'objet de la circulaire en date du 2 novembre 1978 qui a recommandé aux représentants du ministère public de ne requérir des mandats de dépôt contre les jeunes âgés de moins de seize ans qu'en l'absence de toute solution éducative alternative.

Cette circulaire (1) a eu des effets sensibles ; le nombre moyen mensuel d'incarcérations enregistrées pendant *les onze premiers mois* de son application montre une baisse de 32 % par rapport à la période antérieure correspondante :

— de novembre 1977 à septembre 1978 inclus : la moyenne mensuelle de détentions provisoires a été de 71 ;

— de novembre 1978 à septembre 1978 inclus : elle n'a été que de 48.

La circulaire du 2 novembre 1978 n'a pas seulement entraîné une baisse importante du nombre et de la durée des détentions provisoires.

En mettant l'accent sur le caractère exceptionnel que doit revêtir la mise en détention des mineurs de seize ans, elle a sans aucun doute ainsi contribué à renforcer la collaboration entre les magistrats et les services éducatifs près les tribunaux, notamment dans la recherche de solutions éducatives alternatives à la détention.



L'examen de la politique de l'Education surveillée fait apparaître un décalage grandissant entre les objectifs et les moyens mis à la disposition de ces secteurs.

Ne pas accorder à l'Education surveillée la place qu'elle mérite, c'est de manière indirecte accroître la délinquance, car toutes les statistiques démontrent que les délinquants adultes ont été, dans leur grande majorité, des mineurs difficiles.

Une étude menée récemment en région parisienne a ainsi montré que près de 70 % *des détenus, écroués pour la première fois, avaient fait l'objet, au cours de leur vie et avant leur écrou, de mesures d'assistance judiciaire ou éducative.*

Votre Commission exprime, dans ces conditions, le souhait que l'Education surveillée soit considérée dans le budget de 1981 comme un secteur véritablement prioritaire.

(1) Publiée en annexe du rapport pour avis de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1979 (budget de la Justice).

IV. — L'INFORMATIQUE : DES APPLICATIONS VARIÉES

Ministère traditionnel, le ministère de la Justice n'en est pas moins l'une des administrations qui savent le mieux exploiter les ressources de l'informatique. Les techniques les plus modernes sont utilisées pour améliorer la gestion des services judiciaires.

Toutefois, des précautions sont prises pour que l'informatisation des services de la justice ne porte pas atteinte aux libertés.

1. INFORMATIQUE ET LIBERTÉS

a) La Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.)

Son indépendance.

Qualifiée par la loi qui l'a instituée (loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) « d'autorité administrative indépendante », la Commission nationale de l'informatique et des libertés est financée par des crédits inscrits au budget de la Justice.

On dressera ici un premier bilan de l'activité de cette commission bien que l'imputation des crédits la concernant au budget de la Justice ne signifie en aucune manière que cette administration exerce une quelconque tutelle sur elle. Les membres de la C.N.I.L., a pris soin de préciser le législateur, « ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité ».

La Commission nationale de l'informatique et des libertés, instituée par la loi du 6 janvier 1978, est composée de dix-sept membres nommés soit pour la durée de leur mandat (députés, sénateurs, membres du Conseil économique et social), soit pour cinq ans (membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, experts).

Votre Rapporteur, qui a l'honneur de représenter le Sénat au sein de la commission, est particulièrement sensible à l'augmentation de la dotation allouée à cet organisme dont le rôle est très important pour la protection des libertés individuelles.

Son financement.

La commission a été installée le 5 novembre 1978. Courant 1979, l'essentiel de son activité a été consacrée à la mise en place de ses moyens d'action et notamment de ses services.

A cet effet, un transfert de crédit opéré par arrêté du ministre du Budget du 29 juin 1979 a permis de porter de 1,5 à 3,1 millions de francs, la dotation budgétaire de la commission. Toutefois, cette augmentation n'étant affectée qu'à des dépenses d'équipement et de fonctionnement, le personnel n'a pu être recruté au titre de cette dotation que dans la limite des dix postes budgétaires créés par la loi de finances pour 1979.

Le budget de 1980 devrait permettre à la commission de faire face aux prochaines échéances. En effet, sont prévues 5.660.074 F de mesures nouvelles s'ajoutant à 1.564.966 F de services votés, soit au total une dotation budgétaire de plus de 7 millions de francs. Il est en outre proposé de créer 28 emplois, dont 10 par transformation des emplois créés à titre conservatoire en 1979 dont le « profil » sera adapté aux méthodes particulières de travail de la commission.

Son premier bilan d'activité.

Il est prématuré de faire un bilan des activités de la commission, celle-ci, toutefois a d'ores et déjà été appelée à exercer certaines de ses compétences : réponse à de nombreuses demandes d'interprétation de la loi du 6 janvier 1978, mise au point des procédures de demandes d'avis et de déclaration, élaboration de normes simplifiées pour les fichiers les plus courants, rédaction d'un manuel de l'utilisateur...

Saisie pour avis par le ministère de la Justice, elle a statué pour la première fois sur le projet de loi créant un casier judiciaire automatisé.

Depuis le 1^{er} novembre 1979, toutes les créations de fichiers publics lui sont soumises. Elle devra faire face dans le courant de l'année 1980 à 125.000 déclarations dont 40.000 du secteur public, y compris les collectivités locales. Cela exige de sa part l'emploi de moyens informatiques.

b) Le projet d'informatisation du casier judiciaire.

Les objectifs de la réforme.

L'institution d'un casier judiciaire national automatisé trouve son origine dans la loi du 24 juin 1970 « concernant la centralisation de la documentation relative à la circulation routière ». Le fichier des conducteurs qu'il s'agissait de créer constituait en fait un véritable casier judiciaire automatisé des responsables d'infractions routières.

Dissocier le fichier des conducteurs du casier judiciaire a semblé devoir entraîner de nombreuses difficultés juridiques, si bien que ce fichier n'a jamais été institué.

Le projet de loi qui a été déposé à l'Assemblée nationale poursuit deux objectifs : l'allégement de la charge des juridictions (5 millions d'extraits étant délivrés chaque année), et l'amélioration de la qualité du service rendu par le casier judiciaire.

Les particuliers pourront en effet obtenir plus rapidement les bulletins les concernant.

Les garanties à prendre pour la protection des libertés.

La Commission de l'informatique et des libertés, obligatoirement consultée sur tous les projets de loi relatifs « aux traitements automatisés d'informations nominatives opérés pour le compte de l'Etat » a rendu son avis le 8 août dernier sur le projet de création du casier judiciaire informatisé.

Sans contester l'opportunité d'une centralisation du casier judiciaire, la C.N.I.L. émet cependant certaines réserves :

1° Elle estime que cette centralisation doit réserver la possibilité d'une décentralisation ultérieure, afin de limiter les risques d'appropriation de l'ensemble du fichier ;

2° elle met l'accent sur les risques que ferait peser sur l'intimité de la vie privée des citoyens l'interconnexion ou le rapprochement entre le casier et d'autres fichiers informatisés ;

3° la commission suggère une harmonisation entre les dispositions du Code de procédure pénale et la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés.

La mise en place du casier à Nantes.

L'automatisation du casier judiciaire entraîne sa centralisation. Il a été décidé que celle-ci se ferait à Nantes où se trouve déjà le casier judiciaire de ceux qui ne sont pas nés en France ou dont l'identité est incertaine.

Cette opération de décentralisation devrait permettre au ministère de la Justice d'obtenir le concours de fonds destinés à l'aménagement du territoire.

Le coût de la réforme est évalué à 33 millions de francs ; toutefois, selon la Chancellerie, il faut tenir compte du fait que la réforme permettra le redéploiement de 200 emplois de fonctionnaires.

2. INFORMATIQUE ET GESTION

Les objectifs généraux assignés à l'informatique de gestion au ministère de la Justice sont d'aider les juridictions et les services à absorber l'accroissement de leurs charges et de contribuer par là même à la restauration de la qualité de service public de la justice.

a) L'informatisation des greffes.

Les principes.

Le schéma directeur de l'informatique judiciaire approuvé en janvier 1979 (1) par le Garde des Sceaux, après avis de la Commission de l'informatique met l'accent sur la priorité donnée à l'informatisation des greffes et définit les principes qui ont présidé aux diverses expériences dans ce domaine. Ces principes sont principalement les suivants :

1° les systèmes réalisés sont orientés vers une aide à la gestion, à l'exclusion de toute aide à la décision ;

2° des garanties sont prises pour que soit assurée la maîtrise des utilisateurs quel que soit le type d'informatique choisi ;

3° seuls sont mis en œuvre des systèmes propres au Ministère, dont ce dernier à l'entière responsabilité.

(1) Cf. l'annexe n° 3 du présent rapport (p. 70).

Les applications pratiques.

Trois expériences sont réalisées en matière d'informatisation des greffes actuellement, et semble-t-il avec succès.

• *Les bureaux d'ordre pénal.*

Le système de bureau d'ordre pénal en temps réel qui a été expérimenté en 1976, a été étendu à la fin de 1977 au tribunal de Paris. Il fonctionne actuellement au profit des tribunaux de Nanterre, de Paris et de Créteil, où sont installés plus de cent terminaux de saisie des données et d'interrogation. Les éditions, demandées par les tribunaux, sont effectuées au centre de traitement de Versailles et acheminées en voiture aux greffes concernés. Ces éditions ne concernent pas, en l'état actuel de l'application, les jugements eux-mêmes. La réalisation de cette partie très spécifique et la refonte du système d'interrogation (bureau d'ordre proprement dit) ont conduit à repousser à 1980 son extension, initialement prévue en 1979, aux tribunaux de Versailles et Bobigny.

• *La micro-informatique.*

La Chancellerie a entrepris de doter les juridictions de province d'importance moyenne de petits ordinateurs assurant les éditions des diverses pièces de la procédure correctionnelle, y compris certains jugements.

Ces équipements fonctionnent à la satisfaction des utilisateurs dans les tribunaux de Nevers, Clermont-Ferrand, Grenoble, Saint-Nazaire, Orléans, Tours et Mulhouse.

Une circulaire en date du 1^{er} octobre 1979 a été diffusée pour permettre aux juridictions remplissant les conditions préalablement définies de postuler pour l'attribution d'une des machines actuellement utilisées.

• *Le traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale.*

Cette application d'édition des pièces de la procédure de l'ordonnance pénale a été en 1975 reprise à une autre administration qui en assurait la sous-traitance. Elle est actuellement en cours d'évolution pour permettre la prise en charge, au bénéfice des greffes des tribunaux de police, des éditions postérieures à la décision du juge.

**b) Les applications traditionnelles
de l'informatique de gestion.**

La gestion des personnels judiciaires.

Cette application la plus traditionnelle en informatique administrative, est mise en œuvre au profit du bureau gestionnaire des personnels fonctionnaires des services judiciaires. Elle a pour objet d'assurer l'édition des divers documents préparatoires ou consécutifs aux décisions administratives et de permettre la consultation pour le service gestionnaire des fichiers concernés.

La gestion des établissements pénitentiaires.

La gestion des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire est partiellement informatisée depuis 1979.

En 1980 un système de gestion financière et comptable pour la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis devrait être expérimenté. A terme, la généralisation d'un tel système devrait permettre utilement d'améliorer la perception statistique de la population pénale qui est essentielle à la définition des orientations de la politique criminelle.



Sous réserve de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter les crédits du ministère de la Justice.

ANNEXE 1

**MONTANT DES RECETTES TOTALES DE JUSTICE
PERÇUES AU BÉNÉFICE DU TRÉSOR PUBLIC**

Nature des recettes	1977 (rappel)	1978	1979 (évaluation)
Produit de l'enregistrement (actes judiciaires et extra-judiciaires)	100,6	(1) 30	26
Recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance	136,8	(1) 58,1	78
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	187,3	169,5	195
Produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (et pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix)	820,5	875,7	883
Recettes des établissements pénitentiaires	20,2	24,1	27,4
Recettes des établissements d'éducation surveillée.	2,8	2	2,8
Totaux	1.268,2	1.160,1	1.212,2

(1) La baisse observée entre 1978 et 1977 est due à l'application de la loi relative à la gratuité des actes de justice.

D'autre part, au 31 décembre 1977, le taux de recouvrement effectif des amendes dues au titre de chacune des années 1973 à 1977 était le suivant :

(En pourcentage.)

	1973	1974 (1)	1975	1976	1977
France entière	87	81	70	55	33
Paris	70	80	58	42	24

(1) 1974 : chiffres non significatifs en raison de l'amnistie.

Ce tableau indique que cinq ans ont été nécessaires pour recouvrer 87 % des amendes mises en recouvrement en 1973 (amendes afférentes à des condamnations dont certaines ont été prononcées en 1972 ou antérieurement).

La Cour des comptes a également constaté que « globalement, les restes à recouvrer d'amendes s'établiraient aux environs de 400 millions de francs en 1971, à 621 millions de francs en 1975 et surtout à plus d'un milliard en 1976, soit une progression de 0 % d'une année à l'autre ».

La situation du recouvrement des amendes fiscales.

Les taux de recouvrement, à la fin de l'année de prise en charge, sont en voie de diminution, comme le reflète le tableau suivant :

Sur prises en charge de :

1970 : 3 % à fin 1970 ;
1971 : 56 % à fin 1971 ;
1972 : 51 % à fin 1972 ;
1973 : 40 % à fin 1973 ;
1974 : 39 % à fin 1974 ;
1975 : 36 % à fin 1975 ;
1976 : 34 % à fin 1976.

Ainsi, au cours de l'année de prise en charge le tiers seulement des amendes est recouvré, contre 50 % en 1970.

ANNEXE 2

CIRCULAIRE N° 79-11 DU 6 JUIN 1979

(Ministère de la Justice.)

**SUR LES ATTRIBUTIONS DU GREFFIER EN CHEF,
CHEF DE SECRÉTARIAT-GREFFE**

1. Deux décrets n° 67-901 du 12 octobre 1967 et 67-1044 du 30 novembre 1967 (aujourd'hui partiellement codifiés dans le Livre VIII, titre I du Code de l'organisation judiciaire), en même temps qu'ils réalisaient l'insertion du greffier en chef dans une hiérarchie particulière de la fonction publique, lui ont confié, à côté des attributions classiques de l'ancien greffier titulaire de charge — tenir la plume, authentifier, archiver — d'autres attributions qui en font le responsable du fonctionnement des services administratifs du siège et du parquet.

Les dispositions de ces textes ont été parfois mal comprises ; certaines sont encore mal interprétées ; il est donc utile d'en rétablir le sens et la portée.

2. Les attributions traditionnelles s'exercent sous le contrôle des magistrats, les attributions de gestion administrative s'exercent sous leur autorité. La terminologie ici importe, puisqu'elle conditionne le pouvoir de chacun au sein de l'institution judiciaire.

L'autorité hiérarchique est le pouvoir d'ordonner. Elle est dévolue par le Code de l'organisation judiciaire aux chefs de juridiction et, dans les tribunaux d'instance, au magistrat qui dispose des fonctions de direction.

Le greffier en chef n'exerce donc les attributions soumises à autorité que dans le cadre des orientations ou des directives, plus ou moins larges ou précises, qu'il reçoit du ou des chefs de juridiction.

Il exerce ensuite, dans son domaine qui est celui de l'application et de l'exécution, une compétence propre dont le respect s'impose au supérieur hiérarchique. Il ne faut pas perdre de vue en effet que le greffier en chef ne peut exercer la responsabilité qui lui est confiée s'il ne dispose pas d'une autonomie suffisante ; il est d'ailleurs lui-même détenteur de l'autorité sur les agents du secrétariat-greffe, et une immixtion inconsiderée dans ses fonctions dénaturerait la notion même de pouvoir hiérarchique.

3. Le contrôle relève d'une conception moins rigide de la tutelle administrative. Il s'exerce *a posteriori* : l'initiative appartient au greffier en chef, et les chefs de juridiction n'interviendront que s'ils jugent son action de nature à compromettre le bon fonctionnement de la juridiction.

Pour que cette éventuelle intervention soit utile, il convient que le greffier en chef informe les chefs de juridiction aussi souvent que nécessaire de l'action qu'il compte mener et des résultats qu'il a obtenus. Cette conduite s'impose également en cas de délégation donnée par le magistrat.

4. Qu'il y ait accord préalable ou compte rendu, c'est bien évidemment un climat de concertation et de coopération qui doit être instauré dans la juridiction pour que l'institution remplisse pleinement son rôle. Il n'est pas nécessaire d'insister, tant il semble évident que de fréquentes réunions entre ces différents décideurs que sont, chacun dans leur domaine, chefs de juridiction et greffier en chef, sont indispensables à la bonne marche du service public.

LES ATTRIBUTIONS QUE LE GREFFIER EN CHEF EXERCE SOUS L'AUTORITÉ DU OU DES CHEFS DE JURIDICTION

5. Il s'agit des attributions prévues par les articles R. 812-1 et R. 812-2 du Code de l'organisation judiciaire. Le premier de ces articles est rédigé en des termes si généraux (« le greffier en chef dirige l'ensemble des services administratifs du siège et du parquet et assure la responsabilité de leur fonctionnement ») qu'il convient d'en préciser le domaine.

A. — L'administration du personnel.

a) *Le recrutement :*

- le greffier en chef assure les opérations de recrutement des vacataires et des auxiliaires ; il fait toutes propositions utiles pour leur nomination ;
- il constitue les dossiers d'inscription aux concours.

b) *La gestion :*

- il établit les propositions de notation et d'avancement ; il détient les dossiers administratifs des agents du secrétariat-greffe et notifie les décisions qui les concernent ;
- il organise les départs en congé, les remplacements, les permanences ;
- il veille à l'application des horaires de travail ;
- il propose les sanctions disciplinaires, constitue les dossiers d'accidents de service ;
- il assure, en ce qui concerne la gestion financière, les liaisons avec les autorités compétentes.

Toutes les correspondances relatives à la gestion du personnel, si elles sont préparées par le greffier en chef, doivent être soumises aux chefs de juridiction qui signent au moins les lettres destinées aux chefs de la cour d'appel et aux autorités préfectorales.

Je ne verrais pour ma part qu'avantage à ce que le nom ou les initiales du rédacteur non signataire soient portées en marge de la dépêche, qui serait ainsi mieux personnalisée.

c) *La formation professionnelle et l'organisation des stages des fonctionnaires.*

Cette fonction ne donne lieu à aucune difficulté.

B. — L'administration du matériel.

a) *La préparation du budget :*

Le greffier en chef participe à l'élaboration du projet de budget, qu'il appartiendra aux seuls chefs de juridiction d'approuver.

b) *La questure :*

Il revient au greffier en chef, dans le cadre de l'exécution du budget, de gérer les crédits de fonctionnement des services et d'assurer notamment :

- la conservation de la bibliothèque (commandes, inventaires, reliures et mises à jour, entrées et sorties, abonnement), le choix des ouvrages et périodiques relevant des chefs de juridiction ou de l'assemblée générale ;
- la conservation du mobilier (commandes, inventaires, réparations, ventes par le service des domaines, contrats d'entretien) ;
- l'entretien des locaux (direction du personnel de nettoyage...).

C. — Le secrétariat de la juridiction.

La réception, l'ouverture, le compostage, le classement et l'acheminement du courrier sont des tâches de secrétariat-greffe, étant entendu que les plis nominatifs ou confidentiels doivent recevoir le traitement adéquat.

En ce qui concerne plus particulièrement les circulaires, le greffier en chef, gardien des archives, doit en être responsable ; il assure la tenue d'un fichier des circulaires et leur archivage. Il est donc dans tous les cas destinataire d'un exemplaire « pour archives », lorsque ce n'est pas « pour attribution » ou « pour information ».

La réponse aux lettres adressées aux magistrats contenant des demandes d'ordre administratif peut être préparée par le greffier en chef, à qui la tâche de rechercher les précédents, de mettre en forme la réponse, de relancer les correspondants, peut être utilement confiée.

LES ATTRIBUTIONS QUE LE GREFFIER EN CHEF EXERCE SOUS LE CONTROLE DU OU DES CHEFS DE JURIDICTION

6. Elles sont notamment prévues par les articles R. 812-3 et R. 812-16 du Code de l'organisation judiciaire.

A. — L'affectation du personnel.

Si le greffier en chef ne participe pas, autrement que pour avis, à la répartition des fonctionnaires entre les services du siège et ceux du parquet, c'est lui qui affecte le personnel à tel ou tel service à l'intérieur du greffe et du parquet (réserve étant faite des parquets autonomes, V. § 8).

Le respect de cette attribution, quelles que puissent être les préférences personnelles ou les habitudes de certains magistrats, est essentiel au bon exercice de l'autorité hiérarchique du greffier en chef sur son personnel et au fonctionnement régulier de l'ensemble des services du secrétariat-greffe.

B. — Le service des audiences.

Le choix du greffier d'audience appartient au greffier en chef, comme il résulte du simple rapprochement des articles R. 812-4, R. 812-5 et R. 812-6 du Code de l'organisation judiciaire, et sous la réserve édictée par l'article R. 131-2.

C. — Le dépôt et la conservation des minutes et archives, la garde des scellés, sommes et pièces déposées au secrétariat-greffe, ne donnent pas lieu à difficulté. Il importe cependant que le contrôle soit effectivement exercé par les chefs de juridiction.

D. — La délivrance des exécutions et copies n'appelle pas de particulière observation.

E. — Les statistiques sont, comme il est dit aux articles R. 813-1 à 4 du Code de l'organisation judiciaire, établies par le greffier en chef à qui il appartient de signer les états récapitulatifs, les commentaires étant réservés aux magistrats.

F. — Enfin, le greffier en chef peut utilement être associé à la réception du public, à des degrés qui dépendent de la taille de la juridiction et de l'organisation actuelle de ce service.



7. La comptabilité est une attribution particulière du greffier en chef, comptable public en application du décret n° 67-901 du 12 octobre 1967 (articles R. 814-1 à 5 du Code de l'organisation judiciaire).

Responsable personnellement et pécuniairement, il est maître de sa gestion comptable et, si celle-ci s'avérait défectueuse, les chefs de juridiction ne pourraient intervenir qu'en saisissant les autorités chargées du contrôle comptable et de la mise en jeu de la responsabilité du greffier en chef.

ANNEXE 3

SCHÉMA DIRECTEUR DE L'INFORMATIQUE DE GESTION JUDICIAIRE

(Approuvé le 24 janvier 1979.)

CHAPITRE I

ORIENTATIONS GÉNÉRALES

11. — Principes fondamentaux :

Dans ses développements futurs, l'informatique de gestion au ministère de la Justice et dans les juridictions reste soumise au respect des principes fondamentaux qui ont guidé les réalisations effectuées jusqu'à présent et qui, énoncées de façon succincte, sont les suivants :

111. — Principes concernant les résultats de l'automatisation :

— limitation des traitements informatiques aux seules tâches matérielles de gestion, sans qu'ils puissent être le fondement de décisions, administratives ou juridictionnelles, proprement dites ;

— réalisation de systèmes autonomes ou, lorsque sont utilisés des moyens communs de traitement, d'applications autonomes, tout en permettant les intégrations et reprises de données que nécessitent la simplification et l'accélération des procédures administratives.

112. — Principes concernant la réalisation et le fonctionnement des systèmes informatiques :

— maîtrise des utilisateurs sur la définition des systèmes projetés et sur le fonctionnement des systèmes réalisés, la structure de réalisation du ministère (Service de l'administration générale et de l'équipement [S.A.G.E.], Bureau de l'informatique) ayant pour mission de mettre à leur disposition les moyens disponibles d'études et d'exploitation ;

— réalisation des systèmes par des personnels de l'institution judiciaire ou sous leur contrôle, et mise en œuvre des traitements par des agents et sur des équipements propres à la justice.

113. — Ces principes étant de portée très générale, le contrôle de leur application, l'examen de leurs implications et le compte rendu à la commission de l'informatique des problèmes qu'ils soulèvent sont une des missions de son secrétariat permanent (cf. infra paragraphe 14).

12. — Priorités du développement de l'informatique.

L'informatique de gestion, après une première étape d'expérimentation et de réalisations fondamentales, entre dans une phase de généralisation progressive et de développement mesuré dont les priorités sont définies comme suit :

121. — *Achèvement des actions engagées depuis 1974 au profit des juridictions (domaine de l'informatique spécifiquement judiciaire), et faisant l'objet des chapitres n° 2 et 3 ci-dessous, à savoir :*

— extension du système de bureau d'ordre pénal, géographique — en région parisienne — au-delà des trois tribunaux actuellement automatisés, et fonctionnelle par l'édition des jugements ;

— automatisation du casier judiciaire central de Nantes, puis de l'ensemble du casier judiciaire par la création d'un service spécialisé doté d'un équipement informatique ;

— implantation de micro-ordinateurs dans les greffes des juridictions de province d'importance moyenne (plus de 2.500 jugements par an), pour l'édition des pièces des procédures correctionnelles ;

— extension du système de traitement des ordonnances pénales pour les tribunaux de police de la région parisienne.

122. — *Achèvement des actions engagées au profit des services centraux et faisant l'objet du chapitre n° 4 ci-dessous :*

— gestion des personnels des services judiciaires (autres que les magistrats) ;

— gestion des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire) ;

— exploitation des statistiques pour le compte de la division de la statistique et traitement des statistiques des condamnations par la prise en charge des travaux effectués actuellement par l'I.N.S.E.E. pour l'établissement du compte général ;

— exploitation pour le compte de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) des données relatives au travail pénitentiaire (déclarations annuelles des rémunérations, statistiques).

123. — *Mise à l'étude des projets nouveaux, objet du chapitre n° 5 ci-dessous, et lancement des expérimentations nécessaires correspondantes.*

13. — Objectifs de calendrier.

Dans les cinq prochaines années, le calendrier des réalisations et des mises en œuvre est défini, à titre d'objectifs à atteindre, comme suit :

131. — 1979 :

— extension du bureau d'ordre pénal à un tribunal de la région parisienne, portant à 4 le nombre des juridictions consacrées par l'automatisation ; réalisation d'un système d'édition des jugements ;

— achèvement des systèmes informatiques de traitement du casier judiciaire et reprise de l'historique du casier judiciaire central ;

— fonctionnement du système d'édition des procédures correctionnelles sur micro-ordinateurs auprès de 9 juridictions de province et début d'une deuxième série d'implantations ;

— fonctionnement du système de gestion des personnels des services judiciaires ;

— fonctionnement du système de traitement des ordonnances pénales automatisé (tribunaux de police de la région parisienne).

132. — 1980-1981 :

— extension du bureau d'ordre pénal aux tribunaux de grande instance de la région parisienne ;

— fonctionnement du casier judiciaire central automatisé et préparation de la création du centre spécialisé pour le casier judiciaire ;

— poursuite de l'implantation des micro-ordinateurs en province ;

— lancement, pour l'administration pénitentiaire, du système de gestion comptable des établissements ;

— mise en œuvre d'un centre de production — équipé d'un multiclavier — pour les statistiques des condamnations.

133. — 1982-1983 :

— fonctionnement du service du casier judiciaire ;

— achèvement du programme d'implantation de micro-ordinateurs ;

— réalisation d'une version plus déconcentrée du système de bureau d'ordre pénal en région parisienne (par l'installation dans les tribunaux concernés de moyens locaux de traitement et d'édition) et d'un système de bureau d'ordre adapté aux grandes juridictions de province ;

— fonctionnement du système d'information statistique de l'administration pénitentiaire et généralisation du système de gestion comptable des établissements pénitentiaires.

14. — **Orientations relatives au service informatique.**

141. — *Structure :*

Pour permettre au bureau de l'informatique de se consacrer en priorité aux tâches de réalisation technique, de gestion des moyens et à l'affermissement de l'acquis, il convient de faire prendre en charge, plus directement qu'auparavant, par la commission elle-même les fonctions de définition, de coordination et de contrôle.

Cette séparation des fonctions d'orientation et de contrôle de l'informatique d'une part, de réalisation d'autre part, nécessite la mise en place d'un secrétariat permanent de la commission, chargé d'assurer :

— la préparation des séances de la commission et le contrôle de l'exécution des décisions prises ;

— les études préalables, de définition, de prospective ;

— l'examen des évaluations financières et le contrôle de l'exécution du budget informatique ;

— le contrôle des applications, le respect de méthodologies rigoureuses et la vérification des garanties de continuité de fonctionnement et de protection des informations ;

— les actions appropriées de sensibilisation à l'informatique (en liaison avec l'Ecole nationale de la magistrature et celle des greffes), et d'information continue sur les projets au sein de l'institution judiciaire.

142. — *Continuité de fonctionnement.*

L'exigence d'un fonctionnement continu des systèmes informatiques, rendue patente par les applications existantes et qui se renforcera à la mesure des développements prévus, se manifeste à plusieurs égards :

— sécurité des installations et des fichiers, fonctionnement ininterrompu des systèmes, stabilité des personnels.

La priorité devra être donnée en 1979 à l'étude et à la mise en place de solutions aptes à satisfaire cette exigence de continuité, sous ses différents aspects.

143. — *Personnels de l'information.*

L'affermissement de l'informatique au ministère de la Justice suppose une intégration réelle des techniciens dans ses structures, ainsi qu'une action soutenue de formation des personnels des services judiciaires.

Des échanges constants d'informations devront être organisés entre les cadres traditionnels de la Chancellerie et les nouveaux venus.

L'élaboration d'un statut pour les techniciens d'encadrement qui sont pour leur très grande majorité des contractuels devra être engagée par des actions interministérielles.

La formation systématique à l'informatique de fonctionnaires des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire devra être organisée et ceux qui souhaiteraient y consacrer exclusivement une partie de leur carrière devraient y être encouragés.

CHAPITRE II

AUTOMATISATION DU CASIER JUDICIAIRE

21. — *Principes généraux.*

— La mise sur supports magnétiques des fiches de condamnation a pour objectif de faciliter leur tenue à jour et leur exploitation (délivrance des bulletins, statistiques pénales), en déchargeant les juridictions de ces lourdes tâches. Mais l'automatisation possible de ces opérations ne peut conduire à une automaticité quelconque de la recherche et de la délivrance des bulletins ; celles-ci comporteront une intervention humaine systématique, effectuée dans le cadre du futur service du casier judiciaire, par des agents placés sous l'autorité des magistrats responsables de ce service.

— L'automatisation de l'ensemble du casier judiciaire nécessite en effet la création, par extension de l'actuel casier judiciaire central, d'un service national du casier judiciaire, relevant de la Direction des affaires criminelles et des grâces.

— Le matériel informatique qui équipera ce service sera :

- spécialisé, dans le traitement des fiches du casier judiciaire ;
- autonome, c'est-à-dire fonctionnant en mode local, sans possibilité de mise à jour ou d'interrogation à distance et en temps réel.

— Les programmes de gestion automatisée du casier judiciaire devront être adaptables à toute évolution de la réglementation.

— L'automatisation du casier judiciaire implique un nouveau mode de vérification de l'état civil, à partir des microfiches du répertoire de l'I.N.S.E.E. (sommaire de l'état civil).

22. — Objectifs de calendrier.

221. — *Non subordonnés au vote de la loi modifiant l'article 768 C.P.P. :*

— 1979 : achèvement du système informatique ; reprise de l'historique du casier judiciaire central ;

— 1980 : début de fonctionnement du système automatisé pour le casier judiciaire central ;

— 1981 : fonctionnement du casier judiciaire central automatisé, l'exploitation informatique étant assurée au C.T.I. de Versailles jusqu'à la création du centre de Nantes.

222. — *Subordonnés au vote de la loi modifiant l'article 768 C.P.P. :*

— pour mémoire :

- dépôt du projet de loi (fin 78 ou début 79) ; (après avis de la commission nationale informatique et libertés) ;

- inscription au projet de budget en 79 des crédits nécessaires à l'opération immobilière ;

— mi-1979 - mi-1980 : étude architecturale et programmation de la construction du service du casier judiciaire ;

— mi-1980 - 1981 : construction du service ;

— fin 1981 - début 1982 : installation de l'équipement informatique ;

— 1982 : début de la reprise de l'historique des fiches des juridictions et du fonctionnement du casier judiciaire automatisé.

23. — Perspectives.

Le service du casier judiciaire, une fois achevée l'automatisation, doit fournir les différentes statistiques des condamnations, remplaçant le système transitoire de production statistique à partir d'une saisie spécifique sur multiclavier (cf. infra 43).

En outre, il est possible d'envisager que ce service, utilisant les flux des données (extraits de jugement) nécessaires pour la mise à jour du casier judiciaire, assure l'édition et l'expédition de certains documents de l'exécution des peines, notamment pour ce qui concerne les amendes, en déchargeant donc l'ensemble des juridictions d'une partie des tâches matérielles accomplies par les greffiers.

CHAPITRE III

AIDE A LA GESTION DES TRIBUNAUX : BUREAU D'ORDRE PÉNAL, ÉDITION DES PIÈCES DE LA PROCÉDURE CORRECTIONNELLE, TRAITEMENT DES ORDONNANCES PÉNALES

Trois systèmes, de portée et de nature différentes, ont pour objectif de fournir une aide aux greffes des juridictions pénales.

Le premier, géographiquement limité aux seuls tribunaux de la région parisienne, doit prendre en charge ou faciliter l'ensemble des fonctions de gestion du bureau d'ordre pénal : édition des documents de la procédure, interrogation des fichiers d'affaires en cours.

Le deuxième, mettant en œuvre des petits ordinateurs autonomes, est limité fonctionnellement, dans un premier temps, aux éditions des pièces de la procédure correctionnelle mais a un large champ d'application potentiel puisque couvrant les quelque 75 tribunaux de grande instance prononçant plus de 2.500 jugements par an.

Le troisième enfin est limité géographiquement aux tribunaux de police de la région parisienne et, fonctionnellement aux éditions de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale.

Les développements coordonnés de ces systèmes — normalisation des imprimés, utilisation de nomenclatures communes, etc. — devront permettre leur convergence non sous l'angle des techniques utilisées mais en ce qui concerne les résultats fournis aux greffes.

31. — Bureau d'ordre pénal des tribunaux de la région parisienne.

— Principes généraux fonctionnels du système :

L'ensemble du système de bureau d'ordre automatisé fera l'objet, en application de la loi du 6 janvier 1978, d'un texte réglementaire, précisant notamment les délais de conservation des données enregistrées. Les problèmes soulevés par la communication des fiches de précédents ont été examinés par un groupe de réflexion, sur « l'informatique et le bureau d'ordre pénal », dont les conclusions sont reproduites en annexe.

— Extension géographique : le système sera étendu au tribunal de Versailles en 1979, aux autres tribunaux (Evry, Bobigny, Pontoise) de 1980 à 1981.

— Édition des jugements : une fois réalisée, l'automatisation du bureau d'ordre du tribunal de Versailles, ainsi que la refonte du système d'interrogation, et avant les autres extensions prévues, le système du bureau d'ordre pénal devra être complété par la prise en charge de l'édition des parties des jugements incombant aux greffiers.

Ces éditions pourront être réalisées soit, comme pour les actuels documents produits, au centre de traitement de l'information de Versailles, soit, de façon déconnectée, par la mise en place des moyens locaux autonomes.

— Perspectives : dans tous les cas, le système du bureau d'ordre devra à terme évoluer vers le renforcement des moyens locaux de traitement, par l'installation de stations multifonctions assurant la gestion des écrans, le contrôle des données et surtout l'édition des pièces (permettant notamment de supprimer leur transport par véhicules).

32. — Micro-informatique judiciaire.

Un bilan du système réalisé (aptitude à fournir l'aide prévue, degré de rentabilité) devra être dressé à la fin de 1978. Si ce bilan est positif, l'implantation des systèmes autonomes d'édition dans les greffes des juridictions de province se poursuivra, au rythme de 12 systèmes environ par an, avec des matériels qui seront déterminés (marque, configuration) au début de 1979 au vu des enseignements du fonctionnement des équipements installés dans le cadre de la première commande effectuée.

Pour répondre aux besoins des juridictions, l'application est susceptible d'évoluer à terme vers la prise en charge de fonctions simplifiées d'interrogation et l'édition de fiches ou listes de bureau d'ordre ; les études sur la nécessité et la portée de cette évolution et sur ses implications techniques devront être inscrites dans le plan de développement du projet.

33. — Traitement automatisé des ordonnances pénales pour les tribunaux de police de la région parisienne.

L'automatisation, limitée initialement aux seules éditions pour le compte des officiers du ministère public, à partir des procès-verbaux établis sur cartes de format standard, est en cours d'extension pour fournir d'une part les documents établis par le greffe après la décision du juge, d'autre part les pièces adressées aux services des finances et celles nécessaires à l'exécution des peines.

Les développements futurs devraient porter, à échéance proche, sur la prise en compte des procès-verbaux autres que sur cartes, des contraventions de 5^e classe, de la spécificité des procédures au tribunal de Paris.

CHAPITRE IV

APPLICATION POUR LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

41. — Gestion des personnels fonctionnaires des services judiciaires.

L'aide fournie par l'informatique à la gestion des personnels fonctionnaires consiste en la consultation sur écran des fichiers constitués (1978) et l'édition des divers documents : projets d'arrêtés d'élévation d'échelon (1978) ; documents destinés aux commissions administratives paritaires en ce qui concerne la notation (1979), les promotions et mutations (1980) ; ceux résultant du calcul des incidences financières (1979).

L'ensemble doit être achevé en 1980, avec le double objectif de mettre fin rapidement à la tenue parallèle du fichier manuel et de substituer progressivement à la saisie des données par lots une saisie dialoguée.

Les développements ultérieurs — à mettre à l'étude dès 1979 — porteront sur l'aide à la gestion décentralisée au niveau des cours d'appel, et la fourniture de produits et d'une gestion prévisionnelle.

42. — Gestion des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

La priorité est donnée à l'automatisation des travaux concernant l'élévation d'échelon, la notation et la mutation des personnels, le système devant cependant être apte à supporter de futurs développements (consultation par exemple) qui devront être mis à l'étude dès 1979.

Après la phase d'analyse et le début de la réalisation (1978), la saisie préalable du fichier (selon des méthodes différentes, par l'absence de reprise d'historique, de celles utilisées pour les services judiciaires) doit débuter en septembre 1978 à l'atelier de La Santé et les premiers résultats intervenir en mars 1979.

43. — Statistiques des condamnations.

La prise en charge, prévue en 1979, par la Chancellerie, des travaux, actuellement effectués par l'I.N.S.E.E., des statistiques des condamnations nécessite la mise en place d'un atelier de production, spécialisé dans la saisie des données relatives aux statistiques des condamnations.

Cet atelier, équipé d'un système multiclavier, dont le choix doit être effectué au début de 1979, fonctionnera jusqu'à ce que le système de casier judiciaire automatisé soit en mesure de fournir ces statistiques.

44. — Edition des déclarations des rémunérations des détenus et aide à la gestion du travail pénitentiaire.

Pour permettre l'élaboration et l'envoi à la Caisse nationale d'assurance-vieillesse des déclarations des rémunérations, prévues par la loi du 31 décembre 1975, a été installé, dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires, un atelier de saisie, mis en œuvre par des détenus opérateurs.

La tenue au centre de traitement de l'information de Versailles d'un fichier des rémunérations versées permet en outre de fournir des statistiques sur le travail pénitentiaire (ratios d'activité des ateliers); les développements prévus portent sur cette aide à la gestion du travail pénitentiaire.

45. — Tenue d'un fichier des immeubles des services judiciaires, pour le bureau du Plan de la sous-direction de l'Équipement.

46. — Gestion prévisionnelle des magistrats, pour le bureau des statuts de la Direction des services judiciaires (programme de simulation de l'évolution du corps des magistrats, réalisé sur micro-ordinateur).

CHAPITRE V

ETUDES ET PROJETS NOUVEAUX

51. — Généralités.

Des besoins de modernisation des méthodes et des techniques du traitement de l'information restent à satisfaire dans divers secteurs de l'institution judiciaire. Mais le lancement des études correspondantes d'automatisation, et *a fortiori* de projets de réalisations, se heurte à la priorité donnée à l'achèvement des actions engagées. Celles-ci en effet mobiliseront sur une longue période les moyens d'études du bureau de l'informatique (les disponibilités en hommes qui pourraient résulter de l'achèvement des principaux logiciels des systèmes en cours de développement seront en grande partie grevées de l'alourdissement des tâches de maintenance); sous l'angle des équipements, les développements prévus (notamment l'automatisation du casier judiciaire) entraîneront de nouvelles charges.

Les réalisations nouvelles éventuelles seront nécessairement subordonnées à l'inscription des crédits correspondants. Mais les études préalables (étape primordiale et souvent longue de tout processus d'automatisation) peuvent être effectuées — sans attendre ces dotations nouvelles — grâce à une prise en charge, plus poussée qu'auparavant, par les services utilisateurs de la majeure partie des définitions fonctionnelles.

Le renforcement du rôle de « correspondants informatiques », voire la création de « cellules informatiques » auprès des directions demanderesse d'études nouvelles, offriront le triple avantage :

— de permettre d'engager à bref délai les premières réflexions et les travaux de définition fonctionnelle ;

— d'éviter une croissance des effectifs du bureau de l'informatique au-delà d'une taille raisonnable ;

— d'être conformes à la spécialisation, indiquée plus haut, de ce bureau dans les tâches de réalisation et de ne présenter aucun risque de non-coordination compte tenu du renforcement du secrétariat de la commission de l'informatique.

52. — Projets nouveaux.

— Automatisation de la gestion administrative et comptable des établissements pénitentiaires et de la régie industrielle (réalisation en 1979 d'un système expérimental de gestion comptable).

— Automatisation de l'établissement des statistiques sur les situations pénitentiaires.

53. — *Etudes nouvelles.*

531. — *Traitement automatisé des ordonnances pénales des tribunaux de police de province ;*

— automatisation des procédures non simplifiées de ces tribunaux.

532. — *Evolution du système du bureau d'ordre pénal en région parisienne ;*

— définition du système du bureau d'ordre pénal pour les grandes juridictions de province ;

— évolution de l'application de micro-informatique judiciaire.

533. — *Travaux de recherche sur le soutien de l'informatique aux tribunaux civils et sur l'aide à la gestion des saisies-arêts pour les tribunaux d'instance.*

534. — *Système d'information sur les situations pénitentiaires.*

535. — *Etude de l'aide à la gestion des services de l'éducation surveillée.*

ANNEXE 1

Conclusions du groupe de réflexion
sur « l'informatique et le bureau d'ordre pénal ».

Les membres du groupe de réflexion sur « l'informatique et le bureau d'ordre pénal » adoptent le 20 février 1978 au terme de leurs travaux, les conclusions ci-après, étant précisé que ces conclusions reflètent l'avis de la majorité des participants, l'opinion plus précise de chacun d'entre eux figurant dans les comptes rendus des réunions.

1. Le traitement du bureau d'ordre pénal par l'informatique est de nature à améliorer considérablement la gestion des parquets et des greffes et à permettre ainsi un meilleur fonctionnement de la justice pénale.

2. L'automatisation introduit toutefois une dimension nouvelle qui oblige à reconsidérer les pratiques suivies en matière de jonction aux procédures en cours des renseignements enregistrés au bureau d'ordre pénal. Le caractère à la fois très étendu et très systématique, mais en même temps très elliptique, des données enregistrées pour des besoins de gestion est, en effet, de nature à porter atteinte aux droits des personnes poursuivies si ces données sont utilisées à d'autres fins. La défense, notamment, ne peut s'exercer qu'au vu de documents complets, ce qui n'est pas le cas des fiches de précédents édités par le bureau d'ordre.

3. Les fiches de précédents du bureau d'ordre ne peuvent dès lors être utilisées que comme index de références permettant de rechercher d'autres dossiers qu'il pourrait être utile de joindre aux poursuites en cours.

4. Ces fiches ne doivent en aucun cas figurer dans une procédure pénale sans être accompagnées des dossiers correspondants, sauf décision expresse du juge, prise dans les limites des articles premier et 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

5. D'une façon générale, le bureau d'ordre pénal automatisé n'est qu'un outil de gestion. Les renseignements qu'il fournit ne peuvent évidemment pas être utilisés comme fondement d'une décision juridictionnelle.

6. En vertu de la loi précitée « relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés », toute personne a accès aux informations nominatives la concernant. A ce titre, elle pourra donc se faire communiquer intégralement ses fiches de précédents du bureau d'ordre pénal automatisé. Toutefois, pour éviter tout abus préjudiciable aux intéressés, il serait utile de sanctionner pénalement le tiers qui leur réclamerait la production de ces fiches, lesquelles devraient être revêtues de la mention « reproduction et cession à un tiers interdites », ou de tout autre avertissement similaire.

Constitué en novembre 1977 et présidé par M. le directeur des affaires criminelles et des grâces, le groupe de réflexion sur « l'informatique et le bureau d'ordre pénal » était composé de représentants des services concernés de la Chancellerie, de magistrats des juridictions, d'avocats et de greffiers.

ANNEXE 2

Liste récapitulative des équipements informatiques installés en 1978 et prévus en 1983.

1. — EQUIPEMENTS DES CENTRES DE TRAITEMENT

1978	1983
<p>1.1. Centre de Versailles.</p> <p>— 1 Iris 80 biprocesseur-1536 K - 8 dérouleurs - 3 imprimantes - 20 unités de disques (2.800 millions de caractères).</p> <p>Télégestion :</p> <p>— 120 terminaux - 1 concentrateur.</p> <p>— 1 mini-ordinateur gérant une imprimante rapide.</p>	<p>1.1. Centre de Versailles.</p> <p>— 1 Iris 80 biprocesseur-2048 K - 8 dérouleurs - 3 imprimantes - 22 unités de disques (4.600 millions de caractères).</p> <p>Télégestion :</p> <p>— 200 terminaux - 2 frontaux - 7 stations multifonctions.</p> <p>— 1 mini-ordinateur.</p> <p>— 1 Iris 80 monoprocesseur-512 K - 6 dérouleurs - 1 imprimante - 4 unités de disques (800 millions de caractères).</p>
	<p>1.2. Centre de Nantes.</p> <p>— 1 ordinateur-1536 K - 8 dérouleurs - 3 imprimantes - 22 unités de disques (3.800 millions de caractères).</p> <p>Terminals locaux : 100.</p>

2. — EQUIPEMENTS AUTONOMES

<p>2.1. Equipements de saisie par lots.</p> <p>— A Nantes : 1 atelier de 22 encodeurs.</p> <p>— A Paris : 1 atelier de saisie-RIEP (multiclavier 8 postes).</p> <p>— A Versailles : 6 perforatrices de cartes - 7 encodeurs.</p>	<p>2.1. Equipements de saisie par lots.</p> <p>— A Nantes : 1 atelier de 22 encodeurs.</p> <p>— A Paris : 1 atelier de saisie-RIEP (multiclavier 16 postes).</p> <p>— A Versailles : 6 perforatrices de cartes.</p> <p>— A Nantes : 1 atelier de production pour les statistiques de condamnations (multiclavier 12 postes).</p>
<p>2.2. Ordinateurs de bureau.</p> <p>— 1 à Paris (gestion comptable).</p> <p>— 2 au tribunal de Bobigny (travaux d'édition).</p>	<p>2.2. Ordinateurs de bureau.</p> <p>— 1 à Paris (gestion comptable).</p> <p>— 20 (en cours d'implantation) pour la gestion administrative des établissements pénitentiaires et des directions régionales.</p>

2.3. *Systèmes de micro ou mini-informatique* (Greffes des juridictions de province).

— 10 équipements (dont 9 installés).

2.3. *Systèmes de micro et mini-informatique* (Greffes des juridictions de province).

— 50 équipements (32 K, 4 consoles, 1 imprimante, 20 millions de caractères sur disques).

ANNEXE 3

Evaluation des volumes de traitement dans les centres de traitement de Versailles et de Nantes.

	1978	1983
1. — Casier judiciaires.		
Casier judiciaire central :		
— Volume des fichiers sur disques (millions de caractères) ..	300	
— Nombre d'interrogations (B 3) par jour	600	
Casier judiciaire national (centre de Nantes) :		
— Volume des fichiers sur disques (millions de caractères) ..		3.000
— Nombre de fiches saisies par jour		4.000
— Nombre d'interrogations par jour		15.000
— Nombre de bulletins délivrés par jour		15.000
2. — Bureaux d'ordre pénal (région parisienne).		
— Nombre de tribunaux concernés	3	7
— Nombre de terminaux connectés	126	300
— Volume des fichiers sur disques (millions de caractères) ..	900	3.000
— Nombre de transactions par jour	54.000	180.000
— Nombre de documents édités par jour	1.511	3.500
3. — Ordonnances pénales.		
— Nombre de tribunaux de police concernés	26	30
— Nombre d'ordonnances par mois	25.000	30.000
— Nombre de documents édités par mois	25.000	30.000
4. — Autres applications (pour les services de l'Administration centrale).		
— Volume des fichiers (millions de caractères)	100	200
— Nombre de documents édités par mois	5.000	10.000
5. — Gestion du personnel.		
— Nombre de personnes concernées	22.000	32.000
— Volume des fichiers (millions de caractères)	70	100
— Nombre de documents édités par an	88.000	128.000

ANNEXE 4

BILAN D'APPLICATION DE LA LOI N° 78-1097 DU 22 NOVEMBRE 1978 RELATIVE A L'EXÉCUTION DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTÉ

Sans remettre en cause l'évolution législative caractérisée en matière d'exécution des peines par le souci constant d'adapter le traitement des détenus à l'évolution de leur personnalité et à la préparation de leur réinsertion sociale, la loi du 22 novembre 1978 a introduit une distinction plus marquée, d'ailleurs laissée à l'appréciation de l'autorité judiciaire, entre les détenus appartenant à la grande criminalité et les petits délinquants.

A cet égard, deux mesures ont été instaurées par la loi nouvelle :

— création d'une période de sûreté lorsque la condamnation sanctionne des faits particulièrement odieux. Il s'agit essentiellement des atteintes les plus graves à l'intégrité physique et à la dignité de la personne humaine, des vols commis avec arme ou violence ainsi que des détournements d'avion ;

— institution d'une procédure collégiale en matière de permission de sortir.

Les services de l'exécution des peines n'ayant pas eu à connaître de cas dans lesquels la période de sûreté avait été prononcée par la juridiction de jugement, plus significative est l'incidence de la loi du 22 novembre 1978 sur le développement de l'institution des permissions de sortie.

Après une année environ d'application, il apparaît, en effet, que la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives, en donnant à la décision d'octroi de la permission de sortie un caractère collégial lorsque le temps de détention à subir par le condamné excède trois années et en exigeant qu'elle soit prise à l'unanimité des avis émis par les membres de la commission de l'application des peines ayant voix délibérative lorsque les faits ayant entraîné la condamnation sont particulièrement graves, a provoqué :

1. Une diminution sensible du nombre des permissions de sortir accordées aux condamnés du milieu fermé.

Cette baisse, qui est de l'ordre de 21,67 %, s'est manifestée surtout dans la catégorie des centres de détention.

Particulièrement brutale dans les établissements dont la population pénale est principalement composée de condamnés pour lesquels le bénéfice d'une permission exige l'unanimité des avis émis par les membres de la commission de l'application des peines ayant voix délibérative, elle s'est cependant stabilisée après quelques mois d'application de la loi nouvelle.

Ainsi tandis que 4.067 autorisations de sortie ont été octroyées dans cette catégorie d'établissements entre le 1^{er} septembre 1978 et le 1^{er} septembre 1979, soit en moyenne 338 permissions mensuelles, 2.723, soit environ 340 permissions mensuelles, l'ont été entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 1979.

2. Une régression très nette du taux des échecs enregistrés à l'occasion de ces permissions.

Cette diminution est plus particulièrement sensible dans la catégorie des maisons centrales où se trouvent les condamnés les plus ancrés dans la délinquance et où le taux des échecs était d'ordinaire le plus élevé. Celui-ci, qui atteignait en moyenne au cours des quatre dernières années 7,68 %, soit 113 échecs, est ainsi passé entre le 1^{er} septembre 1978 et le 1^{er} septembre 1979 à 4,38 %, soit 58 échecs, et à 4,16 %, soit 37 échecs, entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 1979.

Dans les centres de détention, le taux des échecs qui s'élevait en moyenne au cours des quatre dernières années à 3,73 %, soit 181 échecs, est tombé entre le 1^{er} septembre 1978 et le 1^{er} septembre 1979 à 1,94 %, soit 79 échecs, et à 1,83 %, soit 50 échecs, entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 1979.

La tendance favorable constatée pendant la période du 1^{er} septembre 1978 au 1^{er} septembre 1979 s'est donc trouvée confirmée après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

3. Une baisse importante du nombre des infractions commises en cours de permission.

43 infractions ont été commises à l'occasion des 12.302 permissions de sortie accordées entre le 1^{er} septembre 1978 et le 1^{er} septembre 1979, soit un pourcentage de 0,32 contre 1,03 au cours des quatre dernières années :

37 étaient des faits qualifiés délits, soit 0,27 % contre 0,90 % au cours des quatre dernières années.

6 étaient des faits qualifiés crimes, soit 0,04 % contre 0,13 % au cours des quatre dernières années.

Il apparaît, en outre, que l'intervention de la loi du 22 novembre 1978 a permis de diminuer tout particulièrement le nombre de crimes de sang commis au cours des permissions de sortie.

En effet, en l'état des informations portées à la connaissance des services de l'exécution des peines, aucun crime de sang n'a été commis à l'occasion d'une autorisation de sortie accordée en application de la loi nouvelle.

5 crimes de sang avaient été enregistrés en 1976 et 1977 et 7 en 1978.

En définitive, la nouvelle procédure a permis de redonner du crédit et d'assurer la pérennité d'une institution dont les effets bénéfiques ont été maintes fois soulignés. Les permissions de sortie sont, en effet, un instrument essentiel de lutte contre l'effet désocialisant de l'incarcération. En favorisant le maintien des liens familiaux et un réapprentissage progressif des condamnés à la vie libre, elles s'inscrivent dans la politique de réinsertion sociale que s'efforce de promouvoir l'administration pénitentiaire.

Les dispositions nouvelles introduites par la loi du 22 novembre 1978 et relatives à l'autorisation de sortie sous escorte ainsi qu'au recours pour violation de la loi n'ont eu, pour les premières, qu'une application limitée, sans incident, et pour les secondes, n'ont pas eu à s'appliquer jusqu'à présent.

Par ailleurs, la faculté donnée au juge de l'application des peines de réduire la durée du délai d'épreuve pour le placement en libération conditionnelle des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité n'a entraîné à leur égard aucune augmentation du nombre des admissions au bénéfice de cette mesure.

ANNEXE 5

BILAN DE LA PROCÉDURE DE FLAGRANT DÉLIT A PARIS ET DANS LES JURIDICTIONS DE PROVINCE

Dans le cadre du contrôle de l'application de la loi sur le flagrant délit, la Chancellerie a réuni des renseignements statistiques sur l'emploi de cette procédure entre le 15 septembre 1978 et le 15 septembre 1979. Avant de les examiner, il convient cependant de rappeler brièvement les nécessités auxquelles elle répond, les principes qui la régissent et l'utilisation pratique qui en est faite.

I. — OBSERVATIONS SUR LA PROCÉDURE DE FLAGRANT DÉLIT

Créée par une loi du 20 mai 1863, inspirée notamment par la législation anglaise dont l'objet était de limiter la détention provisoire, la procédure de flagrant délit permet de juger sans délai les auteurs d'infractions surpris au cours même de leur action délictueuse ou dans un temps très proche de cette action et dans des conditions telles qu'elles ne laissent subsister aucun doute sur le principe de leur responsabilité.

La personne présentée en flagrant délit au procureur de la République et placée sous mandat de dépôt comparait devant le tribunal correctionnel le jour même ou le lendemain.

Lors de cette comparution, l'affaire peut être examinée au fond et le prévenu est alors immédiatement jugé. Toutefois, celui-ci a la faculté de réclamer un délai minimum de trois jours pour préparer sa défense et le tribunal doit se prononcer par une décision spéciale et motivée sur le maintien du mandat de dépôt ou du contrôle judiciaire.

Par ailleurs, lorsqu'ils estiment que la mise en détention ou le contrôle judiciaire ne se justifient pas, le procureur de la République peut inviter la personne présentée en flagrant délit à comparaître devant le tribunal dans un délai compris entre trois jours et un mois.

Rapide, la procédure de flagrant délit ne saurait pour autant être qualifiée d'expéditive. La précision des critères qui déterminent sa mise en œuvre, les garanties particulières dont bénéficie le prévenu qui y est soumis — et qui peut notamment, en application de la loi du 11 juillet 1975, se faire assister d'un avocat dès son interrogatoire par le procureur de la République — témoignent de sa conformité avec les grands principes de notre droit, et notamment le respect des droits de la défense.

Bénéfique pour le justiciable qui est sans délai fixé sur son sort, exemplaire pour la société dans la mesure où il évite toute dissociation entre l'infraction et sa sanction, le recours à la procédure de flagrant délit présente, en outre, l'intérêt d'améliorer le fonctionnement général de la justice pénale. Il dispense d'ouvrir des procédures d'information pour des affaires simples qui peuvent revêtir un certain caractère de gravité, mais ne font l'objet d'aucune contestation et donnent ainsi aux juges d'instruction une disponibilité plus grande pour mener à bien les affaires délicates.

La Chancellerie ne possède aucune statistique sur la nature des affaires jugées en flagrant délit. On peut cependant affirmer que la majorité des affaires examinées selon cette procédure concernent des vols simples — en particulier, des vols dits à l'« arraché » et à la « tire » et des coups et blessures volontaires.

II. — EXAMEN DES STATISTIQUES

Les renseignements statistiques communiqués par les cours d'appel font apparaître une sensible augmentation du nombre des flagrants délits jugés en métropole entre le 15 septembre 1978 et le 15 septembre 1979 (+ 6,23 % par rapport à la période de référence précédente).

Cette augmentation — sensible de manière générale dans les ressorts à forte concentration urbaine — est particulièrement remarquable dans les ressorts des cours d'appels de la région parisienne (+ 15 % dans la cour d'appel de Paris). Dans cette dernière cour ont été jugés 9.678 flagrants délits contre 8.415 l'année précédente.

Toutefois, le nombre des flagrants délits a baissé de 12,54 % dans la cour d'appel d'Aix-en-Provence, de 14,14 % dans la cour d'appel de Rennes et de 8,06 % dans la cour d'appel de Douai.

En revanche, cette procédure semble toujours peu utilisée dans les ressorts de faible ou de moyenne importance en raison des délais très rigoureux qui sont difficiles à respecter dans les juridictions à effectif réduit et des sujétions très lourdes qui sont imposées aux barreaux en cette matière.

Cours	Flagrants 6600s		Pourcentages	
	1977-1978	1978-1979	Plus	Moins
Agen	15	36	140	»
Aix	2.041	1.785	»	12,54
Amiens	353	227	»	35,69
Angers	183	228	24,59	»
Bastia	23	44	91,30	»
Beauvais	120	131	9,16	»
Bordeaux	282	317	12,41	»
Bourges	136	102	»	25,00
Caen	106	115	8,49	»
Chambéry	207	210	1,44	»
Colmar	270	286	5,92	»
Dijon	167	143	»	14,37
Douai	1.017	935	»	8,06
Grenoble	158	173	9,49	»
Limoges	101	106	5,95	»
Lyon	470	417	»	11,27
Metz	373	388	4,02	»
Montpellier	237	219	»	7,59
Nancy	323	404	25,07	»
Nîmes	467	473	1,28	»
Orléans	254	276	8,66	»
Pau	29	62	113,79	»
Poitiers	285	225	»	21,05
Reims	221	160	»	27,60
Rennes	841	722	»	14,14
Riom	124	211	70,16	»
Rouen	330	390	18,18	»
Toulouse	70	50	»	28,57
Versailles	1.969	2.296	16,00	»
Total province	11.172	11.131	»	0,36
Paris	8.415	9.678	15,00	»
Total général	19.587	20.809	6,23	»