

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

A V I S

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 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**

TOME II

JUSTICE

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 20), 474 (tomes I et II), et in-3° 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 17), (1981-1982).

Loi de finances. — Education surveillée - Justice - Magistrats - Régime pénitentiaire - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
— Les orientations de la nouvelle politique judiciaire	5
— La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés	6
 ANALYSE CHIFFRÉE DU BUDGET	 9
1. — Les grandes masses budgétaires	9
• Les crédits de paiement et les autorisations de programmes	9
• L'accroissement des effectifs budgétaires	9
2. — La part des différents secteurs concernés	10
• Les mesures nouvelles	10
• Les créations d'emplois	14
 * * * 	
A. — LES SERVICES JUDICIAIRES	16
1. — Les hommes	16
a) <i>Les magistrats</i>	16
• L'insuffisance des effectifs face à l'accroissement des tâches des magistrats	16
• Les nécessités d'une politique de recrutement à long terme	18
• L'utilité d'une redistribution des tâches entre magistrats et fonctionnaires des juridictions	22
b) <i>Les fonctionnaires</i>	24
• La faiblesse des créations de postes	24
• La qualité satisfaisante de la formation des personnels	26
• Les améliorations statutaires souhaitables	27
2. — Les juridictions	28
a) <i>La construction et la rénovation des bâtiments judiciaires</i>	28
• Les opérations à la charge de l'Etat (Chapitre 57.11)	28
• Les subventions allouées aux collectivités locales (Chapitre 67.10) ..	29
• La dotation destinée au financement du transfert des charges	30

b) <i>L'organisation et le fonctionnement des juridictions</i>	31
• La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat	31
• Les juridictions spécialisées	36
• Les cours et tribunaux	38
3. — L'accès à la justice et les droits de la défense	40
a) <i>L'accès à la justice</i>	40
• L'aide judiciaire	40
• La réforme de la procédure civile	44
• Les droits des victimes	45
b) <i>Les droits de la défense</i>	45
• Les garanties offertes par la représentation des parties par les avocats	45
• La formation des futurs avocats	47
• Le statut économique et financier des auxiliaires de justice	49
* * * *	
B. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	51
1. — Les hommes	51
a) <i>Les effectifs et les conditions de travail</i>	51
• Les effectifs renforcés	51
• Des conditions de travail améliorées	53
b) <i>La formation et le statut</i>	54
• Les efforts accomplis pour développer la formation des personnels	54
• L'amélioration souhaitable du régime indemnitaire	57
2. — Les établissements pénitentiaires	58
a) <i>La rénovation et la construction des prisons</i>	58
• Construire un nombre limité de prisons	58
• Accentuer l'effort de rénovation des établissements pénitentiaires	59
b) <i>La diversification des établissements pénitentiaires</i>	60
• La spécialisation des établissements	60
• L'affectation des détenus dans les différents établissements	62
3. — La nouvelle politique criminelle	63
a) <i>Eviter la détention</i>	63
• Avant jugement	63
• Après condamnation	67

b) <i>Faciliter la réinsertion sociale des délinquants</i>	69
• Aménager la vie en prison	69
• Aider les probationnaires et les détenus libérés à se réinsérer dans la société	76
* * *	
C. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE	79
1. — Les hommes	79
a) <i>Les magistrats de la jeunesse</i>	79
• Garantir le principe de continuité de l'intervention judiciaire	79
• Remédier à l'insuffisance des effectifs et des moyens des juges des enfants	80
b) <i>Les personnels de l'éducation surveillée</i>	81
• L'importance des créations de postes budgétaires	81
• La situation administrative et financière des personnels	84
2. — Les structures	85
a) <i>Structures et méthodes éducatives du secteur public</i>	85
• Les orientations générales	85
• Les priorités du budget de 1982	87
b) <i>L'action éducative dans le secteur privé</i>	89
• L'importance de la participation du mouvement associatif aux tâches de l'éducation surveillée	89
• Les conditions d'habilitation et le financement des services et établissements privés	91
3. — Les finalités de la politique de l'éducation surveillée	93
a) <i>Faire primer les mesures éducatives sur les solutions répressives</i>	93
• L'évolution de la délinquance	93
• L'incarcération des mineurs	94
b) <i>Rendre au juge des enfants un rôle central dans la protection judiciaire de l'enfance</i>	95
• Le problème du financement par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale des mesures ordonnées par le juge des enfants	95
• L'institution des délégués régionaux et des directeurs départementaux de l'éducation surveillée	95
• Vers la création d'un véritable service éducatif auprès de chaque tribunal pour enfants	96

D. — L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES CORPS COMMUNS	99
1. — Le service de l'Administration Générale et de l'Équipement (S.A.G.E.) ..	99
a) <i>Les missions générales</i>	99
b) <i>La gestion des juridictions</i>	99
2. — Les corps communs et l'inspection générale des services judiciaires	100
a) <i>Les corps communs</i>	100
b) <i>L'inspection générale des services judiciaires</i>	100
3. — La politique informatique du ministère de la Justice	101
a) <i>Les applications de l'informatique dans la justice</i>	101
b) <i>Le rôle de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés</i> ..	103
* * * .	
CONCLUSION	104
La justice et le Plan	104
ANNEXES AU RAPPORT	105
1. Montant des recettes perçues par l'État au titre de l'administration de la Justice ..	107
2. Évolution du recrutement des magistrats au cours des cinq dernières années	108
3. L'aide judiciaire en Angleterre	109
4. Circulaire du ministre de la Justice du 21 octobre 1981 sur les orientations nouvelles de la politique criminelle	114
5. Bilan de l'entr'aide judiciaire pénale	122
6. Établissements et services de l'éducation surveillée (définitions)	123
7. Statistiques sur les mineurs délinquants	124
8. Plateforme commune du Comité Permanent de Coordination pour la protection judiciaire de la jeunesse	132

Mesdames, Messieurs,

La justice n'est pas une administration comme les autres. Le rôle dévolu à l'autorité judiciaire, désignée par l'article 66 de la Constitution comme la «gardienne de la liberté individuelle», entraîne des exigences particulières. Il ne suffit pas, en effet, pour assurer le bon fonctionnement du service public de la justice, de doter ce dernier de moyens suffisants en hommes et en matériel. Encore faut-il donner aux magistrats, chargés de régler les litiges et de défendre les intérêts collectifs de la société, les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de leur mission. La crédibilité de la justice exige également qu'une politique claire et précise définisse les finalités de l'institution judiciaire de telle sorte que chaque citoyen, justiciable potentiel, se sentent, vis à vis d'elle, pleinement en confiance.

Le projet de budget de la justice pour 1982, à cet égard, marque un pas important. Les mesures qu'il comporte ou dont il s'accompagne paraissent en effet de nature à rendre à l'autorité judiciaire la place éminente qui lui revient dans l'équilibre des pouvoirs. Mais ces mesures sont avant tout révélatrices du souci d'humanisme qui inspire la **nouvelle politique judiciaire**, définie en fonction de trois objectifs prioritaires :

1. — *L'amélioration de l'accès à la justice*: celle-ci est notamment assurée grâce à une augmentation substantielle des crédits destinés à l'aide judiciaire;

2. — *La primauté accordée à la prévention de la délinquance* sur les solutions répressives par trop privilégiées ces dernières années: cette orientation donne lieu à l'attribution à l'éducation surveillée de dotations importantes permettant un accroissement décisif de l'effectif des éducateurs. En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, le souci de prévention de la récidive apparaît notamment à travers les financements nouveaux qui sont dégagés pour favoriser le recours au placement sous contrôle judiciaire, ainsi que pour faciliter l'action menée par les comités de probation et les associations qui aident les détenus libérés à sa réinsérer dans la vie normale.

3. — *La modernisation du fonctionnement des juridictions*: cet objectif justifie l'inscription de crédits destinés à promouvoir l'utilisation des techniques informatiques. La Chancellerie s'oriente également vers une

redéfinition des tâches respectives des magistrats et fonctionnaires afin de parvenir à une répartition plus rationnelle de leurs attributions administratives.

L'impression générale qui se dégage est celle d'une justice plus humaine et plus proche des justiciables, d'une justice surtout mieux adaptée à ses missions d'éducation et de réadaptation qui sont les finalités essentielles de la politique pénale.

Sur des points particuliers, le présent budget est moins satisfaisant, car il laisse sans réponse **un certain nombre d'interrogations** :

- Aucune décision n'a, semble-t-il, encore été arrêtée concernant *la gestion des juridictions*, dont la charge incombera dans un avenir proche, non plus aux collectivités locales, mais à l'Etat ;

- Aucune solution satisfaisante n'a, par ailleurs, été jusqu'à ce jour dégagée pour garantir *l'avenir de la profession d'avocat*, dont chacun s'accorde pourtant à reconnaître le rôle éminent dans la défense des droits de l'homme.

- **La politique de l'éducation surveillée**, bien que ce secteur fasse l'objet d'une priorité, n'est pas parfaitement définie. Notamment, *la place réservée au juge des enfants* par rapport aux autres intervenants que sont la brigade des mineurs, le Parquet, les équipes d'éducateurs, les personnels des directions départementales de l'action sanitaire et sociale... demeure incertaine, alors que l'autorité judiciaire devrait, en tant que garante des libertés, conserver la haute main sur la prise en charge des mineurs délinquants ou en danger.

Certes, aucune décision définitive concernant ces questions essentielles ne doit être prise qui ne soit le fruit d'une large concertation préalable entre la Chancellerie et les intéressés. Les solutions à dégager n'en revêtent pas moins un caractère d'urgence.

*
* *

Avant de procéder à une brève analyse chiffrée du budget, votre Commission ne peut manquer d'évoquer le rôle éminent joué par notre collègue Jacques Thyraud, président de la **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.)** qui a su donner tout son rayonnement à cette institution, entièrement indépendante, bien que financée sur les crédits du budget de la Justice.

La C.N.I.L., maintenant entrée dans sa *phase de gestion*, a montré qu'elle pouvait faire face à l'afflux des dossiers dont elle est saisie. Elle a rendu, du 1^{er} octobre 1980 au 30 septembre 1981, 98 avis (au lieu de 11

l'année précédente) sur des traitements automatisés du secteur public. Elle a par ailleurs reçu jusqu'à ce jour près de 33 000 déclarations de traitements du secteur privé, et accueilli 113 plaintes émanant de particuliers empêchés d'accéder à des fichiers les concernant nominativement.

En dehors des tâches de gestion qu'elle assume, la C.N.I.L. joue un rôle *d'impulsion* pour protéger les droits des citoyens lorsqu'ils lui paraissent susceptibles d'être mis en péril par les pratiques de certaines administrations ou d'organismes privés. Elle a ainsi fait procéder à des vérifications de fichiers, sur pièces et sur place, soit par ses membres, soit même par des magistrats auxquels elle a la possibilité de faire appel à tout moment.

Grâce à la C.N.I.L., notre pays peut se féliciter d'avoir acquis une *audience internationale* en matière d'informatique et libertés. La C.N.I.L. est en effet chargée depuis le mois dernier du secrétariat permanent du groupe d'étude récemment constitué entre les représentants des neuf pays européens dotés dans ce domaine d'une législation comparable à la nôtre.

*
* *
*

ANALYSE CHIFFREE DU BUDGET

1. — Les grandes masses budgétaires

• *Les crédits de paiement et les autorisations de programme*

La progression globale des *crédits de paiement* - dont le montant est de 8,34 milliards F au lieu de 6,5 milliards F en 1981 - s'élève à 28,37 %. Certes, à structure constante, c'est-à-dire si l'on ne tient pas compte de 696 millions F inscrits au titre du transfert à l'Etat des dépenses du service public de la Justice, ce pourcentage doit être ramené à 17,66 %. Il n'en reste pas moins supérieur à l'augmentation (+ 17,25 %) qu'avait connue le budget de la Justice de 1981 par rapport à 1980.

Quant aux *autorisations de programme* qui atteignent près de 680 millions F, elles font un bond en avant en progressant de 44,16 %, par rapport au budget d'équipement de 1981.

• *L'accroissement des effectifs budgétaires*

Compte non tenu des économies de postes budgétaires liées à la suppression du secrétariat d'Etat à la justice (13 suppressions d'emplois), *1285 créations d'emplois* sont prévues, ce qui représente 2,8 % du total des emplois nouveaux de l'Etat ;

Encore convient-il, pour être complet, d'ajouter à ces emplois, les *1 000 postes budgétaires créés par la loi de finances rectificative pour 1981* (Loi n°81-734 du 3 août 1981).

Les 2 286 emplois créés cette année, contre 478 au budget initial de 1981, correspondent à une augmentation de 5,15 % des effectifs qui atteindront ainsi le chiffre de 45 663 répartis comme suit :

	Effectif budgétaire en 1981	Création d'emplois du collectif 1981	Mesures nouvelles prévues au budget 1982	Total
Administration centrale	1.885	94	239	2.218
Services judiciaires	22.056	85	10	22.131
Administration pénitentiaire	13.754	546	699	14.999
Education surveillée ...	5.193	275	314	5.782
Conseil d'Etat	461	"	40	501
C.N.I.L.	28	"	4	32
	43.377	1.000	1.286	45.663

A ces emplois, il convient d'ajouter:

— 2 emplois non budgétaires destinés à permettre le fonctionnement de l'antenne parisienne de l'École nationale de la Magistrature (Ces emplois sont financés sur la subvention de l'Etat allouée à l'E.N.M.);

— 50 emplois « socio-culturels » financés, à hauteur de 2 millions de francs, au titre du plan gouvernemental d'aide à la création d'emplois dans le réseau associatif.

2. — La part des différents secteurs concernés

• Les mesures nouvelles

Le trait marquant du budget de cette année est la place enfin accordée à l'éducation surveillée, secteur jusqu'ici délaissé, alors que le traitement de la délinquance juvénile est certainement le meilleur moyen de lutter contre la récidive.

La priorité accordée à l'éducation surveillée apparaît clairement dans le tableau ci-dessous qui permet de comparer l'effort consenti dans le budget de 1982, par rapport à celui de l'année précédente:

Progression des dépenses	1980 - 1981	1981 - 1982
1. Dépenses ordinaires:	+ 12,4%	+ 19,5%
11. Titre III (Moyens des services)	+ 12,5%	+ 18,7%
Secteur Public	+ 14,7%	+ 23 %
Secteur Privé	+ 10,2%	+ 10 %
12. Titre IV (Interventions Publiques)	+ 0 %	+ 103 %
2. Dépenses en capital:		
Titre V		
Autorisations de programmes	+ 0 %	+ 21 %
Crédits de paiement	- 12,6%	+ 34 %

L'administration pénitentiaire, elle aussi, se voit attribuer une part non négligeable des mesures nouvelles. Cela est d'autant plus appréciable qu'un équilibre est rétabli entre les nécessités de la sécurité et les exigences tirées de la mission rééducative de la justice pénale. C'est ainsi notamment que l'accent est mis sur la rénovation des prisons plus que sur la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Dans le même esprit, de nombreux financements sont prévus pour l'entretien et l'équipement des établissements ainsi que pour la formation professionnelle des détenus. Enfin, des subventions accrues sont destinées à améliorer le fonctionnement des comités de probation et d'assistance aux libérés ainsi qu'à faciliter l'action que mènent certaines associations en faveur de la réinsertion sociale des délinquants.

Globalement, en ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les autorisations de programme progressent de 22,13% et les dépenses ordinaires de 19,10%. (Ces deux pourcentages sont comparables à ceux relatifs à l'augmentation des crédits de l'éducation surveillée).

Quant aux *services judiciaires*, s'il est regrettable que leur budget de fonctionnement ne progresse pas dans les mêmes proportions qu'au titre du budget de 1981, on constate avec satisfaction une augmentation notable des autorisations de programme destinées tant aux opérations d'équipement à la charge de l'Etat qu'aux subventions allouées aux collectivités locales. Leur montant est pratiquement doublé, ce qui permettra à titre principal, de commencer la construction du Palais de Justice de Bobigny. Il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, les locaux provisoires qui abritent le tribunal sont peu compatibles avec la dignité d'une juridiction.

Sur un plan général, l'évolution par services des crédits du ministère de la justice, de 1978 à 1982, témoignent du caractère particulièrement soutenu des efforts financiers consentis au titre du présent projet de loi de finances.

TABLEAU 1

REPARTITION PAR SERVICES DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT
(en millions de francs)

(Les pourcentages mentionnés entre parenthèses correspondent aux parts relatives des crédits de différents services par rapport au budget total.

Les autres pourcentages correspondent à l'augmentation par rapport aux chiffres de l'année précédente).

Années	Administration Centrale et Services extérieurs communs		Services Judiciaires		Administration Pénitentiaire		Education Surveillée		Conseil d'Etat		Totaux
		%		%		%		%		%	
1978	564,46 + 53,12 %	(15,32)	1 527,60 + 17,21 %	(41,45)	993,43 + 18,88 %	(26,96)	503,01 + 29,01 %	(13,65)	49,51 + 13,27 %	(1,34)	3 685,47 + 23,58 %
1979	658,40 + 16,64 %	(14,98)	1 903,65 + 24,62 %	(43,33)	1 144,82 + 15,24 %	(26,06)	575,44 + 14,39 %	(13,09)	56,89 + 14,90 %	(1,19)	4 393,16 + 19,20 %
1980	770,57 + 17,04 %	(14,85)	2 331,38 + 22,47 %	(44,93)	1 311,04 + 14,52 %	(25,27)	650,77 + 13,09 %	(12,54)	63,74 + 12,04 %	(1,23)	5 188,41 + 18,10 %
1981	932,70 + 21,04 %	(15,17)	2 782,01 + 19,33 %	(45,26)	1 554,34 + 18,56 %	(25,29)	731,87 + 12,46 %	(11,91)	75,15 + 17,90 %	(1,22)	6 146,78 + 18,47 %
1982	1 101,20 + 18,07 %	(14,03)	3 856,77 + 38,63 %	(49,12)	1 851,26 + 19,10 %	(23,58)	870,35 + 18,92 %	(11,09)	90,24 + 20,08 %	(1,15)	7 851,45 27,73 %
1982 (2)	1 101,2 + 18,07 %	(15,39)	3 160,77 + 13,61 %	(44,17)	1 851,26 + 19,10 %	(25,9)	870,35 + 18,92 %	(12,16)	90,24 + 20,08 %	(1,26)	7 155,45 + 16,41 %

(1) y compris ordre de la libération, ordre de la légion d'honneur, et Commission nationale de l'informatique et des libertés à partir de 1979.

(2) compte non tenu du transfert des charges des collectivités territoriales à l'Etat des dépenses du service public de la Justice, d'un montant de 696 millions de francs.

TABLEAU 2
REPARTITION PAR SERVICES DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME
(en millions de francs)

(Les chiffres entre parenthèses correspondent à l'augmentation par rapport à l'année précédente)

Années	Administration Centrale	Services Judiciaires	Services Pénitentiaires	Education Surveillée	Conseil d'Etat	Etudes et Recherches	Totaux
1978	2,90	82,560	110,200	27,5	2,2	6,96	232,32 (+ 11,99 ‰)
1979	3,30 (+ 13,79 ‰)	115,36 (+ 39,73 ‰)	174,500 (+ 58,34 ‰)	37 (+ 34,54 ‰)	2,7 (+ 22,72 ‰)	7,27 (+ 4,58 ‰)	340,13 (+ 46,4 ‰)
1980	40,86 (+ 113,82 ‰)	108,26 (- 6,15 ‰)	281,100 (+ 61,08 ‰)	37	2,7		469,92 (+ 38,15 ‰)
1981	6,91 (- 83,07 ‰)	137,36 (+ 26,88 ‰)	281,1	37	2,7	5,06	476,13 (+ 0,05 ‰)
1982	8,2 (+ 18,57 ‰)	269,40 (+ 96,13 ‰)	343,3 (+ 22,13 ‰)	45 (+ 21,62 ‰)	4,1 (+ 52,11 ‰)	7,75 (+ 53,22 ‰)	670,76 (+ 44,16 ‰)

• *Les créations d'emplois*

La répartition par services des créations d'emploi comporte de grandes disparités. L'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée sont en effet nettement favorisées par rapport aux services judiciaires. Ces disparités se retrouvent d'ailleurs aussi bien dans le budget de 1982 que dans le collectif budgétaire de 1981. Si l'on prend en compte l'un et l'autre budgets, il apparaît à la lecture du tableau ci-après que :

— l'administration pénitentiaire bénéficie de plus de 60 % des créations de postes ;

— le pourcentage est de 28,5 % en ce qui concerne les personnels de l'éducation surveillée ;

— il est d'à peine 8 %, s'agissant des emplois de magistrats et fonctionnaires créés dans les services judiciaires.

Votre commission s'est alarmée d'une telle situation car il lui paraît urgent, pour permettre aux juridictions de faire face à l'accroissement du contentieux, de renforcer considérablement les effectifs tant de magistrats que de fonctionnaires des cours et tribunaux.

REPARTITION DES CREATIONS D'EMPLOIS AU TITRE DU COLLECTIF BUDGETAIRE DE 1981 ET DU BUDGET DE 1982

	Répartition des 1 000 emplois créés au titre du collectif budgétaire de 1981	Répartition des 1 286 emplois créés au titre du budget de 1982	Totaux
Services judiciaires	85 emplois de fonctionnaires <i>dont</i> : 30 secrétaires-greffiers, 10 commis, 20 agents techniques de bureau, 25 agents de service. Nota: L'essentiel de l'effort porte sur les conseils de prud'hommes.	40 emplois de fonctionnaires <i>dont</i> : 50 emplois de magistrats <i>dont</i> : 2 à la Cour de Cassation, 24 dans les Cours d'appel. 24 dans les tribunaux de Grande Instance	175
Administration pénitentiaire	600 emplois <i>dont</i> : personnel de surveillance 420 personnel éducatif 46 personnel technique 30 personnel administratif 50 services extérieurs communs . 54	790 emplois <i>dont</i> : personnel de surveillance 515 personnel éducatif 57 personnel technique 23 personnel administratif 101 services extérieurs communs . 91	1 390
Education surveillée ...	300 emplois <i>dont</i> : personnel de catégorie A 30 personnel de catégorie B 120 (éducateurs, etc.) personnel de catégories C et D 125 assistantes sociales 25	350 emplois	650 (1)
Conseil d'Etat	à la section du contentieux	40 emplois <i>dont</i> : 25 (sur lesquels 20 «référéndaires») 15 liés à l'informatisation du secrétariat de la section du contentieux	40
Administration centrale et services extérieurs communs		25 emplois	25
Commission nationale de l'informatique et des libertés		4 emplois	4

(1) Ce chiffre ne tient pas compte des 50 emplois qui seront créés grâce aux subventions versées à cet effet aux associations promotrices d'action rentrant dans le cadre de l'Education Surveillée.

Mise à part l'insuffisance des créations de postes dans les services judiciaires, le présent projet de budget comporte un grand nombre d'aspects positifs. En outre, même lorsqu'elles n'ont pas une traduction budgétaire, les actions nouvelles menées par la Chancellerie, dans les différents secteurs dont elle a la charge annoncent un changement heureux vers une meilleure adaptation de la justice aux exigences de la société actuelle.

*
* *
*

1. — LES SERVICES JUDICIAIRES

1. — Les hommes

a) *Les magistrats*

• *L'insuffisance des effectifs face à l'accroissement des tâches des magistrats*

Chacun s'accorde à déplorer l'insuffisance des effectifs dans la magistrature. Les magistrats étaient environ 6 000 en 1914, leur nombre n'est plus aujourd'hui — y compris les 50 emplois nouveaux créés au titre du budget de 1982 — que de 5 628 en effectif réel.

En dehors des 152 magistrats en poste à l'Administration centrale (MACJ), dont le nombre n'a pas varié depuis plusieurs années, les magistrats en exercice sont, pour les trois-quarts, affectés au siège et, pour un quart, au Parquet.

Certes, un effort de création d'emplois a été consenti dans la période récente, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous qui porte sur les années 1976-1982:

Catégorie de juridictions	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Projet 1982
Cour de cassation	146	149	150	150	150	154	156
Cours d'appel (métropole)	850	885	891	906	951	972	993
Cours d'appel (D.O.M.)	29	29	30	30	33	33	36
Tribunaux de grande instance et d'instance (métropole)	3 782	3 847	3 911	3 911	4 088	4 112	4 134
Tribunaux de grande instance et d'instance (D.O.M.)	94	95	103	103	113	113	114
Juridictions des T.O.M.	56	51	(1) 43	(1) 43	(1) 49	42	43
Total juridictions	4 957	5 056	5 128	5 143	5 384	5 426	5 476
Administration centrale	152	153	152	152	152	152	152
Total général	5 109	5 209	(1) 5 280	(1) 5 295	(1) 5 536	5 578	5 628

(1) Dont pour mémoire, les huit emplois du territoire français des Afars et des Issas.

Mais cet effort n'a pas suffi à assurer un fonctionnement satisfaisant des juridictions. La justice se caractérise de plus en plus par sa lenteur aboutissant dans certains cas à un véritable déni de justice.

C'est ainsi qu'on a pu parler du « blocage » de la machine judiciaire, blocage dû au surcroît considérable de travail qui pèse sur les magistrats.

Les causes en sont multiples.

La première est d'ordre sociologique: la société industrielle a engendré de nouveaux rapports sociaux qui ont fatalement donné lieu à une multiplication des contentieux. Il en est ainsi du contentieux immobilier intéressant les acquéreurs d'immeubles ou les rapports entre locataires et propriétaires. Il en est ainsi de même du contentieux de la famille, le droit des personnes étant de plus en plus complexe. Mais, dans la conjoncture économique actuelle, c'est le contentieux social qui connaît la progression la plus notable. Si des solutions ne sont pas dégagées d'urgence pour améliorer le fonctionnement de la juridiction prud'homale, c'est la crédibilité même de l'institution qui risque d'être mise en cause.

La seconde raison de l'accroissement des tâches incombant aux magistrats est d'ordre juridique ou institutionnel. Elle est liée à la transformation profonde de la mission du juge dans notre société. Celui-ci ne se borne plus à trancher les litiges portés devant lui. Il joue de plus en plus un rôle social exigeant un suivi des dossiers, qui va bien au-delà du traitement contentieux d'une affaire. Le juge aux affaires matrimoniales par exemple, exerce son contrôle sur l'ensemble des modalités du divorce en aidant les époux à régler la procédure au mieux de leurs intérêts réciproques. Le juge d'instruction qui se transporte traditionnellement sur les lieux lorsque cela est nécessaire à la manifestation de la vérité, s'est vu confier une mission nouvelle en matière de contrôle judiciaire. Le juge des enfants et le juge de l'application des peines assument des missions dont chacun reconnaît le caractère éminemment social. Il n'est pas jusqu'au juge de la mise en état qui, pour exercer sa fonction en toute efficacité, doit être à même de se déplacer en cas de besoin, par exemple pour régler certaines difficultés en matière d'expertise, de manière à éviter des mesures d'instruction supplémentaires.

Le rôle du Parquet s'accroît comme celui des juges, dans tous les domaines. En matière pénale, il a notamment pour mission d'assurer la surveillance des maisons centrales et des centres de détention. Il contrôle également les registres tenus dans tous locaux où des person-

nes sont gardées à vue. En matière civile, il a des tâches multiples, ses pouvoirs venant d'ailleurs d'être accrus par la récente loi (n° 81-927 du 15 octobre 1981) qui lui permet d'intervenir dans les procédures collectives d'apurement du passif des entreprises.

La troisième et dernière raison essentielle de l'accroissement des tâches des magistrats est due à leur participation à de très nombreuses commissions administratives.

Sans doute y aurait-il lieu de réexaminer les missions conférées aux magistrats au sein de ces organismes afin de supprimer éventuellement leur participation à certains d'entre eux. Mais il est utile que les magistrats continuent d'être chargés de missions extérieures aux strictes fonctions judiciaires, dans tous les cas, notamment où leur présence constitue une garantie pour la protection des droits des citoyens.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que le législateur adopte fréquemment des dispositions prévoyant la désignation de magistrats comme membres de commissions administratives. A titre d'exemple, et pour ne citer que les dispositions les plus récentes :

— la loi du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dispose que la commission d'expulsion qui donne un avis sur les propositions émanant du ministre de l'Intérieur, est composée exclusivement de magistrats, dont deux de l'Ordre judiciaire et un de l'Ordre administratif ;

— l'article 83 du présent projet de loi de finances tend à modifier la composition de la commission départementale de conciliation en matière fiscale qui sera désormais présidée par un magistrat du siège au lieu du directeur des services fiscaux à l'heure actuelle.

• *La nécessité d'une politique de recrutement à long terme*

Cette évolution de l'institution judiciaire ne doit pas être condamnée. Tout au contraire, doit-elle être encouragée car il est indispensable que la justice soit présente dans tous les secteurs de la vie sociale. Encore faut-il que les magistrats soient en nombre suffisant pour faire face à la diversité de leurs tâches.

A cet effet, **il convient de mettre en œuvre une véritable politique de recrutement à long terme.** Cette politique est présentement engagée à travers deux catégories d'actions :

1°) Tout d'abord, on doit se féliciter que la Chancellerie ait fait établir des *normes d'effectifs* permettant de connaître les besoins réels en magistrats selon les juridictions. (Le groupe de travail qui s'est

attaché à définir ces normes a conclu à la nécessité de créer 1 100 postes budgétaires (1), ce qui porterait l'effectif total des magistrats à un chiffre compris entre 6 500 et 7 000);

2°) En outre, le ministère de la Justice vient d'élaborer un *plan de résorption des vacances d'emploi*. Le nombre très élevé de ces vacances (572 au 31 août 1981, soit plus de 10 % de l'effectif des magistrats) constitue un obstacle majeur à la création de nouveaux emplois dans la magistrature, compte tenu du fait qu'il apparaît logique de pourvoir les postes vacants avant d'envisager la création de postes budgétaires supplémentaires.

Pour combler les postes vacants, le précédent gouvernement avait fait adopter par le Parlement une loi (n° 80-844 du 29 octobre 1980) instituant des magistrats remplaçants qui, notamment, peuvent être appelés, pour une période de quatre mois au maximum, à exercer les fonctions afférentes à un emploi vacant du second grade dans les tribunaux du ressort de la Cour d'appel où ils sont affectés (cf. l'article 3-1 du statut de la magistrature). Mais cette solution outre qu'elle apparaît peu compatible avec la nature des fonctions judiciaires, ne permet pas de régler le problème général du nombre excessif des vacances d'emplois dans la magistrature (2).

C'est pourquoi, la Chancellerie a pris l'heureuse initiative d'élaborer un plan global de résorption des vacances d'emploi qu'elle pense pouvoir mener à bonne fin dans un délai de deux ans. Les statistiques fournies à votre commission concernant l'évolution des effectifs dans la magistrature incitent à faire preuve d'optimisme sur les possibilités d'exécution de ce plan dans le délai prévu. En effet :

1°) Le nombre des départs à la retraite doit baisser sensiblement dans les deux ans à venir. Il sera de 130 environ en 1982 et de l'ordre de 100 en 1983. Ces chiffres sont bien inférieurs à ceux connus les deux années précédentes : 200 en 1980 et 167 en 1981 ;

2°) Le nombre des magistrats nouvellement recrutés, durant chacune des deux années d'exécution du plan établi par le ministère, sera d'environ 400 répartis comme suit :

— au moins 250 magistrats seront recrutés annuellement par la voie de l'E.N.M. (L'effectif de la promotion de 1982 s'élève à 278) ;

(1) Soit 800 postes de magistrats dans les tribunaux d'instance et de grande instance, 300 postes de magistrats dans les cours d'appel.

(2) Aucune nomination dans les fonctions de magistrat « remplaçant » n'est à ce jour intervenue, bien que les modalités de désignation de ces magistrats soient établies depuis mai 1981 (par le décret n° 81-527 du 12 mai 1981).

— 70 magistrats devraient pouvoir être intégrés chaque année au titre du recrutement latéral;

— 60 magistrats par an seraient recrutés à titre temporaire par la voie contractuelle.

Si ces recrutements semblent insuffisants, la Chancellerie envisage la possibilité d'ouvrir un nouveau concours exceptionnel, mais un seul, pour l'accès aux postes de base (1). C'est à ce niveau en effet que l'on constate le nombre le plus élevé de vacances ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

**Nombre d'emplois non pourvus au 31 août 1981,
par niveau hiérarchique**

— hors hiérarchie	10
— premier grade, second groupe	35
— premier grade, premier groupe	26
— second grade, second groupe	195
— second grade, premier groupe	306
Total	572

Le but de ce plan de deux ans n'est pas de pourvoir tous les postes vacants, mais de les réduire à un pourcentage qui ne dépasse pas 2 à 2,5 % de l'effectif total des magistrats (ce qui correspond à environ 150 emplois vacants). La bonne gestion du corps exige en effet un pourcentage minimum de vacances d'emploi.

A la suite d'une observation pertinente de son président, M. Léon Jozeau-Marigné, la Commission des Lois a pensé que des créations de postes supplémentaires devraient être prévues si les prévisions de la Chancellerie ne se vérifiaient pas. En tout état de cause, lorsque le nombre des vacances d'emplois sera ramené à des proportions raisonnables, il est indispensable que le ministère de la justice obtienne des crédits suffisants pour accroître sensiblement les effectifs budgétaires. Un rythme de création de 150 emplois nouveaux par an lui paraîtrait acceptable.

(1) La loi du 29 octobre 1980 a prévu l'organisation de deux concours exceptionnels, l'un étant ouvert aux titulaires d'une licence ou d'une maîtrise d'enseignement supérieur et l'autre aux docteurs en droit. Les deux concours qui ont eu lieu au titre de 1980 ont permis de recruter 96 magistrats, dont 6 à des postes du second groupe du second grade, et 90 à des postes de base (premier groupe du second grade). A l'origine les candidats admis ne devaient effectuer qu'un stage de trois mois à l'E.N.M. Celui-ci, fort opportunément, a été porté à six mois, ce qui paraît un minimum.

Du point de vue des modes de recrutement, la commission admet la nécessité d'une certaine diversification. Cependant, compte tenu des garanties présentées par le recrutement par concours, elle tient à ce que l'Ecole Nationale de la magistrature demeure la « voie royale ».

Les perspectives à cet égard sont encourageantes à un double titre :

— tout d'abord, le gouvernement s'est engagé à augmenter l'effectif des promotions de l'Ecole, celui de la promotion de 1982 étant déjà fixé à 278, au lieu de 211 l'année précédente ;

— il envisage par ailleurs de supprimer dès 1983 le système des deux concours annuels, ce qui est opportun, car un concours unique garantit une meilleure qualité de recrutement.

Le recrutement dans la magistrature de personnes ayant déjà exercé une activité professionnelle, comme membre d'une profession juridique ou judiciaire, comme fonctionnaire, voire même comme cadre du secteur privé, constitue pour le corps judiciaire un enrichissement, à condition bien entendu qu'il soit de qualité. A cet effet, il convient d'offrir aux intéressés des possibilités de carrière attractives. Or tel n'est pas réellement le cas aujourd'hui dans la mesure où, hormis les magistrats recrutés par la voie des concours exceptionnels, les intéressés ne sont pas admis à faire prendre en compte les années d'activité professionnelle accomplies par eux avant leur nomination comme magistrats. Pour remédier à cette situation, deux décrets sont envisagés que votre commission souhaite voir publier prochainement :

1°) Le premier a été récemment annoncé par le Garde des Sceaux dans sa réponse à une question écrite parlementaire (1). Il doit permettre aux *anciens fonctionnaires et agents de l'Etat recrutés par la voie du second concours d'entrée à l'Ecole Nationale de la Magistrature* de bénéficier, pour leur reclassement, d'une reconstitution de carrière tenant compte pour partie de leur ancienneté dans l'administration ;

2°) Le second est le décret d'application prévu à l'article 30, dernier alinéa, du statut de la magistrature introduit par la loi du 29 octobre 1980. Cette loi, en élargissant les possibilités de recrutement par la voie latérale, a ouvert aux *personnes recrutées par la procédure de l'intégration directe*, la faculté de faire prendre en compte, pour le calcul de leurs droits à pension de retraite, les années d'activité professionnelle antérieures à leur intégration dans la magistrature. L'exercice de cette faculté est subordonnée au versement d'une contribution, ou, pour les magistrats déjà intégrés lors de l'entrée en vigueur de la

(1) Réponse à la question n° 1530 de M. René Ballayer parue au J. O. - Débats Sénat du 14 octobre 1981, page 1967.

loi du 29 octobre 1980, à un rachat de cotisations. Or l'absence de publication du décret fixant les modalités de ces versements prive les intéressés des droits que leur a reconnus la loi.

• *L'utilité d'une redistribution des tâches entre magistrats et fonctionnaires des juridictions*

Pour décharger les magistrats de tâches considérées comme annexes, le précédent gouvernement avait imaginé de confier certaines d'entre elles à des personnes n'appartenant pas au corps judiciaire. Telle est l'idée essentielle qui a présidé à l'institution des conciliateurs et au recrutement d'assistants de justice.

Mis en place en 1977, à titre expérimental, dans quatre départements, les conciliateurs ont été institutionnalisés par le décret n° 78-881 du 20 mars 1978, modifié par le décret n° 81-583 du 18 mai 1981. Leur mission, qui est bénévole, consiste, en dehors de toute procédure judiciaire, à faciliter le règlement à l'amiable des différends que les citoyens leur soumettent. Actuellement au nombre de 1 000 environ, les conciliateurs sont d'origine professionnelle très diverse, près du tiers étant retraités. Non seulement le décret de 1978 n'exige des conciliateurs aucune compétence particulière en matière juridique, mais il leur interdit même d'exercer par ailleurs une profession judiciaire. Certes les intéressés ne sont dotés d'aucun pouvoir juridictionnel. Notamment, les procès-verbaux d'accord qu'ils parviennent à dresser n'ont pas de force exécutoire. Il n'en demeure pas moins que l'absence de compétences juridiques présente des inconvénients, car pour éviter des contentieux inutiles, il est indispensable de connaître le droit. C'est pourquoi il serait préférable que la conciliation demeure assurée au sein même de l'institution judiciaire, conformément au principe posé par l'article 21 du nouveau Code de procédure civile selon lequel «il entre dans la mission du juge de concilier les parties». Pour rapprocher la justice des justiciables, ne devrait-on pas s'orienter de préférence vers une redéfinition du rôle du juge d'instance dont les effectifs devraient, par ailleurs, être sensiblement accrus ?

Les crédits — d'un montant de 1,9 million de francs — qui avaient été inscrits au budget de 1981 au titre du remboursement des frais de déplacement et des menues dépenses engagées par les conciliateurs, sont reconduits en 1982. Cependant, la Chancellerie ne s'est pas encore définitivement prononcée sur l'avenir des conciliateurs. Une circulaire a été adressée aux chefs des cours d'appel afin de recueillir leur avis sur les mérites de l'institution et de déterminer si celle-ci a pu effectivement réduire le nombre des procédures judiciaires ou à tout le

moins apporter des solutions d'apaisement à un nombre significatif de conflits qui n'auraient pas été normalement protégés devant les juridictions. A l'issue de cette réflexion, menée en liaison avec les organisations syndicales de magistrats et les représentants des professions judiciaires concernées, la Chancellerie se prononcera sur le devenir et le rôle des conciliateurs.

La situation des **assistants de justice** et les missions qui leur sont confiées ne sont pas comparables à celles des conciliateurs. Cependant l'idée qui est à l'origine de leur recrutement, à la suite de la décision prise par un conseil restreint du 16 octobre 1979, est, comme celle qui a présidé à l'institution des conciliateurs, de soulager la tâche des magistrats. Recrutés à titre expérimental sur contrat pour une année renouvelable, à l'initiative des chefs de cours d'appel, les assistants de justice ont été invités à seconder les magistrats. En fait, au delà de la simple recherche des textes et de la jurisprudence, ils ont été amenés à rédiger pour le compte des magistrats des rapports ainsi que des projets d'arrêts ou de réquisitoires. Certains ont été chargés de la gestion du service de la mise en état des procédures. Bien que leur collaboration ait donné pleine satisfaction, il n'apparaît pas souhaitable d'étendre l'expérience actuellement limitée à quatre ressorts de cours d'appel (Aix, Pau, Rennes et, depuis le début de l'année, Paris).

L'intention du précédent gouvernement était de créer un corps intermédiaire entre celui des magistrats et celui des greffiers en chef. Mais votre rapporteur pense que mieux vaut recruter des magistrats supplémentaires plutôt que de confier à d'autres agents, aux missions incertaines, des tâches qui incombent en propre aux membres du corps judiciaire avec toutes les garanties statutaires que ceux-ci présentent.

Dans le cas où le gouvernement renoncerait effectivement à l'expérience en cours, il conviendrait de régler de façon équitable la situation des 40 assistants de justice actuels, dans le souci de leur conserver leur emploi à l'expiration de leur contrat. A cet effet, ne pourrait-on envisager de les nommer directement auditeurs de justice, au titre de l'article 22 du statut de la magistrature relatif à l'intégration des « fonctionnaires et *agents publics* que leur compétence et leurs activités dans le domaine juridique, économique ou social qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires ? »

Quant au problème précis des moyens à définir pour alléger le travail des magistrats afin qu'ils se consacrent plus complètement à leurs fonctions juridictionnelles, il appelle des solutions d'ensemble. Celles qui avaient été préconisées dans le rapport du groupe de travail présidé par M. Caron, premier président de la cour d'appel de Rennes,

tendant à **une meilleure répartition des tâches entre magistrats et fonctionnaires** n'ont à cet égard rien perdu de leur actualité (1). Après avoir réaffirmé que «les fonctions de greffier sont essentiellement d'administrer, de conserver et d'authentifier», les auteurs du rapport en tirent un certain nombre de conséquences se traduisant par le transfert au greffier en chef, sous le contrôle étroit des magistrats, de diverses tâches de nature administrative: délivrance de copies et extraits; réception de déclarations; constatations et authentications diverses; vérifications de registres...

Mais le rapport Caron n'ignore pas que la mise en application des réformes qu'il suggère est essentiellement subordonnée au renforcement des effectifs des secrétariats-greffes.

b) Les fonctionnaires

• La faiblesse des créations de postes

Un effort très important a été fait en faveur des greffes de 1976 à 1980, l'effectif des fonctionnaires des cours et tribunaux étant passé, durant la période considérée, de 10 811 à 14 720, soit une augmentation d'environ un tiers. L'effort s'est depuis lors ralenti:

— aucun poste budgétaire nouveau n'a été créé dans le budget initial de 1981;

— la loi de finances rectificative du 3 août 1981 a prévu la création de 85 emplois affectés en totalité aux secrétariats-greffes des nouveaux conseils de Prud'hommes;

— le présent projet de loi des finances comporte seulement la création de 40 emplois supplémentaires de fonctionnaires répartis comme suit :

- 2 greffiers en chef,
- 3 secrétaires-greffiers.
- 28 agents techniques de bureau,
- 3 agents de service,
- 2 conducteurs d'automobile, dont 1 à Fort-de-France.
- 2 cadres territoriaux pour Wallis et Futuna.

(1) Ce rapport a été remis au Garde des Sceaux en novembre 1979, mais n'a semble-t-il jamais donné lieu à aucune mesure d'application.

Compte tenu de ces nouveaux emplois, l'effectif total des fonctionnaires des cours et tribunaux s'élèvera en 1982 à 14 845, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous :

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES
DEPUIS 1976**

Catégories	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (+ collectif)	Projet 1982
Greffiers en chef et agents contractuels de 1 ^{re} catégorie ...	1 088	1 119	1 123	1 123	1 167	1 167	1 167
Interprètes judiciaires	15	15	15	15	15	15	15
Secrétaires-greffiers et agents contractuels de 2 ^e catégorie	3 526	3 702	3 872	3 942	4 033	4 118	4 123
Personnel de bureau des catégories C et D, agents contractuels des 3 ^e , 4 ^e et 5 ^e catégories	5 978	6 345	7 521	8 521	9 212	9 212	9 242
Conducteurs d'automobile	58	60	70	72	77	77	79
Personnel de service ..	146	146	165	190	216	216	219
Total	10 811	11 387	12 768	13 863	14 720	14 805	14 845

Les créations de postes, inscrites au budget de 1982, apparaissent dérisoires bien que, dans la conjoncture actuelle, il faille admettre que des impératifs budgétaires imposent au ministère de la Justice de dégager des priorités. (Or, pour 1982, l'accent a été mis sur les créations d'emplois dans l'administration pénitentiaire et, une fois n'est pas coutume, dans l'éducation surveillée).

Il faut reconnaître également que la faiblesse de créations de postes se trouve partiellement compensée par :

1°) La mise en service du casier judiciaire central automatisé de Nantes qui entraînera un allègement sensible des tâches des personnels de greffes ;

2°) La modernisation du fonctionnement des secrétariats-greffes concrétisée par la mise en œuvre progressive des procédures de gestion normalisée des affaires civiles.

3°) L'installation progressive dans toutes les juridictions de machines de traitement de textes permettant d'une part de supprimer les écritures répétitives en assurant l'édition des jugements et ordonnances les plus simples, et d'autre part de contribuer à des tâches de gestion administrative.

Votre commission insiste cependant sur la nécessité, dès le budget de 1983, de renforcer sensiblement les effectifs des secrétariats-greffes. Il est impératif que ceux-ci soient en mesure de faire face à l'accroissement du contentieux. Or, la lenteur des procédures et en particulier le retard mis dans la délivrance des grosses et des copies de jugements, sont essentiellement dus à l'insuffisance des effectifs. *Selon votre commission, il conviendrait d'élaborer un plan de recrutement à long terme comparable à celui établi pour le recrutement de magistrats.* Ce plan devrait tenir compte des normes d'effectifs définies par un groupe de travail présidé par M. Caron qui a évalué à 1 300 environ les besoins actuels en fonctionnaires dans les cours et tribunaux.

• *La qualité satisfaisante de la formation des personnels*

Comme le souligne le rapport précité de M. Caron (1), « la formation, telle qu'elle est assurée depuis janvier 1975 dans une école nationale d'application des greffes, a favorisé, en même temps qu'une élévation du niveau de recrutement des greffiers en chef et secrétaires greffiers, une prise de conscience plus affirmée du rôle qu'ils sont appelés à tenir ».

Il y a lieu en effet d'être satisfait de la qualité de la formation dispensée à l'école de Dijon qui sera définitivement installée dans ses nouveaux locaux dès la fin de cette année.

En 1982, l'école accueillera, au titre de la formation initiale, 30 greffiers en chef et 200 secrétaires greffiers des cours et tribunaux.

En outre, les actions de formation permanente entreprises ces récentes années seront poursuivies. Ces actions ont été de trois types :

— Des actions d'adaptation, concernant les agents appartenant aux catégories A et B, ont été organisées à l'intention de 253 d'entre eux en 1980 et 258 en 1981.

(1) Ce document intitulé: « Une nouvelle répartition des tâches au sein des juridictions entre magistrats et fonctionnaires » est analysé en page 24 du présent rapport.

— Les actions de préparation aux concours, s'adressant à toutes les catégories d'agents, ont concerné 1 000 participants en 1980 et 1 100 en 1981.

— Des actions de perfectionnement ont été entreprises sur une échelle plus modeste en raison de la mise en place très récente de l'école nationale d'application des secrétariats-greffes. Ces actions qui s'adressent aux greffiers en chef ont fait l'objet en 1980 d'une session intéressant 40 participants et en 1981 de deux sessions de 40 participants. Dès l'achèvement des nouveaux locaux de l'école nationale d'application des secrétaires-greffes prévu pour 1982, elles s'adresseront à toutes les catégories d'agents.

Au total, 1 293 personnes auront été concernées par les différentes actions de formation en 1980 et 1 438 en 1981.

Ces actions de formation permanente concerneront en priorité en 1982 les personnels des secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes. Cette priorité se justifie du fait de la mise en œuvre de la réforme des prud'hommes par la loi du 18 janvier 1979. Cependant, il serait fâcheux qu'elle conduise à négliger la formation permanente des fonctionnaires des cours et tribunaux à un moment où ceux-ci ont un effort particulier à faire pour s'adapter aux méthodes modernes de gestion des juridictions, et notamment aux techniques informatiques.

• *Les améliorations statutaires souhaitables*

Depuis deux ans déjà, les fonctionnaires des cours et tribunaux réclament une réforme de leur régime indemnitaire :

— ils ne formulent aucune demande en ce qui concerne l'indemnité principale pour travaux supplémentaires qui leur est versée dans les mêmes conditions qu'à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat ;

— en revanche, ils souhaiteraient que la seconde indemnité qu'ils perçoivent, appelée couramment « indemnité de copies de pièces », soit intégrée dans leur traitement sous la forme d'une indemnité de sujétion spéciale. (Les organisations syndicales concernées suggèrent que cette dernière soit fixée à 8 % du traitement).

L'indemnité de copies de pièces résulte de la répartition entre les personnels des greffes d'une partie des redevances perçues à l'occasion des copies de pièces des dossiers pénaux demandées par les justiciables. La stabilité du nombre des copies délivrées ainsi que l'augmentation des effectifs des fonctionnaires parties prenantes, se sont traduites par une dévalorisation de l'indemnité perçue par chaque intéressé.

La Chancellerie met en avant le fait que deux mesures intervenues en 1980 permettront dès cette année une revalorisation de l'indemnité de copies de pièces :

1°) La redevance de copies de pièces a été portée de 2 à 3 F la page, par un décret du 4 août 1980;

2°) La part du fonds de concours consacrée au paiement des indemnités est passée de 77 % à 90 % du produit global des redevances à l'échelon national.

Quoi qu'il en soit, ce système est anachronique et il serait souhaitable de le réformer dans le sens souhaité par les intéressés.

Ces derniers formulent une autre revendication qui pourrait être aisément satisfaite. Il s'agirait de renoncer à l'appellation de « secrétaire-greffier » et d'en revenir à l'ancienne dénomination de « greffier ».

2. — Les juridictions

a) *La construction et la rénovation des bâtiments judiciaires*

• *Les opérations à la charge de l'Etat (chapitre 57-11)*

L'état de vétusté de nombreux palais de justice est certainement nuisible à l'image de l'institution judiciaire. C'est pourquoi il faut se féliciter de l'effort très important consenti dans le budget de 1982 en faveur de l'équipement des juridictions.

Parmi les opérations à la charge de l'Etat, financées sur le chapitre 57.11, seront achevées dès cette année :

— la construction du Centre de Traitement Informatique de Nantes,

— la surélévation d'une aile centrale à la Cour d'Appel de Paris,

— la construction d'un pavillon pour les services de la Première Présidence et aménagement d'un restaurant administratif à la Cour d'Appel de Versailles,

— la réfection des toitures et des menuiseries extérieures à la Cour d'Appel de Nancy.

Les opérations qui ont pu être engagées au titre du budget de 1981 sont les suivantes :

- l'acquisition et l'aménagement d'un immeuble pour abriter le Centre d'Archivage des Services Judiciaires de la région parisienne,
- la construction d'un bâtiment préfabriqué pour le relogement de la Cour d'Appel de Fort-de-France à la suite du sinistre survenu au Palais de Justice,
- la rénovation du Greffe Criminel et du Secrétariat du Parquet Général de la Cour de Cassation,
- le réaménagement d'un étage à la Cour d'Appel de Pau,
- la restructuration de locaux occupés par le Greffe de la Cour d'Appel de Riom.

Toutes ces opérations devraient être achevées en 1982, de même que la surélévation du Palais de Justice de Mulhouse et la construction de la Cour d'Appel de Reims.

La progression des crédits d'équipements inscrits au budget de 1982 est particulièrement marquée. En effet, le montant des autorisations de programme est plus que triplé (il passe de 60,6 millions de francs en 1981 à 193,4 millions de francs en 1982), tandis que celui des crédits de paiement augmente de plus de 40 % (passant de 60,6 millions de francs à 102,4 millions de francs). Ces crédits permettront essentiellement de lancer la construction du palais de justice de Bobigny (150 millions de francs d'autorisations de programme).

Les autres opérations les plus marquantes sont constituées par des restructurations de locaux intéressant notamment les Cours d'Appel de Chambéry, Douai, Nancy et Versailles et par une accentuation de l'effort destiné à développer les économies d'énergie.

• *Les subventions allouées aux collectivités locales* (chapitre 67.10)

Les subventions allouées aux collectivités locales sur le chapitre 67.10, au taux maximum autorisé de 30 %, seront d'un montant total comparable à celui de 1981 :

- 76 millions de francs en autorisations de programme (contre 76,76 millions de francs en 1981);
- 58,2 millions de francs en crédits de paiement (contre 50 millions de francs en 1981).

Parmi les diverses opérations subventionnées par la Chancellerie, ont été ou seront engagées en 1981 :

- la construction des cités judiciaires de Draguignan et de Rennes,
- l'extension des Palais de Justice d'Orléans (1^{re} tranche), de Pau, de Foix et de La Rochelle (1^{re} tranche),
- l'extension et la rénovation du Palais de Justice de Sedan.

De même, nombre d'opérations intéressant plus particulièrement les Conseils de Prud'hommes et comportant le plus souvent l'acquisition d'immeubles et les travaux d'aménagement correspondant auront-elles été subventionnées, permettant le relogement des Conseils de Prud'hommes de Toulouse, Bordeaux, Rouen, Dieppe, Châtellerauld, Toulon, Bourges, etc,

Par ailleurs, pourront vraisemblablement être menées à leur terme en 1981 ou 1982, les opérations suivantes :

- la construction de la cité judiciaire de Villefranche-sur-Saône,
- l'extension du Palais de Justice de Bourgoin-Jallieu, de Bonneville et de Macon,
- le relogement du Tribunal d'Instance et du Tribunal de Commerce d'Arras,
- la construction du Palais de Justice d'Issoudun,
- le relogement des Tribunaux d'Instance de Saint-Germain-en-Laye et de Versailles,
- la construction du nouveau Tribunal d'Instance de Riom.
- les acquisitions foncières nécessaires à la construction du nouveau Palais de Justice de Lyon et à l'extension du Palais de Justice de Marseille, de même que les études correspondantes.

• *La dotation destinée au financement du transfert des charges*

Dans l'attente de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au transfert à l'Etat des dépenses de justice incombant actuellement aux collectivités locales, il était à craindre que ces dernières ne renoncent à des opérations d'équipement pourtant indispensables. Pour éviter cet inconvénient, l'article 64 du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 1982, une dotation spéciale sera attribuée par l'Etat aux

collectivités territoriales pour compenser notamment la charge du remboursement des emprunts souscrits par elles pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires :

— les crédits prévus au titre de cette dotation s'élèvent à 150 millions de F ;

— auxquels il convient d'ajouter 546 millions de F au titre des dépenses de fonctionnement faisant l'objet du transfert des charges.

Les perspectives de remboursement de leurs annuités d'emprunts devraient inciter les collectivités locales à confirmer leurs projets. Ainsi, grâce au concours financier de la Chancellerie (sur les crédits du chapitre 67-10) pourraient notamment être réalisés :

— la construction de la cité judiciaire de Meaux ;

— celle du tribunal d'instance de Gonesse ;

— l'extension des palais de justice de La Rochelle et de Tours (deuxième tranche) ;

— le relogement du tribunal d'instance, du conseil de prud'hommes et de certains services du tribunal de grande instance de Pontoise ;

— Les études ou les acquisitions foncières concernant les cités judiciaires de Dijon, de Saint-Denis de la Réunion, le nouveau palais de justice de Lyon ou l'extension du palais de justice de Marseille.

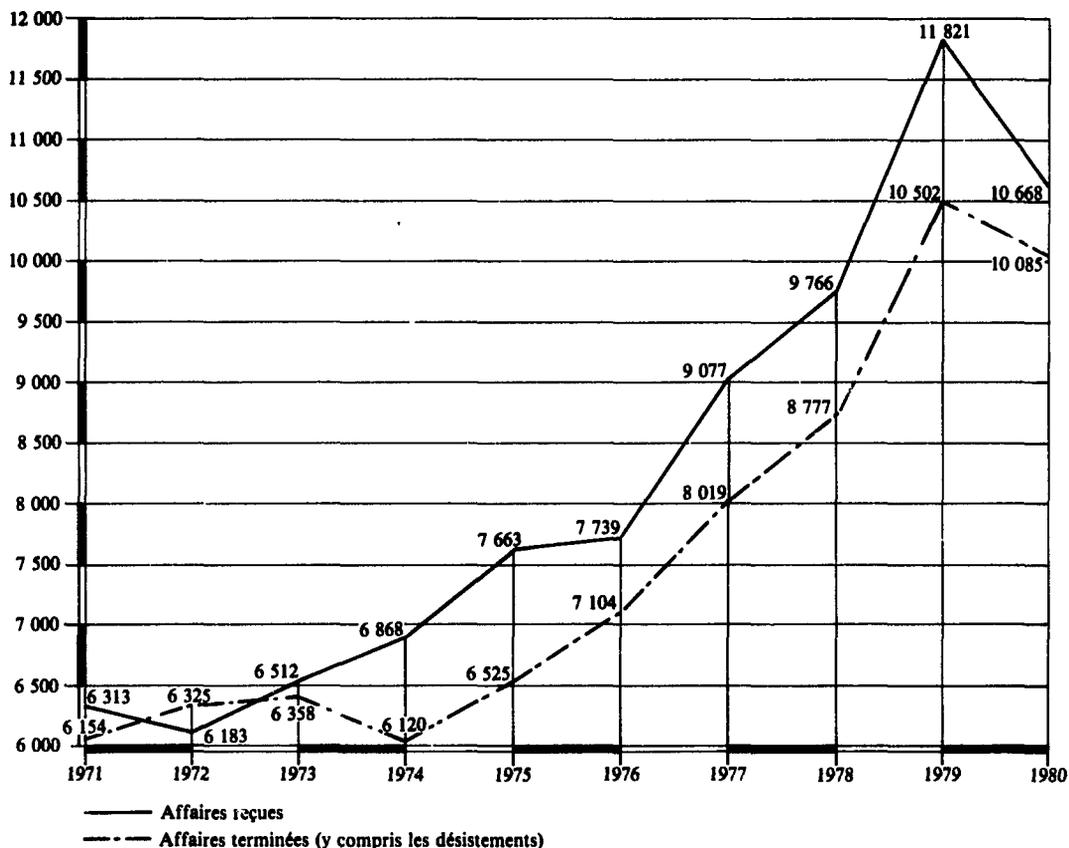
b) L'organisation et le fonctionnement des juridictions

• La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat

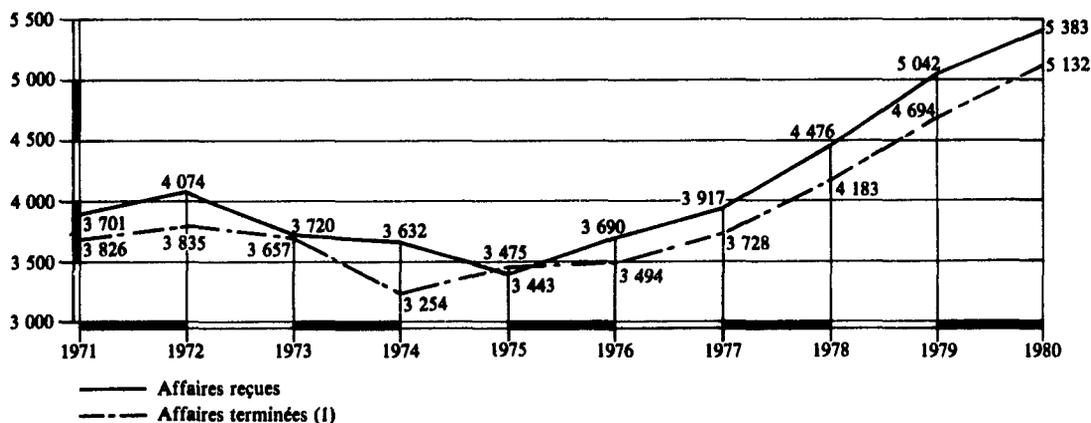
La **Cour de Cassation** joue un rôle éminent dans l'unification de la jurisprudence et l'interprétation de la règle de droit. Juge du droit et non du fait, la haute juridiction peut permettre par ses décisions de résoudre certaines difficultés nées de l'application de lois et règlements nouveaux ; parfois aussi, elle met à jour des incohérences ou des anachronismes qui font apparaître la nécessité d'une évolution législative ou réglementaire. Cependant, l'afflux de pourvois, particulièrement notable depuis une dizaine d'années, empêche la Cour de remplir ses missions dans des conditions satisfaisantes. Les membres de la Cour consentent un effort remarquable pour faire face au surcroît de travail qui leur est imposé. Néanmoins, malgré cet effort, force est de constater que le retard à juger l'ensemble des affaires reçues chaque année continue d'augmenter, ainsi qu'en témoignent les trois graphiques ci-dessous.

EVOLUTION DES POURVOIS DEVANT LA COUR DE CASSATION

1) Chambres civiles

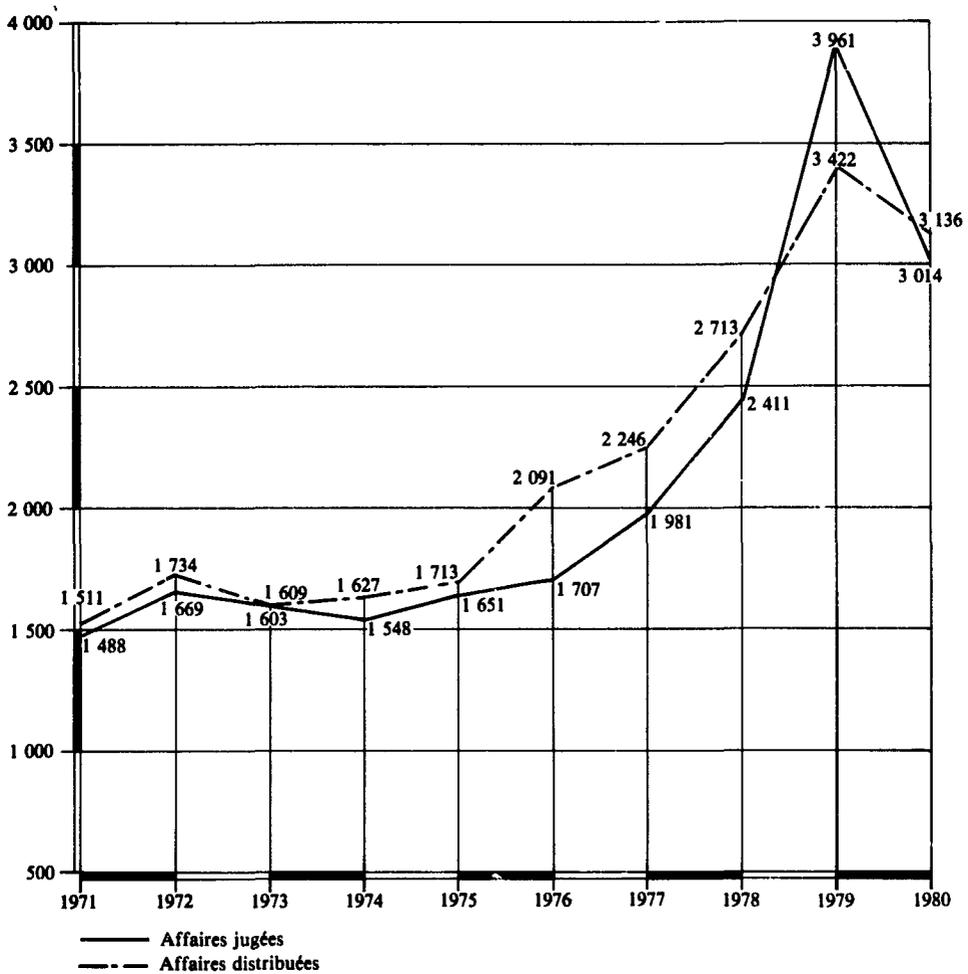


2) Chambre criminelle



(1) Ce chiffre est, en réalité, inférieur à celui des arrêts rendus, car la pluralité des demandeurs en cassation dans une même affaire impose à la Chambre criminelle de rendre plusieurs arrêts successifs dont seul le dernier met fin à l'affaire.

3) Chambre sociale



La diminution des affaires est due à la mise en place des conseils de prud'hommes qui ont fonctionné au ralenti au début de leur création. Tout laisse à penser qu'en 1981, on assistera à une explosion spectaculaire de pourvois nouveaux devant la Cour de Cassation.

La baisse tout à fait récente du nombre des pourvois portés devant la chambre sociale est de prime abord encourageante (le nombre de ces pourvois est en effet passé de 3 973 en 1979 à 2 781 en 1980). En réalité, de bonnes raisons donnent à penser que cette tendance ne sera pas durable. Comme l'indique le dernier rapport de la Cour de Cassation, portant sur l'année judiciaire 1980 : « Cette réduction du contentieux social (où les litiges du travail tiennent la place la plus importante) s'explique par la réforme des Conseils de Prud'hommes. La mise en place des nouvelles juridictions a connu quelques difficultés qui ont ralenti leurs activités. Mais toute laisse à penser que dans un

proche avenir, lorsque l'ensemble des Conseils de Prud'hommes fonctionnera normalement, l'on assistera à une nouvelle inflation des pourvois en ce domaine, annalogue à celle des années passées. »

Dans ces conditions, il faut trouver des remèdes valables pour le long terme. *L'accroissement du nombre des magistrats à la Cour de Cassation* (le budget de 1982 prévoit la création de deux postes de Conseillers référendaires) *ne peut constituer qu'une solution partielle*, car il serait inopportun, compte tenu de la mission particulière impartie à cette haute juridiction, placée au sommet de l'ordre judiciaire, d'accroître indéfiniment le nombre de ses membres. *Il est préférable de s'orienter dans la voie des réformes de procédure*. C'est ainsi que la loi du 6 août 1981 a réduit de 7 à 5 le quorum exigé pour les délibérations des formations du jugement, et a élargi par ailleurs les pouvoirs des formations restreintes. Les formations restreintes, créées par la loi du 3 janvier 1979, ne pouvaient que rejeter les pourvois irrecevables ou manifestement infondés. Elles pourront désormais, dans des affaires simples, rendre des arrêts de cassation.

Ces mesures seront sans doute insuffisantes. Une réforme d'ensemble de la cour de cassation, permettant de restreindre le nombre des pourvois et de moderniser les méthodes de travail, serait souhaitable. L'excellent rapport du Premier Président Schmelck, présenté au Garde des Sceaux en juin 1981, formule en ce sens un certain nombre de propositions dont il conviendrait d'étudier les possibilités de réalisation.

La seconde juridiction suprême qu'est le **Conseil d'Etat**, n'échappe pas à l'encombrement que subit l'ensemble des juridictions françaises. Depuis une dizaine d'années, et plus particulièrement depuis 1976, on enregistre une progression accélérée du nombre des recours :

- 3 881 affaires en 1975-1976
- 7 181 affaires en 1978-1979
- 10 000 affaires, vraisemblablement en 1980-1981.

Malgré l'augmentation du nombre des décisions rendues, grâce à un surcroît notable de travail fourni par les membres du Conseil d'Etat, le nombre des affaires en instance ne cesse de croître : de 8 943 au 15 septembre 1977, il est passé quatre ans plus tard (soit le 15 septembre 1981), à environ 15 000 (1).

(1) La mise en œuvre des lois sur la décentralisation risque d'accroître encore davantage le nombre des recours, en raison de l'extension du rôle des tribunaux administratifs dans le contrôle des actes des autorités locales.

Pour permettre à la haute instance de rattraper ce retard, le Gouvernement a déposé un projet de loi tendant à créer une nouvelle catégorie de membres de la section du contentieux : les référendaires au Conseil d'Etat. Les emplois de conseillers référendaires seraient réservés à des fonctionnaires titulaires, en détachement pour une durée non renouvelable de cinq ans, et nommés par décret sur proposition d'une commission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat. Selon les déclarations faites au Sénat par le Garde des Sceaux, lors de la discussion de ce projet déposé en premier lieu sur le bureau de notre assemblée (1), le recrutement, au titre du budget de 1982, de 20 référendaires au Conseil d'Etat, pourrait augmenter la capacité de jugement de celui-ci d'environ 2 000 affaires par an, dès l'an prochain. Par la suite, une dizaine d'emplois supplémentaires de conseiller référendaire pourraient être créés.

Ce texte adopté le 14 octobre dernier par le Sénat, sur le rapport de notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt, est en instance à l'Assemblée Nationale.

Au total, le budget du Conseil d'Etat s'élève à 94,58 millions F en 1982 au lieu de 77,3 millions F l'année précédente. Les mesures nouvelles permettront :

— la création de 25 emplois à la section du contentieux, y compris les 20 emplois nouveaux de référendaires au Conseil d'Etat (pour un coût de 3,2 millions F) ;

— la création de 15 emplois destinés à l'information du secrétariat de la section du contentieux (2 millions F) ;

— ainsi que la poursuite des travaux de modernisation des bâtiments du Palais-Royal (2,8 millions de francs d'autorisations de programme) et l'informatisation du greffe de la section du contentieux (1,3 million de francs d'autorisations de programme).

Cette opération d'informatisation, qui devrait aboutir en 1983, permettra une répartition optimale des dossiers, une spécialisation des instances d'instruction et une meilleure efficacité dans le suivi des procédures.

On note ainsi avec satisfaction que le Conseil d'Etat, de même que la Cour de Cassation, fait un usage judicieux des techniques informatiques, de nature, à côté des réformes de procédures, à permettre un allègement des méthodes de travail.

(1) J.O. Débats Sénat — Séance du 14 octobre 1981 — page 1974.

• *Les juridictions spécialisées*

Parmi les juridictions spécialisées, seuls les **conseils de prud'hommes** ont fait l'objet, dans la période récente, d'une réforme d'ensemble en vertu de la loi du 18 janvier 1979.

Pour la mise en œuvre de cette loi, les conseils de prud'hommes ont bénéficié jusqu'ici au total de *1 786 emplois de fonctionnaires* soit 1 701 emplois au titre des lois de finances pour 1979 et 1980, et 85 emplois au titre du collectif budgétaire de 1981. Ces 85 emplois qui se répartissent en : 30 secrétaires greffiers, 10 commis, 20 agents techniques de bureau et 25 agents de service, devraient être pourvus avant la fin de la présente année. Ils permettront :

— de créer, dans 24 conseils de prud'hommes, des postes de fonctionnaires dont les titulaires exerceront les fonctions de régisseurs d'avance en application de l'arrêté du 28 mars 1981 ;

— de supprimer le rattachement de certains petits secrétariats-greffes à un secrétariat-greffe limitrophe plus importante ;

— de renforcer les secrétariats-greffes de certains conseils dont l'activité avait augmenté de façon sensible ainsi que de créer des emplois d'agents de service à Paris et dans des conseils qui n'en possédaient pas encore.

Concernant les personnels, il faut se féliciter de la publication de l'ensemble des textes régissant leur statut. Le dernier texte paru est l'arrêté du 11 mai 1981 fixant le montant et les modalités du versement de l'indemnité prévue à l'article 70 du décret n° 79-1071 du 12 décembre 1979 portant statuts particuliers des greffiers en chef et secrétaires-greffiers des conseils de prud'hommes et fixant les dispositions transitoires relatives à l'intégration des secrétaires et secrétaires adjoints des conseils de prud'hommes.

Un décret vient également d'être publié (décret n° 81-818 du 1^{er} septembre 1981) modifiant le taux de compétences en dernier ressort des conseils de prud'hommes.

Quant au *conseillers prud'hommes*, ils bénéficient d'un ajustement de 7 millions de F de la dotation relative aux vacances qui leur sont allouées.

D'autres crédits de fonctionnement sont inscrits au titre de budget de 1982 tendant à la prise en charge par l'Etat de l'indemnisation des magistrats et greffiers qui participent au fonctionnement des conseils de prud'hommes d'Alsace-Moselle (0,5 million de F).

En matière d'équipement, les crédits suivants ont pu être dégagés :

1° la Chancellerie est intervenue pour la fourniture de locaux à hauteur de 13 millions de F en 1980 et de 10,5 millions de F en 1981, soit par l'octroi de subventions, au taux maximal autorisé de 30 %, soit par la prise en charge à 100 % des dépenses relatives aux travaux d'aménagement de faible importance.

2° le Ministère de la Justice est également intervenu pour aménager les locaux en mobilier et matériel technique permettant ainsi pour les deux années 1980 et 1981, l'équipement de 1 137 postes de travail, de 95 salles d'audience et de 212 salles de conciliations délibérés. Sur les 267 conseils (chiffre ne prenant pas en compte les conseils de prud'hommes d'Alsace-Moselle, soumis à un régime particulier), seuls 11 n'ont pu être équipés à ce jour en raison essentiellement de l'absence de locaux adaptés à leurs besoins.

Afin de poursuivre la réforme des juridictions prud'homales et de remédier à certaines de ces insuffisances, *le Ministère de la Justice a mis à l'étude un certain nombre de mesures* concernant notamment :

— le statut des conseillers prud'hommes, leur formation et le régime des vacations qui leurs sont allouées ;

— les ressorts, le siège, la circonscription et les effectifs des conseils.

En outre, une enquête a été lancée de façon à mieux cerner les problèmes de fonctionnement des conseils de prud'hommes. Compte tenu des retards importants actuellement constatés dans les procédures prud'homales, dès que cette enquête aura abouti, la Chancellerie envisage de constituer un organe de réflexion et de concertation pour définir les mesures à prendre. En tout état de cause, le conseil de prud'hommes de Paris ne devra faire l'objet d'aucun éclatement.

Le précédent Gouvernement avait déposé sur le Bureau du Sénat un projet de loi portant réforme des **tribunaux de commerce**. Pour étudier les modalités d'une réforme éventuelle, une commission vient d'être créée à la Chancellerie qui comprend des magistrats consulaires, des magistrats professionnels, des avocats ainsi que des professeurs de droit. Dès que cette commission aura établi son rapport, vraisemblablement dans le courant de l'année prochaine, la Chancellerie procédera à une large concertation avec l'ensemble des parties intéressées.

• *Les cours et tribunaux*

L'inflation contentieuse est un phénomène que les juridictions du premier degré et d'appel connaissent au même titre que la cour de Cassation, le Conseil d'Etat ou les juridictions spécialisées. Pour remédier à l'afflux des recours, il n'est pas envisageable de dénier à quelque catégorie que ce soit le droit d'agir en justice. Une telle limitation apportée aux possibilités de recourir au juge serait d'ailleurs contraire à nos principes fondamentaux, comme vient de le confirmer le Conseil constitutionnel dans une décision du 2 décembre 1980. Selon cette décision, le droit d'accès au juge constitue l'une des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Son « libre exercice, affirme le Conseil constitutionnel, relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution ».

Il n'est pas plus convenable de mettre en œuvre des mesures de dissuasion, notamment financières. La tendance actuelle est au contraire d'élargir le champ de l'aide judiciaire afin que l'insuffisance de ressources ne constitue plus un obstacle à la saisine des juridictions.

Dans ces conditions, les remèdes consistent :

1° en un renforcement des moyens des juridictions (augmentation des effectifs, modernisation des méthodes de travail par recours, en particulier, aux techniques informatiques),

2° en une réforme des procédures et de la répartition des compétences entre juridictions.

A cet égard la **modification récente des taux de compétences des tribunaux d'instance et de grande instance en matière civile** (de même que des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes) par le décret du 1^{er} septembre 1981, semble une mesure opportune. Ce décret a porté de 3 500 à 10 000 F le taux de compétences en dernier ressort du tribunal de grande instance, ainsi que de 3 500 F à 7 000 F et de

10 000 à 20 000 F les taux de compétences en dernier ressort et à charge d'appel des tribunaux d'instance. Le fait que le tribunal d'instance statue à juge unique permet d'espérer de cette mesure un allègement des tâches des juridictions civiles.

Par ailleurs, le bilan positif de l'expérience de l'institution à Paris d'une **chambre des urgences** a incité la Chancellerie à lancer en 1980 une enquête auprès des chefs de Cours d'appel pour leur demander si de telles chambres avaient été constituées au sein de leur cour ou des tribunaux de grande instance de leur ressort. Il résulte de cette enquête qu'un faible écho a été recueilli par cette expérience, non pas qu'elle soit critiquée, bien au contraire, mais en raison essentiellement de l'insuffisance des effectifs.

Dans ces conditions la Chancellerie étudie actuellement les moyens de généraliser cette institution afin d'accélérer le règlement des affaires les plus urgentes ou les plus simples.

Enfin, il convient de mentionner une expérience à l'étude, qui n'a pas pour objet de réduire l'augmentation des requêtes, mais qui pourrait le cas échéant avoir cette conséquence. Cette expérience s'inscrit dans le cadre de la planification.

Associé à la préparation du **plan intérimaire de deux ans** au sein du Groupe administratif « Vie Quotidienne », le Ministère de la Justice a fait retenir le principe de la mise en œuvre, à titre expérimental, de trois actions tendant à mieux adapter l'institution judiciaire à la période actuelle de changement social. L'une de ces actions, en matière de consommation, de logement et d'environnement, est destinée à améliorer le fonctionnement de la justice quotidienne. L'objectif est, tout en poursuivant la politique d'amélioration de l'accès à la justice, d'établir des procédures amenant les citoyens à régler eux-mêmes leurs conflits. Ainsi seraient-ils dispensés d'engager une action contentieuse dont l'issue n'est jamais pleinement satisfaisante pour l'une comme pour l'autre partie, ne serait-ce qu'en raison des délais nécessaires au règlement définitif du litige.

Au titre de cette action expérimentale, dans 6 ou 8 circonscriptions dotées de juridictions aux moyens suffisants, seraient mis en place des groupes d'animation réunissant des magistrats et des justiciables organisés au sein d'associations de consommateurs, de producteurs... Ces groupes auraient pour mission de faciliter le règlement des litiges, en amont de la justice, mais en référence à ses décisions. Ils devraient également s'attacher à une meilleure diffusion des décisions judiciaires et à l'amélioration de l'information juridique.

Ces actions seraient placées sous le contrôle d'un groupe interministériel constitué entre les diverses administrations intéressées et le Ministère de la Justice.

Une autre expérience intéressante, non plus à l'étude mais en cours, est menée depuis le 15 septembre dernier, afin de rechercher les conditions les meilleures d'une **extension des pouvoirs des assemblées générales de juridictions**. Elle se déroule dans une vingtaine de cours et tribunaux :

- 4 cours d'appel (Agen — Amiens — Bordeaux — Nancy).

- 7 tribunaux de grande instance (Grasse — Mulhouse — Lille — Evry — Meaux — Bayonne — Dieppe), et dans quelques tribunaux d'instance (un ou deux tribunaux d'instance de grande ou moyenne importance par ressort de tribunal de grande instance expérimental).

Pendant la durée de l'expérience, les chefs des juridictions concernées réunissent systématiquement les assemblées générales (composées des magistrats et des fonctionnaires de la juridiction) avant de prendre les décisions d'administration judiciaire qui leur incombent en vertu de leurs pouvoirs propres (notamment, répartition des magistrats dans les chambres et services de la juridiction, fixation des jours et heures d'audience...).

Au vu des résultats de cette expérience, dont l'intérêt majeur est d'assurer la participation des magistrats et fonctionnaires à la gestion de la juridiction, un projet de décret modifiant la réglementation actuelle pourrait être élaboré.

3. — L'accès à la justice et les droits de la défense (1)

a) *L'accès à la justice*

- *L'aide judiciaire*

Tous les pays développés connaissent aujourd'hui des systèmes d'aide judiciaire. En France, un tel système a vu le jour dès la II^e République en vertu d'une loi de 1851 qui, sous la dénomination d'assistance judiciaire, a institué une aide gratuite aux « indigents », tant en matière civile, correctionnelle que criminelle. Cependant, le bénéfice

(1) L'intérêt que présentent ces questions a incité notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt à prendre l'initiative de la création au Sénat d'un intergroupe d'étude sur l'accès à la justice et les droits de la défense. Cet intergroupe, présidé par M. Dreyfus-Schmidt, compte M. Léon Jozeau-Marigné, président de la Commission de lois, parmi ses vice-Présidents.

de l'assistance judiciaire était limité par la récupération des frais sur l'assisté perdant au procès. Ce système, fondé sur les notions d'indigence et de charité ne correspondait plus aux préoccupations d'une société moderne. C'est pourquoi la loi du 3 janvier 1972 lui a substitué un régime d'aide judiciaire fondé sur trois principes essentiels :

1°) une définition objective des conditions de ressources exigées des candidats à l'aide judiciaire,

2°) l'institution d'une aide partielle, à côté de l'aide totale, pour les personnes dont les ressources excèdent les plafonds d'aide totale,

3°) la répartition de la charge de l'aide sur la collectivité et non plus sur les seuls auxiliaires de justice, ceux-ci percevant de la part de l'Etat une indemnisation. Aucun système d'indexation n'était prévu, les plafonds de ressources ainsi que l'indemnité allouée aux avocats devant être périodiquement réévalués par la loi. Ce système a sans conteste permis une démocratisation de l'accès à la justice. Cependant, depuis 1979, on observe une diminution du nombre des demandes d'admission à l'aide judiciaire de même que de celui des admissions elles-mêmes. En effet, pour l'année 1980, le nombre des demandes a été de 182 627 (contre 185 586 en 1979) ; celui des admissions s'élevant à 130 331 (contre 135 439 en 1979), dont 99 499 (contre 103 047 en 1979) pour l'aide judiciaire totale et 30 832 (contre 32 392 en 1979) pour l'aide judiciaire partielle.

Cette diminution n'est pas seulement due à l'absence de réévaluation des plafonds de ressources dans le budget de 1980. Elle traduit également une inadaptation du système qui ne donne pas satisfaction, tant du point de vue des bénéficiaires éventuels que de celui des avocats appelés à apporter leurs concours.

Tout d'abord, les plafonds de ressources n'ont pas été réévalués dans des proportions correspondant à l'augmentation du coût de la vie. Notamment, ils ont été maintenus au même niveau entre 1978 et 1981. Il en est résulté une diminution du nombre des admissions à l'aide judiciaire totale et une augmentation des admissions à l'aide judiciaire partielle et des rejets.

Face à cette situation, les bureaux d'aide judiciaire ont eu tendance à faire un large recours à l'article 16 de la loi du 3 janvier 1972 qui prévoit la possibilité « à titre exceptionnel » d'octroyer le bénéfice de l'aide judiciaire à des justiciables dont les revenus excèdent les plafonds fixés par la loi. Une telle pratique n'est pas saine et en tout cas elle révèle une insuffisante corrélation entre l'évolution des plafonds

de ressources et l'augmentation du coût de la vie. Dans ces conditions, il semble que la suggestion exprimée dans le rapport présenté au nom de votre commission par M. Jacques Thyraud, sur le budget de la justice pour 1980, devrait être retenue. Ce dernier suggèrerait une indexation des plafonds, le cas échéant sur le SMIC ou sur tout autre paramètre significatif de l'évolution du niveau de vie.

La seconde critique que l'on peut formuler à l'encontre du système actuel de l'aide judiciaire tient à l'**excessive complexité des procédures d'admission**. Le contrôle a priori effectué par les bureaux d'aide judiciaire qui apprécient le bien-fondé de la demande en fonction des ressources de l'année antérieure, apparaît comme trop rigide. Par ailleurs, les imprimés de demande, encore souvent incomplètement remplis, exigeraient de nouveaux efforts de simplification.

Comme l'a souligné le garde des Sceaux lors de son audition devant la Commission des Lois sur le budget de son département ministériel pour 1982, **il n'est pas normal qu'à notre époque la charge de l'aide judiciaire repose principalement sur une seule profession et, au sein de cette profession, sur les plus jeunes de ses membres**. Tel est le cas, en effet, aujourd'hui, compte tenu du taux dérisoire des indemnités allouées aux avocats. Ces indemnités ne permettent pas dans la très grande majorité des cas, de couvrir les frais du dossier. De plus l'élévation des plafonds de l'aide judiciaire depuis 1972 a été supérieure à celle de l'indemnité forfaitaire versée aux avocats, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

	1972	1982	Pourcentage d'augmentation 1972/1982
Aide totale	900	2 800	+ 211 %
Aide partielle	1 500	4 650	+ 210 %
Indemnité versée aux avocats	600	1 730	+ 188,3 %

L'insuffisance du régime d'indemnisation des avocats présente d'autant plus d'inconvénients que certains contentieux (en particulier en matière de droit de la famille, d'actions en dommages-intérêts à la suite d'accidents de la circulation ainsi qu'en matière prud'homale) sont aujourd'hui réglés essentiellement dans le cadre du secteur aidé (1).

(1) Dans de nombreux barreaux, 70 à 80 % des affaires relevant du contentieux de la famille donnent lieu à l'application du système de l'aide judiciaire.

En outre, il existe un intervalle de temps excessif entre la désignation de l'avocat commis et le versement de l'indemnité à laquelle il a droit. En effet, ce versement ne peut être effectué, en vertu de l'article 86 du décret du 1^{er} septembre 1972 pris pour l'application de la loi du 3 janvier, qu'après le prononcé du jugement sur le fond. Aucun système d'avances n'est prévu au bénéfice de l'avocat.

Le système d'indemnisation des avocats est non seulement peu satisfaisant mais encore il comporte des lacunes :

— l'aide judiciaire demeure limitée au domaine civil, les commissions d'office en matière pénale n'étant toujours pas rémunérées malgré l'accord de principe donné par la Chancellerie ;

— par ailleurs, la consultation juridique (dont les avocats n'ont d'ailleurs pas le monopole) reste exclue de l'aide judiciaire.

Ces constatations ne dispensent pas de reconnaître qu'un effort financier important a été consenti dans le budget de cette année en faveur de l'aide judiciaire. L'article 89 du projet de loi de finances pour 1982 prévoit en effet une réévaluation de 33 %, aussi bien des plafonds de ressources que de maximum de l'indemnité allouée aux avocats (1). Le tableau ci-contre retrace l'évolution du montant des plafonds de ressources et de l'indemnité versée aux avocats depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 1972 jusqu'au budget de 1982 :

Relèvement des plafonds de ressources et de l'indemnité forfaitaire versée aux avocats en matière d'aide judiciaire (1972-1982)

	1972 (Loi 3.1.72) (Décret 1.9.72)	1975 janvier	1976 juin	1978 janvier	1981 janvier	1982 (projet) janvier
Aide totale	900	1 350 (+ 50 %)	1 500 (+ 11,1 %)	1 620 (+ 8 %)	2 100 (+ 30 %)	2 800 (+ 33 %)
Aide partielle	1 500	2 50 (+ 50 %)	2 500 (+ 11,1 %)	2 700 (+ 8 %)	3 500 (+ 30 %)	4 650 (+ 33 %)
Indemnité aux avocats ..	600	800 (+ 33 %)	1 000 (+ 25 %)	1 080 (+ 8 %)	1 300 (+ 20 %)	1 730 (+ 33 %)

(1) Toutefois, c'est précisément l'importance du relèvement des plafonds de ressources qui va accroître les charges qui pèsent actuellement sur les avocats, au titre de l'aide judiciaire.

Les crédits destinés au financement de ces mesures s'élèvent à 143 millions de F au lieu de 108 millions de F inscrits dans le budget de 1981. Quelque méritoire que soit cet effort financier, il est temps que notre pays se dote d'un système moderne d'aide légale. A cet égard, votre rapporteur souscrit entièrement aux propositions récemment formulées par l'Action nationale des Barreaux (1) qui sont au nombre de quatre :

1. Extension de l'aide légale au domaine pénal ainsi qu'à celui de la consultation juridique ;

2. Substitution d'une véritable rémunération des avocats au système indemnitaire actuel ;

3. Réforme de la procédure d'admission à l'aide judiciaire permettant de respecter intégralement le principe du libre choix de l'avocat ;

4. Institution d'un organe de financement de l'aide judiciaire géré, sous le contrôle de l'Etat, par la profession d'avocat (Il pourrait s'agir d'un organisme analogue à celui récemment mis en place pour le financement de la formation professionnelle des futurs avocats) (2).

• *La réforme de la procédure civile*

L'amélioration de l'accès à la justice civile exige des textes clairs et précis. Les récents décrets qui ont modifié le Code de procédure civile devraient permettre en ce sens de faciliter l'information des justiciables et l'accès des citoyens à la justice.

Le dernier texte paru est le décret n° 81-500 du 12 mai 1981 qui a complété le nouveau code de procédure civile par un Livre III consacré aux procédures spéciales à certaines matières (divorce — autorité parentale — tutelle — nationalité — injonction de payer — etc.) et par un Livre IV relatif à l'arbitrage.

L'entrée en vigueur du Livre III est prévue pour 1982. Ce livre constitue essentiellement une œuvre de codification de dispositions déjà en vigueur mais les procédures introduites ont été harmonisées avec les dispositions générales du nouveau code de procédure civile dans le sens de l'allègement et de la simplification.

(1) L'action nationale des Barreaux est un organisme, à caractère non officiel, qui regroupe les trois syndicats d'avocats, le Barreau de Paris et la Conférence des batonniers.

(2) Ces principes rejoignent ceux retenus par une proposition de loi qu'avait présentée M. Raymond Forni et les membres du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale en avril 1980 (proposition de loi A.N. n° 111, 6^e législature, « tendant à assurer, pour tous les Français et Françaises, l'égalité d'accès au droit et à la justice »).

• *Les droits des victimes*

Le système d'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction, mis en place par la loi du 3 janvier 1977, a constitué un premier pas vers la reconnaissance d'un droit plus général des victimes à obtenir réparation du préjudice qu'elles ont subi.

Le budget de 1982 prévoit un crédit de 12 millions de F, en augmentation de 20 % sur les crédits de l'an dernier au titre de ce système d'indemnisation. En fait, celui-ci s'avère d'application limitée. Les statistiques révèlent une diminution de la charge budgétaire globale résultant de l'indemnisation (le montant total des indemnités versées en 1980 s'est élevé à 6,2 millions de F contre 8,2 millions de F l'année précédente). L'indemnité moyenne octroyée a subi la même évolution : elle est passée de 70 000 F en 1979 à 64 000 F en 1980, en raison principalement d'une diminution des recours constatée en 1980.

L'extension des possibilités d'indemnisation par l'article 98 de la loi du 2 février 1981 (renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes), aux victimes d'un vol, d'une escroquerie ou d'un abus de confiance pourrait laisser entrevoir une augmentation du nombre des demandes présentées aux commissions d'indemnisation. Mais en fait, il semble que l'échec relatif de la réforme réside moins dans son champ d'application limité que dans le manque d'information des intéressés.

Votre rapporteur souhaiterait que la Chancellerie entreprenne une action pour mieux faire connaître ce système et envisage les moyens de sa généralisation au bénéfice de toutes les victimes d'infractions pour peu qu'elles soient de condition modeste.

L'élaboration par la Chancellerie d'un guide des droits des victimes constitue à cet égard une heureuse initiative.

b) *Les droits de la défense*

• *Le rôle des avocats*

Le Conseil constitutionnel, à maintes reprises, a affirmé la valeur constitutionnelle du principe des droits de la défense tant en matière judiciaire qu'en matière administrative. Par ailleurs, de plus en plus, le

législateur tend à reconnaître au citoyen face à l'Administration des garanties identiques à celles traditionnellement accordées au justiciable. On en citera deux exemples récents :

1° La loi du 19 juillet 1977 sur la répression des ententes a prévu d'accorder aux entreprises intéressées des garanties de défense devant la commission de la concurrence, la loi disposant qu'« en toute hypothèse, la procédure devant cette commission devait avoir un caractère pleinement contradictoire ».

2° La loi du 29 octobre 1981 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France affirme non seulement que l'étranger qui fait l'objet d'une proposition d'expulsion a droit à l'assistance d'un conseil, mais encore elle permet audit étranger de solliciter, lorsqu'il est appelé à comparaître devant la commission d'expulsion, le bénéfice de l'aide judiciaire (l'octroi de l'aide judiciaire dans une procédure à caractère administratif est une mesure sans précédent).

Les avocats, dont la mission est d'assurer la défense des personnes, ne peuvent qu'approuver l'extension du champ des droits de la défense. Cependant, ils ont tout lieu de s'inquiéter de propositions récemment évoquées de confier à certaines associations le droit de représenter les parties devant des juridictions. Votre Rapporteur est extrêmement réservé vis-à-vis de ces propositions. Il est donc heureux que le Garde des Sceaux, lors de son audition devant votre commission des lois, ait considéré que s'il était bon que les associations participent aux missions du service public de la Justice, elles ne devaient pas, néanmoins, se substituer aux avocats, dont le statut garantit la compétence et la responsabilité.

Pour améliorer les conditions d'exercice des droits de la défense, trois réformes devraient être envisagées dont le principe a d'ailleurs déjà été retenu par le Sénat :

1° il conviendrait de modifier l'article 25 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques pour renforcer les garanties accordées aux avocats en cas de fautes professionnelles commises à l'audience (1).

2° Il paraîtrait logique d'affirmer le droit des avocats à obtenir la copie des dossiers pénaux dont ils ont la charge à chaque fois qu'une information est ouverte (à l'heure actuelle, en vertu du 4^e alinéa de l'article 197 du Code de procédure pénale, introduit par la loi sécurité et liberté, ce droit n'est reconnu aux conseils que lorsqu'un dossier est soumis à la chambre d'accusation).

(1) Une proposition de loi prévoyant une telle réforme a été adoptée par le Sénat sur le rapport de M. Charles de Cuttoli.

3° Une autre réforme opportune en matière de procédure pénale consisterait à allonger les délais de consultation des dossiers d'instruction par les avocats. (Le délai de 24 heures prévu à l'article 118 du Code de procédure pénale est notoirement insuffisant) (1).

• *La formation des futurs avocats*

Le décret n° 80.234 du 2 avril 1980 a profondément modifié les conditions d'accès à la profession d'avocat et les modalités de la formation des futurs avocats. Ce décret porte la durée d'études nécessaire pour l'accès à cette profession de quatre à cinq ans, ce qui met, en la matière, les avocats à égalité avec les magistrats. Cette formation, sanctionnée par un nouveau certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA), est assurée après l'obtention de la maîtrise en droit par les centres de formation professionnelle d'avocats (CFPA), pour une période de 12 mois. Les examens d'entrée dans ces centres ont lieu actuellement.

Cette réforme posait deux problèmes :

- Comment la financer ?
- Comment organiser la scolarité dans les CFPA ?

Le problème du **financement de la formation** a été résolu par la concertation entre le Ministère de la Justice et la Profession. Les principes retenus à l'issue de cette concertation constituent la « carte des CARPA » (2) qui établit les engagements réciproques de l'Etat et de la profession intéressée. Deux principes essentiels figurent dans cette charte :

1°) Chacune des parties intéressées participe pour moitié aux dépenses engagées au titre de la formation professionnelle des avocats, le montant de la subvention de l'Etat étant calculé pour permettre non seulement le fonctionnement des C.F.P.A., mais également l'attribution éventuelle de bourses délivrées par les conseils d'administration de ces centres ;

2°) La profession gère elle-même l'ensemble des fonds destinés à la formation professionnelle. A cet effet, un organisme, regroupant les représentants des ordres, des CARPA et des CFPA, a été créé sous la forme d'une association de la loi de 1901. Dénommée INFORBA (Ins-

(1) Une modification en ce sens de l'article 118 du code pénal a été adoptée dans le cadre d'une proposition de loi sur le rapport de M. Charles de Cuttoli.

(2) Caisses de règlement financier de la profession d'avocat.

titut national de gestion pour la formation professionnelle du barreau), cette association est soumise au double contrôle d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur financier.

Pour l'année 1982, le budget de la justice comporte, au chapitre 46-11, l'inscription d'un crédit de 9,9 millions de francs représentant la participation de l'Etat. Les crédits correspondant à l'attribution de bourses à certains stagiaires sont triplés. De plus, est prévue au budget des services généraux du Premier Ministre, l'inscription d'un crédit représentant la rémunération de 200 futurs avocats, ayant la qualité de stagiaire de la formation professionnelle.

Bien que ces crédits soient sensiblement accrus par rapport à ceux inscrits au budget de 1981, les calculs établis par les organisations professionnelles intéressées et le barreau de Paris, sur la base d'une prévision d'un millier d'élèves, donnent à penser que les financements prévus seront insuffisants (1).

Si tel était le cas, sans doute faudrait-il inscrire des crédits supplémentaires dans le prochain collectif budgétaire.

Certaines critiques avaient été formulées par la profession sur les modalités de la formation prévues par le décret du 2 avril 1980. Elles ont conduit le Gouvernement à y apporter, par un décret du 28 septembre 1981, des aménagements consistant :

— à renforcer la participation des futurs avocats à la vie professionnelle, en les autorisant à prendre la parole à l'audience, avec la permission du président et sous le contrôle de leur maître de stage ;

— à réduire les aléas de l'examen final du certificat d'aptitude en instituant une sorte de livret scolaire devant être pris en compte par le jury, pour le cas où le candidat non admis aurait obtenu des notes proches de celles de l'admission ;

— à faire une place aux futurs avocats au conseil d'administration des centres, à l'instar de ce qui est prévu dans les établissements universitaires ;

— enfin, à supprimer le caractère éliminatoire de la note de langue étrangère (2).

(1) Ces calculs ont été établis à partir d'une évaluation du coût de la formation égal à 20.000 frs par élève avocat.

(2) Ce qui peut être considéré comme regrettable compte tenu de la nécessité pour les avocats de faire face à la concurrence de leurs confrères européens.

• *Le statut économique et financier des auxiliaires de justice*

Le fait que les trois organisations professionnelles d'avocats (2) aient toutes consacré leurs derniers congrès au thème de l'évolution de leur statut économique traduit le malaise d'une profession qui s'interroge sur son avenir. Ce malaise est essentiellement dû à la constatation de la dégradation de la situation financière de nombre d'avocats : 15.170 avocats recensés au 31 décembre 1980, la majorité (soit plus de 60 %), percevait un revenu annuel inférieur à 100.000 frs.

Par ailleurs, les cabinets d'avocats supportent des frais généraux de plus en plus lourds. D'après une étude statistique effectuée pour l'année 1973 par le Barreau de Paris, ces frais représentaient un pourcentage compris entre une moyenne de 35 % (pour un avocat qui débute avec un personnel dactylographique employé à mi-temps) et de 80 % (pour un avocat membre d'une société civile professionnelle). Dans la majorité des cas, ils s'élèvent à 50 % du chiffre d'affaires.

Pour permettre aux avocats de faire face à l'augmentation de leurs charges, il conviendrait d'envisager un aménagement de leur statut fiscal. A l'heure actuelle, les avocats sont soumis, en matière d'imposition directe, à des régimes différents en fonction de l'importance de leurs revenus :

— le régime du forfait, lorsque le revenu annuel est faible ;

— le régime de la déclaration contrôlée assorti d'une possibilité d'adhésion à une association de gestion agréée lorsque leur revenu est inférieur à un plafond fixé à 773.000 francs à l'heure actuelle, et porté à 900.000 francs dans le présent projet de loi de finances.

Cette adhésion ouvre droit au bénéfice d'abattements fiscaux de 20 à 10 % selon les tranches de revenus considérées. Le bénéfice de l'adhésion à une association agréée constitue un droit acquis qui est maintenu, même si, dans les années postérieures à l'adhésion, les revenus de l'intéressé viennent à dépasser le plafond fixé par la loi (article 6-V de la loi de finances n° 80-30 du 18 janvier 1980).

— Les avocats qui ne sont pas membres d'une association agréée ne bénéficient quant à eux d'aucun abattement fiscal.

(2) La Confédération syndicale des avocats (C.S.A.), la Fédération nationale des unions des jeunes avocats (F.N.U.J.A.) et le syndicat des avocats de France (S.A.F.).

Il serait équitable de rapprocher, autant que peut se faire, le régime fiscal des avocats de celui des salariés.

Mais la revalorisation du statut économique et financier de la profession d'avocat dépend aussi des intéressés. Ceux-ci ont le devoir de chercher à s'adapter aux nouveaux besoins des justiciables, particulièrement importants, en matière de consultations juridiques (or ces consultations sont essentiellement assurées aujourd'hui par les conseils juridiques, les associations...). L'action menée en concertation avec la ville de Paris, par l'ordre des Avocats du Barreau de Paris qui organise des services de consultations juridiques gratuites dans les mairies annexes est à cet égard exemplaire.

La profession d'avocat se doit également de lutter contre la concurrence étrangère qui se manifeste au niveau européen. Cette exigence est d'ailleurs, selon les propos tenus par le Garde des Sceaux devant le Sénat (1), l'un des motifs essentiels de la réforme de la formation professionnelle des avocats.

Ce problème revêt une particulière acuité dans la période actuelle, au moment où des discussions sont en cours au niveau européen au sujet de la directive des communautés relative à la liberté de prestations de services.

La France a les moyens de prendre une part active à ces discussions, les avocats français ayant la possibilité de faire entendre leur voix au sein de la Commission consultative des Barreaux européens (CCBE) (créée d'ailleurs à l'initiative de la France). La CCBE, qui fédère les délégations des dix barreaux de l'Europe a d'autant plus d'audience qu'elle est reconnue par la Commission de Bruxelles comme le seul organisme européen chargé des liaisons entre la Communauté et lesdits barreaux. Il est regrettable que, contrairement à d'autres pays (notamment la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale) qui contribuent au financement des déplacements et des travaux de leur délégation, la France n'accorde aucune subvention à sa délégation. Votre Commission insiste pour que des crédits soient dégagés, dès 1982, pour permettre à la délégation française de faire face aux frais exposés par elle.

*
* *
*

(1) Déclaration de M. Robert BADINTER, Garde des Sceaux, en réponse à une question orale de M. Charles LEDERMAN J.O. Débats Sénat, Séance du 16 juillet 1981, page 915.

B. — L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

1. — LES HOMMES

a) *Les effectifs et les conditions de travail*

- *Des effectifs renforcés*

Il est créé, au titre du budget de 1982, 790 emplois (dont 84 assistantes sociales et infirmières, au titre des services extérieurs communs et 7 emplois affectés au service informatique de l'administration centrale).

La répartition de ces emplois, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après, marque tout l'intérêt porté par les pouvoirs publics au milieu ouvert, en particulier à la probation, considérée comme un moyen d'éviter l'effet désocialisant de la prison.

MESURES	Personnel direction	Personnel adminis.	Personnel surveillance	Personnel socio-éducatif	Personnel technique	Infirmières	Contrac.	TOTAL
Mise en service (M.A. Lorient, C.P. Draguignan)	2	28	102	12	12	6	—	162
Renforcement :								
Milieu fermé	—	29	413	11	5	—	1 (a)	459
milieu ouvert	—	42	—	103	—	9	—	154
travail pénal	—	—	—	—	6	—	—	6
informatique	—	7	—	—	—	—	2	9
TOTAUX	2	106	515	126	23	15	3	790

(a) 1 médecin assistant à temps partiel.

Ces emplois nouveaux s'ajoutent aux 600 emplois créés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1981, qui se décomposent comme suit :

- 50 emplois de personnel administratif,
- 420 agents de surveillance,
- 46 éducateurs,
- 30 agents du personnel technique,
- ainsi que 32 assistantes sociales et 22 infirmières au titre des services extérieurs communs.

Des concours sont actuellement organisés pour le recrutement d'élèves surveillants, d'éducateurs et de commis, ces nouveaux agents devant être nommés avant la fin de l'année. Cependant, compte tenu des délais nécessaires à leur formation, ils ne seront effectivement en place dans les établissements qu'au mois de mars 1982. Les éducateurs, dont la scolarité est de deux ans, ne pourront quant à eux être affectés avant 1984. Quels que soient les délais nécessaires à l'affectation des agents, grâce à l'effort accompli, les effectifs budgétaires du personnel pénitentiaire en 1982 seront de 15 605, répartis selon le tableau ci-après :

EFFECTIF BUDGÉTAIRE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES ET DES SERVICES EXTÉRIEURS COMMUNS AFFECTÉS SOIT EN ÉTABLISSEMENT, SOIT EN COMITÉ DE PROBATION ET D'ASSISTANCE AUX LIBÉRÉS		
(Personnels d'administration centrale exclus)		
	1981*	1982* (prévus)
Services pénitentiaires (action 04) :		
Personnel de direction	216	218
Personnel administratif et d'intendance	1 155	1 304
Personnel éducatif et de probation	636	739
Personnel technique et de formation professionnelle ..	331	375
Personnel de surveillance	11 144	12 079
Agents contractuels	272	283
Sous-total	13 754	14 998
Services extérieurs communs (action 01) :		
Assistances sociales	374	443
Infirmiers	149	164
Sous-total	523	607
TOTAL GÉNÉRAL.....	14 277	15 605
* Loi de finances initiale.		

Cet effort notable de créations d'emplois devra être poursuivi, voire amplifié, ces prochaines années, d'autant que la réduction de 2 heures de l'horaire hebdomadaire de travail dans la fonction publique dès le 1^{er} janvier 1982 accroîtra les besoins en personnel. Dans un premier temps, on peut envisager de satisfaire ce besoin par le recours à des heures de travail supplémentaires, pour lesquelles toutefois il est nécessaire de prévoir des crédits.

- *Des conditions de travail améliorées*

Quoi qu'il en soit, l'accroissement des effectifs en milieu fermé combiné avec la diminution de la population pénale, à la suite de la loi d'amnistie du 4 août 1981 et de la grâce présidentielle collective du 14 juillet, ne peut qu'entraîner des effets bénéfiques sur les conditions de travail des personnels, en particulier des surveillants d'établissements.

Le personnel de surveillance aura augmenté de près de 1 000 emplois en un an dont 420 au titre du collectif budgétaire de 1981 et 515 au titre du budget de 1982.

Dans le même temps, la population pénale aura diminué du quart, passant de 42 000 détenus en juillet 1981 à 32 000 environ (y compris l'outre-mer) à l'heure actuelle (1).

La libération de plusieurs milliers de détenus aura ainsi permis de réduire considérablement l'encombrement de nos prisons, dont la capacité théorique totale est d'environ 28 000 places.

Non seulement il n'est résulté de la libération de nombreux détenus aucune augmentation du taux de la criminalité, mais encore la diminution du nombre des personnes incarcérées a permis une nette amélioration du climat régnant dans les prisons. Cela est dû à l'évolution du rapport entre le nombre des surveillants et celui des détenus qui s'approche ainsi désormais de la norme souhaitable : égal à 3,63 au 1^{er} janvier 1981, il n'était plus que de 2,67 au 1^{er} septembre de la même année.

Moins soucieux de se prémunir contre des incidents éventuels qu'engendre l'atmosphère tendue qui est inévitablement celle des établissements surencombrés, les surveillants peuvent mieux se consacrer

(1) Ce chiffre était de 30 850 détenus au 1^{er} septembre 1981 ; l'augmentation rapide constatée depuis lors résulte du nombre élevé de peines d'emprisonnement prononcées.

à leur mission de surveillance et de contacts humains. Or, on ne dira jamais assez combien ce rôle de contact humain avec les détenus est essentiel pour préparer la réinsertion sociale de ces derniers à la sortie de prison.

Comme le souligne fort justement un magistrat : « la permanence du personnel pénitentiaire, accompagnée d'un contact direct et quotidien avec les détenus confère à ces hommes un rôle central pour assurer le fonctionnement de tout le système pénitentiaire » (1).

Votre commission tient ici à rendre hommage au dévouement de l'ensemble du personnel pénitentiaire dont les tâches contraignantes et délicates sont trop souvent ignorées. Il convient de rappeler également que les surveillants qui ne peuvent être armés pour des raisons aisément compréhensibles, sont exposés à des risques qu'ils ont toujours assumés avec dignité.

b) La formation et le statut

• Les efforts accomplis pour développer la formation des personnels

Au cours des dernières années, l'administration pénitentiaire s'est attachée à étendre et à améliorer son dispositif de formation des personnels.

L'objectif qu'elle poursuit actuellement est tout autant de développer les actions de formation initiale ou continue que d'adapter les différentes structures de formation ainsi que les contenus des enseignements aux finalités de la nouvelle politique pénitentiaire axée sur la réinsertion sociale et la réhabilitation des détenus.

Selon l'un des principes de la réforme pénitentiaire de 1945, « tout agent du personnel pénitentiaire doit avoir subi les cours d'une école technique spéciale (2). Ce ne fut cependant qu'en 1964 que fut ouverte l'Ecole Nationale d'Administration pénitentiaire (ENAP) de Plessis-le-Comte à Fleury-Mérogis. L'école est chargée de « donner aux fonctionnaires et agents de l'administration pénitentiaire une formation professionnelle théorique et pratique avant qu'ils accèdent à un emploi ainsi que, par la suite, des possibilités de perfectionnement et de for-

(1) Cf. Jean Favard à « Le labyrinthe pénitentiaire » (Ed. Le Centurion, collection « Justice humaine », 1981).

(2) Art. D 216 du Code de procédure pénale.

mation continue, tant pour leurs permettre de se préparer à une promotion que pour se maintenir informés de l'évolution de l'action de l'administration pénitentiaire ».

Si la formation initiale s'adresse en principe à toutes les catégories de personnels, il n'en est pas de même des actions de formation continue, dont les personnels techniques notamment sont encore peu bénéficiaires.

Des progrès restent donc à faire en ce domaine de même qu'en matière de formation initiale dont la durée devrait être allongée pour les personnels de surveillance.

La formation initiale des *élèves surveillants* débute par un stage de six semaines dans un établissement, suivi d'un séjour de huit semaines à l'E.N.A.P. au cours duquel un enseignement théorique leur est dispensé. Mais, une large place est aussi accordée aux formations spécialisées (secourisme, auto-défense, tir) ainsi qu'à l'entraînement physique, grâce aux installations sportives de l'Ecole. Ces formations inspirées d'un souci de sécurité sont indispensables. Elles ne doivent néanmoins pas conduire à négliger d'autres types de formations orientées vers les relations humaines et les sciences sociales (psychologie, criminologie...).

En tout état de cause, il semble nécessaire d'envisager un allongement de la scolarité des élèves surveillants dont la durée devrait égaler celle des personnels de police. Cet allongement constituerait un argument de poids en vue de l'obtention de la parité avec ces personnels tant souhaitée par les intéressés. Pour parvenir à améliorer la formation initiale des personnels de surveillance, la Chancellerie avait envisagé la création d'une seconde école à Metz. Ce projet paraît être abandonné dans la mesure où des locaux de l'éducation surveillée sont disponibles. L'abandon de ce projet n'exclut pas la nécessité d'aménager des locaux qui soient véritablement adaptés aux exigences de la formation des personnels concernés.

Les éducateurs peuvent remplir leur mission aussi bien en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Dans tous les cas, leur formation à l'E.N.A.P. se déroule dans des conditions identiques, sur une durée de deux ans.

Cette formation est actuellement en évolution, une réflexion ayant été entreprise à ce sujet au sein d'un groupe de travail comprenant des représentants de l'administration ainsi qu'un certain nombre d'éducateurs en activité dans les services extérieurs.

Dès propositions de réforme des modalités de recrutement des éducateurs ont été avancées tendant à ouvrir le concours d'accès à ces fonctions, à titre principal, aux titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé, ce qui entraînerait des incidences évidentes sur la formation.

L'accroissement considérable des tâches administratives à accomplir en milieu carcéral (notamment la gestion économique et financière des établissements) explique la création récente (par un décret du 8 août 1977) d'un corps d'*attachés d'administration et d'intendance*, s'ajoutant à ceux des secrétaires administratifs et des commis. Ces personnels suivent une formation initiale à l'E.N.A.P. dont la durée est cependant trop courte. Il est par ailleurs souhaitable que cette formation accorde une plus large place aux techniques informatiques dont l'utilisation est indispensable à la gestion moderne des établissements pénitentiaires.

Le *personnel de direction* comprend désormais quatre grades : sous-directeur, directeur de deuxième classe, directeur de première classe et directeur hors classe. Une récente réforme statutaire a créé un monde de recrutement direct pour l'accès aux fonctions de sous-directeur. Ce recrutement a lieu par concours ouvert aux titulaires d'une licence (alors qu'auparavant l'accès aux postes de direction se faisait exclusivement par promotion interne). A la fin de cette année, la dixième promotion d'élèves sous-directeurs terminera sa première année de formation à l'ENAP. Des stages pratiques, organisés en alternance avec des enseignements théoriques, permettent aux élèves de rentrer en contact avec les autres intervenants de la justice dans le milieu pénitentiaire (des magistrats notamment).

Outre la formation initiale, l'administration pénitentiaire organise des actions de **formation continue**, tant sur le plan central que sur le plan régional.

Les actions centralisées sont mises en œuvre par la section de perfectionnement de l'E.N.A.P. qui a vu récemment ses activités s'étendre.

Les actions menées à un niveau décentralisé le sont par les G.R.E.T.A.P. (1) (dont le dernier s'est constitué autour de la maison d'arrêt de Nantes).

(1) Groupements d'établissements de l'administration pénitentiaire.

Les G.R.E.T.A.P. prennent également en charge la **préparation à certains concours et examens** en assurant l'animation de sessions regroupant les candidats désireux de bénéficier de cette préparation.

Il conviendra de renforcer les structures des G.R.E.T.A.P. et de créer un véritable service de formation au sein de chacun des grands établissements pénitentiaires.

• *L'amélioration souhaitable du régime indemnitaire*

Indépendamment des ajustements à caractère automatique (provision pour hausses des rémunérations et des taux de vacation), le projet de budget prévoit une amélioration du régime indemnitaire qui aura pour effet d'augmenter :

— de 40 % l'indemnité de gestion allouée aux comptables publics,

— de 30 % l'indemnité forfaitaire de sujétions allouées à certains personnels administratifs,

— de 25 % la prime des dimanches et jours fériés,

— de rapprocher du S.M.I.C. l'indemnité allouée aux ministres du culte.

Ces mesures sont appréciables. Cependant, il conviendrait que les prochains budgets prennent en compte les revendications des personnels concernés qui n'ont pu être encore satisfaites. Ainsi :

— *Les personnels de surveillance* devraient, tout au moins de manière progressive, pouvoir obtenir la parité indemnitaire complète avec les personnels de la police active, ainsi que la bonification dite « du cinquième » accordée depuis 1957 aux policiers, pour le calcul de leurs droits à retraite ;

— *Les personnels administratifs*, qui exercent leur activité en milieu carcéral comme les surveillants, devraient pouvoir bénéficier d'un régime indemnitaire comparable à celui de ces derniers. A cet effet, il conviendrait de prévoir l'intégration dans leur traitement de base de l'indemnité de sujétions spéciales qui leur est actuellement allouée ;

— Quant aux éducateurs, on comprend difficilement pourquoi leur statut ne leur confère pas la parité avec les éducateurs de l'éducation surveillée qui, classées en « cadre actif », sont en mesure de prendre leur retraite dès l'âge de 55 ans.

Les éducateurs pénitentiaires ont néanmoins cette année un sujet de satisfaction : l'augmentation des crédits destinés à financer leurs frais de déplacement devrait permettre d'aligner leurs possibilités de mobilité sur celles des assistants sociaux.

2. — Les établissements pénitentiaires

a) *La rénovation et la construction des prisons*

- *Construire un nombre limité de prisons*

L'un des objectifs majeurs de la nouvelle politique criminelle, définie notamment par le Garde des Sceaux dans sa circulaire du 21 octobre 1981 adressée au Parquet, est d'éviter une nouvelle inflation carcérale après les mesures d'amnistie et de grâce collective qui ont permis de mettre fin au surpeuplement des prisons.

Cette circulaire, en effet, met l'accent sur les risques graves que comporte un tel surpeuplement : risques de tensions et de troubles dans les prisons, risques de corruption accrue et de récidive à la sortie ».

C'est pourquoi, sans renoncer à de nouvelles constructions, la Chancellerie souhaite avant tout mettre l'accent sur la rénovation des prisons. Le programme d'équipement pénitentiaire qui avait été défini par le précédent Gouvernement pour une durée de dix ans (1980-1990) est donc modifié en ce qui concerne le rythme des constructions envisagées (ce programme comportait la construction de 1 300 places nouvelles réparties en une trentaine d'établissements), mais sera poursuivi en ce qui concerne l'aménagement des établissements existants.

Si la majorité des crédits budgétaires — soit plus des 3/4 — sont encore consacrés dans le budget de 1982 au financement d'opérations nouvelles, cela résulte d'engagements passés. On doit espérer dans l'avenir un rééquilibrage entre les financements consacrés à la construction de nouveaux établissements et ceux destinés aux travaux d'extension et d'amélioration ainsi qu'au gros entretien.

Les autorisations de programmes (d'un montant de 341,3 millions de F au lieu de 279,1 millions de F en 1981) permettront de lancer, dès l'année prochaine, la construction de deux maisons centrales, l'une

de 200 places à Saint-Pierre-du-Mont (avec une maison d'arrêt d'une capacité de 150 places), et l'autre à Lannemesan (200 places). Seront en outre poursuivies les études en vue de la construction d'une maison centrale à La Plaine des Galets dans l'île de la Réunion (250 places). La construction de cet établissement devrait être achevée en 1983.

Quel que soit le rythme de construction qui sera adopté dans les années à venir, il convient de retenir deux principes :

1° remédier au sous-équipement de certaines régions (en effet, les établissements sont mal répartis sur le territoire national. Dans le sud-est de la France, en particulier, aucun établissement n'est prévu pour accueillir les jeunes condamnés qui doivent être transférés soit à Oermingen, dans le Bas-Rhin, soit à Loos-lez-Lille, dans le Nord) ;

2° choisir des lieux d'implantation qui ne soient pas trop éloignés des zones urbaines afin de faciliter le maintien des contacts entre les détenus et leur famille. (Votre rapporteur considère comme inopportune l'idée qui avait été avancée de construire des prisons isolées en pleine campagne).

Accentuer l'effort de rénovation des établissements pénitentiaires

L'ordonnance criminelle de 1670 prescrivait déjà que les prisons devaient être « saines et disposées en sorte que la santé des prisonniers n'en puisse être incommodée ». De même, l'un des objectifs de la réforme pénitentiaire de 1945 était de faire de la prison, non pas exclusivement un lieu d'enfermement, mais principalement le moyen d'aider, par un traitement pénitentiaire approprié, les détenus à se préparer au retour à une vie normale. La première condition, pour remplir ce but, est d'offrir aux détenus une vie carcérale aussi proche que possible de la vie extérieure, ce qui exige des locaux pénitentiaires correctement aménagés et entretenus.

Or, tel n'est pas le cas pour beaucoup d'entre eux, l'entretien du patrimoine immobilier de l'administration pénitentiaire ayant été quelque peu délaissé ces dernières années. Ce n'est pas faute, pour cette administration, d'avoir établi des plans d'équipement. Dès 1964, un rapport au Garde des Sceaux dressait l'inventaire des établissements pénitentiaires à désaffecter et définissait un programme précis d'équipement et de rénovation en incluant ses incidences financières. Mais faute de crédits nécessaires, ce plan n'a jamais pu être mis à exécution, pas plus d'ailleurs que les plans postérieurs. Il en résulte que les établissements pénitentiaires dont la construction est, pour la plupart, antérieure à 1914, souffrent d'un grave défaut d'entretien.

Pour redresser cette situation, des crédits importants sont consacrés dans le budget de 1982 à la modernisation et à l'amélioration des établissements.

Au titre de la rénovation, les travaux les plus importants sont engagés à Paris-La Santé, Lyon, Nice, Douai, Metz-Barres, Tours, Avignon, Nantes (Maisons d'Arrêt), Fresnes, Reims, Toul, Loos et Saint-Martin-de-Ré.

Des études de projets concernant la restructuration d'établissements sont menées actuellement. Elles concernent les Maisons d'Arrêt d'Angoulême, Arras, Bourg-en-Bresse et Chartres.

Des extensions sont prévues au Centre de Détention d'Eysses et à Bordeaux-Gradignan.

Le programme d'entretien de l'année 1982 a été établi d'après des propositions émanant des directeurs régionaux. Afin que ces propositions annuelles s'insèrent dans un plan cohérent, les directeurs régionaux ont été invités par l'administration centrale à mettre au point pour chaque établissement un schéma directeur de rénovation pour 5 ans.

Votre Commission espère que ces procédures, ainsi que les crédits dégagés pour leur mise en œuvre, permettront une remise en état rapide des établissements les plus vétustes.

b) La diversification des établissements pénitentiaires

• La spécialisation des établissements

Avant 1945, les établissements pour peine n'étaient que très sommairement spécialisés, les condamnés étant répartis selon des critères purement objectifs tenant compte de la nature de la peine prononcée (correctionnelle ou criminelle) et du lieu d'incarcération à la fin du procès.

Dans le cadre de la réforme de 1945, est née l'idée d'une affectation personnalisée des condamnés. Conformément à cette idée, les établissements pour longue peine ont été spécialisés pour recevoir des catégories de condamnés choisis suivant la nature de leur peine, leurs antécédents et leurs aptitudes professionnelles.

Dans le même temps, étaient également mis en place des établissements dits « à régime progressif », ce régime évoluant en fonction de l'efficacité du traitement pénitentiaire sur le comportement des détenus.

Pour permettre une affectation appropriée des détenus entre les diverses catégories d'établissements, une procédure d'orientation fut instituée, faisant intervenir le Centre National d'Orientation des prisons de Fresnes. Cet établissement avait pour vocation première d'observer les condamnés à de longues peines afin de déterminer leur destination pénale et, plus particulièrement, leur affectation dans une maison centrale à régime progressif.

Cette procédure de classification des détenus dans les différents établissements en fonction de leur personnalité n'a pu donner les résultats escomptés en raison du surpeuplement des prisons qui a entraîné une promiscuité néfaste.

C'est pourquoi, à la suite des troubles de l'été 1974, il a été décidé par un décret du 23 mai 1975 de mettre fin au régime progressif et d'instaurer une nouvelle répartition des établissements pour peine. En dehors des établissements sanitaires et de certains établissements spécialisés, ont été ainsi institués :

— *les maisons centrales* constituant des établissements fermés comportant un régime de sécurité et parfois même des aménagements de sécurité renforcée ;

— *les centres de détention* comprenant des établissements fermés et ouverts dont le régime est principalement orienté vers la ressocialisation des condamnés.

L'idée de base du régime progressif n'était pas abandonnée. Il lui était seulement substituée à l'intérieur des mêmes établissements une progressivité par passage d'un établissement d'une catégorie à une autre. Malgré cette réforme la condition pénitentiaire a continué de se dégrader en raison, tant du surpeuplement des prisons, que du désœuvrement des détenus auxquels l'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de fournir du travail.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement précédent avait chargé un parlementaire en mission de proposer des solutions. Le rap-

port du groupe de travail présidé par M. Jacques Piot, parlementaire en mission, remis au Garde des Sceaux en 1979, suggérait les solutions suivantes :

— une accélération du rythme de construction des établissements pénitentiaires (il préconisait de construire 1 300 places nouvelles par an sur une période de 10 ans) ;

— une nouvelle typologie des établissements pour peine répartis en 10 catégories différentes.

Ces propositions, fondées sur l'idée d'un accroissement inéluctable du nombre des détenus, ne correspondent plus aux orientations actuelles de la politique criminelle axée sur la recherche d'une limitation du recours à l'emprisonnement.

• *L'affectation des détenus dans les différents établissements.*

En outre, spécialiser à l'excès, les établissements pénitentiaires comporterait le risque d'entraîner une dispersion des condamnés affectés dans des prisons trop éloignées du lieu de leur résidence familiale. Or, l'un des principes de la politique pénitentiaire actuelle est de **garantir au détenu le maintien de liens avec l'extérieur, et en particulier avec sa famille.**

Il ne faut pas pour autant renoncer à toute spécialisation. Notamment, votre commission estime nécessaire d'accroître le nombre des établissements où un régime pénitentiaire particulièrement souple permet une transition entre le milieu fermé et la vie extérieure. Elle considère même qu'il serait opportun de créer de nouveaux établissements ouverts comparables à celui qui existe en Corse, à Casabianda.

Mais surtout, il lui paraît indispensable de multiplier les centres de semi-liberté ainsi que, pour les jeunes détenus, les « prisons-écoles » du type de celles qui existent à Oermingen et à Ecrouves.

Il convient également de **réformer les procédures d'orientation** afin de mieux tenir compte de la personnalité et des capacités professionnelles des détenus lors de leur affectation. Votre commission enregistre avec satisfaction l'intention de la Chancellerie de renforcer les structures régionales d'orientation des détenus dans les établissements pour courtes peines et dans les centres de détention. En ce qui concerne l'orientation des condamnés à de plus longues peines, qui est du ressort de l'administration centrale, elle note que la Chancellerie étudie des

procédures permettant d'affecter les détenus qui possèdent ou désirent apprendre un métier déterminé dans les établissements dotés des ateliers appropriés.

A cet effet, ne serait-il pas utile de déconcentrer les structures du Centre National d'Orientation de Fresnes en instituant, comme cela avait été envisagé à une époque, des centres régionaux d'orientation implantés dans chaque région pénitentiaire ?

On ne peut manquer d'évoquer la politique d'équipement pénitentiaire sans aborder le thème des **quartiers de sécurité renforcée (Q.S.R.)** et des **quartiers de plus grande sécurité (Q.P.G.S.)**. Une commission d'études, mise en place à la Chancellerie à la fin du mois de juillet dernier, vient de rendre publiques les conclusions de son rapport.

Cette commission suggère de ne plus maintenir de quartiers à régime de sécurité, et de laisser au chef d'établissement pénitentiaire le soin de décider des dispositions particulières à prendre vis-à-vis des détenus les plus dangereux. Quelle que soit la solution retenue — maintien ou suppression des quartiers de sécurité — il conviendra en tout état de cause de maintenir la possibilité de recourir à des mesures préservant la sécurité, tant des personnels pénitentiaires que des autres détenus.

3. — La nouvelle politique criminelle

a) *Eviter la détention*

• *Avant jugement*

Dans l'attente des textes nouveaux qui doivent être soumis au Parlement concernant la réforme du Code pénal, de la procédure pénale et des modalités d'exécution des sanctions, le Garde des Sceaux a adressé aux Procureurs généraux et aux Procureurs de la République une circulaire, en date du 21 octobre 1981 (1), qui précise les buts de la nouvelle politique criminelle et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection de l'ordre public tout en préservant les libertés individuelles.

(1) cf. le texte de cette circulaire en annexe.

L'un des axes de cette nouvelle politique est d'éviter le retour au surpeuplement que connaissaient les prisons avant les mesures de grâce collectives et d'amnistie de l'été dernier.

Pour écarter les risques d'une nouvelle inflation pénale, le Garde des Sceaux fait valoir qu'il convient de restituer à la détention provisoire le caractère exceptionnel que lui confère la loi. Il recommande notamment au Parquet de se dispenser de la requérir pour des infractions de faible gravité et d'interpréter, conformément aux principes généraux du droit pénal, de la manière la plus restrictive, les critères de nature à justifier une détention provisoire, énoncés à l'article 144 du Code de procédure pénale. « Dans cet esprit, indique la circulaire, les magistrats du Parquet motiveront leurs réquisitions de placement ou de maintien en détention de manière précise et concrète, sans recourir à des clauses de style. »

La circulaire souligne la nécessité d'éviter les réquisitions tendant à la **détention provisoire des mineurs**, surtout s'ils ont moins de 16 ans. En effet, on a vu ces dernières années une augmentation inquiétante du nombre de mineurs en détention, et notamment en détention provisoire. Après avoir atteint un sommet, avec plus de 6.000 mineurs détenus provisoirement en 1967, pour redescendre régulièrement et se situer aux environs de 4.000 mineurs en 1979, le nombre des mineurs prévenus est brutalement remonté en 1980 à plus de 6.000. (Ces chiffres constituent des « flux »).

Quant à la détention provisoire des détenus adultes, elle était au début de l'année supérieure à 42 % de la population pénale.

Cette situation fait échec à l'intention du législateur de voir limiter les détentions avant jugement qui posent un problème aigu au regard du respect de la présomption d'innocence.

C'est pourquoi la circulaire du 21 octobre 1981 propose deux types de mesures pour en réduire le nombre :

1. Elle préconise le **développement des enquêtes rapides de personnalités** (prévues par l'article 41-5° du Code de procédure pénale) qui permettent au Parquet et aux juges d'instruction d'être en possession des renseignements nécessaires dans des délais suffisants pour éviter le recours à l'incarcération.

2. Parallèlement, la circulaire souligne l'intérêt du **contrôle judiciaire** dont la finalité est de se substituer à la détention provisoire.

Cette institution, en effet, n'a pas connu tout l'essor souhaitable. Le contrôle judiciaire « *ab initio* », en particulier, après une augmentation rapide de 1970 (date de sa création) jusqu'en 1975, a vu sa progression ralentir jusqu'à se stabiliser à un taux moyen de 15 % pour l'ensemble des inculpations. L'usage du contrôle judiciaire en cours d'instruction est plus fréquent puisque plus de 30 % des prévenus libérés font l'objet de ces mesures de contrôle.

Néanmoins, le rapprochement des statistiques concernant les mises en détention provisoire et les déplacements sous contrôle judiciaire révèlent le relatif échec de cette institution. En effet, la plupart du temps, le contrôle judiciaire est ordonné vis-à-vis de personnes qui, en tout état de cause, n'auraient pas été mises en détention. Alors que dans les lois de 1970 et de 1975, il avait été conçu comme un substitut à la détention provisoire, il est devenu une mesure complémentaire utilisée par le juge d'instruction à l'égard d'individus qui, sans doute, auraient auparavant été simplement laissés en liberté. Le tableau ci-dessous permet de le constater.

DÉTENTIONS PROVISOIRES ET CONTRÔLES JUDICIAIRES

Années	Nombre d'inculpations (*)	Total mises en détention provisoire	Mises en détention provisoire par décision du Juge d'instruction (**)	Mises sous contrôle judiciaire <i>ab initio</i>	Total des détentions provisoires/ nombre des inculpés (en %)	Détentions provisoires sur décision du Juge d'instruction/ nombre d'inculpés (en %) (**)	Contrôle judiciaire nombre d'inculpés
1970	—	62 063	—	—	—	—	—
1971	89 936	55 475	—	3 106	61,6	—	3,4
1972	95 695	55 313	—	5 700	57,6	—	5,9
1973	94 772	54 058	—	7 479	57,0	—	7,8
1974	98 200	53 776	—	8 949	54,7	—	9,1
1975	101 460	61 245	—	11 061	60,3	—	10,9
1976	97 341	58 815	—	11 937	60,4	—	12,2
1977	96 263	60 880	44 020	12 519	63,2	45,7	13,0
1978	92 377	59 809	42 892	10 872	62,1	46,4	11,8
1979	94 199	61 571	45 099	13 063	65,3	47,9	13,9
1980	103 137	65 897	47 292	14 490	63,8	45,9	14,0

(*) Changement de base statistique en 1980.

(**) Chiffres disponibles seulement depuis 1977.

(Source : Compte général, Ministère de la Justice)

Cependant cette constatation se vérifie essentiellement en matière de contrôle judiciaire « ab initio ». En cours d'instruction, en revanche, il semble que l'institution du contrôle judiciaire ait favorisé les mises en liberté provisoires ainsi qu'il apparaît d'après les statistiques figurant dans les deux tableaux ci-après :

**MISES EN LIBERTE ET CONTRÔLES JUDICIAIRES
(Effectifs)**

Années	Détentions provisoires	Mises en liberté sans contrôle judiciaire	Mises en liberté sous contrôle judiciaire	Mises en liberté avec cautionnement	Sous-total mises en liberté avec contrôle judiciaire + cautionnement	Total mises en liberté
1970	70 202	15 424	—	655	—	16 079
1971	63 323	11 121	172	716	888	12 009
1972	64 262	11 930	2 989	698	3 687	15 617
1973	62 675	11 318	3 317	776	4 093	15 811
1974	62 753	12 014	4 319	932	5 251	17 265
1975	70 352	12 426	5 157	796	5 953	18 379
1976	67 363	11 782	4 730	764	5 494	17 274
1977	70 258	12 707	5 178	661	5 839	18 546
1978	68 729	12 887	5 023	955	5 978	18 865
1979	71 696	12 944	5 827	941	6 768	19 712
1980	76 703	15 225	5 671	937	6 608	21 833

(Source : Compte général, Ministère de la Justice)

MISES EN LIBERTE ET CONTRÔLE JUDICIAIRE (Pourcentages)

Années	Mises en liberté /nombre de personnes en détention provisoire	Mises en liberté sans contrôle judiciaire /nombre de personnes mises en détention	Mises en liberté sous contrôle judiciaire ou cautionnement /nombre de personnes mises en détention provisoire
1970	22,9	22,0	—
1971	19,0	17,6	1,4
1972	24,3	18,6	5,7
1973	25,2	18,7	6,5
1974	27,5	19,1	8,4
1975	26,1	17,7	8,5
1976	25,6	17,5	8,2
1977	26,4	18,1	8,3
1978	27,4	18,7	8,6
1979	27,5	18,0	9,4
1980	28,4	19,7	8,6

(Source : Compte général, Ministère de la Justice)

Compte tenu de l'intérêt du contrôle judiciaire, du point de vue des objectifs de la politique pénale, des crédits (200 000 F) sont pour la première fois dégagés en faveur des associations qui contribuent à sa mise en œuvre.

La participation du mouvement associatif aux missions de l'administration pénitentiaire est ancienne. Les associations qui participent aux mesures de contrôle judiciaire sont de création plus récente, compte tenu du fait que cette institution date de 1970 seulement. Parmi ces associations, l'une des plus actives est l'association d'aide pénale qui, avec des moyens limités, intervient efficacement dans trois domaines :

— au niveau du palais de justice de Paris, elle contribue à la mise en place d'une permanence du contrôle judiciaire ;

— au niveau du ministère de la Justice, elle est partie prenante dans l'organisation de sessions de formation pour les contrôleurs judiciaires ;

— en outre, elle apporte aux inculpés qui font l'objet de mesures de contrôle judiciaire des aides telles que : subsides de « dépannage » (dépenses de première urgence destinées à la subsistance de l'intéressé ou de sa famille, règlement d'une dette, avance de loyer...), possibilités de logement, actions de formation et soutien lors de démarches effectuées pour la recherche d'un emploi. Ces deux derniers points ont fait l'objet en 1981 d'une action expérimentale en concertation avec le bureau d'aide sociale de Paris et le ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale (aujourd'hui, ministère de la Solidarité Nationale).

• *Après condamnation*

Le législateur, dans la période récente, s'est attaché à diversifier la gamme des sanctions pénales afin de permettre aux juges, soit de prononcer des peines de substitution à l'emprisonnement, soit d'aménager les modalités de la peine d'emprisonnement, dans le souci majeur d'assurer aux condamnés la conservation de leur emploi ou, à tout le moins, de leur éviter une rupture trop marquée dans leur vie professionnelle et sociale. L'application de ces mesures se justifie plus particulièrement lorsque l'auteur d'une infraction, laissé en liberté pendant toute la durée de l'instance, n'est condamné que plusieurs années après les faits. Les peines substitutives, de même que l'aménagement de la peine d'emprisonnement, ne sont pas seulement conformes à l'intérêt des condamnés, elles sont aussi favorables à celui des victimes,

dont les chances d'être indemnisées sont accrues lorsque l'auteur de l'infraction conserve une activité professionnelle lui procurant des revenus.

Parmi les mesures d'aménagement de la peine d'emprisonnement prévues par le Code de procédure pénale, présentent un intérêt particulier :

— le **fractionnement de la peine** (qui permet par exemple d'exécuter une peine de prison durant les vacances, de manière échelonnée sur plusieurs années) ;

— la **semi-liberté** qui permet notamment au condamné, hors de l'établissement pénitentiaire, soit d'exercer une activité professionnelle, soit de suivre un enseignement ou de recevoir une formation professionnelle.

Le système de fractionnement de la peine n'implique aucun équipement particulier. Il en va autrement du régime de la semi-liberté qui exige la construction de centres spécialisés. Or, la localisation des centres de semi-liberté est loin de répondre aux besoins réels, ce qui explique pour partie que leur taux d'occupation soit de l'ordre de 50 à 60 % seulement. Il convient d'améliorer à la fois l'implantation et le dispositif fonctionnel des centres existants. Il est également indispensable de créer un centre de semi-liberté à Paris.

L'incarcération d'un délinquant primaire qui a commis une infraction de faible gravité peut avoir un effet particulièrement néfaste, en raison de la promiscuité des prisons. Cette considération a conduit le législateur (loi du 11 juillet 1975) à mettre à la disposition du juge pénal des **peines de substitution aux courtes peines d'emprisonnement**. Ces substituts sont les suivants :

— sanctions pénales, autres que l'emprisonnement ou l'amende, prononcées à titre principal (interdictions, déchéances, incapacités) ;

— interdictions d'exercer une activité professionnelle ou sociale ;

— suspension du permis de conduire ;

— interdiction de conduire un véhicule ;

— confiscation de véhicule ;

— interdiction de détenir ou porter une arme, confiscation d'armes ;

— retrait du permis de chasser.

Les statistiques établies depuis l'origine de l'institution en 1975 traduisent la réticence des juridictions à recourir à cette catégorie de sanctions. En effet, pour un total de 567 548 condamnations prononcées pour délits au cours de l'année 1980, 7 733 furent des peines de substitution, soit 1,36 %. Le pourcentage était de 1,06 % en 1978.

Les pratiques sont d'ailleurs assez diverses selon les juridictions. En ce qui concerne les cours d'appel, 14 se situent entre 0,9 et 2,1 %, 12 en dessous, 7 au-dessus. On remarque quelques extrêmes tels que Angers (7,12 %) ou Rouen (4,4 %), d'une part, et Bastia (0 %) ou Montpellier (0,19 %), d'autre part.

Par ailleurs, on observe que les condamnations à des peines restreignant la conduite de véhicules représentent une part très importante dans l'application de l'article 43-3 (88 % en 1980).

On remarque enfin que, comme en matière de contrôle judiciaire, les peines de substitution ne se sont en réalité pas substituées à la détention, mais ont été prononcées à l'encontre de personnes qui, en tout état de cause, n'auraient pas été condamnées à l'emprisonnement. La circulaire du Garde des Sceaux du 21 octobre 1981 recommande une utilisation beaucoup plus fréquente des mesures de substitution en étant que solution alternative à la détention.

Cette circulaire évoque également la possibilité de la création de nouvelles peines de substitution. Ainsi, a été mis à l'étude l'institution d'un système de « jours-amendes » qui a donné lieu à un rapport établi par M. le Premier Président Schmelck.

Est également examinée l'éventualité de l'instauration en France d'un régime de travail « d'intérêt communautaire » comparable à celui qui est appliqué aux jeunes délinquants en Grande Bretagne.

b) Faciliter la réinsertion sociale des délinquants

• Aménager la vie en prison

La réinsertion sociale à la sortie de prison exige des actions de réadaptation pendant le temps même de la détention. C'est ainsi qu'après les troubles de l'été 1974, plusieurs mesures ont été prises, notamment en application du décret du 23 mai 1975, pour améliorer la vie quotidienne des détenus. L'administration pénitentiaire s'est tout d'abord

préoccupée de veiller à l'unification des règlements intérieurs des établissements pénitentiaires dans le sens d'une plus grande humanisation :

- heures des repas plus conformes à la vie normale,
- meilleure organisation des loisirs et des promenades,
- assouplissement du régime des visites.

En outre, plusieurs mesures législatives et réglementaires ont défini un régime de protection sociale particulier aux détenus et à sa famille. Enfin, des mesures d'assouplissement ont été adoptées pour garantir le droit à l'information des détenus, le droit à la libre correspondance pour les prévenus et les condamnés incarcérés dans les centres de détention, le droit de vote pour les prévenus et les condamnés jouissant encore de leurs droits civiques.

Mais au cours des dernières années, la portée pratique de ces mesures a été sensiblement réduite. En outre, le régime des **permissions de sortir** a été modifié dans le sens de la rigueur par la loi du 22 novembre 1978 et la loi du 2 février 1981 (« Sécurité et Liberté »).

La nouvelle procédure s'est traduite par une sensible diminution du nombre des permissions de sortir dont témoigne le tableau ci-dessous :

Années Considérées	Centres de détention			Maisons centrales			Établissements sanitaires			Maisons d'arrêt			Total		
	Nbre de permissions 1	Nbre d'échecs 2	% de 2/1	Nbre permissions 1	Nbre d'échecs 2	% de 2/1	Nbre de permissions 1	Nbre d'échecs 2	% de 2/1	Nbre de permissions 1	Nbre d'échecs 2	% de 2/1	Nbre de permissions 1	Nbre d'échecs 2	% de 2/1
1975	4 421	223	5,04	1 385	100	7,22	429	24	5,59	11 127	398	3,58	17 362	745	4,29
1976	4 943	163	3,38	1 404	116	8,26	431	9	2,08	8 813	231	2,62	15 591	523	3,35
1977	5 325	195	3,66	1 620	137	8,45	549	18	3,27	8 427	180	2,13	15 921	530	3,32
1978	4 689	138	2,94	1 472	98	6,65	489	8	1,63	7 303	148	2,02	13 953	392	2,80
1979	4 214	75	1,77	1 323	45	3,40	411	11	2,67	6 365	121	1,90	12 313	252	2,04
1980	4 515	63	1,39	1 168	34	2,91	457	9	1,96	5 650	107	1,89	11 790	213	1,80

Ce régime sera certainement modifié dans le cadre du projet en cours d'élaboration concernant l'exécution des peines, en vue de la création éventuelle d'un tribunal de l'exécution des sanctions.

Il est indispensable d'encourager les **visites de détenus** qui constituent pour eux un moyen de conserver un contact avec la vie libre. Il faut rendre hommage à l'action menée en ce domaine par diverses associations notamment :

— l'œuvre de la visite des détenus dans les prisons qui regroupe environ 800 visiteurs de prisons ;

— l'association dite du « courrier de bovet » qui regroupe des personnes volontaires pour entretenir une correspondance avec des détenus ;

— enfin, l'armée du salut qui organise, notamment à l'occasion des fêtes de fin d'années, des séances récréatives et des distributions de colis dans les établissements pénitentiaires.

Les statistiques concernant la population pénale, révèlent que dans leur très grande majorité, les détenus appartiennent à des catégories sociales défavorisées et souffrent de nombreux handicaps d'ordre familial, scolaire, professionnel, voire psychiatrique, qui sont souvent à l'origine de la délinquance. C'est pourquoi, il est indispensable que soient développées en prison les actions d'enseignement et de formation professionnelle des détenus ainsi que le travail pénal.

En matière d'enseignement, près de 20 000 détenus ont bénéficié en 1980 de 160 000 heures de cours données par 359 instituteurs et professeurs de collèges nommés par les inspections d'académie (158 à temps plein et 201 à temps partiel). En outre, 210 professeurs de lycées techniques interviennent dans les établissements pénitentiaires au titre de la formation professionnelle continue. A côté des professeurs du ministère de l'éducation nationale, interviennent des bénévoles appartenant à des associations parmi lesquelles on peut citer :

— **AUXILIA** (qui organise des cours gratuits par correspondance pour les détenus qui préparent des examens) ;

— **Le GENEPI** (groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées) qui regroupe des étudiants de l'enseignement supérieur qui intervient dans les établissements pénitentiaires en donnant des cours soit théoriques, soit de vie pratique aux détenus. Ce

groupement compte actuellement 255 membres (contre 90 en 1975) et touche environ 750 détenus par semaine dans 24 établissements différents).

— F.A.I.R.E. (qui a pour tâche essentielle l'enseignement aux étrangers).

Les actions de formation professionnelle sont relativement difficiles à organiser, car elles nécessitent des structures adaptées en particulier, des ateliers. Par ailleurs, les condamnés à de courtes peines sont relativement peu « motivés » pour entreprendre une telle formation. Il reste qu'en 1980 131 sections de formation professionnelle ont pu fonctionner dans les établissements pénitentiaires au bénéfice de 1 840 détenus. Il s'agit soit de sections de type A.F.P.A. (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes) entièrement prises en charge par l'administration pénitentiaire sous le contrôle pédagogique de l'A.F.P.A. (50 sections) soit, pour le reste, des sections mises en place au cours des dernières années avec le concours du Ministère de l'Education Nationale. Si certaines de ces sections se bornent à donner une préformation, d'autres préparent directement au Certificat d'aptitude professionnelle. En 1980, 342 détenus ont obtenu un C.A.P. et 242 un diplôme délivré par l'A.F.P.A.

Depuis octobre 1980, il existe, à la Maison Centrale de Poissy, un atelier préparant au C.A.P. d'informatique.

L'objectif poursuivi pour 1982 est moins d'augmenter le nombre de ces sections que d'accroître l'efficacité du dispositif existant en l'adaptant le mieux possible aux besoins de la population pénale : meilleure sélection des candidats, choix des filières en fonction des débouchés, création de C.A.P. par unité capitalisable dans les maisons d'arrêt pour tenir compte de la durée de la détention, meilleure articulation avec les dispositifs existant à l'extérieur.

Les difficultés qui se posent à l'administration pénitentiaire pour garantir du travail aux détenus ne sont pas moindres que celles concernant l'organisation d'actions de formation professionnelle. Bien que le travail constitue une obligation pour les condamnés définitifs, en vertu de l'article 720 du Code de procédure pénale, nombre d'entre eux qui désireraient exercer une activité ne sont pas en mesure de voir leur demande satisfaite. Le chômage en prison est un des problèmes essentiels de l'administration pénitentiaire. Il n'en reste pas moins qu'avant les mesures d'amnistie et de grâce collective, on comptait 17 000 détenus travaillant au titre du service général, de la concession ou de la

Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires. La masse salariale qui leur est versée est passée de 61 millions de francs en 1975 à 140 millions en 1979 (+ 17,3 % en 1979 par rapport à 1977).

Votre commission enregistre avec satisfaction l'intention de la Chancellerie de mettre avant tout l'accent sur le travail en régie qui est en effet mieux adapté aux besoins des détenus que le régime de la concession.

Elle souhaite cependant que l'administration pénitentiaire donne également la priorité :

1°) à *revaloriser les tâches confiées aux détenus*. La liste ci-dessous retrace les principaux travaux réalisés en prison, et révèle que certains d'entre eux ne sont pas susceptibles de contribuer à donner aux intéressés une formation qui leur sera utile à la sortie de prison.

Service général

Entretien — nettoyage — jardinage — peinture — maçonnerie — couverture — plomberie — cuisine — buanderie — garage — menuiserie — etc.

Régie industrielle

Imprimerie — confection (pantalons, vestes, uniformes du personnel, pyjamas, chemises) — fabrication de chaussures, de trainings — confection de linge plats (draps, serviettes, gants de toilette, housse de matelas, taies d'oreillers, etc.) — articles pour les hôpitaux (nécessaires à perfusions, articles à usage unique pour les salles de chirurgie) — équipements militaires (ceinturons, étuis de pistolets, musettes, etc.) — mobilier en bois (bureaux, armoires, tables diverses) — mobilier métallique, mobilier de détention, lits, penderies, chaises) — fabrications en polyester (planches à voile, dériveurs) — saisies de données informatiques — travaux en sous-traitance (cartonnages, conditionnements divers) — exploitation agricole.

Concessionnaires de mains d'œuvre pénale

Activités très variées : pièces pour l'aéronautique — programmation informatique — fabrication de meubles — paillage de chaises — sculpture sur bois — travaux d'imprimerie et de papeterie —

cartonnage-brochage — jouets — articles décoratifs en laiton — rou-tage publicitaire — petits articles publicitaires (porte-clés, etc.) — cravates ou petits articles de confection — articles scolaires — traitement de surfaces (revêtements de pièces métalliques — polissage — ébardage — récupération et triage de métaux — boissellerie — articles ménagers (séchoirs à linge, tables de repassage, etc.)

2°) à développer les actions menées en concertation avec l'Agence Nationale pour l'Emploi.

Des actions ont été entreprises dès 1975 pour permettre une collaboration étroite entre les agents prospecteurs-placiers de l'A.N.P.E., d'une part, et les établissements pénitentiaires et les comités de probation, d'autre part. Les modalités de cette concertation ont fait l'objet d'une circulaire du ministre de la justice en date du 20 mai 1975, adressée aux juges de l'application des peines et aux chefs d'établissements pénitentiaires.

L'application des dispositions définies par cette circulaire ont donné lieu à des interventions variables des prospecteurs-placiers selon les établissements pénitentiaires. Il convient de favoriser une intervention beaucoup plus systématique des agents de l'A.N.P.E. qui, il faut le constater, n'a pas donné les résultats escomptés en raison principalement de la mauvaise conjoncture économique.

Votre commission enregistre avec satisfaction l'intention du Gouvernement de relancer ce type d'actions, dans le cadre du plan intérimaire de 1982-1983. Elle approuve également pleinement la décision qui a été prise de promouvoir les interventions qui ont lieu « en amont » de l'embauche, grâce à la collaboration de conseillers professionnels de l'A.N.P.E. qui pourraient dégager avec les détenus, préalablement à leur libération, des orientations permettant de leur faciliter la recherche d'un emploi.

La dernière tâche essentielle de l'administration pour améliorer la condition pénitentiaire est d'accroître la qualité des soins apportés aux détenus. La priorité dont fait l'objet la **politique médicale** de l'administration se justifie d'autant plus qu'un pourcentage important de détenus présente de graves carences en matière de soins, les détenus appartenant d'ailleurs à la tranche de la population française qui a le moins recours aux médecins.

L'administration pénitentiaire s'est donc attachée à recruter cette année un nombre d'*infirmières* qui vient s'ajouter aux 275 infirmières

employés dans les services de l'administration pénitentiaire en 1980. Sont également employés dans ces services : 167 généralistes, 21 psychiatres, 86 spécialistes et 158 dentistes.

Enfin, il y a lieu de se féliciter des perspectives de création de nouveaux *centres médico-psychologiques régionaux*. Aux 11 existants actuellement (dont le dernier en date est celui de Poitiers qui s'est ouvert cette année) s'ajouteront trois nouveaux centres en 1982 et 1983 (Rouen, Toulouse et Dijon).

Ces centres, bien qu'ils soient des établissements pénitentiaires, sont placés sous la double tutelle du ministère de la justice et du ministère de la santé. Leurs missions sont :

— d'abord, une mission générale de prévention des maladies mentales qui s'exerce notamment par le dépistage mental des entrants dans l'établissement où est implanté le centre ;

— ensuite, l'examen, l'observation, la surveillance médicale et le traitement de tout détenu écroué dont l'état mental, sans justifier un placement d'office dans un hôpital psychiatrique, impose une prise en charge psychiatrique.

Votre commission souhaite également que tous les établissements pour peines soient dotés de *psychiatres*. Elle juge également indispensable de développer les actions destinées à assurer la *prise en charge des toxicomanes* aussi bien en prison qu'après leur libération, dans le cadre de centres de post-cures.

• *Aider les probationnaires et les détenus libérés à se réinsérer dans la société.*

L'action de l'administration pénitentiaire en milieu ouvert n'est pas moins essentielle que celle qu'elle mène en milieu fermé. L'objectif majeur doit être de développer les moyens mis à la disposition des **comités de probation et d'assistance aux libérés** dont le rôle est particulièrement important vis à vis de jeunes adultes qui présentent des possibilités d'insertion familiale, sociale ou professionnelle.

A cet effet, un décret en date du 30 octobre 1981, modifiant l'article D 546 du Code de procédure pénale, institue un comité de probation et d'assistance aux libérés auprès de chaque tribunal de grande instance. Jusqu'à présent 145 tribunaux disposaient d'un comité, alors que 36 en étaient dépourvus, qui en seront donc désormais dotés. Cer-

tes, ces 36 tribunaux possédaient un juge de l'application des peines et le plus souvent des personnels et le plus souvent des personnels de probation, mais ils ne pouvaient bénéficier de véritables services de probation.

En outre, le budget prévoit la **création de 154 emplois nouveaux pour le milieu ouvert** (40 éducateurs, 42 commis, 63 assistantes sociales et 9 infirmières). Si l'on ajoute à ces emplois ceux (37) qui ont été créés par la loi de finances rectificative adoptée en juillet dernier, c'est un total de 191 emplois nouveaux qui est mis à la disposition du milieu ouvert, soit une augmentation de 30 % des effectifs des Comités de probation (ils s'élevaient à 597 au début de l'année 1981). Cette augmentation permettra d'améliorer le rapport entre le nombre des condamnés en milieu ouvert et le nombre des agents de ces comités. Ce rapport qui était de 134 condamnés pour un agent au 1^{er} janvier 1981 doit descendre ainsi à 98. Si l'on admet que le rapport souhaitable est 70 condamnés pour un agent, il faudrait donc porter à plus de 1 000 le personnel des comités de probation, puisqu'il existe à l'heure actuelle plus de 73 000 condamnés en milieu ouvert (toutefois, la Chancellerie pense qu'il y a une diminution de près de 40 % des effectifs depuis la loi d'amnistie).

Par ailleurs, le montant des subventions allouées chaque année aux comités de probation est notablement accru de plus de 73 %, ces subventions passant de plus de 3,5 millions de francs en 1981 à près de 6,5 millions de francs au titre du budget de 1982. Elles sont destinées principalement à l'octroi de secours d'urgence aux probationnaires qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi.

Enfin, le projet de budget prévoit un accroissement sensible des **subventions allouées aux associations** de soutien prolongeant l'action des comités de probation (50 000 F de mesures nouvelles), ainsi qu'aux institutions et associations pour le développement de l'action pénitentiaire et post-pénale (50 000 F également de mesures nouvelles).

En matière d'assistance aux libérés, l'administration pénitentiaire fait en effet appel au concours des associations ainsi qu'à celui d'autres services publics.

En ce qui concerne le **concours apporté par les autres administrations**, il convient de mentionner ici les actions de concertation interministérielles (ministère de la justice et ministère de la solidarité nationale) qui ont été entreprises à la suite de la libération de nombreux détenus par voie d'amnistie et de grâce présidentielle. Dans le cadre de

ces actions, des moyens financiers ont pu être dégagés sur les crédits de l'aide sociale, qui ont permis d'accroître de façon temporaire les capacités d'hébergement et d'accueil des établissements recevant des détenus libérés ainsi que le recrutement de certains personnels à titre provisoire.

Votre commission considère comme essentiel le rôle du secteur associatif dans la réinsertion sociale des détenus. Elle souhaite que des actions soient entreprises au niveau de la Chancellerie pour sensibiliser l'opinion à ces problèmes. A cet égard, on doit noter avec satisfaction la récente initiative prise par des jurés d'assises de Strasbourg d'œuvrer en faveur des détenus et de leur reclassement (1).

*
* *

(1) cf « Le Monde » daté des 8-9 novembre 1981.

C. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

1. — Les hommes

a) *Les magistrats de la jeunesse*

- *Garantir le principe de continuité de l'intervention judiciaire.*

Nul ne conteste le rôle central joué par le juge des enfants en matière d'éducation surveillée. Ce magistrat a une double compétence, civile et pénale, qui lui assure la maîtrise de l'ensemble du système de prise en charge des mineurs délinquants ou en danger.

En matière pénale, il a la possibilité de suivre le dossier du mineur pendant toute la durée de la procédure, depuis les premières investigations nécessaires à la connaissance de l'affaire et de la personnalité du mineur jusqu'au prononcé du jugement ou, le plus souvent, de l'une ou plusieurs des mesures éducatives prévues par l'ordonnance du 2 février 1945. Le juge prend ces mesures seul ou en tant que président du tribunal pour enfants composé selon le mode de l'échevinage.

En matière civile, conformément aux articles 375 et suivants du code civil, il lui appartient de décider des mesures d'assistance éducative à prendre vis-à-vis des mineurs en danger, notamment pour des raisons d'ordre familial.

Que ce soit en matière civile ou pénale, le trait le plus original de l'intervention du juge des enfants est qu'elle est fondée sur le **principe de la continuité** qui permet au magistrat de suivre l'évolution de la personnalité du jeune qui lui est confié.

Le second principe sur lequel est fondée l'intervention du juge des enfants est que cette dernière doit être axée sur la **réinsertion sociale** du

jeune, recherchée au moyen d'une aide individualisée apportée à ce dernier et, le cas échéant, à sa famille.

Ce but ambitieux est cependant très imparfaitement atteint en raison de l'insuffisance des effectifs et des moyens des juges des enfants.

• *Remédier à l'insuffisance des effectifs et des moyens des juges des enfants.*

Selon les normes établies par le rapport de M. CARON, premier président de la Cour d'appel de Rennes, il faudrait un juge des enfants par tranche de 200 000 habitants, et si le tribunal pour enfants a dans son ressort une population supérieure à 800 000 habitants, un juge supplémentaire par tranche de 800 000 habitants. Ces critères conduisent à fixer à 292 le nombre souhaitable des juges des enfants au total.

Or, à l'heure actuelle, ceux-ci sont seulement 253, répartis dans 125 tribunaux pour enfants. Alors qu'il serait nécessaire de créer 39 nouveaux postes budgétaires, seulement 3 postes nouveaux sont prévus au budget de 1982.

A l'insuffisance des effectifs se surajoute l'insuffisance des moyens des juges des enfants, encore trop souvent contraints d'effectuer de nombreuses tâches matérielles qui les empêchent de se consacrer pleinement à l'étude de leurs dossiers, aux entretiens qu'ils doivent avoir avec les jeunes et leurs familles ainsi qu'à l'animation des équipes éducatives.

L'insuffisance des effectifs et des moyens n'est pas étrangère à l'échec relatif du système de protection judiciaire de l'enfance en France.

Elle conduit en effet à déposséder le juge d'une partie importante de ses attributions. On le constate en particulier à travers deux phénomènes :

1° En matière de délinquance juvénile, les intervenants qui se trouvent « en amont » du juge des enfants ont de plus en plus tendance

à régler les affaires à leur niveau, si bien que lorsqu'un jeune est déféré devant le juge des enfants, il a déjà commis antérieurement de nombreuses infractions et est parfois si profondément engagé dans la délinquance que toute mesure éducative risque de demeurer inefficace.

Une enquête conduite par le centre de recherches de Vaucresson en 1974 et en 1975, auprès des commissariats de la région parisienne, a révélé une extension très importante de la pratique du classement officieux effectué par la police, et en particulier par la brigade des mineurs (environ les 2/3 des « petites affaires »). Les classements sans suite par les parquets connaissent également une augmentation constante.

2° Les substituts aux mineurs sont amenés à confier de plus en plus d'affaires à un juge d'instruction non spécialisé, lequel paraît enclin, davantage que le juge des enfants, à suivre les réquisitions de mandat de dépôt formulées par le parquet.

L'attribution au juge d'instruction de dossiers relatifs à des mineurs a également pour inconvénient de rompre l'unicité de l'intervention du juge, qui est l'un des principes de la réforme de 1945 sur la protection judiciaire de l'enfance.

C'est pourquoi, votre commission insiste pour que le nombre des juges des enfants soit sensiblement accru dans les prochains budgets. En outre, elle considère qu'il serait opportun de donner une suite à la proposition du rapport COSTA (1) d'attribuer une compétence exclusive au juge des enfants en matière de protection judiciaire de l'enfance.

b) Les personnels de l'éducation surveillée

- *L'importance des créations de postes budgétaires.*

L'importance des créations d'emploi dans l'éducation surveillée est l'un des traits caractéristiques du budget de la Justice pour 1982.

(1) N.B. M. Jean-Louis COSTA, Président de chambre à la Cour de cassation, a présidé une commission d'études qui a remis au ministre de la Justice en 1976 un rapport proposant un certain nombre de solutions pour améliorer le régime de la protection judiciaire de la jeunesse.

Elle correspond à la demande constante formulée par votre commission des lois lors de l'examen des précédents budgets. En effet, les précédents budgets comportaient un nombre extrêmement limité d'emplois de personnels de l'éducation surveillée (138 en 1978, 173 en 1979, 153 en 1980, 50 en 1981).

Le collectif budgétaire pour 1981, de même que le présent projet de budget, marquent une rupture par rapport aux années antérieures, puisqu'il prévoit la création de 650 emplois nouveaux au total.

— *Le collectif budgétaire pour 1981 a créé 300 emplois ainsi répartis :*

- personnel de catégorie A : 30 postes (5 attachés d'intendance, 15 psychologues, 10 professeurs techniques d'enseignement professionnel);
- personnel de catégorie B : 120 postes (100 éducateurs, 20 secrétaires d'intendance);
- personnel de catégorie C et D : 125 postes (10 commis, 10 sténodactylographes, 40 agents techniques de bureau, 25 agents techniques d'éducation, 20 agents spécialistes, 20 ouvriers professionnels);
- assistantes sociales : 25.

— *Les 350 postes créés au titre du budget pour 1982 comprennent :*

- délégué régional (1 poste);
- éducateurs (170 postes);
- personnel d'intendance (27 postes);
- personnel de formation professionnelle (17 postes);
- psychologues (21 postes);
- personnel de bureau (50 postes);
- personnel de service (27 postes);
- conducteur automobile (1 poste);
- assistantes sociales et infirmières (36 postes).

L'évolution des effectifs de l'éducation surveillée depuis 1978 est indiquée dans le tableau ci-dessous :

EFFECTIFS DES PERSONNELS DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

	1978	1979	1980	1981 (estimés)	1982 (prévus)
TOTAUX.....	4 662	4 820	5 050	5 475	5 882
Personnel éducatif	2 634	2 715	2 830	2 972	3 182
Personnel de formation professionnelle..	285	276	278	316	334
Personnel social et médical, psychologues	287	296	294	363	420
Personnel administratif et de bureau (1) .	613	652	721	818	890
Personnel de service	843	881	957	1 006	1 056

Outre ces 650 emplois nouveaux, la Chancellerie grâce à une dotation de deux millions de francs, aidera à la création de 50 emplois au bénéfice d'associations promotrices d'actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

La part de l'éducation surveillée dans les créations d'emplois dépendant du ministère de la Justice est passée de 10 % dans le budget primitif de 1981 à 30 % dans le collectif budgétaire de 1981. Elle s'élève à 23 % au titre du budget de 1982.

La croissance des effectifs va soulager la tâche des éducateurs et accroître ainsi l'efficacité de leur action, dans la mesure où le rapport numérique entre le nombre des jeunes pris en charge (60 381 en 1980) et le nombre d'éducateurs s'améliorera sensiblement.

Le tableau ci-dessous retrace, de 1976 à 1980, l'évolution du rapport numérique entre les effectifs des personnels des établissements et services du secteur public de l'éducation surveillée et le nombre des jeunes pris en charge.

**ÉVOLUTION DU RAPPORT NUMÉRIQUE ENTRE LE NOMBRE DE JEUNES PRIS EN CHARGE
ET LES EFFECTIFS DE PERSONNELS**

Années	Jeunes pris en charge		Personnels		Normes réelles			
	au 31-12	dans l'année	d'éducation	ensemble	(1)	(2)	(3)	(4)
1976.....	31 626	54 331	1 428	2 628	22,15	12,03	38,04	20,67
1977.....	32 903	55 337	1 674	2 821	19,65	11,66	33,05	19,61
1978.....	34 084	57 526	1 774	3 086	19,21	11,04	32,42	18,64
1979.....	33 896	59 317	1 881	3 254	18,02	10,41	31,53	18,22
1980.....	33 722	60 381	1 937	3 405	17,40	9,90	31,17	17,73

(1) et (2) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel à une date déterminée).

(3) et (4) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel dans l'année).

La répartition des emplois nouveaux ne donne pas entièrement satisfaction :

— tout d'abord, très peu de postes d'encadrement du personnel éducatif sont créés (10 sous-directeurs et 6 chefs de service pour 155 éducateurs). Ce rapport ne correspond pas à la proportion fixée par le décret du 23 avril 1956 qui prévoit que les effectifs globaux d'éducateurs et de chefs de service doivent comporter 80 éducateurs pour 20 chefs de service. Cette situation est d'autant plus regrettable que les éducateurs, en général très jeunes, ont besoin d'être contrôlés dans leurs initiatives ;

— le projet de budget est également critiquable en ce qu'il prévoit un nombre insuffisant d'emplois de personnel de service pourtant indispensable pour assurer de bonnes conditions d'accueil aux jeunes dans les structures d'hébergement (27 créations d'emploi seulement sont prévues pour des postes de cuisinier, veilleur de nuit, lingère...).

• *La situation administrative et financière des personnels.*

Au titre du budget 1981, les personnels ont bénéficié de différentes mesures de revalorisation indemnitaire. Le projet de budget de 1982 prévoit, quant à lui, le relèvement du taux des indemnités suivantes :

- indemnité de risques et de sujétions spéciales ;
- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement ;
- indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés.

Ces mesures ne sont pas négligeables. Cependant, votre commission considère qu'il y aurait lieu aussi de satisfaire la demande des intéressés de voir indexer le taux de leur indemnité de risques et de sujétions spéciales ainsi que celui de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement, sur leur traitement. Une telle indexation éviterait à ces indemnités de subir la dépréciation observée ces années.

Votre commission a pris note qu'étaient en discussion deux projets de modifications : l'un, concernant le statut du personnel d'intendance qu'il est question d'aligner sur celui des personnels homologues de l'Education nationale, l'autre, ayant trait au statut des personnels d'éducation, dont la modification est envisagée depuis de longues années du point de vue notamment des conditions d'accès au concours de recrutement de ce corps.

Les possibilités de déplacements des personnels de l'éducation surveillée revêtent une particulière importance dans la mesure où elles conditionnent le développement de l'action éducative en milieu ouvert, dans l'optique du maintien du mineur dans sa famille, qui est l'un des objectifs essentiels de la politique d'assistance éducative.

On doit donc se féliciter des crédits inscrits au titre du budget de 1982 pour étendre le parc automobile grâce à l'acquisition de 45 véhicules de liaison et de 8 véhicules utilitaires. On regrettera cependant que la Chancellerie se soit limitée à prévoir une seule création de poste de conducteur d'automobile.

2. — Les structures

a) Structures et méthodes éducatives du secteur public

• Les orientations générales.

Depuis sa création en 1945, la direction de l'éducation surveillée (1) s'est attachée à se dégager du contexte pénitentiaire qui constituait auparavant le mode de prise en charge des jeunes délinquants.

Les missions rééducatives et d'assistance éducative qui lui ont été imparties, la suite des réformes de 1945, 1958 et 1970 (2) ont conduit

(1) Auparavant, cette mission était assurée au sein de l'administration pénitentiaire.

(2) L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante donne la primauté aux mesures éducatives sur les solutions répressives.

• L'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger a étendu et unifié le rôle du juge des enfants dans ce domaine.

• La loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale insiste essentiellement sur la nécessité, « chaque fois qu'il est possible », de maintenir le mineur dans son milieu actuel.

cette administration à reconsidérer la politique d'équipements qui était entièrement orientée vers la construction des grands centres fermés et isolés, du type des colonies pénitentiaires situées à la campagne.

S'est ainsi engagé un processus de transformation des anciens internats, auxquels se sont progressivement substituées des *structures légères d'hébergement*, de moyenne capacité et ouvertes sur l'extérieur par l'accueil d'externes et de demi-pensionnaires. Ces structures présentent d'incontestables avantages d'un point de vue pédagogique, car elles permettent d'assurer une continuité de la prise en charge éducative, entre la phase d'observation et la phase de rééducation. La justification de l'abandon du système des grands centres fermés s'est trouvée confirmée à la suite, d'une part, d'une étude entreprise par le Centre de Formation et de Recherches de l'Education Surveillée sur le fonctionnement du Centre fermé de Juvisy, entre 1970 et 1976, et, d'autre part, sur l'observation des expériences étrangères.

L'étude portant sur le Centre de Juvisy a révélé que ce dernier n'avait « pas permis dans de nombreux cas d'interrompre ou d'infléchir des trajectoires d'exclusion, commencées avant et continuées ensuite ». Au contraire, elle a montré que ce centre, accueillant des mineurs réputés « très difficiles » avait eu une fonction d'« étiquetage » des jeunes, ce qui avait rendu encore plus aléatoires leurs possibilités de réinsertion.

Les missions menées au Québec (où le nombre de mineurs placés en centres de sécurité est en proportion nettement supérieure au nombre des mineurs détenus en France) n'ont pas davantage permis d'établir l'utilité de tels équipements.

Les grands équipements (tels celui de Belle-Ile et celui de Saint-Hilaire) ont donc été fermés. Le Centre d'observation de Juvisy a été transformé en 1979 en I.S.E.S. (**Institution Spéciale d'Education Surveillée**). Aujourd'hui, considérées comme la principale structure d'équipement « lourd », les I.S.E.S. qui assurent une prise en charge scolaire et professionnelle, offrent en réalité des régimes de vie très souples et diversifiés : internat, demi-pension, externat. Ils accueillent, ainsi que les autres équipements « lourds » de ce type, environ la moitié des jeunes hébergés en établissement. L'autre moitié réside dans des foyers (foyers d'action éducative ou foyers d'orientation éducative), voire dans des structures d'hébergement banalisées (appartements, chambres en ville, placements familiaux, utilisation de foyers de jeunes travailleurs).

Les services d'éducation surveillée ont en outre une fonction d'orientation — par le moyen de consultations et le recours à des

enquêtes sociales, notamment — destinée à permettre de déterminer le mode de prise en charge le mieux adapté au mineur : action éducative en milieu ouvert, liberté surveillée ou hébergement en externat, demi-pension ou internat. Pour remplir cette fonction, et dans le même temps garantir une prise en charge éducative immédiate, la direction de l'éducation surveillée a entrepris d'équiper chaque tribunal pour enfants d'un service public minimum considéré comme **l'équipement de base des juridictions pour enfants**. Ce service public est constitué, sous des formes diverses, par un **Centre d'Orientation et d'Action Educative (C.O.A.E.)** qui comprend :

- une Consultation d'Orientation Educative ;
- un Service d'Action Educative en milieu naturel,
- des moyens d'hébergement.

Sa taille varie selon l'importance de la juridiction, les moyens d'hébergement mis à la disposition des juges des enfants pouvant aller de la location de quelques chambres en ville à l'implantation d'un foyer d'une dizaine de places.

Quelle que soit sa taille, grâce à l'équipe éducative pluridisciplinaire qui y est affectée, à son implantation géographique dans le ressort de la juridiction, la continuité de l'action éducative peut être réalisée avec les meilleures garanties. La polyvalence des fonctions exercées permet surtout de répondre de façon souple aux besoins des jeunes. Ainsi, certains accueils en hébergement accompagné d'un bilan psycho-social complet peuvent éviter un placement éloigné, durable, qui s'avérerait, une fois la crise familiale passée, inadapté.

Il est donc particulièrement regrettable qu'un grand nombre de tribunaux pour enfants (41 sur 125) en soient encore totalement dépourvus. Votre commission souhaite voir s'accélérer le rythme d'équipement des juridictions en C.O.A.E. De surcroît, il lui semble, en ce qui concerne les tribunaux les plus importants, que chacun des secteurs découpant le ressort judiciaire devrait pouvoir à long terme être doté de tels centres.

• *Les priorités du budget de 1982.*

L'éducation surveillée poursuit tout d'abord ses efforts en vue de **doter chaque juridiction de la jeunesse d'un équipement de base**. Sept nouveaux tribunaux seront pourvus en 1982 d'un équipement complet (Amiens, Châlon-sur-Saône, Chambéry, Dunkerque, Grasse, Perpignan, Saint-Pierre de la Réunion).

Toutefois, il demeure nécessaire non seulement de créer de nouveaux équipements, mais également de renforcer les moyens de fonctionnement des équipements des plus grosses juridictions et de compléter ceux qui n'offrent aucune possibilité d'hébergement ou ont recours, pour la consultation, à des services extérieurs.

En effet, un certain nombre de juridictions spécialisées peuvent utiliser des services de consultation et d'orientation éducative, du secteur privé, habilités et financés par le Ministère de la Justice.

De manière générale, il conviendrait, dans le cadre de chaque département, de procéder à un recensement complet des besoins des juridictions afin d'établir un programme d'équipement rationnel sur plusieurs années.

Le deuxième objectif de la politique d'investissement de l'éducation surveillée est de **continuer à adapter le parc immobilier le plus ancien aux nécessités des méthodes actuelles de prise en charge éducative**, en transformant les grands internats en centres d'hébergement plus légers et ouverts.

Après qu'aient été financés en 1981 des travaux de restructuration dans les internats de Marseille, Juvisy, Savigny, Epernay et Bures-sur-Yvette, la plan de modernisation pour 1982 prévoit des travaux importants à Villiers-le-Bel, Lille, Lyon, la Chapelle Saint-Mesmin, Spoir, Fay-les-Nemours, Bures-sur-Yvette, Montoy-Flanville, Labuissière, Agnetz et Rennes.

Le réaménagement des anciens internats correspond sans doute aux nécessités d'un mode d'intervention moins « directif » et plus « responsabilisant ». Il serait cependant fâcheux que ce réaménagement aboutisse à la suppression pure et simple de toutes les possibilités d'internat encore existantes, du fait de la transformation des anciens centres fermés en centres de jour (d'autant que ces anciens internats sont situés en zone rurale). En tout état de cause, une telle option ne pourrait être prise sans une concertation préalable avec les éducateurs et les magistrats intéressés.

Le troisième objectif de l'éducation surveillée est, en contribuant ainsi à la lutte contre le chômage, de **mettre en place des « Centres d'activités professionnelles et éducatives » (C.A.P.E.)** implantés dans des grands centres urbains et accueillant pendant la journée des jeunes désireux d'acquérir une formation professionnelle ou ayant des difficultés dans le domaine scolaire. Le projet de budget pour 1982 prévoit

la création de quatre C.A.P.E. qui s'ajouteront au seul centre actuellement existant à Marseille. 34 emplois d'éducateurs sont créés pour faire fonctionner ces centres. Votre rapporteur regrette qu'aucun poste d'encadrement ne figure parmi les 34 emplois. En outre, comme le souligne M. Jean-Pierre Michel dans son avis (1), au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, il considérerait comme inopportun que les C.A.P.E. se substituent aux établissements de l'Education nationale ou aux structures de la formation professionnelle vers lesquels les jeunes pris en charge par l'éducation surveillée doivent être réorientés le plus rapidement possible.

b) *L'action éducative dans le secteur privé*

• *L'importance de la participation du mouvement associatif aux tâches de l'éducation surveillée.*

La participation d'institution privées à la prise en charge de jeunes délinquants ou en danger est très ancienne. De nombreuses initiatives privées, à caractère souvent religieux ou caritatif, ont précédé dans ce domaine l'intervention des administrations. Ainsi, en 1945, 133 établissements privés recevaient déjà en internat 1 670 garçons et 1 790 filles relevant des juridictions spécialisées.

Actuellement, l'importance du secteur privé correspond au développement du phénomène associatif qui a pris progressivement, et continue à prendre, le relais des œuvres d'autrefois. Le secteur associatif participe aux tâches de l'éducation surveillée aussi bien dans le domaine de l'hébergement que dans celui du milieu ouvert.

L'une de ses caractéristiques est qu'il prend en charge des mineurs confiés par d'autres organismes que l'autorité judiciaire : les services de l'aide sociale à l'enfance des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.), en particulier, ainsi que, beaucoup plus rarement, les commissions de l'éducation spécialisée.

Cette polyvalence n'est cependant réelle que dans les internats et foyers. Encore tend-elle, même dans ces structures à s'estomper au profit d'une spécialisation au service des juridictions pour mineurs.

(1) Avis n° 474 AN Tome II Justice (page 19).

En matière d'hébergement, on compte actuellement 609 internats ou foyers privés habilités, dont 57 % habilités à recevoir des jeunes délinquants et des jeunes en danger confiés au titre de l'assistance éducative, et 43 % habilités au seul titre de l'assistance éducative.

Au 31 décembre 1979, ces internats ou foyers hébergeaient 25 660 jeunes, dont 13 470, soit 53 % ont été confiés directement par les autorités judiciaires. Ces 13 470 jeunes étaient ainsi constitués : 651 confiés au titre de l'ordonnance de 1945, 6 557 confiés au titre de l'assistance éducative, et 668 jeunes majeurs. A la même date, 16 900 personnes étaient employées dans ces centres (dont 7 700 personnels éducatifs et 1 690 instructeurs professionnels). Les formules de ces centres sont extrêmement variées, allant des internats professionnels et scolaires de type classique, aux petits foyers installés dans des maisons individuelles ou appartements.

Les services de milieu ouvert comportent, d'une part, des services qui mettent en œuvre des mesures d'investigation prévues tant pour les délinquants que pour les jeunes en danger (72 services d'enquêtes sociales et 41 services d'orientation et d'observation) et, d'autre part, des services chargés d'exécuter des mesures de protection ordonnées en faveur des jeunes en danger (129 services d'assistance éducative en milieu ouvert et 150 services de placement familial spécialisé).

Au 31 décembre 1979, ces services (à l'exclusion des services d'enquêtes sociales, qui ont réalisé 15 000 enquêtes dans l'année) suivaient au total 77 400 jeunes, dont 69 410, soit 90 % confiés par les autorités judiciaires. A la même date, ils employaient (y compris les services d'enquêtes) 3 900 personnes, dont 1 600 personnels éducatifs et 870 assistants ou assistantes sociales.

Un grand nombre d'associations, à dimension souvent départementale, gèrent à la fois des services de milieu ouvert et des centres d'hébergement.

Les services rendus par le secteur privé occupent une place très importante dans l'éducation surveillée. Le nombre de mineurs pris en charge par le secteur privé dépasse de beaucoup le nombre des jeunes pris en charge par le secteur public ainsi qu'il apparaît dans les deux tableaux ci-dessous concernant l'année 1979.

NOMBRE DE JEUNES PRIS EN CHARGE PAR LE SECTEUR PUBLIC

Etablissements					Services de milieu ouvert			Ensemble
I.S.E.S. (1)	Foyers (2)	S.E.S. D.P.P. (3)	S.L.S. M.A. (4)	Total	M.O. (5)	L.S. (6)	Total	
4 459	4 412	1 712	262	10 845	19 961	28 511	48 472	59 317
<p>Sigles utilisés :</p> <p>(1) Institutions spéciales d'éducation surveillée, internat professionnel d'éducation surveillée, internat approprié, centre d'observation et centre d'activités professionnelles et éducatives.</p> <p>(2) Foyers d'action éducative, foyers d'orientation éducative et fonction d'hébergement des centres d'orientation et d'action éducative.</p> <p>(3) Services d'éducation surveillée près du dépôt de la préfecture de police de Paris.</p> <p>(4) Service d'éducation surveillée près les quartiers des mineurs des maisons d'arrêt de Fresnes et Lyon. Le S.E.S. M.A. de Fresnes a été fermé en 1979.</p> <p>(5) Fonction milieu ouvert des consultations d'orientation éducative et des centres d'orientation et d'action éducative.</p> <p>(6) Services de liberté surveillée.</p>								

NOMBRE DE JEUNES PRIS EN CHARGE PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Etablissements (1)	Services de milieu ouvert					Ensemble
	O.M.O. (2)	O.A.E. (3)	A.E.M.O. (4)	P.F. (5)	Total	
22 104	2 330	4 792	83 801	6 261	97 184	119 288
<p>Sigles utilisés :</p> <p>(1) Internats et foyers.</p> <p>(2) Services d'observation en milieu ouvert.</p> <p>(3) Services d'orientation et d'action éducative.</p> <p>(4) Services d'action éducative en milieu ouvert.</p> <p>(5) Services de placement familial.</p>						

Aussi n'est-il pas question de diminuer la part du secteur privé dans la prise en charge éducative des mineurs.

• *Les conditions d'habilitation et le financement des services et établissements privés.*

La tâche essentielle de l'administration centrale, par rapport au secteur privé, est, au moyen de la procédure d'habilitation, des techniques de financement et de l'exercice du contrôle, d'orienter les services

et établissements associatifs pour les aider à répondre le mieux possible aux besoins des mineurs et à la demande des juridictions. Elle consiste en particulier à étudier les possibilités d'adapter et de diversifier les moyens disponibles, tant en ce qui concerne les structures d'hébergement que les services de milieu ouvert et d'investigation.

L'administration centrale doit également veiller en permanence à ce que les moyens financiers alloués aux associations soient suffisants pour leur permettre de remplir les missions qui leur ont été confiées. A cet égard, il convient d'indiquer que **les actions du secteur privé sont financées sur les crédits de deux ministères :**

1°) Le budget du ministère de la Justice prend en charge les mesures judiciaires relatives aux mineurs délinquants, celles relatives aux jeunes majeurs, ainsi que les mesures d'investigation (enquêtes sociales, observation en milieu ouvert).

2°) Les mesures d'assistance éducative sont financées par le ministère de la Solidarité nationale, à l'exception d'un pourcentage (10 à 15 %) qui est à la charge des collectivités locales.

Une expérience dite de « budget global », qui consiste à garantir aux associations privées gestionnaires de services habilités des ressources annuelles correspondant à une activité déterminée, est actuellement en cours. Son extension pourrait être envisagée. Mais il conviendrait surtout de trouver un mode de financement mieux adapté pour les services d'investigation et d'enquêtes sociales qui connaissent de graves difficultés de fonctionnement.

Si le financement des associations privées laisse parfois à désirer, la **procédure d'habilitation** les concernant paraît donner satisfaction. Cette procédure, diffère légèrement suivant qu'elle concerne des établissements ou services destinés aux jeunes délinquants ou aux jeunes relevant de l'assistance éducative.

— Dans le premier cas (décret du 16 avril 1946) la demande d'habilitation et les documents qui l'accompagnent sont adressés par l'association au Juge des Enfants dans le ressort duquel se situe son siège social. Ce magistrat transmet l'ensemble, avec son avis motivé, au Préfet du département qui complète le dossier par une enquête administrative avant de le soumettre à l'avis du Garde des Sceaux. Il prend ensuite un arrêté d'habilitation.

— Dans le second cas (arrêté du 13 juillet 1960) c'est le Préfet qui est le premier destinataire. Il charge de l'instruction du dossier le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales qui recueille, notamment, divers avis dont celui du Juge des Enfants. Le dossier est ensuite transmis au Garde des Sceaux et au Ministre de la Solidarité Nationale qui formulent un avis concerté au vu duquel le Préfet prend l'arrêté d'habilitation.

Dans tous les cas, l'habilitation peut faire l'objet d'un retrait pour sanctionner, par exemple, un fonctionnement défectueux ou fautif ou lorsque l'établissement ou le service concerné ne remplit plus les conditions nécessaires.

Les procédures d'habilitation, de même que les procédures de conventionnement récemment mises en œuvre, n'excluent pas un contrôle permanent des associations. Ce contrôle est actuellement confié aux délégués régionaux de l'éducation surveillée qui l'assurent en relation avec les juges des enfants et les D.D.A.S.S.

3. — Les finalités de la politique de l'éducation surveillée

a) *Faire primer les mesures éducatives sur les solutions répressives*

- *L'évolution de la délinquance juvénile.*

Le rapport de M. Bertrand SCHWARTZ sur « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (1) souligne que « le problème des jeunes délinquants est véritablement inquiétant...

...70 000 jeunes passent, chaque année, par la justice. Au moins 2 % des jeunes de 16 à 18 ans relèvent de l'éducation surveillée, soit au titre de la protection judiciaire, soit après jugement par les tribunaux pour enfants. Les jeunes de 16 à 21 ans sont, proportionnellement à leur tranche d'âge, beaucoup plus nombreux que les adultes à aller en prison : Jamais autant de jeunes n'ont connu la prison. On constate une très forte augmentation de leur nombre (40 %) au cours de ces trois dernières années. »

(1) Rapport au Premier Ministre (Paris, la Documentation française, septembre 1981).

• *L'incarcération des mineurs.*

On constate en effet une progression constante du taux des mineurs condamnés par rapport au nombre des mineurs jugés. D'après les statistiques annuelles de l'éducation surveillée, ce taux est passé de 3,82 % (913 mineurs) en 1960 à 6,45 % (4 125 mineurs) en 1979 par rapport au nombre total de mineurs (de 13 à 18 ans) jugés. Après avoir subi une baisse de 1967 à 1979, le nombre des mineurs placés en détention provisoire est brutalement passé de 3 628 en 1979 à plus de 6 000 en 1980, rejoignant ainsi le taux le plus élevé connu en 1967. En termes de « stock », le nombre des mineurs détenus est passé de 595 au 31 décembre 1975 à 724 au 31 décembre 1978 et 934 au 31 décembre 1980. Ce chiffre se décompose ainsi : 794 mineurs en détention provisoire et 140 condamnés.

Cette évolution n'est due que pour partie à l'accroissement de la délinquance juvénile. Elle tient aussi, comme l'a clairement mis en évidence M. J.C. XUEREB, Président du tribunal pour enfants de Paris (1), à un infléchissement dans le sens répressif de l'application de l'ordonnance du 2 février 1945 qui pourtant affirme la priorité des réponses éducatives par rapport aux solutions répressives.

Consciente de la gravité des conséquences de l'incarcération des mineurs (d'autant que nombre d'établissements pénitentiaires ne possèdent pas de quartiers réservés aux mineurs), la Chancellerie a tenté de mettre un frein, par voie de circulaires, à l'augmentation des placements en détention provisoire. Après celles du 2 novembre 1978 et du 8 mai 1981, les circulaires des 15 et 29 juin derniers ont conduit à l'institution d'un dispositif de liaison entre les parquets et les services éducatifs, afin que la prise de contact avec un service éducatif précède toute réquisition du parquet. La liaison directe entre ces services et les maisons d'arrêt doit permettre par ailleurs un contrôle plus efficace des incarcérations de manière à en réduire la durée.

Mais pour limiter le recours à la détention provisoire, on peut se demander s'il ne conviendrait pas aussi de maintenir à la disposition des juges des enfants des possibilités de placement en internat évitant le recours à la solution de l'incarcération en maison d'arrêt.

(1) Cf notamment l'intervention faite par M. XUEREB le 9 juin 1981 au cours des IX^e journées d'études de l'institut de criminologie de Paris sur « L'Emprisonnement des adolescents et les tribunaux pour enfants ».

b) *Rendre au juge des enfants un rôle central dans la protection judiciaire de l'enfance*

• *Le problème du financement par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) des mesures ordonnées par le juge des enfants.*

Le juge des enfants est l'institution « pivot » en matière de protection judiciaire de l'enfance. En tant qu'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, il doit conserver un rôle prééminent, d'autant que les mesures éducatives concernant les mineurs atteignent également leur famille.

Certes en matière de protection des mineurs en danger, il convient de maintenir le système pluraliste actuel caractérisé par une intervention conjointe des services de l'aide sociale à l'enfance et du juge des enfants. Mais il est indispensable que ce dernier conserve la maîtrise de l'action éducative. Il serait en particulier inadmissible que l'administration du ministère de la Santé (la D.D.A.S.S.) exerce un contrôle pédagogique sur les mesures ordonnées par le juge des enfants avant d'autoriser le financement de l'établissement ou du service privé chargé de mettre en œuvre les décisions judiciaires (1). A cet égard, n'est-il pas illogique de faire financer des mesures judiciaires par l'intermédiaire du budget du ministère de la Santé ? Pour faciliter l'action des juges des enfants, il conviendrait de mettre à l'étude les conditions dans lesquelles pourrait être transférée du ministère de la Santé au ministère de la Justice la responsabilité du financement des mesures éducatives ordonnées par les juges des enfants.

En tout état de cause, quel que soit le mode de financement adopté, le double emploi des équipements pourrait être évité par une meilleure concertation entre les administrations concernées permettant d'élaborer une politique commune au plan national qu'au plan régional et départemental.

• *L'institution des délégués régionaux et des directeurs départementaux de l'éducation surveillée.*

L'institution des délégués régionaux, qui a notamment pour but d'assurer cette coordination, n'a pas donné tous les résultats escomptés. Les délégations régionales de l'éducation surveillée, actuellement

(1) Un cas s'est pourtant présenté récemment dans un département breton.

au nombre de 10, seront 11 en 1982 après la création, au titre du présent projet de budget, d'une nouvelle délégation à Dijon, couvrant les régions de Bourgogne, Franche-Comté et Alsace. Elles ont pour attribution :

— de représenter la Direction de l'éducation surveillée auprès des autorités administratives et judiciaires de la région ;

— de coordonner et animer l'action pédagogique des différents services du secteur public et du secteur privé de la rééducation ;

— de participer à la préparation et à l'exécution du plan, à la gestion administrative et financière des services extérieures de l'Education surveillée, ainsi qu'à la formation des personnels.

Absorbés par des tâches essentiellement administratives, les délégués régionaux n'ont pas été véritablement en mesure de jouer leur rôle d'impulsion et de contrôle de l'action éducative. En outre, on peut regretter l'insuffisante coordination de leurs interventions avec celles des directions départementales.

Ces difficultés ne remettent pas en cause l'institution des directeurs départementaux et des délégués régionaux de l'éducation surveillée. Ceux-ci devraient au contraire voir leur rôle confirmé dans la perspective de la mise en œuvre de politiques locales adaptées aux besoins des différents ressorts judiciaires.

• *Vers la création d'un véritable service éducatif auprès de chaque tribunal pour enfants.*

Parallèlement, au niveau de chaque tribunal pour enfants, il conviendrait d'assurer une coordination de l'action de tous les membres de l'équipe éducative sous l'impulsion du juge des enfants.

Des services d'orientation éducative (S.O.E.) destinés à proposer aux juges des enfants des solutions alternatives à la détention et à permettre une utilisation plus aisée des équipements existants, sont mis en place depuis un an, notamment dans les grands centres urbains. Mais ces services qui assurent une fonction d'orientation d'urgence, en liaison avec le parquet, n'ont pas la possibilité d'une prise en charge directe des mineurs concernés. Il serait préférable que les éducateurs qui en font partie puissent prolonger leur fonction d'orientation par une prise en charge éducative du mineur qu'ils ont accueilli. L'efficacité de l'action éducative repose en effet essentiellement sur la person-

nalisation du rapport entre le jeune délinquant et l'éducateur. Il convient donc d'assurer la continuité de l'intervention de ce dernier. Dans ce souci, l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille suggère de créer, par une refonte des services de la liberté surveillée, un service éducatif auprès de chaque tribunal pour enfants qui assurerait l'ensemble des fonctions éducatives (accueil, évaluation, orientation et liaison).

L'ampleur des problèmes qui se posent à l'éducation surveillée et la difficulté des tâches qui lui sont assignées justifierait qu'une circulaire, à l'instar de la circulaire de politique criminelle du 21 octobre dernier, précise clairement les orientations à suivre et les méthodes à utiliser pour respecter les finalités de la protection judiciaire de l'enfance, telles qu'elles ont été définies lors des réformes législatives intervenues en 1945, 1958 et 1970.

*
* *

D. — L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES CORPS COMMUNS

1. — Le service de l'Administration générale et de l'Équipement (S.A.G.E.)

a) *Les missions générales*

Le Service de l'Administration Générale et de l'Équipement, créé en 1964, est une structure horizontale dont l'action est fondée sur une collaboration permanente avec les cinq autres directions. Le S.A.G.E. comprend trois sous-directions :

— la sous-direction du Budget et de la prévision (comportant une division de la statistique) ;

— la sous-direction des Affaires générales (qui gère notamment les personnels des services extérieurs communs et comprend un bureau de l'informatique) ;

— la sous-direction de l'équipement (qui concilie les missions de programmation et de planification d'une part, en liaison notamment avec le Commissariat général du Plan, et celles d'exécution de la politique d'équipement du ministère de la Justice, d'autre part).

Depuis un décret de mars 1981, le S.A.G.E. a perdu la maîtrise des équipements pénitentiaires dont la responsabilité est désormais assumée par la direction de l'administration pénitentiaire. Il n'est pas certain que ce transfert soit favorable à la cohérence de la politique d'équipement du ministère de la Justice.

b) *La gestion des juridictions*

Le S.A.G.E. est chargé, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 1979, de la gestion des conseils de prud'hommes. En application du transfert des charges, elle devra assurer la gestion de plus d'un millier de juridictions. Sans doute serait-il opportun, dans cette perspective, de créer au sein de ce service un nouveau bureau spécialement chargé de la gestion des cours et tribunaux.

2. — Les corps communs et l'inspection générale des services judiciaires

a) *Les corps communs*

Les membres du personnel de service social et ceux du personnel infirmier affectés dans les services extérieurs de l'Administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée appartiennent à ce que l'on nomme les « corps communs ». Leur statut est établi respectivement par le décret n° 59-1182 du 19 octobre 1959 modifié, et le décret n° 69-580 du 5 juin 1969 modifié, le premier de ces textes étant interministériel, le second propre au Ministère de la Justice.

L'intérêt de la notion de corps commun est qu'elle suppose que les agents qui les composent relèvent d'une autorité centrale, selon le principe de l'unité de gestion. Le service de l'administration générale et de l'équipement est chargé de la formation de ces agents tout autant que de leur recrutement et de leur gestion.

Les effectifs globaux des corps communs, retracés dans le tableau ci-dessous, demeurent insuffisants, malgré une augmentation sensible au titre du collectif budgétaire de 1981 et du présent projet de budget.

	Loi de finances pour 1981		Loi de finances rectificative : créations d'emplois		Loi de finances pour 1982 : créations d'emplois		Totaux
	A.P. (1)	E.S. (2)	A.P.	E.S.	A.P.	E.S.	
Personnel de service social.....	374	148	32	25	69	32	680
Personnel infirmier	149	30	22		15	4	220
(1) Administration pénitentiaire. (2) Education surveillée.							

b) *L'inspection générale des services judiciaires*

L'administration centrale comporte par ailleurs un corps d'inspecteurs généraux des services judiciaires.

L'inspection générale des services judiciaires exerce une mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire, la

cour de cassation exceptée, et sur l'ensemble des services et organismes relevant du ministère de la Justice, notamment par une appréciation de l'organisation et des méthodes utilisées ainsi que de la manière de servir des personnels. Elle dispose à cette fin d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle, et fait un rapport au Garde des Sceaux sur les résultats de ses missions.

Votre commission réitère le souhait formulé dans son précédent rapport, sur le projet de budget pour 1981, de voir donner une impulsion à l'action de l'inspection générale des services judiciaires, qui pourrait être chargé d'établir un rapport annuel portant sur un thème général. Ce rapport pourrait être rendu public (au même titre que le rapport de l'inspection générale des Affaires sociales, par exemple).

3. — La politique informatique du ministère de la Justice

a) Les applications de l'informatique dans la justice

Service public traditionnel, la justice est cependant l'une des administrations qui sait le mieux mettre à profit les techniques modernes de l'informatique. Le recensement des applications de l'informatique, au 1^{er} novembre 1979, révèle qu'à cette époque, celles-ci étaient déjà très nombreuses :

— **Les applications générales ou concernant l'administration centrale étaient les suivantes :**

- 1. Casier judiciaire national automatisé.**
- 2. Gestion des personnels des services judiciaires (sauf les magistrats).**
- 3. Gestion des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.**
- 4. Adressage pour le cabinet.**
- 5. Déclaration des rémunérations des détenus et aide à la gestion du travail pénitentiaire.**
- 6. Etablissement des statistiques sur les situations pénitentiaires.**

— Les applications intéressant les services extérieurs étaient également en voie d'extension :

7. Bureau d'ordre pénal de la région parisienne.
8. Bureaux d'ordre pénaux avec micro-ordinateurs.
9. Traitement des ordonnances pénales de la région parisienne.
10. Gestion des comptes nominatifs des détenus à Fleury-Mérogis.

L'état des déclarations à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) était le suivant au 14 octobre 1981.

	Date de la déclaration
1° Casier judiciaire national automatisé. Loi 80-2 du 4 janvier 1980, après avis de la CNIL.	
2° B.O.P. (Bureau d'ordre pénal de la région parisienne)	1-8-80
3° Micro-informatique (aide aux éditions en matière correctionnelle et contraventionnelle, en province) .	1-8-80
4° Adressage (fichier des adresses des magistrats, greffiers, membres des professions juridiques et journaliers judiciaires)	1-8-80
5° Statistiques sur le travail pénitentiaire et édition des déclarations annuelles à la caisse nationale d'assurance vieillesse des rémunérations des détenus	1-8-80
6° Gestion des personnels des services extérieurs des services judiciaires	21-5-80
7° Gestion des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	21-5-80
8° O.P.A. (traitement des ordonnances pénales de la région parisienne)	13-3-81
9° Statistiques sur les situations pénitentiaires	13-3-81

On peut espérer que, grâce aux techniques informatiques, les statistiques du ministère de la Justice pourront être constamment actualisées, car force est de constater qu'actuellement, elles paraissent — dans le cadre du Compte général de la Justice notamment — avec un certain retard.

De manière générale, l'extension des applications de l'informatique dans la justice doit être résolument encouragée dans la mesure où ces techniques constituent un moyen d'amélioration de la qualité du service public. Toutefois, des précautions sont nécessaires pour éviter tout risque d'atteinte aux libertés individuelles. Plusieurs principes doivent être scrupuleusement respectés :

— que les systèmes informatiques soient orientés vers l'aide à la gestion, à l'exclusion de toute aide directe à la décision proprement dite (1),

— que ces systèmes demeurent sous la maîtrise de leurs utilisateurs que sont, à titre principal, les magistrats,

— que la responsabilité de la conception des programmes informatiques soit assurée par les moyens propres du ministère de la Justice et non pas déléguée à des organismes extérieurs,

— que le fonctionnement des systèmes fassent l'objet d'un contrôle permanent, en vue de l'adaptation des programmes à l'évolution du droit (cela est particulièrement nécessaire en matière de gestion des fiches du casier judiciaire).

b) *Le rôle de la C.N.I.L.*

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés a un rôle éminent à jouer en vue de la sauvegarde de ces principes.

En mettant à la disposition du public la liste des traitements enregistrés par elle et en précisant pour chacun d'eux le service auprès duquel est exercé le droit d'accès, elle facilite l'exercice de celui-ci. Elle assure également un contrôle permanent des conséquences de l'utilisation de l'informatique au plan des libertés individuelles, en procédant à des enquêtes soit de sa propre initiative, soit à la suite de plaintes. En application de l'article 22, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 1978, elle a ainsi ouvert des investigations sur les fichiers de la police et de la gendarmerie (2). De manière générale, la commission joue un rôle de con-

(1) En ce sens, on rappellera qu'en vertu de l'article 2, alinéa premier, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « aucune décision de justice impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé. »

(2) On rappellera qu'à la suite d'un amendement adopté au Sénat dans le cadre de la discussion du projet qui a donné lieu à la loi « Sécurité et Liberté » du 2 février 1981, il est interdit aux autorités de police ou de gendarmerie, à l'occasion des opérations de vérification d'identité prévues par l'article 77 de cette loi, de mettre en mémoire sur fichier manuel ou automatisé les indications résultant des dites vérifications.

seil auprès des pouvoirs publics et ses avis et recommandations ont une influence déterminante sur la politique informatique des diverses administrations. Notamment son avis sur le projet d'informatisation du casier judiciaire central a pesé sur les dispositions finales de la loi du 4 janvier 1980 et de son décret d'application du 6 novembre 1981.

La France dispose avec la C.N.I.L. d'un instrument privilégié qui peut contribuer à donner une impulsion à la politique informatique, en en garantissant une mise en œuvre respectueuse des libertés individuelles et du fonctionnement démocratique des institutions.

*
* * *

La dernière remarque de votre Commission des Lois sera pour se féliciter que la Justice ne soit pas absente du Plan. Le projet de Plan intérimaire de deux ans (1982-1983) prévoit en effet, au titre du sous-groupe « Justice quotidienne » trois actions concertées tendant respectivement à l'aide aux victimes d'actes de délinquance, à la réinsertion des détenus libérés et aux règlements des contentieux de la vie quotidienne.

Il est indispensable que les Plans à venir continuent d'intégrer les problèmes de justice car la solution de ceux-ci ne peut être trouvée que dans le cadre d'actions à long terme.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter les crédits du budget de la Justice pour 1982.

ANNEXES

ANNEXE 1

**MONTANT DES RECETTES PERÇUES PAR L'ETAT
AU TITRE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

(En millions de francs)

	1980	1981 (évaluations révisées)	1982 (évaluations)
Produit de l'enregistrement (actes judiciaires et extra judiciaires)	37,3	45	55
Recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance	59,9	68	75
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	202,7	129,2 (1)	224,8
Produit des autres amendes et con- damnations pécuniaires	1 037,5	572 (1)	790
Recettes des établissements péni- tentiaires	29	33	35
Recettes des établissements d'édu- cation surveillée	2,4	2	2
TOTAUX	1 368,8	849,2	1 181,8

(1) La révision en baisse traduit l'incidence financière de la loi d'amnistie du 4 août 1981.

ANNEXE 2

RECRUTEMENT DES MAGISTRATS : STATISTIQUES DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES (par année de nomination)

	E.N.M.	Intégration directe	Titre temporaire	Concours exceptionnels	Total
1976	195	25	30	»	250
1977	247	29	41	»	317
1978	274	37	48	»	359
1979	274	62	58	»	394
1980	218	65	49	»	332
1981	211	58*	31*	90	390*
Total	1 419	276	257	90	2 042
Soit en moyenne pour ces 6 années, 340 magistrats par an dont 240 par l'ENM. * = chiffre arrêté au 21 octobre.					

ANNEXE 3.

L'AIDE JUDICIAIRE EN ANGLETERRE

Généralités

Depuis le XV^e Siècle, il existe une organisation particulière permettant aux personnes disposent de faibles ressources de faire valoir leurs droits en justice sans avoir à supporter les frais qu'entraîne généralement la conduite d'un procès. Le système actuellement en vigueur a été élaboré en 1949 et constitue une réforme considérable par rapport au régime antérieur dans le cadre duquel les auxiliaires de justice qui prenaient en charge la défense des intérêts de justiciables économiquement faibles recevaient, en contrepartie de leurs services, des honoraires peu élevés. Il arrivait même d'ailleurs qu'ils ne soient pas du tout rétribués.

Il est admis, aujourd'hui, que tous les justiciables disposant de faibles revenus doivent pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire, que celle-ci soit totale lorsque le justiciable n'est pas en mesure de supporter l'ensemble des frais d'un procès, ou bien partielle, lorsqu'il ne peut prendre en charge qu'une partie desdits frais, auquel cas sa contribution est déterminée en fonction de ses ressources. Ainsi, les auxiliaires de justice chargés des intérêts de justiciables « assistés » peuvent-ils être rétribués de façon acceptable.

Le système d'assistance judiciaire, tel qu'il est organisé en Angleterre, permet donc au justiciable économiquement faible qui, de par l'insuffisance de ses ressources, se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses droits en justice, ou même de bénéficier d'une consultation juridique, d'avoir accès à une justice « gratuite » dans les mêmes conditions de qualité de prestations que s'il était en mesure d'en assumer lui-même les frais.

Il existe trois régimes d'assistance judiciaire :

- a) Conseils et Assistance judiciaires ;
- b) L'assistance judiciaire devant les juridictions civiles ;
- c) L'assistance judiciaire devant les juridictions pénales.

En dehors du cadre de ces trois régimes, de nombreux hommes de lois acceptent de donner, dans la limite d'une demi-heure, des consultations, moyennant des honoraires fixes, peu élevés. Il est toujours possible pour un justiciable, qu'il ait accès ou non au bénéfice de l'assistance judiciaire, de se voir donner une consultation dans les conditions qui viennent d'être exposées.

Organisation

L'aide judiciaire est administrée par la LAW SOCIETY (organisme professionnel régissant les professions d'Avoué, Notaire et Conseil Juridique, exercées, en Angleterre, par le « Solicitor »). Pour faciliter sa mise en œuvre, la structure suivante a été mise en place : découpage du territoire anglais en plusieurs secteurs, ayant chacun à leur tête : au niveau régional, un Bureau et une Commission et au niveau local, un ou plusieurs Bureaux et une ou plusieurs Commissions.

Ce sont les Commissions locales qui décident de l'octroi ou non de l'assistance judiciaire au justiciable qui en fait la demande.

Le Bureau et la Commission régionale se prononcent sur les recours formés contre les décisions de refus de l'octroi de l'aide judiciaire rendues par la Commission locale. Ils sont également chargés des conseils et de l'assistance sur le plan juridique.

L'administration de l'aide judiciaire en matière pénale dépend du HOME OFFICE (Ministère de l'Intérieur).

I. - CONSEILS ET ASSISTANCE JUDICIAIRE

Ce régime couvre tout ce qui relève, en principe, de la compétence d'un « Solicitor ». Par conséquent, à ce niveau, sauf circonstances très rares, il ne s'agit pas d'un contentieux porté devant une juridiction nécessitant l'intervention d'un avocat, car dans ce cas il convient de recourir aux deux autres régimes d'assistance judiciaire, tels qu'ils seront envisagés plus loin.

Ce régime permet donc d'obtenir, gratuitement ou moyennant une contribution, selon l'aide octroyée est totale ou partielle, l'assistance juridique d'un « Solicitor ».

Pour pouvoir en bénéficier, il suffit d'apporter la preuve que ses ressources, y compris l'épargne éventuellement constituée, ne dépassent pas les plafonds fixés par la réglementation. L'évaluation des ressources du justiciable sollicitant l'octroi de l'assistance judiciaire se fait en prenant en considération :

1) le capital dont dispose le justiciable, c'est-à-dire :

— le montant total de son épargne, auquel s'ajoute la valeur globale des objets de valeur qu'il possède, sans tenir compte, toutefois, de certains biens indispensables (résidence principale, meubles, effets personnels, etc...);

— déduction faite, le cas échéant, de certaines sommes, en fonction du nombre de personnes à charge « supportées » par le justiciable, (1981 : £200 pour la première personne à charge, £120 pour la deuxième, et £60 pour les autres).

Si le montant du « capital disponible » ainsi obtenu est supérieur à £600., le justiciable ne peut bénéficier de l'aide judiciaire.

2) les revenus dont dispose le justiciable (après déduction du montant imposable et des cotisations sociales) :

— au niveau de cette évaluation, il est également tenu compte des personnes à charge (Enfant de 5 à 10 ans : £10 - Enfant de plus de 18 ans : £22).

Si après déduction des « charges » ci-dessus mentionnées, le « revenu disponible » du justiciable n'excède par £40 par semaine, celui-ci peut bénéficier de l'assistance judiciaire totale.

Par contre, si son « revenu disponible » est supérieur au chiffre sus-indiqué, le justiciable n'a droit qu'à une assistance judiciaire partielle. Il devra donc, par conséquent, verser une contribution selon un barème préétabli et révisé tous les ans.

Enfin, le justiciable économiquement faible à qui sont déjà versées certaines allocations supplémentaires (familiales ou autres) aura de plein droit accès à l'assistance judiciaire totale.

Il convient, toutefois, d'indiquer que, dans les cas où l'intervention du « Solicitor » permet au justiciable d'entrer en possession de biens ou de recouvrer des créances, ce dernier est tenu de les utiliser pour le paiement des honoraires dus, sauf si cette contribution constitue pour lui une privation exceptionnelle.

II. - L'ASSISTANCE JUDICIAIRE DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES

Généralités

Il se peut que l'intervention du « Solicitor » n'ait pas suffi à résoudre le problème qui lui était soumis et qu'un procès doive avoir lieu. Dans ce cas, l'ensemble du travail relatif à la conduite du procès, y compris la procédure et, le cas échéant, le recours à un avocat ou à un « Solicitor » sera pris en charge par l'Assistance Judiciaire. Il est possible pour un justiciable de bénéficier de ce régime d'aide judiciaire, même s'il n'a pas été admis à bénéficier de l'aide judiciaire dans le cadre du régime précédent, car le plafond de ressources auquel il est fait référence est plus élevé.

Mise en œuvre

L'instruction de la demande d'aide judiciaire se fait par l'intermédiaire du « Solicitor ». La demande est soumise à un bureau dépendant du « Department of Health and Social Security » (organisme gouvernemental pour la Santé et la Sécurité Sociale) qui décide de l'octroi ou non du bénéfice de l'assistance judiciaire à un justiciable selon que ce dernier remplit ou non les conditions financières requises. Enfin, une commission de la LAW SOCIETY statuera en dernier ressort sur ladite demande en tenant compte de tous les éléments en sa possession.

Le justiciable qui sollicite l'octroi de l'aide judiciaire doit s'engager à verser toute contribution qui pourrait éventuellement lui être demandée.

Conditions de mise en œuvre

Le justiciable qui veut bénéficier de ce régime d'aide judiciaire doit être à même de démontrer, non seulement qu'il remplit les conditions financières requises, mais encore qu'il est bien-fondé à faire valoir ses droits dans l'action entreprise, que ce soit à titre de demandeur ou de défendeur. A chaque circonscription administrative du « Département of Health and Social Security » sont rattachés des bureaux spécialisés, chargés de se prononcer sur les demandes d'aide judiciaire qui leur sont soumises. Il est possible de faire appel des décisions qu'ils rendent. Dans le cadre de ce régime, l'évaluation des ressources du justiciable est pratiquée de la même manière que dans le cadre du système précédent. Le justiciable disposant d'un capital supérieur à £1,200 devra verser une contribution ; s'il dispose d'un capital supérieur à £2,500 il ne peut, en principe, bénéficier de l'aide judiciaire.

Le plafond de ressources en ce qui concerne l'évaluation du « revenu disponible » se situe autour de £4,000.

Modalités de paiement

La Commission d'Assistance Judiciaire locale se prononce sur le bien-fondé de la demande, au vu du rapport qui lui est transmis par le bureau rattaché au « Department of Health and Social Security ». Si le justiciable doit verser une contribution, il le fait, en principe, aussitôt. Il lui est cependant possible de ne verser qu'un acompte.

Si « l'assisté » gagne le procès, il lui sera, sans doute, demandé de verser une contribution supplémentaire, sauf si les frais sont entièrement pris en charge par la partie adverse.

Si « l'assisté » perd le procès, sa contribution sera, en principe, limitée au paiement des honoraires de son « Solicitor » et de son avocat. Le juge peut, cependant, le condamner à payer tout ou partie des frais engagés par la partie adverse. Dans ce cas, le montant de la somme mise à la charge de « l'assisté » sera évalué en fonction de ses revenus et du bien-fondé de ses prétentions dans le cadre du litige, objet du procès.

S'il interjette appel de la décision rendue à son encontre, « l'assisté » peut demander à bénéficier de l'assistance judiciaire dans le cadre de la procédure d'appel.

L'avenir de ce régime

Le principe qui gouverne le système actuellement en vigueur est, nous l'avons vu, de permettre au justiciable de faire valoir ses droits en justice sans être soumis à une charge financière trop lourde.

C'est pourquoi, il a été proposé que soit supprimé le plafond de ressources au-delà duquel l'assistance judiciaire n'est pas accordée. En effet, si la fixation d'un tel plafond a pour avantage d'écarter du bénéfice de l'aide judiciaire les justiciables dont les ressources sont suffisamment élevées pour leur permettre d'assumer, seuls, les frais d'un procès, il présente, par ailleurs, l'inconvénient de tenir parfois à l'écart des justiciables dont le recours à l'assistance judiciaire se révèle nécessaire compte-tenu du montant insuffisant de leur ressources.

Il a été également proposé de porter le plafond de ressources pour l'octroi de l'assistance judiciaire totale à £3,000 en ce qui concerne le « revenu disponible » et à £10,000 en ce qui concerne le « capital disponible ».

Dans le cadre de l'assistance judiciaire partielle, deux propositions de réforme ont été faites pour l'évaluation de la contribution mise à la charge du justiciable :

— soit une évaluation sur la base d'un cinquième, et non de la totalité, du « capital disponible » ;

— soit une évaluation à l'aide d'un barème préétabli, indiquant le montant de la contribution devant être versée par le justiciable en proportion de son « capital disponible ». Cette deuxième solution semble plus satisfaisante, car plus égalitaire.

En ce qui concerne l'organisation administrative du système d'assistance judiciaire, il serait souhaitable que les fonctions attribuées aux Commissions locales soient assumées par les **Commissions régionales** et que soient réduits les délais d'octroi de l'assistance judiciaire. Il a, par ailleurs, été proposé que l'évaluation des ressources du justiciable ne soit plus faite par le Bureau rattaché au « Department of Health and Social Security » mais directement par la Commission de la LAW SOCIETY, qui serait alors chargée et de l'évaluation des ressources du justiciable et de la prise de décision relative à l'octroi ou non de l'assistance judiciaire. Il a été proposé également que le montant de la contribution devant être versée par l'assisté qui a perdu le procès ne soit pas augmentée par rapport à la contribution évaluée préalablement au procès. Enfin, il a été suggéré que le taux de base de la rémunération des auxiliaires de justice, dans le cadre de l'assistance judiciaire, soit constamment maintenu à un niveau « raisonnable » et régulièrement révisé.

III. - L'ASSISTANCE JUDICIAIRE DEVANT LES JURIDICTIONS PÉNALES

Généralités

Il est toujours possible de solliciter, en matière pénale, l'avis d'un « Solicitor » et de bénéficier du régime « Conseils et Assistance judiciaires », tel que défini plus haut. Cependant, si le problème soumis au « Solicitor » n'a pas été, à ce niveau, solutionné, et si une procédure doit être engagée devant les juridictions pénales, le justiciable désireux de bénéficier de l'assistance judiciaire dispose d'un troisième régime d'aide judiciaire réservé aux affaires pénales.

Est prévue, dans le cadre de ce régime, la prise en charge des frais d'avocats et, le cas échéant, des cautions et appels.

Mise en œuvre

La demande d'aide judiciaire, en matière pénale, doit être déposée, dans les meilleurs délais, auprès de la juridiction pénale qui aura à connaître de l'affaire. Le justiciable devra indiquer le montant des ressources dont il dispose. Puis la juridiction décidera si l'octroi de l'assistance judiciaire au justiciable servira les « intérêts » de la justice. Elle se prononcera éga-

lement sur la recevabilité de la demande d'aide judiciaire formulée par le justiciable, après un examen de ses ressources. Il n'y a aucune possibilité de recours contre une décision de refus d'octroi de l'aide judiciaire. Cependant, le justiciable a la faculté de présenter une nouvelle demande.

Condition de mise en œuvre

Est, en principe, déclarée recevable toute demande d'aide judiciaire présentée par un justiciable bénéficiant déjà de certaines allocations supplémentaires (cf. plus haut), ou disposant de « ressources disponibles » n'excédant pas £ 75 ou £ 120 (si le justiciable est marié).

Modalités de paiement

Une assistance judiciaire totale n'est pas systématiquement accordée en matière pénale. En effet, la juridiction pénale concernée peut décider que le justiciable est en mesure de verser une contribution, préalablement à l'octroi de l'aide. Si le justiciable estime que le montant de la contribution qui lui est demandée excède ses possibilités, il peut obtenir du Bureau d'Aide Judiciaire qu'il procède à une enquête sociale, laquelle sera soumise à la juridiction pénale.

IV. - CONCLUSION

Il ne saurait y avoir de société juste là où tous les hommes n'auraient pas un égal accès à la Justice. Le système d'assistance judiciaire, tel qu'il est actuellement appliqué en Angleterre, assure au justiciable disposant de ressources insuffisantes pour qu'il puisse faire face aux frais de l'exercice de ses droits en justice la gratuité totale ou partielle d'une simple consultation ou d'une procédure. Il lui permet également de bénéficier de l'assistance et des services des meilleurs juristes, ceux-ci étant, dans le cadre de l'aide judiciaire, aussi bien rémunérés que s'ils l'avaient été par un client « non assisté » ; ce qui explique, d'ailleurs, en partie, le pourcentage relativement élevé « d'assistés judiciaires » au sein de la clientèle de certains « gros » Cabinets de « Solicitors » ou de « Barristers » (avocats) anglais, surtout dans le domaine pénal.

On a pu, cependant, constater une évolution du système à trois niveaux :

— une simplification de la procédure et une meilleure adaptation des structures administratives chargées de la mise en œuvre de l'assistance judiciaire ;

— un assouplissement des principes originaires du système, se traduisant par une extension du domaine d'application de l'assistance judiciaire et de l'ouverture de l'institution à une plus large catégorie de justiciables ;

— une constante révision du plafond des ressources du justiciable et des contributions qu'il devra, le cas échéant verser par rapport à l'évolution du contexte économique, et ce, afin d'assurer la pleine efficacité du système.

ANNEXE 4

**Circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
sur les orientations nouvelles de politique criminelle. (21 octobre 1981)**

Dans l'attente des textes nouveaux qui doivent être soumis au Parlement en même temps que l'abrogation de la loi du 2 février 1981, la présente circulaire a pour objet de confirmer, en **les développant, les indications qui ont été données aux chefs de Cour par la Direction des affaires criminelles et des grâces** lors de réunions de travail organisées récemment à la Chancellerie.

Ces indications s'ordonnent autour de trois axes principaux d'action : assurer le strict respect des principes judiciaires ; éviter une nouvelle inflation carcérale ; combattre plus efficacement la délinquance économique et financière.

Ce ne sont évidemment là que des éléments de la politique criminelle d'ensemble que le Gouvernement entend mettre en œuvre au cours des prochaines années et qui va de la prévention sociale de la criminalité à l'indemnisation des victimes et au reclassement des condamnés en passant par l'élaboration du nouveau code pénal, la réforme partielle du code de procédure pénale et la redéfinition, parallèle, du rôle et des moyens de la police, de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

I. - ASSURER LE STRICT RESPECT DES PRINCIPES JUDICIAIRES

La loi du 2 février 1981 a porté atteinte à des principes judiciaires traditionnels, notamment en étendant les prérogatives de la police et du parquet et en restreignant les pouvoirs et la liberté d'appréciation du juge, ce qui a réduit d'autant les droits de la défense.

Dans le souci de revenir aux règles du droit commun qu'il a déjà manifesté en proposant au Parlement la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat - qui sera prochainement suivie de celles des Tribunaux permanents des forces armées - le Gouvernement envisage l'abrogation des dispositions de la loi les plus dangereuses pour les libertés, telles que celles concernant les contrôles d'identité, la prolongation de la garde à vue au-delà de 48 heures, les incriminations trop imprécises et la possibilité de dessaisir le juge d'instruction en matière criminelle, la saisine directe devant quant à elle être remplacée par une procédure différente.

Dès à présent, je souhaite que les magistrats tiennent compte dans leur pratique quotidienne de l'esprit des réformes ainsi envisagées.

1. - Les vérifications d'identité

En application des dispositions de l'article 76 de la loi du 2 février 1981, les vérifications d'identité sont actuellement possibles en cas de recherches judiciaires ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens ; toute personne qui ne justifie par sur place de son identité, peut, en cas de nécessité, être conduite dans un local de police et retenue pendant un délai de six heures au plus afin qu'il soit procédé à son identification.

L'extension ainsi réalisée du domaine légal des vérifications d'identité et l'octroi de nouveaux pouvoirs de coercition aux officiers de police judiciaire nécessitent la plus extrême vigilance de la part du Ministère public, auquel l'article 77 attribue la faculté de contrôler à tout moment l'exécution des opérations.

Les Procureurs de la République délimiteront avec les officiers de police judiciaire de leurs ressorts, d'une façon aussi précise et restrictive que possible, les circonstances qui peuvent justifier les vérifications d'identité. Ils demanderont à être avisés de toute mesure de rétention et vérifieront que les formes prévues par la loi sont respectées. Ils veilleront à ce que les règles protectrices ne soient pas éludées par un recours abusif à la procédure organisée par l'article 8 de la loi du 27 septembre 1943 ou la notion de *flagrance*.

2. - La garde à vue

Pour une catégorie limitée d'infractions, l'article 63-1 du code de procédure pénale donne la possibilité au Président du tribunal de grande instance, sur réquisitions du Procureur de la République, de prolonger la garde à vue pendant 24 heures à l'expiration du délai de 48 heures.

Les magistrats du Ministère public éviteront, en dehors de circonstances tout à fait exceptionnelles, de prendre de telles réquisitions, qui devront s'appuyer sur des justifications très précises de la part des officiers de police judiciaire.

Je rappelle par ailleurs l'impérieuse nécessité de contrôler, par des visites systématiques dans les services de police et de gendarmerie, l'exécution des mesures de garde à vue ainsi que la tenue des registres prévus à cet effet ; vous veillerez personnellement à la mise en œuvre de ce contrôle.

3. - Le choix des qualifications

Au cours des dernières années, les principes de la responsabilité du fait personnel et de la stricte légalité des incriminations, qui supposent des règles d'imputabilité précises et une définition rigoureuse des éléments constitutifs de l'infraction, ont parfois été perdus de vue, notamment lorsqu'il s'agissait de réprimer les mouvements sociaux ; en outre, les dispositions de l'article 40 du code pénal sur l'échelle des peines correctionnelles ont été mises en échec par la loi du 2 février 1981 qui a assorti de nombreux délits, comme le vol ou les destructions volontaires, de sanctions privatives de liberté excédant cinq ans.

L'abrogation de textes tels que certaines dispositions de l'article 314 du code pénal ou l'article 18-1 de la loi sur la police des chemins de fer viendra prochainement en discussion devant le Parlement, auquel il sera proposé par ailleurs de limiter la plupart des peines correctionnelles au plafond de droit commun.

Dès à présent, il est souhaitable que les magistrats du Ministère public, lorsqu'ils engagent des poursuites, évitent autant que possible de recourir à des qualifications aussi imprécises que celles ci-dessus évoquées ou de requérir, en matière correctionnelle, dans le cas des circonstances aggravantes élevant de manière excessive la durée de l'emprisonnement encouru, une peine supérieure au plafond de droit commun.

4. - L'information judiciaire en matière criminelle

Les modifications apportées à la procédure criminelle par la loi du 2 février 1981 diminuent les garanties qu'offre à l'inculpé l'examen de l'affaire par deux juridictions d'instruction d'un degré différent, sans pour autant accélérer le cours de la procédure. La durée excessive de certaines informations résulte en effet moins des règles antérieurement en vigueur que de la diligence avec laquelle sont exécutées les expertises et les commissions rogatoires.

Aussi les parquets devront-ils éviter de requérir l'application des dispositions de l'article 196-1, alinéa 1^{er} du code de procédure pénale.

5. - La saisine directe

Il est envisagé de remplacer la saisine directe par une procédure plus respectueuse des règles du droit commun et des droits de la défense.

En l'état le recours à la saisine directe devra être moins fréquent ; il sera subordonné à la réunion d'un certain nombre de conditions touchant à la protection des victimes, à la gravité de l'affaire et à la valeur des renseignements réunis sur la personnalité du délinquant.

Le choix de cette procédure doit d'abord être exclu toutes les fois où les victimes ne pourront être averties en temps utile des date et heure de l'audience.

Le recours à la saisine directe suppose en outre que l'affaire soit simple, que les faits soient éclaircis, que le rôle de l'audience permette au tribunal d'y consacrer un temps suffisant et que le Ministère public ait l'intention de requérir une sanction relativement modérée.

La saisine directe du tribunal doit enfin être limitée aux cas où les éléments d'information sur la personnalité du délinquant (enquête rapide, rapport d'un juge de l'application des peines, enquête sociale effectuée à l'occasion d'une autre procédure) peuvent être réunis avant l'audience. La connaissance du milieu familial et social du prévenu permet en effet au juge de délivrer moins fréquemment un mandat de dépôt et de prononcer une sanction mieux adaptée.

Aussi, les magistrats du parquet devront-ils encourager toutes initiatives de création ou de développement d'organismes capables de réaliser des enquêtes de personnalité. Un exemple intéressant est offert par « l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale » (Palais de justice de Paris - Bureau 73 - 2^e galerie - Tél. 329-12-55 p. 47-43) qui a été créée auprès du tribunal de grande instance de Paris en vue de communiquer dans les plus brefs délais aux autorités judiciaires - notamment aux parquets qui peuvent désormais confier des enquêtes sociales à des personnes habilitées, en application de l'article 41-5° du code de procédure pénale - tous renseignements utiles sur la situation matérielle, familiale ou sociale des personnes déférées.

Par ailleurs, le respect des droits de la défense exige qu'un prévenu ne soit pas seulement, comme la loi le prévoit, informé de son droit de se faire assister d'un avocat, mais bénéficie dans tous les cas et aussitôt que possible de l'assistance effective d'un conseil. Les textes en vigueur ne mettent pas obstacle à la présence d'un avocat au moment où la personne déférée est entendue par le Procureur de la République à cet instant déterminant où va s'opérer le choix de la procédure applicable, il est particulièrement souhaitable qu'un dialogue entre la défense et le parquet puisse s'instaurer.

Il appartient aux magistrats du ministère public de tout mettre en œuvre pour faciliter la mission des avocats dont la tâche s'alourdit de jour en jour ; il conviendra, notamment, en pleine concertation avec le barreau, de regrouper autant que possible les présentations multiples et de mettre à la disposition des défenseurs un local où ils pourront, aussitôt après avoir été désignés, consulter le dossier de la procédure et s'entretenir avec leurs clients.

II. - ÉVITER UNE NOUVELLE INFLATION CARCÉRALE

La période qui vient de s'achever a connu un développement déraisonnable du nombre et de la durée des incarcérations. Il en est résulté un surpeuplement des prisons que l'effet combiné de l'amnistie et de la grâce collective a permis de ramener dans des limites plus raisonnables, proches de la capacité normale des établissements pénitentiaires.

Tout doit être mis en œuvre pour éviter le retour à la situation antérieure en raison des risques graves qu'elle comportait : risques de tension et de troubles dans les prisons ; risques de corruption accrue et de récidive à la sortie.

Sans perdre de vue les impératifs de l'ordre public et de la sécurité des citoyens, les magistrats du parquet auront cette préoccupation présente à l'esprit chaque fois qu'ils prendront

des réquisitions ou des décisions en matière d'incarcération, qu'il s'agisse de la détention provisoire, de la condamnation à l'emprisonnement ou de l'exécution des peines privatives de liberté.

1. - La détention provisoire

Onze ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1970 sur le renforcement de la garantie des droits individuels des citoyens, et malgré l'apport de la loi du 6 août 1975, la pratique judiciaire de l'incarcération préalable au jugement continue de susciter les critiques **les plus sévères. Ces critiques, relatives au caractère désocialisant de la prison et à son inefficacité** pour prévenir la récidive, prennent un caractère d'autant plus aigu que les personnes détenues provisoirement - dont la proportion au sein de la population pénitentiaire est anormalement élevée - bénéficient de la présomption d'innocence.

L'échec partiel de la loi du 17 juillet 1970 est surtout imputable à deux facteurs : la fréquente utilisation de la détention provisoire, non comme une mesure de sûreté, mais comme une sanction déguisée ; le détournement du contrôle judiciaire de sa finalité puisqu'il est trop souvent ordonné comme une mesure complémentaire de surveillance ou de réinsertion sociale à l'égard d'inculpés qui auraient été auparavant laissés en liberté pure et simple.

Il convient aujourd'hui de restituer à la détention provisoire son caractère exceptionnel, en évitant notamment de la requérir pour des infractions de faible gravité et en interprétant de la manière la plus restrictive les critères prévus par l'article 144 du code de procédure pénale. Dans cet esprit, les magistrats du parquet motiveront leurs réquisitions de placement ou de maintien en détention de manière précise et concrète, sans recourir à des clauses de style.

D'ailleurs, de nombreuses incarcérations doivent pouvoir être évitées grâce à une meilleure connaissance de la personnalité de l'inculpé, de ses attaches familiales et personnelles, de son environnement social, et le développement des **enquêtes rapides prévues par l'article 41-5° du code de procédure pénale permettra de fournir plus souvent ces renseignements au parquet et au juge d'instruction.**

Parallèlement, il importe de donner au **contrôle judiciaire** dans le respect de sa finalité de substitut de la détention provisoire, toute la place qu'il mérite. L'institution n'a connu jusqu'ici un véritable essor que dans les juridictions auprès desquelles s'est constitué un service spécialisé et structuré, souvent pris en charge par une association. Aussi devez-vous encourager la création de tels organismes, pour lesquels j'ai obtenu l'inscription d'un crédit **dans le projet de budget de l'année 1982. Une circulaire ultérieure précisera les modalités** d'attribution des subventions ; à cette occasion, seront exposées les actions entreprises par la Chancellerie pour diversifier les aides qui peuvent favoriser le développement du contrôle judiciaire.

*
* *

Je doit appeler tout spécialement votre attention sur le problème de la détention provisoire des mineurs. Celle-ci a connu au cours des dernières années un accroissement en totale contradiction avec l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945. Des pratiques pernicieuses ont même été constatées, qui consistent notamment à retenir à l'égard d'un mineur de 16 ans une **qualification criminelle pour des faits habituellement correctionnalisés, à seule fin d'éviter la** limitation légale de l'incarcération à dix jours.

J'attache une importance particulière à ce que les réquisitions tendant à la détention des mineurs, surtout s'ils ont moins de 16 ans, revêtent un caractère tout à fait exceptionnel.

A cet égard, je rappelle que plusieurs circulaires de la Chancellerie, sous le timbre de la Direction de l'éducation surveillée, ont prévu une liaison entre les parquets et les services éducatifs, afin de favoriser une prise en charge des mineurs permettant d'éviter leur incarcération. Là où elle s'est instaurée de manière effective, cette collaboration a permis d'enregistrer des résultats encourageants justifiant la poursuite des efforts entrepris.

2. - La condamnation à l'emprisonnement

En raison de ses graves inconvénients, et notamment de son effet inflationniste sur la récidive, l'emprisonnement ne sera requis - avec modération quant à sa durée - que dans les affaires les plus graves, soit par le dommage causé à l'ordre public, y compris sous les aspects économiques et sociaux, soit par la dangerosité de leur auteur.

En dehors de ces cas, il sera remplacé, dans les réquisitions du parquet, par l'une des autres sanctions possibles en matière correctionnelle - dont la gamme sera d'ailleurs élargie lors de la révision de la partie générale du code pénal. Par la semi-liberté, dont les centres existants devraient être utilisés plus largement, suivant les indications qui pourraient être données à cet égard aux parquets par les juges de l'application des peines. Par la « probation », dont la durée gagnerait à être réduite le plus souvent possible à trois ans, afin d'éviter un engorgement accru des organismes, qui en ont la charge. Par le sursis simple, qui ne doit pas assortir des peines d'emprisonnement démesurées, dont l'exécution, en cas de révocation, s'avérerait déraisonnable. Par les mesures de substitution prévues par la loi du 11 juillet 1975 et dont les statistiques révèlent qu'elles sont utilisées beaucoup moins qu'il ne serait possible puisqu'elles correspondent actuellement à 1,04 % des condamnations correctionnelles, avec des variations de 0,18 à 4,19 % selon les ressorts. Enfin par l'amende, qui, accompagnée ou non d'autres sanctions, a particulièrement sa place en matière de délinquance routière, économique ou financière.

Sans attendre l'adoption d'un système de « jours amendes », plus équitable et plus efficace, il est souhaitable que les peines pécuniaires soient modulées selon les ressources du condamné et effectivement exécutées. Aussi le ministère public veillera-t-il à ce que le dossier soumis à la juridiction de jugement comporte des indications précises sur les ressources du prévenu, telles qu'elles résultent notamment de ses déclarations fiscales, ainsi que sur ses biens saisissables.

Les mêmes principes guideront le ministère public lorsqu'il s'agit de procédures par défaut, dont le nombre pourrait d'ailleurs être réduit si un contrôle plus strict était exercé par les parquets sur les conditions dans lesquelles sont délivrées les citations, en particulier dans les grands centres. Il faut absolument éviter ici la pratique, dans un but comminatoire, de condamnations systématiques à l'emprisonnement ferme, qui ont le grave inconvénient, sur itératif défaut, de conduire à l'exécution de peines disproportionnées avec les faits.

J'observe également que, contrairement à une opinion communément répandue, le recours à l'emprisonnement ne correspond pas toujours, loin de là, à l'intérêt des victimes. Ainsi le tribunal, en décidant que la peine sera subie sous le régime de la semi-liberté permet au condamné de conserver son activité professionnelle et d'indemniser plus aisément sa victime. Il en va de même lorsqu'il décide d'assortir l'emprisonnement du sursis avec mise à l'épreuve et de l'obligation de réparer le dommage. Enfin, pour les cas les moins graves, l'ajournement de la condamnation donne au juge un moyen supplémentaire d'inciter le prévenu à indemniser la partie civile en lui laissant ainsi espérer une dispense de peine.

3. - L'exécution des peines privatives de liberté

Définies par les lois de 1970, 1972 et 1975, les modalités d'exécution des peines privatives de liberté ont été altérées, dans leur mise en œuvre, par les lois de 1978 et 1981. Il en est résulté une situation assez confuse dans laquelle le ministère public exerce, en plus de ses fonctions habituelles de réquisition, de véritables pouvoirs de décision.

En attendant la réforme qui sera soumise prochainement au Parlement dans le cadre de l'abrogation de la loi « Sécurité et Liberté » et qui tendra notamment à judiciariser l'exécution de la sanction, j'invite les magistrats du parquet à revenir, dans leurs réquisitions comme dans leurs décisions, à l'esprit des premiers textes.

Ainsi, pour l'emprisonnement d'assez courte durée, des mesures comme le fractionnement de la peine - qui permet notamment au condamné de subir celle-ci pendant ses périodes de congés - et l'exécution en semi-liberté devront être utilisées très largement. Il est d'ailleurs souhaitable qu'une concertation préalable à l'incarcération s'établisse entre les parquets et les juges de l'application des peines, surtout lorsque la condamnation est mise à exécution avec retard.

De manière générale, au sein des commissions de l'application des peines, les magistrats du ministère public devront, pour apprécier l'opportunité de mesures telles que le placement à l'extérieur, la semi-liberté, la réduction ou la suspension de peine et la permission de sortir, tenir compte de l'intérêt que celle-ci peuvent présenter pour le maintien des liens familiaux du détenu, son activité professionnelle et sa réinsertion sociale. Il serait utile ici que les parquets facilitent la préparation de ces décisions en invitant les services de police et de gendarmerie à procéder à certaines auditions ou diligences demandées par les juges de l'application des peines.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement la libération conditionnelle, qu'elle soit décidée sur place ou proposée à la Chancellerie, il conviendra de rendre à l'institution sa signification originelle et de se prononcer, lorsque les conditions de délai sont remplies, moins au regard des faits qui ont motivé la condamnation que dans la perspective de la sortie et des chances réelles de reclassement du condamné.

Telles sont les directives que je demande aux parquets de suivre dans le domaine de l'exécution des peines, sans en référer à la Chancellerie préalablement à certaines décisions comme leur en faisait obligation la circulaire du 6 mai 1981 - que j'abroge.

III. - COMBATTRE PLUS EFFICACEMENT LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

En privilégiant la lutte contre d'autres formes de criminalité, parfois graves, souvent médiocres, la loi du 2 février 1981 et, plus largement, la politique pénale des dernières années ont contribué, par contre coup, à négliger la répression des infractions économiques et financières.

Or il s'agit là d'une délinquance qui compromet des intérêts collectifs essentiels et dont les conséquences, sur le plan économique et social, sont considérables.

Il faut noter en outre que la plupart des poursuites concernent des entreprises de taille modeste ; qu'elles sont souvent engagées trop tardivement, après la cessation des paiements ; qu'elles se prolongent habituellement sur plusieurs années et qu'elles débouchent fréquemment sur des condamnations sans portée, dont certaines font double emploi avec celles prononcées par les tribunaux de commerce en application du droit de la faillite.

Un tel état de choses contribue évidemment au discrédit de la justice, qui apparaît plus habile à poursuivre le petit voleur qu'à combattre efficacement les auteurs de grandes fraudes. Il en résulte également que le juge pénal ne remplit pas son rôle de régulateur social dans un domaine où les transformations en cours rendraient son intervention plus nécessaire que jamais.

Ainsi s'explique la tendance à exclure les tribunaux de ce contentieux au profit d'autorités administratives ou des commissions diverses, avec tous les risques que cette évolution comporte pour les libertés.

En attendant les réformes qui pourront intervenir ultérieurement notamment lors de la révision du code pénal, les magistrats du ministère public devront, dans l'exercice de l'action publique, tenir compte des recommandations suivantes.

1. - Les organes de pré-sélection

Pour l'engagement des poursuites en matière économique et financière, les parquets sont largement tributaires de multiples organes de pré-sélection à l'égard desquels ils ne doivent pas adopter une attitude de passivité.

Ainsi, dans les secteurs où ils sont habituellement saisis par des administrations ou des commissions spécialisées (services fiscaux, douanes, commission des opérations de bourse, commission de contrôle des banques...) ils pratiqueront avec celles-ci une politique de concertation, que la Direction des affaires criminelles et des grâces pourra faciliter au niveau national.

De même ils développeront leurs rapports avec les tribunaux de commerce - où la loi vient d'étendre leurs attributions en cas de procédures collectives - et avec les commissaires aux comptes, afin d'être informés aussitôt que possible les irrégularités graves commises dans la gestion des sociétés.

Enfin, ils rappelleront l'importance de ce contentieux aux services de police judiciaire, dont l'activité a été axée trop longtemps sur d'autres formes de délinquance, et ils définiront avec eux les infractions à constater de manière prioritaire.

En ce qui concerne les plaintes des particuliers, les parquets devront faire la part de ce qui ressortit à l'intérêt général et de ce qui relève du règlement de compte ou de la pression, voire du chantage ; dans ce dernier cas, si la plainte est assortie d'une constitution de partie civile, il requerront l'ouverture d'une information contre personne non dénommée.

2. - Les cibles prioritaires

L'intérêt que le ministère public doit porter aux affaires économiques et financières ne doit pas conduire, compte tenu des moyens limités dont dispose la justice, à encombrer les tribunaux d'infractions formelles ou de faible gravité. En particulier, les poursuites pour banqueroute simple ou infractions mineurs en matière économique ne devront être intentées qu'exceptionnellement.

En revanche, trois catégories de délits méritent une attention particulière.

Il s'agit, tout d'abord, des infractions macro-économiques, notamment les ententes, ainsi que des principales atteintes au droit des sociétés, telles que les abus de bien sociaux, pour lesquelles le souci dominant doit être d'agir rapidement, sans attendre que les faits aient été révélés par la cessation des paiements.

Viennent ensuite les infractions aux règles du droit du travail et de la sécurité sociale, dont l'importance pour l'équilibre des budgets sociaux n'a pas besoin d'être soulignée.

Justifient enfin une action prioritaire les délits commis en matière fiscale, douanière et de change, dont le coût est très lourd pour la nation et constitue une cause intolérable d'aggravation des inégalités sociales. L'effort doit porter ici sur les fraudes les plus importantes, qu'elles soient organisées dans un cadre national ou international. Des instructions vous seront d'ailleurs adressées, sous le double timbre de la Chancellerie et du ministère du Budget, qui concerneront spécialement la répression de la fraude fiscale.

J'observe qu'à l'égard des entreprises en difficulté ces différentes poursuites ne doivent pas être engagées sans discernement et sans recherche, aux niveaux local ou central, de solutions amiables avec les créanciers publics ou para-publics (administrations fiscales et douanière, Trésoriers payeurs généraux, URSSAF...) et les organismes de soutien financier tels que les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement (CODEFI) ou le Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (CIASI).

3. — L'accélération des procédures

Les parquets feront tout ce qui est en leur pouvoir pour soustraire ces procédures à un enlèvement chronique qui contribue si fortement à leur donner un caractère dérisoire. Lorsqu'une instruction s'avère nécessaire, ils ne retiendront dans leurs réquisitions que les infractions les plus graves, en privilégiant les qualifications de droit commun par rapport à celles des législations spéciales, qui sont largement formelles, et ils préciseront les investigations (expertises, auditions des commissaires aux comptes, etc.) qu'ils souhaitent voir ordonner par le magistrat instructeur.



L'efficacité de la lutte contre les infractions économiques et financières exige évidemment de ceux qui y prennent part certaines connaissances techniques. Outre le rôle que doit jouer ici la formation permanente — qui sera développée — ces connaissances peuvent être facilement acquises sur le terrain, en particulier grâce aux possibilités de spécialisation des juridictions qui ont été prévues par la loi du 6 août 1975 et dont les statistiques révèlent qu'elles sont peu utilisées.

A la vérité, les progrès qui pourront être accomplis en ce sens dépendent autant de la compétence technique des magistrats et de leurs collaborateurs que de leur sensibilité à la gravité de la criminalité d'affaires et de leur volonté de restaurer la crédibilité de la justice dans un domaine aussi essentiel.

*
* *

Vous voudrez bien me rendre compte des difficultés que pourrait susciter l'application de la présente circulaire.

ANNEXE 5

BILAN DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE PÉNALE

Années	Extraditions demandées à la France	Extraditions demandées par la France	Commissions rogatoires
1966	245	57	3.151
1967	262	58	3.141
1968	252	79	3.685
1969	231	49	4.575
1970	244	67	5.750
1971	252	81	6.133
1972	244	92	7.160
1973	247	98	7.312
1974	268	112	7.237
1975	263	78	5.413
1976	278	89	5.579
1977	321	112	5.715

Années	Extraditions demandées à la France	Extraditions demandées par la France	Commissions rogatoires	Courrier expédié
1978	377 (1)	72	7 010	20 037
1979	365 (2)	88	8 907 (4)	25 368
1980	361 (3)	80	8 549 (5)	29 123

Notes :

- (1) Le chiffre de 377 comprend :
 — 292 demandes d'extradition proprement dites
 — 85 demandes de transit.
 (2) Le chiffre de 365 comprend :
 — 223 demandes d'extradition proprement dites
 — 99 demandes de transit
 — 43 demandes de recherche et d'arrestation provisoire.
 (3) Le chiffre de 361 comprend :
 — 203 demandes d'extradition proprement dites

- 65 demandes de transit
 — 93 demandes de recherche et d'arrestation provisoire.
 (4) Le chiffre de 8 907 comprend :
 — 6 927 commissions rogatoires adressées aux Etats étrangers
 — 1 880 commissions rogatoires adressées par les Etats étrangers.
 (5) Le chiffre de 8 549 comprend :
 — 6 614 commissions rogatoires adressées aux Etats étrangers
 — 1 935 commissions rogatoires adressées par les Etats étrangers.

ANNEXE 6.

ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

(Définitions)

- C.O.E. :** Consultation d'Orientation Educative.
Equipe pluri-disciplinaire (éducateurs, psychologue, assistante sociale) assurant les fonctions de diagnostic et d'orientation des mineurs ainsi que des prises en charge en milieu ouvert.
- F.A.E. :** Foyer d'Action Educative.
Etablissement assurant essentiellement l'hébergement des mineurs en accueil d'urgence ou en séjour prolongé.
Auprès des grandes juridictions, certains foyers sont spécialisés dans l'accueil d'urgence.
- C.O.A.E. :** Centre d'Orientation et d'Action Educative.
Cette structure, qui constitue en fait l'équipement de base, comprend, lorsqu'ils existent un foyer d'action éducative et une consultation d'orientation éducative (F.A.E. et C.O.E.).
- I.S.E.S. :** Institution Spéciale d'Education Surveillée.
Il s'agit d'un établissement en général plus important que les deux précédents pouvant assurer l'ensemble des fonctions décrites plus haut auxquelles s'ajoute la formation professionnelle et scolaire des élèves.
- C.A.P.E. :** Centre d'Action Professionnelle et Educative.
Ce type d'établissement, qui n'existe à ce jour qu'en un seul exemplaire à Marseille, prend en charge uniquement la formation professionnelle et scolaire des mineurs ainsi qu'éventuellement certaines actions éducatives en milieu ouvert.
- S.O.E. :** Service d'Orientation Educative.
Cette appellation recouvre les personnels qui, institués ou non en un service distinct, assurent auprès des magistrats spécialisés la fonction d'orientation d'urgence. Cette action est particulièrement destinée à éviter autant que faire se peut l'incarcération des mineurs.
- L.S. :** Liberté surveillée.
Educateurs affectés auprès des juridictions et chargés de l'exercice des mesures de liberté surveillée ordonnées par celles-ci.
- S.E.S. :** Service d'Education Surveillée.
Service administratif essentiellement départemental regroupant une ou plusieurs des structures éducatives ci-dessus définies.

ANNEXE 7

STATISTIQUES SUR LES MINEURS DELINQUANTS

En fonction de leur âge, des infractions commises, de leur origine sociale, etc.

Les renseignements statistiques concernent l'activité des juridictions de l'enfance de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer en application de l'ordonnance du 2 février 1945 y compris l'article 16bis.

L'année de référence choisie, 1976, est la première année pour laquelle les chiffres concernant l'application de la loi du 11 juillet 1975 complétant l'ordonnance du 2 février 1945 (article 16bis) sont connus.

Pour l'année 1978, les chiffres d'activité n'ont pas été retenus car les renseignements étaient incomplets et le chiffre total non significatif.

Les données statistiques concernant les mineurs délinquants, basées sur les jugements, ne permettent pas de connaître leur origine sociale.

Tableau I bis : La répartition par sexe des mineurs jugés fait apparaître une proportion de 10 %

Tableau I bis : la répartition par sexe des mineurs jugés fait apparaître une proportion de 10 % environ de filles. Pour les jugements au titre de l'article 16bis la proportion de filles est plus importante mais tend à diminuer et à devenir voisine de celle des jugements en application des autres articles de l'ordonnance du 2 février 1945.

Tableau I ter : La répartition par âge met en évidence la forte proportion de mineurs de 16 à 18 ans jugés, voisine de 60 % et tendant à s'accroître.

La proportion des mineurs de 13 à 16 ans baisse, ils représentent 34,6 % en 1976, 33,4 % en 1977, et 32,4 % en 1979.

Les mineurs de moins de 13 ans ne représentent que 6,2 % des mineurs en 1976, 5,7 % en 1977, et 4,8 % en 1979.

Tableau II : Juridictions ayant prononcé les jugements à titre définitif en application de l'ordonnance du 2 février 1945.

On constate une stabilité de l'importance relative des différentes juridictions. Les juges des enfants prononcent plus de la moitié des jugements et assurent l'instruction de plus de 85 % des affaires jugées. Le nombre de jeunes jugés par les cours d'assises des mineurs reste peu important.

Tableau III: Nature des décisions prises par jugement.

— Ordonnance du 2 février 1945

On constate que la proportion respective des différentes catégories de décisions reste stable et les mesures éducatives majoritaires :

— acquittements et relaxes 5,5 % en 1976 et 1977 et 5,7 % en 1979 :

— mesures éducatives: 63,4 % en 1976, 61,9 % en 1977 et 63,6 % en 1979.

Les admonestations représentent 66,8 % en 1976, 68,1 % en 1977 et 66,6 % en 1979 de ces mesures.

— Condamnations pénales: 31,1 % en 1976, 32,6 % en 1977 et 33,7 % en 1979. Les amendes représentent 8,1 % en 1976, 8,5 % en 1977 et 8,7 % en 1979. Les peines de prison avec sursis représentent 16,6 % en 1976, 16,8 % en 1977 et 15,5 % en 1979. Les peines de prison fermes 6,5 % en 1976, 6,4 % en 1977 et 6,5 % en 1979.

— Art. 16bis de l'ordonnance du 2 février 1945

On constate une forte majorité de mineurs confiés à un service de milieu ouvert.

Tableau IV: Qualification juridique des infractions retenues en jugement depuis 1978.

Les délits représentent environ 97 % des infractions les contraventions 3 % environ. Le nombre des crimes retenus en jugement est voisin de 80, ils ne représentent que 0,13 % ou 0,12 % des infractions retenues en jugement.

Tableau V: Nature des infractions retenues en jugement

La présentation statistique ne permet pas d'avoir la répartition des contraventions selon la nature de l'infraction.

Les crimes et délits contre les personnes (infractions contre les mœurs non comprises) représentent 8,5 % en 1976, 8,1 % en 1977 et 8,8 % en 1979 des infractions retenues en jugements.

Les crimes et délits contre les biens représentent la majorité des infractions retenues en jugement : 72,5 % en 1976, 73,2 % en 1977 et 72,0 % en 1979.

Les crimes et délits contre les mœurs représentent 0,8 % en 1976, 1,0 % en 1977 et 0,8 % en 1979.

Les infractions à la législation sur les stupéfiants (délits) représentent 0,8 % en 1976, 1,0 % en 1977 et 1,0 % en 1979.

Les crimes et délits divers représentent 14,6 % en 1976, 13,8 % en 1977 et 15,0 % en 1979.

TABLEAU I

JUGEMENTS A TITRE DEFINITIF SELON L'AGE ET LE SEXE DES MINEURS JUGES

Années	Moins de 13 ans			De 13 à 16 ans			De 16 à 18 ans			Ensemble		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
1976	3 250	343	3 593	17 940	2 237	20 177	31 279 (+ 17)	3 277 (+ 6)	34 556 (+ 23)	52 469 (+ 17)	5 857 (+ 6)	58 326 (+ 23)
1977	3 239	347	3 586	18 890	2 283	21 173	34 961 (+ 127)	3 423 (+ 20)	38 384 (+ 147)	57 090 (+ 127)	6 053 (+ 20)	63 143 (+ 147)
1978	Renseignements incomplets, non significatifs											
1979	2 764	3 392	3 156	18 969	2 336	21 305	37 591 (+ 192)	3 492 (+ 24)	41 083 (+ 216)	59 324 (+ 192)	6 220 (+ 24)	65 544 (+ 196)
N.B.: Les chiffres entre parenthèses correspondent aux infractions retenues en jugement en application de l'article 16bis de l'ordonnance du 2 février 1945.												

TABLEAU I bis
PROPORTION DE FILLES JUGEES

	1976	1977	1978	1979
Ordonnance du 2 février 1945	10,0%	9,6 %	—	9,5 %
Article 16bis de l'Ord. du 2 février 1945	26,1 %	15,8 %	—	12,2 %
Ensemble	10,0 %	9,6 %	—	9,5 %

TABLEAU I ter
POURCENTAGE PAR AGE

	1976	1977	1978	1979
Moins de 13 ans	6,2	5,7	—	4,8
De 13 à 16 ans	34,6	33,4	—	32,4
De 16 à 18 ans	59,3	60,9	—	62,8
Total	100 %	100 %	—	100 %

TABLEAU II
JURIDICTIONS AYANT PRONONCE LES JUGEMENTS A TITRE DEFINITIF EN APPLICATION DE L'ORDONNANCE DU 2 FEVRIER 1945

Années		Juge des enfants	Tribunal pour enfants			Cour d'assises des mineurs	Ensemble
			Après information du J.E.	après information du J.I.	Total		
1976	Nombre	32 238	17 494	8 544	26 038	50	58 236
	%	55,3	30,0	14,6	44,6	0,1	100 %
1977	Nombre	34 826	19 042	9 210	28 252	65	63 143
	%	55,1	30,2	14,6	44,8	0,1	100 %
1978	Nombre	—	—	—	—	—	—
	%	—	—	—	—	—	—
1979	Nombre	37 913	19 703	7 863	27 566	65	65 544
	%	57,8	30,1	12,0	42,1	0,1	100 %

TABLEAU III

NATURE DES DECISIONS PRISES PAR JUGEMENT

Ordonnance du 2.2.1945		1976	1977	1978	1979	
	Acquittements ou relaxes	3222	3489	—	3765	
Mesures éducatives	Admonestations	24696	26626	—	27755	
	Remises aux parents, tuteurs ou gardiens	10227	10454	—	12142	
	Remises à une personne digne de confiance	340	300	—	368	
	Remises à un établissement	1415	1653	—	1252	
	Remises à l'aide sociale à l'enfance	277	188	—	155	
	Total	36955	39073	—	41672	
Condammations pénales	Amendes	avec sursis	665	845	—	1123
		sans sursis	4068	5116	—	4597
	Emprisonnements avec sursis	simple	6874	7991	—	7824
		et mise à l'épreuve	2777	2598	—	2312
	Emprisonnements sans sursis	inférieurs ou égaux à 4 mois	2939	3225	—	3553
		supérieurs à 4 mois et inférieurs ou égaux à 1 an	671	651	—	578
		supérieurs à 1 an	155	155	—	120
	Total	18149	20581	—	20107	
	Ensemble des jugements		58326	63143	—	65544
Mesures de liberté surveillée prononcées, complémentaires	d'une autre mesure éducative	4334	4528	—	4028	
	d'une condamnation pénale	1232	1174	—	1072	
	Total	5566	5702	—	5100	
Article 16 bis de l'ordonnance du 2.2.1945						
Mineurs confiés à un service de milieu ouvert public		9	101	—	192	
Mineurs confiés à un établissement spécialisé		14	46	—	24	
Total		23	147	—	216	
Total général		58349	63290	—	65760	

TABLEAU IV
QUALIFICATION JURIDIQUE DES
INFRASTRUCTURES RETENUS EN JUGEMENT DEPUIS 1976

Années	Crimes		Délits		Contraventions (Art. 20-1)		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	100 %
1976	75	0,13	56 659 (+ 22)	97,14	1 592 (+ 1)	2,73	58 326 (+ 23)
1977	83 (+ 2)	0,13	61 150 (+ 145)	96,84	1 910	3,03	63 143 (+ 147)
1978	Renseignements incomplets, non significatifs						
1979	79	0,12	63 559 (+ 216)	97,03	1 866	2,85	65 544 (+ 216)

N. B. : Les chiffres entre parenthèses correspondent aux infractions retenues en jugements en application de l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945.

TABLEAU V

NATURE DES INFRACTIONS RETENUES EN JUGEMENT DEPUIS 1976

(1) Renseignements incomplets, chiffre total non significatif.

Infractions		1976	1977	1978 (1)	1979
Infractions contre les personnes	Crimes	19	39 (+ 2)	—	25
	Délits	4953 (+ 2)	5099 (+ 7)	—	5778 (+ 11)
	Total	4972 (+ 2)	5138 (+ 9)	—	5803 (+ 11)
Infractions contre les biens	Crimes	41	27	—	32
	Délits	42249 (+ 17)	46221 (+ 45)	—	47129 (+ 178)
	Total	42290 (+ 17)	46248 (+ 45)	—	47161 (+ 178)
Infractions contre les mœurs	Crimes	15	14	—	22
	Délits	441 (+ 2)	490 (+ 3)	—	332 (+ 4)
	Total	456 (+ 2)	504 (+ 3)	—	354 (+ 4)
Stupéfiants	Délits	478	638 (+ 14)	—	528 (+ 113)
Infractions diverses	Crimes		3		
	Délits	8538 (+ 1)	8702 (+ 11)	—	9832 (+ 10)
	Total	8538 (+ 1)	8705 (+ 11)	—	9832 (+ 10)
Contraventions		1592	1910	—	1866
	Total	58326 (+ 23)	63143 (+ 147)	—	65544 (+ 216)

N.B. : Les chiffres entre parenthèses correspondent aux infractions retenues en jugements en application de l'article 16bis de l'ordonnance du 2 février 1945.

TABLEAU VI

INSTANCES MODIFICATIVES

	1976	1977	1978	1979
Ordonnance du 2.2.1945	1184	1048	—	986
Article 16 bis de l'ordonnance du 2.2.1945	6	18	—	12
Total	1190	1066	—	998

ANNEXE 8

**PLATE-FORME COMMUNE DU
COMITÉ PERMANENT DE COORDINATION
POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

Les organisations signataires ont décidé de créer entre elles un Comité permanent de coordination pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Elles ont élaboré une *plate-forme commune* reposant sur la reconnaissance et la défense des principes suivants :

— Spécificité de la protection judiciaire de la jeunesse telle qu'elle est notamment définie par les dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 et par la loi du 4 juin 1970, dans la double perspective de garantie des droits et des libertés des mineurs et de leur famille et de protection du corps social.

— Responsabilité judiciaire exclusive dans le choix et le suivi des mesures d'assistance éducative.

— Saisine prioritaire du juge des enfants à l'égard des mineurs délinquants.

— Existence d'un équipement socio-éducatif d'investigation et de traitement, spécifique à la protection judiciaire, répondant à une mission de service public et offrant un éventail suffisant de solutions, afin de préserver le caractère pluraliste du système actuel de protection et d'éviter les risques d'arbitraire inhérents à un monopole éventuel de l'Administration du ministère de la Santé sur les équipements.

— Etude du financement par le ministère de la Justice sur l'ensemble des mesures d'investigation et de traitement ordonnées par les juges des enfants et notamment du transfert au budget du ministère de la Justice des crédits correspondants (excepté en ce qui concerne les mesures confiant les mineurs à l'Aide sociale à l'enfance).

— Possibilité pour les juges d'ordonner ou de maintenir une mesure éducative en milieu ouvert parallèlement au placement d'un mineur à l'Aide sociale à l'enfance.

— Limitation du rôle préventif de la police et de la gendarmerie à ces interventions strictement ponctuelles et à un signalement des cas aux autorités judiciaires compétentes, les attributions des brigades spécialisées de mineurs devant être éventuellement redéfinies en fonction de cette orientation.

Le Comité permanent de coordination aura un rôle de concertation, de proposition et d'action tendant à préserver ou à faire prévaloir ces principes et les conséquences juridiques, structurelles, pédagogiques et financières qui en découlent. Il conduira les négociations indispensables à la réalisation de ces objectifs tant avec le ministère de la Justice qu'avec les autres ministères intéressés.

Il jouera également un rôle d'information et de sensibilisation auprès des élus, des mass media et de l'opinion publique sur les problèmes relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse.

Syndicat de la magistrature.

Union syndicale des magistrats.

Association française des magistrats de la jeunesse
et de la famille.

Syndicat national des personnels de l'Education
surveillée.

C.F.D.T.

F.O. - Education surveillée.

C.G.C. - Education surveillée.