

N° 95

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Franco, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moynet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe n° 21), 1166 (tomes I et II) et in-8° 260.
Sénat : 94 (1982-1983)

Loi de Finances - Administration pénitentiaire - Aide judiciaire - Education surveillée - Justice - Magistrature - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
<i>I. – Principales observations de la commission</i>	5
<i>II. – Examen en commission</i>	8
<i>Rapport</i>	10
CHAPITRE PREMIER.– Un budget médiocre.	11
<i>I.– Le maintien en volume des crédits de l'année précédente</i>	11
<i>II.– Une stagnation qui n'épargne aucun secteur</i>	14
CHAPITRE II.– La grande faiblesse du budget 1983 : le petit nombre de créations d'emplois	16
<i>I.– Bilan des créations d'emplois</i>	16
<i>II. – Une satisfaction relative : les créations de postes de magistrats</i> .	19
A. L'encombrement des tribunaux	19
B. Les créations d'emplois.	22
C. Le recrutement.	23

III.- La faiblesse des créations d'emplois dans les autres secteurs . . .	26
A. L'éducation surveillée	27
B. Le personnel pénitentiaire.	28
C. Les postes de fonctionnaires auprès des tribunaux	32
D. Les autres créations d'emplois.	33
CHAPITRE III.- Les aspects positifs du budget 1983.	35
I.- Les crédits pour la nouvelle politique pénale	36
A. Les conditions de vie des détenus	36
B. La réinsertion sociale des détenus	37
II.- La démocratisation de la justice	38
A. La rémunération des commissions d'office des avocats	38
B. La revalorisation de l'aide judiciaire	38
C. La revalorisation des mesures de contrôle judiciaire et des enquêtes de personnalité	39
D. L'aide aux victimes.	39
III.- Le développement des actions préventives en matière d'éducation surveillée	40
A. Une présence renforcée des éducateurs auprès des tribu- naux	40
B. L'insertion des jeunes dans la société.	41

IV.- La modernisation des services judiciaires	42
A. Les crédits pour l'informatique	42
B. Le développement des traitements par informatique	43
V.- Les subventions aux collectivités locales	46
CHAPITRE IV.- La stagnation des crédits d'équipement	48
I.- Les équipements des services judiciaires	49
II.- Les équipements des services de l'éducation surveillée	50
III.- La construction et la rénovation des prisons	52
A. Tableau actuel des établissements pénitentiaires	52
B. Les crédits pour 1983	54
CONCLUSION	56
Disposition spéciale : article 64 du projet de loi de finances	57

I - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS.

Le projet de budget de la Justice pour 1983 s'élève à 9.328,5 millions de francs contre 8.351,5 millions de francs en 1982, soit une progression de 11,7%. Le montant des principales dépenses inscrites à ce budget est donné dans le tableau ci-dessous (en millions de francs) :

	1982	1983	Variation en %
I - Dépenses de fonctionnement			
- Administration centrale et organismes de recherche.	1.110,9	1.316,2	+ 18,5
- Services judiciaires	3.856,8	4.304,4	+ 11,6
- Services pénitentiaires	1.849,9	2.073,8	+ 12,1
- Education surveillée	862,0	982,5	+ 14
- Conseil d'Etat	90,2	100,8	+ 11,7
- Ordres de la Libération et de la Légion d'honneur	81,6	86,7	+ 8,7
- Commission informatique et libertés	10	12,1	+ 22
	<hr/>	<hr/>	
	7.861,4	8.878,6	+ 12,9
II - Dépenses d'investissement (C.P.)			
- Administration centrale et recherche	25,8	25,9	+ 0,4
- Services judiciaires	160,6	162	+ 0,9
- Services pénitentiaires	258,3	220,1	- 14,8
- Education surveillée	41	37,5	- 8,5
- Conseil d'Etat	4,4	4,3	- 2,3
	<hr/>	<hr/>	
	490,1	449,8	- 8,2
TOTAL	8.351,5	9.328,5	+ 11,7
Pour mémoire : autorisations de programme.	677,8	579,2	- 14,5

La ventilation du budget de la Justice entre les diverses fonctions qu'il finance est la suivante :

	Montant	% du total
- Administration et recherche	1.342,1 MF	14,4
- Services judiciaires	4.466,4 MF	47,9
- Services pénitentiaires	2.293,9 MF	24,6
- Education surveillée	1.020, MF	10,9
- Divers (Conseil d'Etat, C.I.L., ordres).	206, MF	2,2
	9.328,4 MF	100

B. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.

1° - le budget de 1983 ne compensera pas les annulations de crédits intervenues en 1982. Ces annulations qui s'élèvent à 115,5 millions de francs en autorisations de programme entraîneront le report en 1983 de la réalisation d'une prison et de six opérations dans les services judiciaires ainsi que le ralentissement des investissements de l'éducation surveillée.

Ces annulations ne seront pas compensées en 1983 puisque les autorisations de programme régressent de 14,6 %.

2° - L'augmentation des dépenses de fonctionnement laisse subsister certaines insuffisances, telles que l'indemnisation des frais de déplacement des magistrats sur les lieux et les crédits de déplacement des personnels de l'éducation surveillée.

3° - On doit s'inquiéter de la réduction sensible des créations d'emplois, notamment en ce qui concerne le personnel pénitentiaire (184 emplois contre 790 en 1982) et les fonctionnaires des tribunaux (une vingtaine de postes).

4° - Les créations de postes de magistrats décidées en 1983 (125) et programmées sur 4 ans (600) vont dans le bon sens.

5° - Les réformes prochaines (réforme des tribunaux de commerce, création d'un tribunal de l'exécution des peines) devront s'accompagner de moyens financiers supplémentaires.

6° - Le recrutement du personnel de l'éducation surveillée demanderait à être planifié afin d'éviter une évolution cahotique, préjudiciable au bon fonctionnement du service.

7° - La parité entre les rémunérations des surveillants de prison et les policiers qui était presque réalisée en 1982 menace à nouveau d'être mise à mal par l'intégration de certaines indemnités perçues par les policiers dans le salaire servant de base au calcul des retraites.

8° - Un effort modeste est fait dans le budget 1983 pour l'entretien et la rémunération des détenus ainsi qu'en faveur de leur réinsertion sociale.

9° - Aucune étude sérieuse n'a encore été entreprise en vue de réduire le nombre de magistrats qui sont employés à la Chancellerie et qui pourraient être utilement mis à la disposition des tribunaux.

10° - On doit enfin se féliciter de ce que la rémunération des commissions d'office d'avocats, longtemps réclamée, soit enfin réalisée en 1983.

II.- EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des finances a procédé le 3 novembre 1982 à l'examen du projet de budget de la Justice pour 1983.

Elle a tout d'abord entendu l'exposé de **M. Lombard**, rapporteur spécial. Après avoir rappelé les principales caractéristiques du budget et formulé ses observations (voir ci-dessus I), **M. Lombard** a conclu son intervention en insistant sur le fait que ce budget affirmait :

- une volonté, au niveau du recrutement des magistrats ;
 - une politique opportune, au niveau de l'éducation surveillée ;
 - le respect des engagements pris, au niveau des collectivités locales ;
- la poursuite des actions entreprises, au niveau de l'exécution des peines, tout en soulignant l'insuffisance grave des moyens mis en oeuvre, qui ne sont pas à la hauteur des ambitions. Compte tenu des points positifs que comporte, malgré tout, ce budget, le rapporteur spécial a convié la Commission a :
- s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'ensemble du budget ;
 - donner un avis favorable à l'adoption de l'article 64 du projet de loi de finances (voir le présent rapport in fine) sur la revalorisation de l'aide judiciaire.

Au cours du débat qui a suivi, plusieurs sénateurs sont intervenus :

M. Goetschy s'est inquiété de l'évolution des crédits versés par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation en cours (voir ci-dessous chap. III).

M. Poncelet a demandé quel était le montant des crédits prévus en 1983 pour l'équipement des conseils de prud'hommes. Le rapporteur spécial a indiqué sur ce point que ces crédits n'étaient pas individualisés au sein des dépenses des services judiciaires subventionnées par l'Etat mais que les sommes engagées en 1981 et 1982 étaient connues.

M. Blin, rapporteur général et **M. Monory** ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de regretter le petit nombre de créations d'emploi prévues en 1983, compte tenu des nombreux postes ouverts les années précédentes.

M. Blin s'est également inquiété du risque que fait peser sur la stabilité du personnel judiciaire l'accroissement spectaculaire de la proportion de femmes magistrats (70 % à l'E.N.M.).

Il a enfin interrogé le rapporteur spécial sur le sort réservé aux Q.H.S. **M. Lombard** a alors indiqué que ces installations avaient reçu des aménagements matériels et avaient été transformés en quartiers d'isolement.

M. Bonnefous, président, a marqué son inquiétude à propos de l'augmentation rapide du nombre de femmes magistrats. Il s'est étonné également de ce que les intégrations des membres des professions juridiques à des postes de magistrats soient si rares.

Il a enfin demandé quand le Sénat sera saisi des textes portant abrogation de la loi sécurité et liberté et réforme du code pénal.

Après ces interventions, la Commission, tout en prenant acte de la position hostile de certains de ses membres, n'a pas cru possible d'émettre un avis favorable sur l'ensemble du projet de budget. Elle a donc décidé, à la majorité, de le soumettre à l'appréciation du Sénat.

En revanche, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 64 du projet de loi de finances (article rattaché).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget de la Justice a souffert, c'est le moins qu'on puisse dire, des arbitrages rendus entre les différents ministères.

En 1982, il n'a pas bénéficié, lors des annulations de crédits, de la situation privilégiée faite à certains ministères qui n'ont pas été touchés par cette mesure.

1983 marque, au titre du projet de budget qui nous est soumis, un arrêt – au niveau de la progression des crédits – de l'effort consenti ces dernières années.

En clair, le caractère prioritaire de l'action à mener pour la Justice a été sacrifié sur l'autel de la rigueur.

Ce choix est grave, compte tenu des problèmes à résoudre, de leur urgence, et des moyens dont la Justice a un impérieux besoin pour faire face à ses missions.

Votre Commission des Finances le regrette et le souligne.

Une grande ambition ne peut s'exprimer sans un support solide, en l'occurrence un budget à la hauteur du discours tenu.

Tel n'est manifestement pas le cas.

Cette réflexion s'imposait en exergue au présent rapport qui, axé sur l'analyse des crédits, s'efforce de mesurer ce qu'ils permettront et les conséquences pour la Justice de ce que leur faiblesse lui interdira.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET MEDIOCRE

Le projet de budget de la Justice pour 1983, pris dans sa globalité, est sans doute l'un des plus décevants parmi ceux qui ont été présentés depuis de nombreuses années. Sa progression en valeur suffira à peine à assurer le maintien en volume des dotations de 1982. Les autorisations de programme sont en diminution sensible. Enfin, dans chaque secteur d'intervention, de sérieuses insuffisances persistent.

I - LE MAINTIEN EN VOLUME DES CREDITS DE L'ANNÉE PRECEDENTE

Le projet de budget pour 1983 s'élève à **9,33 milliards de francs**, soit à 11,7 % de plus que le budget 1982 (8,35 milliards de francs).

Ce montant correspond aux crédits de paiement et aux dépenses ordinaires. En ce qui concerne les **autorisations de programme**, l'évolution est encore moins satisfaisante : 579,2 millions de francs en 1983 contre 677,8 millions en 1982, soit - 14,5 %.

Le tableau ci-après permet de replacer le budget 1983 dans la lignée des budgets antérieurs du ministère de la Justice.

Evolution du budget de la Justice

	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital (autorisation de programme)	
	Millions de francs	Variation en pourcentage	Millions de francs	Variation en pourcentage
Budget 1979	4.393,2	+ 19,2	340,1	+ 46,4
Budget 1980	5.188,4	+ 18,1	469,9	+ 38,2
Budget 1981	6.146,7	+ 18,5	470,1	+ 0,4
Budget 1982	7.165,4 (a)	+ 16,6	677,8	+ 44,2
	7.861,4 (b)	+ 27,9		
Budget 1983	8.878,6	+ 12,9	579,2	- 14,5

(a) Sans transfert

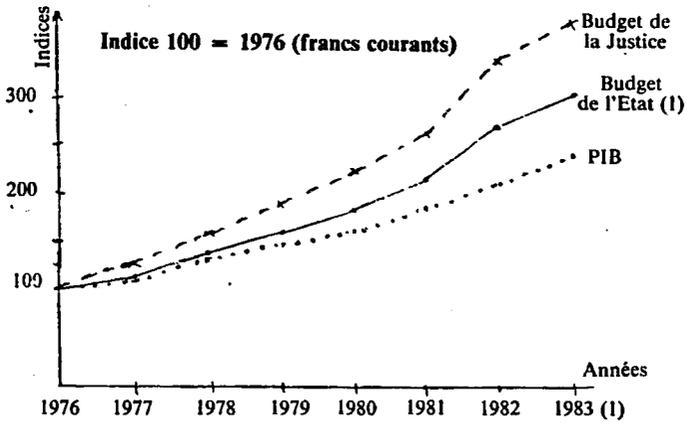
(b) Avec transfert.

Avec une augmentation de 12,9 % pour les dépenses ordinaires et de 11,7 % pour l'ensemble du budget, il apparaît que le projet de budget de 1983 se contente de maintenir en volume le montant des crédits atteint en 1982.

En ce qui concerne les autorisations de programme, il faut certes tenir compte du fait que la réalisation du Palais de justice de Bagnolet avait donné lieu en 1982 à une ouverture d'un crédit non reconductible de 150 millions de francs. Néanmoins, par rapport aux années précédentes, la diminution observée en 1983 est inquiétante. Et cela d'autant plus que 115,5 millions de francs d'autorisations de programme (correspondant à 27,6 millions de francs de crédits de paiement) ont été annulées par arrêté du 18 octobre 1982. Le retard consécutif à ces annulations ne sera pas comblé.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, par rapport au budget de l'Etat, la part des crédits de la Justice ne progresse pas en 1983, contrairement à ce qui s'était passé en 1982.

**Evolution comparée du budget de la Justice,
du budget de l'Etat et du P.I.B.**



(1) Budget général

Pour 1983, les chiffres sont les suivants (milliards de francs) :

	Budget de la Justice (A)	Budgets civils de l'Etat (B)	Pourcentage (A)/(B)
<u>Dépenses ordinaires civiles</u>			
Titres II et III	8,13	284,83	2,8
Titre IV	0,75	304,85	0,2
TOTAL	8,88	589,68	1,51
<u>Dépenses en capital</u>			
Titres V et VI (crédits de paiement)	0,45	74,48	0,60
TOTAL	9,33	664,16	1,40

On observera que la proportion de 1,40 % du budget de l'Etat résultant du tableau précédent est obtenue sans la prise en compte des dépenses de la dette publique (titre I) et des comptes d'affectation spéciale. Si l'on prend également ces dépenses en considération, la part du budget de la Justice dans les dépenses définitives de l'Etat n'est plus que de 1,06 %. Nous sommes donc actuellement juste au-dessus de la barre symbolique du 1 % du budget de l'Etat.

II.- UNE STAGNATION QUI N'EPARGNE AUCUN SECTEUR

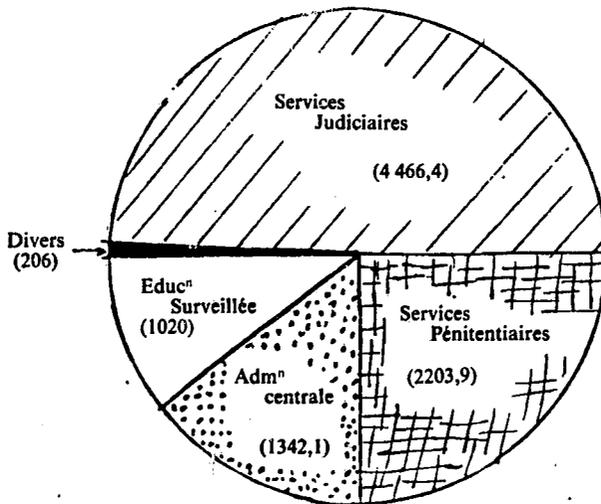
Le tableau ci-dessous indique pour chaque secteur du ministère de la Justice la variation des crédits budgétaires de 1982 à 1983 :

	Budget 1983		Total	Variation en pourcentage 1982-1983	Part dans le total du budget (en pourcentage)
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital (C.P.)			
Administration centrale	1.316,2	25,9	1.342,1	+ 19	14,4
Services judiciaires	4.304,4	162	4.466,4	+ 11,2	47,9
Conseil d'Etat	100,8	4,3	105,1	+ 11,1	1,1
Services pénitentiaires	2.073,8	280,1	2.293,9	+ 8,7	24,6
Services de l'éducation surveillée	982,5	37,5	1.020	+ 11,9	10,9
Ordre de la Libération et de la Légion d'Honneur	88,7	-	88,7	+ 8,7	1
Commission informatique et libertés	12,2	-	12,2	+ 22	0,1
TOTAL	8.878,6	449,8	9.328,4	+ 11,7	100

Ainsi, des quatre grands secteurs de compétence du ministère (Services judiciaires, services pénitentiaires, éducation surveillée et administration centrale), seule l'administration centrale, avec une progression de 19 % des crédits (1) paraît relativement privilégiée. Mais, en fait, cette progression est en partie artificielle car elle est due surtout à une augmentation de 148,4 millions de francs de la participation du ministère de la Justice aux charges de pensions de ses agents (2). On fera également mention de l'accroissement de la dotation de la commission informatique et libertés (22 %) par suite du renforcement de ses effectifs (5 emplois sont créés).

Globalement, on ne peut donc parler de secteurs ou d'actions prioritaires, même si, comme on le verra plus loin en analysant les crédits, ici ou là des îlots de progression subsistent au milieu de ce nivellement général.

Ventilation du budget de la Justice (9.328,4 millions de francs).



(1) Y compris les crédits pour la recherche.

(2) Sans cette mesure acquise, la progression ne serait que de 5,8 %.

CHAPITRE II

LA GRANDE FAIBLESSE DU BUDGET 1983 : LE PETIT NOMBRE DE CREATIONS D'EMPLOIS.

Contrairement au budget 1982 et au collectif de 1981, le projet de budget pour 1983 ne comporte qu'un nombre restreint de créations d'emplois. Ceci explique que l'inquiétude et la déception soient très sensibles parmi le personnel de la justice, notamment parmi le personnel pénitentiaire et les fonctionnaires des tribunaux.

I.- BILAN DES CREATIONS D'EMPLOIS

675 postes budgétaires sont créés par le budget 1983. Mais si l'on tient compte de la suppression de 37 postes de fonctionnaires auprès des tribunaux, c'est un solde net de créations égal à 638 postes qui apparaît. Ce chiffre est à rapprocher de ceux des années précédentes. Indéniablement, c'est l'un des plus faibles jamais rencontrés.

	Effectifs au 1er janvier	Emplois budgétaires créés pour l'année	
		En nombre	En % des effectifs
1979	36.626	1.641	4,36
1980	39.502	2.812	7,12
1981	42.899	LF 478 LFR 1.000	3,44
1982	44.363	1.286	2,90
1983	45.663	638	1,40

Le tableau ci-dessous indique la répartition de ces emplois nouveaux ou supprimés :

Créations, transferts et suppressions d'emplois

	Créations	Transferts en provenance		Suppressions	Total net
		d'autres services	d'autres ministères		
Administration centrale	+ 31	+ 163 - 3			+ 191
Recherche	+ 5				+ 5
Services judiciaires :					
- magistrats	+125		+ 39		+ 164
- fonctionnaires	+219	- 163 + 3		- 37	+ 22
Services pénitentiaires et services communs	+183 + 17				+ 183 + 17
Education surveillée	+ 50				+ 50
C.I.L.	+ 6				+ 6
TOTAL	+636	-	+ 39	- 37	+ 638

On remarquera que, par rapport aux effectifs budgétaires (1), les secteurs où les créations d'emplois sont les plus faibles sont, dans l'ordre :

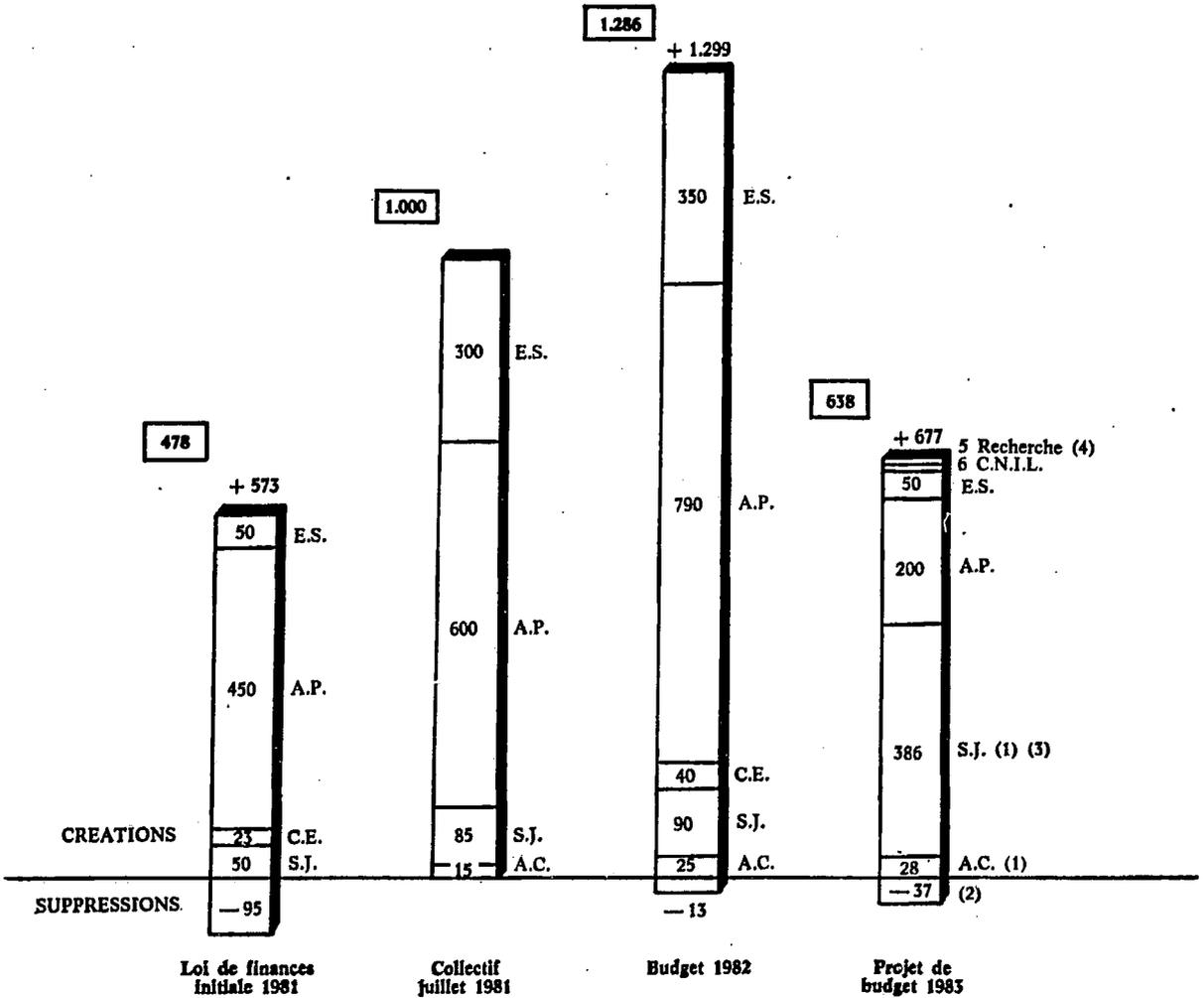
- les fonctionnaires des services judiciaires : 22 créations pour 13.924 emplois budgétaires, soit 0,16 % ;

- les services pénitentiaires : 183 créations pour 11.745 emplois, soit 1,56 % ;

- l'éducation surveillée : 50 créations pour 3.020 emplois, soit 1,66 %.

(1) Il s'agit des effectifs budgétaires et non des effectifs réels.

CRÉATION ET REPARTITION DES EMPLOIS



A.C. : Administration centrale.

S.J. : Services judiciaires.

C.E. : Conseil d'Etat.

A.P. : Administration pénitentiaire.

E.S. : Education surveillée.

C.N.I.L. : Commission nationale de l'informatique et des libertés.

(1) En outre, la prise en charge par le Centre national de Nantes de la gestion du casier judiciaire se traduit par un redéploiement de 163 emplois de fonctionnaires par des services judiciaires au profit de l'administration centrale dont relève ce Centre.

(2) Le chiffre traduit la suppression d'emplois dans les greffes correspondant à l'estimation des gains de productivité liés à l'automatisation du casier judiciaire.

(3) Dont 39 magistrats restitués par le ministère de la Défense à la suite de la suppression des tribunaux permanents des forces armées.

(4) Dont 4 créations par consolidation en mesures acquises d'un transfert en provenance du ministère de la Recherche et de l'Industrie.

II.- UNE SATISFACTION RELATIVE : LES CREATIONS DE POSTES DE MAGISTRATS

Il s'agit d'un problème qui préoccupe depuis longtemps votre Commission. On trouvera dans le rapport sur le budget 1982 une analyse détaillée de l'évolution des effectifs de magistrats ainsi que diverses suggestions pour tenter de décongestionner la machine judiciaire. Votre Rapporteur spécial a également présenté devant la Commission des finances un rapport d'information (1) sur le fonctionnement de la justice dans le ressort de la Cour d'appel de Rennes, rapport qui fournit une illustration des problèmes concrets qui se posent à nos tribunaux.

On se contentera dans le présent rapport de rappeler l'état de la question et de juger l'action entreprise ou prévue par le Gouvernement en ce domaine.

A. L'engorgement des cours et tribunaux.

Les statistiques ne manquent pas, qui confirment la triste expérience que font quotidiennement les justiciables des lenteurs de la justice. On se bornera à indiquer que la durée moyenne des instances civiles et des instructions pénales est actuellement :

- pour la Cour de Cassation, de 14 mois en ce qui concerne les affaires civiles et de 7 mois en ce qui concerne les affaires pénales ;
- pour les Cours d'appel, respectivement de 16 mois et de 4 mois.

C'est dans le domaine civil - et notamment dans le contentieux social - que se rencontre le plus grand encombrement.

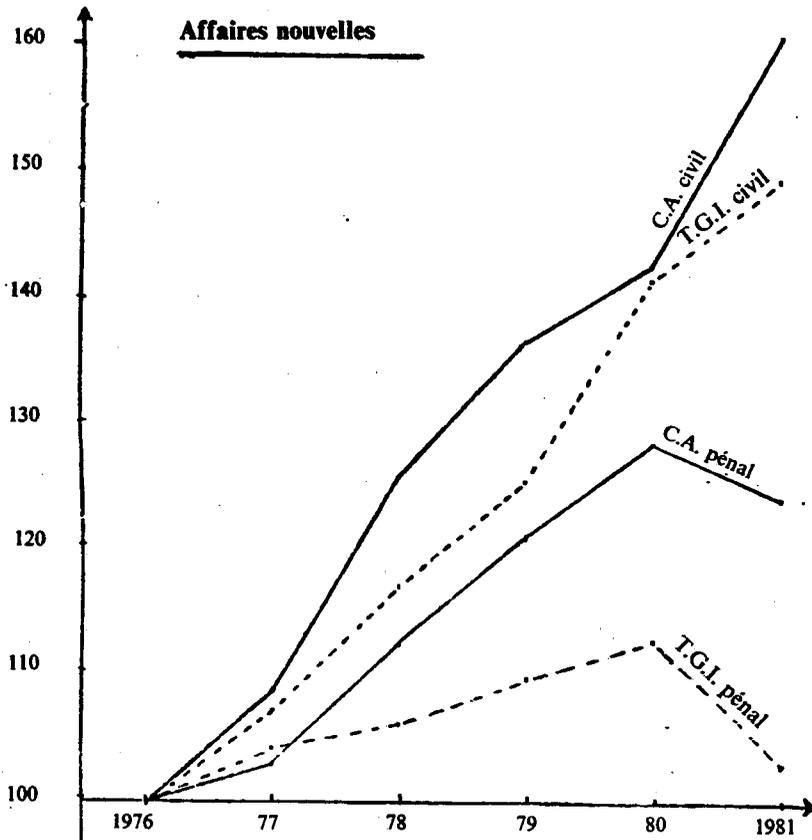
De même, dans les tribunaux de grande instance, le nombre d'affaires restant à juger à la fin de l'année est passé de 406.332 en 1976 à 647.290 en 1981, soit une augmentation de 59,3 %. Il est intéressant de constater que cet accroissement n'est pas dû uniquement à la progression du nombre des affaires nouvelles mais pour une part à peu près égale au moindre « rendement » de la machine judiciaire : le nombre des affaires jugées a progressé pendant la même période de 20,5 % et celui des affaires nouvelles de 21,3 %.

Les graphiques ci-contre retracent visuellement cette évolution.

L'une des raisons de ce décalage - mais non la seule - est sans doute l'augmentation relativement faible du nombre des magistrats : + 9,2 % de 1976 à 1981, comme le confirme le tableau ci-après :

(1) Voir rapport N° 28.

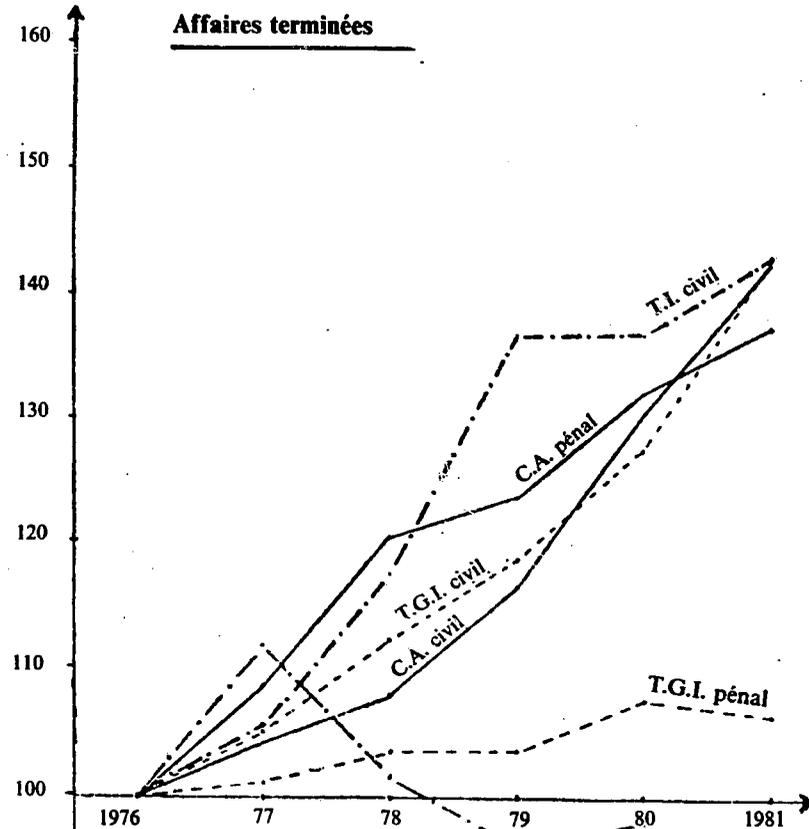
Affaires nouvelles



Base 100 = 1976

TGI = Tribunaux de grande instance
TI = Tribunaux d'instance
CA = cour d'appel

Affaires terminées



Evolution des effectifs de magistrats depuis 1976

Catégories de juridictions	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Projet 1983
Cour de cassation	146	149	150	150	150	154	156	168
Cours d'appel (métropole)	849	884	890	905	950	971	992	1029
Cours d'appel (D.O.M.)	29	29	30	30	33	33	36	36
Tribunaux de grande instance et d'instance (métropole)	3781	3846	3910	3910	4087	4111	4133	4203
Trinunaux de grande insctance et d'instance (D.O.M.)	94	95	103	103	113	113	114	114
Juridiction des T.O.M.	56	51	43 (1)	43 (1)	49 (1)	42	43	49
Total juridictions	4955	5054	5126	5141	5382	5424	5474	5599
Administration centrale	152	153	152	152	152	152	152	152
Total général	5107	5207	5278 (1)	5293 (1)	5534 (1)	5576	5626	5751

(1) Dont pour mémoire, les 8 emplois du Territoire français des Afars et des Issas.

B. Les créations d'emplois de magistrats.

Comme on a eu l'occasion de l'indiquer, les créations de postes de magistrats sont les seules qui, dans le budget 1983, peuvent être jugées de façon positive.

En 1982, 45 emplois seulement ont été créés dans les cours et tribunaux de métropole, soit 2 à la Cour de Cassation, 21 dans les cours d'appel et 22 dans les tribunaux de grande instance. A cela s'ajoutaient 5 emplois dans les juridictions d'Outre-Mer.

En 1983, il est envisagé de créer dans les juridictions de métropole, 119 emplois de magistrats, répartis comme suit :

- Cour de cassation 12 emplois,
- Cours d'appel 37 emplois,
- Tribunaux de grande instance 70 emplois.

En outre, il est prévu d'étendre aux territoires d'Outre-Mer les dispositions du Code de procédure pénale, du code pénal et celles relatives à l'enfance délinquante et aux juridictions des mineurs. La section détachée du tribunal de première instance de Mata-Utu doit être, d'autre part, transformée en un tribunal de première instance.

Pour permettre la mise en place de ces projets, 6 postes de magistrats seront créés dans les territoires d'Outre-Mer, dont :

- Nouvelle-Calédonie : 2 emplois,
- Polynésie : 3 emplois,
- Wallis-et-Futuna : 1 emploi.

Par ailleurs, 39 emplois de magistrats transférés du budget du ministère de la défense à celui de la justice, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 21 juillet 1982 relative à la suppression des tribunaux permanents des forces armées seront répartis dans les cours et tribunaux. Cette répartition d'emplois tiendra compte de l'importance du contentieux nouveau qui devrait être déféré à ces juridictions sur la base des statistiques établies par le Ministère de la défense.

Au total, c'est 125 emplois qui seront créés en 1983, auxquels il convient d'ajouter une partie des 39 emplois de magistrats qui seront rendus disponibles par la suppression des tribunaux des forces armées. Rappelons que de 1976 à 1982, il avait été créé en moyenne 116 emplois par an. Cette dotation de 125 emplois est cohérente avec le plan établi par la Chancellerie, qui propose de créer 600 emplois en quatre ans.

C. Le recrutement.

Il ne suffit pas de créer des postes ; il faut également s'assurer que ceux-ci qui existent sont pourvus. Sur ce plan, la situation est loin d'être satisfaisante.

1° - Les emplois vacants.

Les derniers résultats connus le montrent : comme prévu, le nombre des emplois vacants tend à diminuer. Il ne dépasse pas 354 emplois au début de 1982 et atteindra vraisemblablement 302 emplois au début de 1983. En revanche, après 1985, il sera appelé à croître sensiblement en raison du grand nombre de départs à la retraite.

2° - Les divers recrutements.

Cette amélioration n'implique nullement qu'il faille réduire le recrutement. Au contraire, il convient de recruter dès maintenant afin de faire face aux besoins importants qui apparaîtront dès 1985-1986 par suite des départs à la retraite (160 départs en 1985, 220 en 1986, contre 80 en 1983).

La politique du Gouvernement à cet égard est d'intensifier le recrutement des magistrats dans les années qui viennent. Son objectif est à la fois de :

- résorber les emplois vacants actuels,
- faire face aux créations de postes effectuées chaque année,
- ne pas déformer la pyramide des âges de la magistrature,
- sauvegarder la qualité du recrutement.

Pour atteindre ces objectifs, il se propose de recourir à toutes les formes possibles de recrutement, à savoir :

- l'Ecole nationale de la magistrature : l'effectif des promotions sera de 230 à 250 élèves, soit un peu plus qu'en 1981 (210 élèves). Cet objectif inclut les auditeurs intégrés au titre de l'article 22 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 (assistants en faculté) ; il semble cependant que le recrutement de ces étudiants n'aille pas sans difficulté : 13 candidats sur 120 ont été retenus en 1982 alors que l'Ecole aurait pu en accueillir 32.

- les recrutements temporaires : l'objectif est un recrutement d'une centaine environ. Cependant, pour cette catégorie également, il risque d'y avoir pénurie de candidats. En effet, depuis cette année, ont assisté à un tarissement du recrutement à titre temporaire : ces magistrats, qui étaient au nombre de 150 environ depuis plusieurs années et dont l'effectif se renouvelait régulièrement, ne sont plus que 105 au 31 juillet 1982, 57 cessations de fonctions étant intervenues au premier semestre 1982, contre 11 recrutements seulement.

La Chancellerie va s'employer à relancer ce mode de recrutement prévu par la loi organique du 17 juillet 1970 en faveur notamment des anciens magistrats et des anciens fonctionnaires licenciés en droit admis à la retraite ainsi que des auxiliaires de justice âgés de plus de 52 ans. Ce mode de recrutement est en effet autorisé jusqu'au 31 décembre 1991.

- Le recrutement latéral : par une meilleure information des candidats, la Chancellerie entend porter de 60 à 80 les recrutements de ce type. Il s'agit, rappelons-le, d'intégration de membres des professions juridiques, notamment des avocats.

- Les concours exceptionnels : l'optimum serait un recrutement de 70 personnes, selon la même procédure qu'en 1980 mais avec une période de formation plus longue (10 mois) effectuée à l'E.N.M.

Au total, si ces prévisions sont respectées, l'équilibre entre les entrées et sorties de la magistrature devrait s'établir comme suit :

**Balances des entrées et sorties de la magistrature
(prévisions)**

	Postes à pourvoir				Recrutement				Solde
	Décès et divers	Départs à la retraite	Créations d'emplois	Total	E.N.M.	Intégration directe	Concours exceptionnel	Total	
1982	40	143	150	233	208	55	-	263	+ 30
1983	40	120	125	285	237	80	70	387	+ 102
1984	40	120	125	285	342	80	-	422	+ 137
1985	40	190	125	355	270	80	-	350	- 5
1986	40	230	125	395	270	80	-	350	- 45
Total	200	803	550	1553	1327	375	70	1772	+ 219

Ce sont donc **219 emplois vacants qui pourraient être comblés en cinq ans**. Etant donné que le nombre d'emplois vacants était de 354 au début de 1982, il devrait être ainsi ramené à 135 à la fin de 1985, ce qui peut être considéré comme acceptable, le taux de vacance étant alors de peu supérieur à 2 %.

Avant de conclure ce point, votre rapporteur formule une nouvelle fois de façon très pressante le souhait qu'une partie importante des 152 magistrats en poste à la Chancellerie soit remplacée par des administrateurs et mis à la disposition des cours et tribunaux. Cette mesure simple améliorerait non seulement le fonctionnement des juridictions mais renforcerait utilement l'efficacité de l'administration centrale.

III.- LA FAIBLESSE DES CREATIONS D'EMPLOIS DANS LES AUTRES SECTEURS

Certes, la première loi de finances rectificative pour 1981 et la loi de finances pour 1982 ont créé un nombre appréciable d'emplois dans les services pénitentiaires et dans ceux de l'éducation surveillée : tous secteurs confondus, ces deux textes ont ouverts respectivement 1.000 et 1.280 emplois. Est-ce un motif suffisant pour revenir en 1983 à un niveau aussi bas ? Des variations annuelles aussi erratiques ne nuisent-elles pas à une bonne gestion du personnel ?

Comparaison des créations d'emplois opérées par les lois de finances

	Loi de finances rectificative pour 1981	Loi de finances 1982	Projet de loi de finances 1983
Administration centrale et services communs	94	12	213 (1)
Services judiciaires	85	90	186
Conseil d'Etat	-	40	-
Services pénitentiaires	546	790	183
Services de l'Education surveillée	275	350	50
C.N.I.L.	-	4	6
Total	1000	1286	638

(1) Dont 163 transférés des services judiciaires vers le service du casier national judiciaire.

A. L'éducation surveillée.

Le fait est brutal : de 1982 à 1983, le nombre d'emplois nouveaux inscrits au budget tombe de 350 à 50. Si l'on considère l'évolution sur plusieurs années, il apparaît en fait que le bond en avant de 1981 et 1982 était de nature éphémère et ne pouvait sans doute pas être répété systématiquement. Il reste que de tels ressauts ne sont pas satisfaisants et qu'on voit mal, dans ces conditions comment le recrutement du personnel de l'éducation surveillée peut faire l'objet d'une réelle planification.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des emplois budgétaires nouveaux.

Effectifs en 1982 et créations prévues dans le budget de 1983 - Education surveillés -

Grades et emplois	Effectifs budgétaires au 1er janvier 82	Postes dont la création est prévue au budget 1983
Délégués régionaux	10	-
Directeur C.F.R.E.S.	1	-
Directeur E.N.F.P.E.S.	1	-
Personnel d'éducation	3193	25
Personnel d'intendance	294	-
Personnel de formation professionnelle	336	-
Psychologues	195	-
Personnel de bureau	601	5
Personnel de service	1004	20
Conducteur d'automobile	86	-
Personnel de recherche	61	-
Total	5782	50

On doit souhaiter que la faiblesse de ce recrutement ne compromette pas l'effort de prévention de la délinquance juvénile mené par l'éducation surveillée (1) et qui s'est traduit en particulier par une amélioration du nombre de mineurs pris en charge. Il y a actuellement un éducateur pour 30 cas en milieu ouvert et un éducateur pour 70 cas en milieu fermé.

(1) Cf. ci-après chapitre 3.

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

Années	Jeunes pris en charge dans l'année	Personnels		Normes constatées (en %)	
		d'éducation	ensemble	Jeunes (en %) personnel d'éducation	Jeunes (en %) ensemble du personnel
1976	54 331	1 428	2 628	38,04	20,67
1977	55 337	1 674	2 821	33,05	19,61
1978	57 526	1 774	3 086	32,42	18,64
1979	59 317	1 881	3 254	31,53	18,22
1980	60 381	1 937	3 405	31,17	17,73
1981	61 102	2 034	3 769	30,04	16,21

Il convient d'observer que sur les 61.000 jeunes pris en charge en 1981, un peu plus de 50.000 sont demeurés en milieu ouvert, c'est-à-dire au sein de leur famille. En outre, le même jeune peut être pris en charge plusieurs fois dans l'année. Si l'on tient compte de cette « récidence », ce sont « seulement » 31.000 jeunes qui passent effectivement entre les mains de l'éducation surveillée chaque année.

Par ailleurs, au-delà du seul aspect quantitatif des effectifs, plusieurs problèmes se posent :

- les créations de postes portent uniquement sur des postes d'éducateurs et sur des postes techniques. Aucune création de postes de psychologues, infirmiers et assistantes sociales n'est prévu ;

- les emplois créés sont tous des emplois situés à la base de la hiérarchie ;

- le régime des indemnités et primes, particulièrement complexe (il existe 15 indemnités à 34 taux différents) n'a pas encore été aménagé ;

- l'indexation du taux de l'indemnité de risques et de sujétions spéciales et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement sur le montant du traitement n'a pu être réalisée cette année ;

- la dotation prévue pour les frais de déplacement (22,89 millions de francs) n'augmente que de 10 % en 1983, alors que ces déplacements sont essentiels à la réalisation de la mission de l'éducation surveillée.

B. Le personnel pénitentiaire.

Si l'on inclut les assistantes sociales et les infirmières (rattachés aux services extérieurs communs de la Chancellerie) c'est à 200 emplois que

s'élèvent les créations prévues pour 1983 ; elles se répartissent comme suit :

- personnel administratif :	18
- éducateurs :	17
- surveillants :	147
- assistantes sociales :	17 (1)
- infirmière :	1
Total	200

Après les 600 postes ouverts par la loi de finances rectificative pour 1981 et les 790 postes du budget 1982, le recul est important.

D'après les représentants des organisations syndicales, les besoins sont voisins de 300 emplois. En effet, les emplois créés sont, à l'exception de 30 emplois affectés au milieu ouvert, tous destinés à la maison centrale et à la maison d'arrêt de Moulins qui seront mis en service en 1983 (2). **Il n'y aura donc pas de personnel supplémentaire dans les prisons existantes.**

Il est vrai que, depuis plus d'un an, les mesures de grâce et d'amnistie ont fait chuter le nombre des détenus. Celui-ci est toutefois en train de remonter, comme cela était d'ailleurs prévisible. Au 1er octobre 1981, la population pénale comptait 31.653 détenus contre 38.957 au 1er janvier 1981. **Le nombre de détenus est toutefois passé à 34.132 au 1er juillet 1982.**

L'évolution du rapport numérique entre détenus et agents au cours des années 1981-1982 a été la suivante :

(1) Les postes d'assistantes sociales sont de plus en plus difficiles à pourvoir en milieu fermé. 15 postes sur les 17 prévus sont en milieu ouvert.

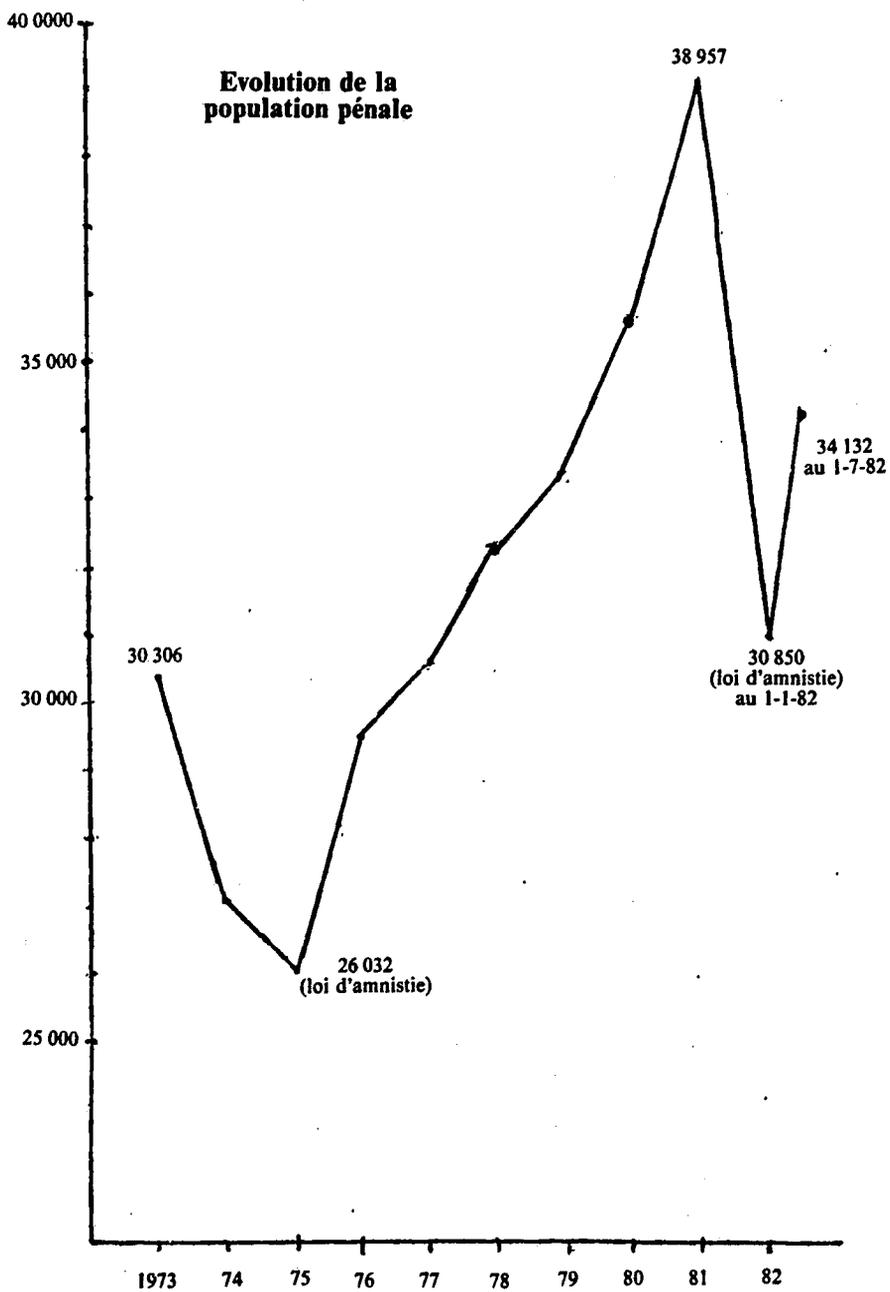
(2) Du moins à terme, car, pendant une période provisoire, les effectifs de ces maisons ne seront pas entièrement pourvus.

	Nombre de détenus	Nombre d'agents	Rapports $\frac{\text{Nombre de détenus}}{\text{Nombre d'agents}}$
Août 1981	31 762	12 262	2,59
1er février 1982	32 686	12 802	2,55
1er juillet 1982	34 132	13 619	2,66

Toutefois, ces chiffres doivent être pondérés compte tenu de la réduction hebdomadaire du travail à 39 heures au lieu de 41 heures, de l'attribution aux différentes catégories de personnel d'une cinquième semaine de congés annuels et du 13ème jour de congés compensateurs : la proportion s'élève alors à 2,68.

Si l'on tient compte exclusivement du personnel de surveillance, le rapport numérique est le suivant :

	Nombre de détenus	Personnel de surveillance Nombre d'agents	Rapport $\frac{\text{Nombre de détenus}}{\text{Nombre d'agents}}$
Août 1981	31 762	11 533	2,75
1er février 1982	32 686	12 068	2,70
1er juillet 1982	34 132	12 068	2,82



Compte tenu de la cinquième semaine de congés annuels, de l'abaissement de la durée hebdomadaire du travail et de l'octroi du troisième jour compensateur, cette proportion peut être estimée à 3,05.

En ce qui concerne le milieu ouvert, le rapport numérique entre probationnaires et personnels des comités de probation a subi une évolution comparable au cours de l'année 1981 en raison des conséquences de la loi du 4 août 1981 portant amnistie, qui a soustrait un grand nombre de condamnés au contrôle des agents des comités de probation et d'assistance aux libérés. L'évolution a été très nette :

	Nombre de condamnés	Nombre d'agents	Rapport Nombre de condamnés Nombre d'agents
1er janvier 1981	73 448	545	134
Août 1981 (avant effet de l'amnistie)	73 869	588	139
1er janvier 1982	45 842	588	78

Ajoutons qu'en ce qui concerne les rémunérations des personnels, le budget 1983 comporte une mesure positive, qui est l'intégration de l'indemnité mensuelle spéciale servie dans les traitements. La parité police-surveillants est donc à peu près réalisée. Mais les récentes propositions formulées par le Gouvernement en vue d'intégrer la prime de sujétion spéciale dans le calcul de la retraite des policiers risque de remettre en cause ce précaire équilibre.

C. Les postes de fonctionnaires auprès des tribunaux.

Le budget de 1982 apparaissait à cet égard comme fort médiocre, les postes créés ne dépassant la quarantaine. On ne peut dire que le budget de 1983 redresse cette situation.

Certes, il est prévu la création en métropole de 133 emplois de fonctionnaires pour les secrétariats-greffes des cours et tribunaux. Mais la mise en place du casier judiciaire à Nantes nécessitera le prélèvement au profit de ce service de 163 emplois de fonctionnaires des juridictions. En outre, le gain de productivité obtenu grâce à la création de ce service centralisé et informatisé aura pour effet de supprimer 37 emplois de fonctionnaires.

Ajoutons que 9 postes de fonctionnaires doivent être également créés dans les départements d'Outre-Mer (2 emplois à Basse-Terre, 2 emplois à Fort-de-France et 2 emplois à Saint-Denis de la Réunion) et 3 emplois de fonctionnaires dans les territoires d'Outre-Mer (2 emplois en Polynésie française et 1 emploi à Wallis-et-Futuna).

On doit également mentionner la création de 77 emplois de fonctionnaires auprès des conseils de prud'hommes (1)

Globalement, le bilan des créations et suppressions d'emplois est le suivant :

Créations, transferts et suppressions d'emplois

Créations		Suppressions	
- postes en métropole	+ 133	- Transferts au service du casier judiciaire national	- 163
- Transferts d'emplois aux conseils des prud'hommes d'Alsace-Moselle.....	+ 3	- Suppressions d'emplois auprès des tribunaux par suite de la mise en oeuvre du casier judiciaire nationale	- 37
- Conseils de prud'hommes ...	+ 77		
	<hr/>		<hr/>
	+ 222		- 200
Solde net			+ 22

Selon la Chancellerie, la réalisation du casier judiciaire national de Nantes permettra de libérer progressivement, en moyenne, deux emplois de fonctionnaires auprès des tribunaux, soit 356 au total. Il n'est pas certain toutefois que cela suffise à justifier le nombre dérisoire de postes ouverts en définitive par le budget 1983.

D. Les autres créations d'emplois.

- 17 emplois d'assistants sociaux et 1 emploi d'infirmier sont créés, qui seront affectés aux services pénitentiaires ;

- aucune création d'emploi n'est prévue au Conseil d'Etat pour 1983.

(1) En fait, sur ces 77 emplois, 15 environ correspondent à des intégrations de personnels locaux déjà en place.

Le budget 1982 comportait la création de vingt emplois de référendaires au Conseil d'Etat. Le projet de loi, de caractère statutaire, qui créait cette nouvelle catégorie de membres du Conseil d'Etat a été retiré par le Gouvernement de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale en décembre 1981. Une nouvelle réflexion est en cours avec le Conseil d'Etat et les organisations professionnelles intéressées pour définir les suites qu'il convient de donner à ce projet. Si la réforme tendant à créer des référendaires au Conseil d'Etat était abandonnée, ces emplois pourraient être transformés en emplois d'auditeurs et de maîtres des requêtes, afin d'accroître les effectifs des membres du Conseil d'Etat recrutés par la voie de l'E.N.A. ou du nombre des administrateurs civils en mobilité au Conseil d'Etat.

- 6 emplois sont créés auprès de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés**. Trois serviront à renforcer le service des plaintes, un sera affecté à la déclarations des paies et à la gestion du personnel, deux à un nouveau secrétariat international des commissions de protection des données.

CHAPITRE III

LES ASPECTS POSITIFS DU BUDGET 1983

La mollesse des mesures proposées pour renforcer le personnel ne doit pas faire oublier qu'un important travail de réflexion et de législation est en cours qui, peu à peu, débouche sur des projets de loi.

A l'heure actuelle de nombreuses commissions de réflexion sont au travail. Il n'est pas inutile de citer les principales d'entre elles car elles donnent une bonne vision de l'étendue du champ des investigations qui sont menées depuis un an :

- la Commission Leauté (abrogation et révision de la loi Sécurité et liberté, adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale en juillet 1982, « judiciarisation » de l'exécution des peines),

- la Commission de révision du code pénal,

- la Commission Milliez sur les droits des victimes,

- la Commission de réforme du statut de la magistrature,

- la Commission de réforme de la Cour de Cassation,

- la Commission de réforme des tribunaux de commerce,

- la Commission sur le fonctionnement des conseils

de prud'hommes,

- la Commission sur l'indemnisation des victimes des accidents de la circulation,

- la Commission sur le fonctionnement de l'aide judiciaire,

- la Commission d'accès au droit,

- la Commission d'étude des problèmes de sécurité dans les établissements pénitentiaires,

- la Commission sur la vie quotidienne dans les prisons.

D'ores et déjà, le budget de 1983, traduit - modestement - les priorités qui sont celles du Gouvernement et qui ont justifié la création de ces Commissions.

I.- LES CREDITS POUR LA NOUVELLE POLITIQUE PENALE

A. Les conditions de vue des détenus.

Le budget de 1983 comporte à cet égard plusieurs mesures nouvelles :

1°- La rémunération du travail pénal est majoré de 3,5 millions de francs contre un million de francs en 1982.

Certes, ces dépenses restent relativement modestes (1). Mais elles traduisent une orientation nouvelle qu'on ne peut qu'encourager.

Le travail pénal mérite une attention particulière en raison de son rôle d'apprentissage social pour beaucoup de détenus. Malheureusement, il a subi, dès 1980, le contrecoup de la crise économique. C'est ainsi que le ralentissement de l'activité s'est manifesté par une très faible croissance des effectifs au travail (+ 2 %) ne parvenant pas à compenser l'augmentation de la population pénale (+ 9 %) tandis que le taux d'emploi passait de 46 % en 1979 (avec 16.500 détenus au travail) à 43 en 1980 (16.800 détenus au travail).

Mais un redressement s'est opéré depuis lors : en décembre 1981, sur une population pénale de 31.814 détenus, 57,1 % des détenus pouvaient travailler. Ce résultat s'explique en partie par la diminution du nombre des détenus après la loi d'amnistie, mais aussi par le souci de l'administration de maintenir le nombre de postes de travail, malgré la crise. De la sorte, la diminution constatée pour le travail offert par les entreprises concessionnaires a été compensée par un accroissement des effectifs de la Régie industrielle, c'est-à-dire des postes de travail placés sous la responsabilité directe de l'administration pénale.

2°- Des crédits nouveaux pour un montant de 500.000 francs et 600.000 francs seront affectés respectivement au personnel enseignant et au personnel médical afin d'augmenter leur temps de présence dans les établissements. Il faut savoir en effet que la population pénale fait partie de la frange de la population française qui a le moins recours aux médecins. Le temps de l'incarcération doit donc être mis à profit pour améliorer l'état sanitaire des détenus. C'est ainsi que les dépenses de santé ont été multipliées par 3 en huit ans (19,3 millions de francs en 1973 ; 67,4 millions de francs en 1981). Par ailleurs, le nombre de médecins, en particulier de spécialistes, intervenant dans les établissements pénitentiaire est en augmentation régulière.

(1) Les crédits nouveaux de 1983 ne représentent que 2,2 % des 160 millions de francs versés en 1981 aux détenus.

Un effort a aussi été fait pour améliorer l'équipement et le bon fonctionnement des hôpitaux des prisons de Fresnes et des Baumettes à Marseille.

3° - Il convient également de développer autant que faire se peut la **qualification professionnelle des détenus**. Or, si l'effectif des détenus suivant une formation est en légère augmentation (+ 5 %), la durée des actions mises en place sur les crédits du fonds de la formation professionnelle a dû être réduite.

De même, le développement de la formation professionnelle et la recherche d'une meilleure liaison entre travail et formation rendent encore plus nécessaire le recours à un **personnel technique qualifié et nombreux** et pose le problème de la formation pédagogique et de l'encadrement.

Si les établissements importants ou récents disposent d'ateliers suffisants, les établissements plus anciens en sont souvent dépourvus. Cette situation rend difficile l'implantation de nouvelles activités et ne favorise pas la mise en place d'une gestion rigoureuse du travail.

B. La réinsertion sociale des détenus.

Depuis deux ans, on relève un effort relativement important au plan budgétaire. Ainsi, les crédits aux comités de probation et institutions privées ont progressé de 3 millions de francs en 1982 et augmenteront encore de 2 millions de francs en 1983, soit plus qu'un doublement sur ces deux années.

(en millions de francs)

	1981	1982	1983	Variation 1982-1983 en %
Comités de probation et d'assistance aux libertés	3,59	6,49	8,03	+ 23,7
Associations pour l'action pénale et post-pénale	0,27	0,32	0,56	+ 75
Associations de soutien ..	0,26	0,31	0,53	+ 71
TOTAL	4,12	7,12	9,12	+ 28,1

D'une façon générale, l'objectif de la Chancellerie est d'assurer de manière plus efficace la prise en charge de délinquants, plus particulièrement des jeunes adultes qui présentent des possibilités d'insertion familiale, sociale ou professionnelle.

Dans cette perspective, l'administration pénitentiaire met l'accent sur le renforcement des moyens mis à la disposition des comités de probation tant sur le plan du nombre et de la formation des agents que sur celui de la méthodologie de leur travail. L'efficacité de l'action entreprise suppose également que soient recherchées de larges bases de concertation avec les autres départements ministériels (Solidarité nationale, Travail, Santé, etc.), chargés de la prise en charge des handicapés sociaux. De même, il convient de mettre en oeuvre une politique de concertation et de coopération régulières avec l'ensemble du secteur associatif.

L'encadrement des condamnés placés en milieu ouvert est assuré actuellement par 181 comités de probation.

Par suite de la loi d'amnistie, le nombre des dossiers de condamnés au sursis avec mise à l'épreuve a considérablement diminué : l'effectif des probationnaires qui était de 69.755 au 30 juin 1981 a été ramené à 42.161 au 31 décembre de la même année, soit une diminution de près de 44 %. Bien entendu, un mouvement de reprise s'est dessiné au cours du premier semestre (+ 5 % en moyenne).

II.- LA DEMOCRATISATION DE LA JUSTICE

Plusieurs mesures du projet de budget pour 1983 traduisent le souci du Garde des sceaux de permettre un meilleur accès des citoyens au service public de justice.

A. la rémunération des avocats commis d'office, après avoir été repoussée pendant de nombreuses années, est enfin admise. Après concertation avec la profession d'avocat, le Gouvernement a décidé de retenir cette mesure en 1983 pour laquelle un crédit de 71,4 millions de francs est prévu. Le projet de loi réformant la loi de 1972 sur l'aide judiciaire vient présentement en discussion devant le Parlement.

B. La revalorisation de l'aide judiciaire intervient comme chaque année. Un crédit de 14 millions de francs autorise, d'une part, le relèvement de 2.800 F à 3.000 F du plafond de ressources ouvrant droit à l'aide

judiciaire et, d'autre, la revalorisation de 1.730 F à 1.940 F du taux maximum de l'indemnité allouée aux avocats (article 64 du projet de loi de finances) (1). Ces majorations (respectivement de 7,1 % et de 12,1 %) sont toutefois relativement modestes et ne font que maintenir en valeur réelle les seuils en vigueur en 1982.

Pourtant les chiffres font apparaître une augmentation en 1981 tant du nombre des demandes d'aide judiciaire que du nombre total des bénéficiaires de cette aide : pour l'année 1981, le nombre des demandes d'aide judiciaire a été de 203.865 (contre 182.627 en 1980), celui des admissions a été de 146.863 (contre 130.331 en 1980) dont 115.281 pour l'aide judiciaire totale et 31.582 pour l'aide judiciaire partielle.

En ce qui concerne le coût de l'aide judiciaire, les dépenses ou avances constatées, d'après la situation définitive de la comptabilité publique, se sont élevées, pour l'année 1981 à 94,8 millions de francs (contre 98,6 millions de francs en 1981).

On notera que ces chiffres sont inférieurs aux crédits inscrits dans les lois de finances : 143 millions de francs en 1981 ; 171,4 millions de francs en 1983.

C. La revalorisation des crédits en faveur du contrôle judiciaire et des enquêtes de personnalité.

Moyens privilégiés de réduction de la détention provisoire et des courtes peines d'emprisonnement, les mesures de contrôle judiciaire et les enquêtes de personnalité font l'objet d'une forte revalorisation. Trois millions de francs sont prévus à ce titre. En outre, deux millions de francs sont destinés aux associations contribuant à la mise en oeuvre des mesures de contrôle judiciaire.

D. L'aide aux victimes.

Dans le cadre des orientations tracées par la Commission d'étude sur l'assistance aux victimes, un crédit d'un million de francs permettra de lancer diverses actions d'information ou d'aide matérielle sous la responsabilité du secteur associatif.

Signalons qu'un projet de loi est en préparation, qui doit élargir les conditions de dédommagement des victimes par l'Etat.

(1) Voir ci-après, « dispositions spéciales ».

III.- LES ACTIONS PREVENTIVES EN MATIERE D'EDUCATION SURVEILLEE

Plus que jamais, l'administration est décidée à intensifier ses actions pour la prévention de la délinquance. Ces actions se situent principalement à deux niveaux :

A. Une présence renforcée des éducateurs auprès des tribunaux :

L'objectif est d'éviter autant que possible l'incarcération des mineurs. La seule solution est de renforcer le nombre des éducateurs auprès des tribunaux et de créer ou étoffer les services susceptibles de proposer des solutions de remplacement à l'incarcération.

On ne peut, en effet, se satisfaire de ce que les détentions provisoires de mineurs, après avoir beaucoup progressé en 1979 et 1980 soient aujourd'hui stabilisées à environ 6.000 par ans, détentions qui, compte tenu des cas de récidives, ont touché 4.000 à 4.500 mineurs. Etant donné les risques encourus par ces mineurs lors de leur séjour en prison, une telle situation ne peut être admise sans réagir.

Evolution depuis 1976 du nombre de condamnations à des peines de prison ferme prononcées par les juridictions de la jeunesse

Années	Inférieur ou égal à 4 mois	Supérieur à 4 mois et inférieur à 1 an	Supérieur à 1 an	Total
1976	2.939	671	155	3.765
1977	3.225	651	155	4.031
1978	(1)	(1)	(1)	(1)
1979	3.553	578	120	4.251
1980	4.369	697	164	5.230

(1) Renseignements incomplets, chiffre total non significatif.

Evolution depuis 1976 du nombre des détentions provisoires dans l'année.

Années	Nombre de détentions provisoires
1976	4.022
1977	4.451
1978	4.420
1979	4.308
1980	6.087
1981	6.053 (1)
1982	3.092 (2)

(1) dont 3.234 pendant les 6 premiers mois

(2) pendant les 6 premiers mois.

Il convient de souligner que **80 % des mineurs en prison le sont à titre préventif**. Cette situation, contraire aux prescriptions de l'ordonnance de 1945, s'explique soit par le désir du juge de garder le mineur à sa disposition, soit par l'absence d'autres solutions, lorsqu'il n'existe pas de services de l'éducation surveillée auprès des tribunaux de grande instance (ce qui est encore le cas pour 36 d'entre eux).

Il importe donc non seulement que l'Education surveillée soit partout présente mais qu'elle puisse offrir, en liaison avec les associations privées, une gamme diversifiée de solutions alternatives à l'emprisonnement.

Signalons à ce propos que, depuis cette année, le Parquet doit établir une fiche pour la Chancellerie chaque fois qu'un mineur est incarcéré.

B. L'insertion des jeunes dans la société.

Les services de l'Education surveillée participent, en premier lieu, aux stages organisés dans le cadre des missions locales pour l'accueil et l'emploi des jeunes. Cette participation revêt la forme de mises à la disposition d'éducateurs et de prêts de matériel ou de locaux.

Des Centres d'apprentissage professionnel et éducatif (C.A.P.E.) commencent à être mis en place à l'intérieur des villes. Des ateliers, des activités pratiques sont organisés auxquels participent des jeunes qui

sont reçus comme demi-pensionnaires. Ces centres se sont ouverts à Marseille et Montpellier. A Roanne, une ancienne usine située dans la ville a été louée à cet effet.

L'Education surveillée s'est associée également aux actions menées par les services de l'Education nationale sur les mineurs « à problème ».

Enfin, elle a participé aux programmes d'actions organisées pendant l'été 1982 dans un quartier deshérité de Marseille. Un spectacle d'animation et de théâtre a été monté par des jeunes sous mandat judiciaire. A Venissieux des prêts de bicyclettes et de mini-bus ont permis d'offrir à un certain nombre de jeunes des possibilités de déplacement.

Toutes ces interventions, il faut le souligner, ne peuvent pas être prises en charge par les seuls services de l'Education surveillée. Cela n'est d'ailleurs pas souhaitable. Il est indispensable en effet qu'une coordination étroite s'établisse entre ces services, les collectivités locales et le plus grand nombre possible d'associations.

IV.- LA MODERNISATION DES SERVICES JUDICIAIRES

Le ministère de la Justice est décidé à poursuivre l'équipement en matériel informatisé des cours et tribunaux. On peut se demander toutefois si la progression très modérée des crédits pour l'informatique dans le budget 1983 ne risque pas de compromettre, si elles se prolongent, les opérations traitées par l'électronique qui se développent à de nombreux niveaux.

A. Les crédits pour l'informatique.

Le tableau ci-après indique la ventilation des crédits autres que de personnel.

**Lois de finances
Crédits informatique**

(en millions de francs)

	1981	1982	1983	Variation 1982-1983 en %
- <u>Informatique : dépenses de fonctionnement (34-05) :</u>				
. Administration centrale	19,33	38,40	36,58	- 4,7
. Services pénitentiaires	0,72	1,82	1,82	-
. Services judiciaires	0,75	0,75	0,75	-
. Statistiques	0,76	1,01	1,21	+19,8
. Casier judiciaire national .	-	-	2,04	-
	21,56	41,99	42,40	+ 1
- <u>Achat de matériel informatique (34-06)</u>	15	7	3,50	-50
- <u>Remboursements à diverses administrations (34-93)</u>	1,75	1,75	1,75	-

On observera que la plupart des crédits seront reconduits en 1983. Des crédits nouveaux ne sont prévus que pour le casier judiciaire national.

B. Le développement des traitements par informatique.

La politique menée par la Chancellerie est fondée sur quelques principes simples et, à première vue, non dépourvus de bon sens :

- les systèmes informatiques sont orientés vers l'aide à la gestion, par la prise en compte des tâches matérielles répétitives, à l'exclusion de toute aide à la décision proprement dite : l'informatique n'affecte pas la fonction du chef de service ou du juge mais celle du fonctionnaire ou du greffier.

- Tant au stade de leur définition que lors de leur fonctionnement, les systèmes sont à la disposition immédiate et sous la maîtrise directe de leurs utilisateurs.

- Les réalisations sont assurées par des moyens propres au ministère : la responsabilité d'un projet n'est jamais déléguée à des organismes extérieurs ; les études sont effectuées et les équipements mis en service par des équipes du ministère, placées sous l'autorité de magistrats.

Les projets en cours couvrent un grand nombre d'opérations, de nature très diverses. Parmi les plus importantes, on citera :

1°- L'automatisation du casier judiciaire national.

Les études relatives à l'automatisation du casier judiciaire ont débuté en 1975.

Il s'agissait essentiellement de restaurer la qualité du service public dans la tenue des casiers judiciaires en assurant pour le compte des juridictions non seulement la gestion des casiers judiciaires, mais également une grande partie des travaux d'édition et d'expédition des différentes pièces nécessaires à l'exécution des jugements.

La mise en oeuvre d'un projet d'une telle importance ne pouvait se faire rapidement et devait être programmée sur plusieurs années (l'Allemagne Fédérale, un des seuls pays à posséder un casier judiciaire automatisé, a réalisé cette opération en douze ans).

Le casier judiciaire national a été ouvert le 1er janvier 1982, dans les délais prévus. Il est susceptible de gérer entre 3 et 7 millions de condamnations.

Le personnel a pu être recruté et formé en temps utile et devrait atteindre environ un niveau de 350 personnes (1).

Le casier judiciaire national est compétent pour l'ensemble du territoire depuis novembre 1981 pour les casiers circulation et ivresse. En ce qui concerne le casier général, la reprise de l'historique des casiers des tribunaux de grande instance qui a débuté le 1er janvier 1982 couvre, à ce jour le ressort de 19 cours d'appel (sur 30), soit les 2/3 du volume des informations à saisir.

2°- La tenue des bureaux d'ordre des affaires pénales pour les tribunaux de grande instance de la région parisienne.

Le système de bureau d'ordre pénal en temps réel, qui a débuté en juin 1976 fonctionne actuellement au profit des tribunaux de Nanterre, de Paris, de Créteil et de Versailles, où sont installés plus de 150 terminaux de saisie des données et d'interrogation. Les éditions, demandées par les terminaux, sont effectuées au centre de traitement de Versailles et acheminées aux greffes concernés.

En 1982, l'archivage des informations peu utilisées et l'édition des jugements les plus répétitifs ont absorbé l'essentiel des travaux d'étude.

3°- Le traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale.

Cette application d'édition des pièces de la procédure de l'ordonnance pénale a été en 1975 reprise à une autre administration qui en assurait la sous-traitance.

Elle permet désormais la prise en charge, au bénéfice des greffes des tribunaux d'instance des départements périphériques et du tribunal de police de Paris, des éditions postérieures à la décision du juge. Une nouvelle version plus performante est entrée en application en 1982.

Par ailleurs, une réalisation similaire a été testée en 1981 sur le micro-ordinateur installé au tribunal de grande instance de Saint-Nazaire et sera étendue dans les juridictions disposant de ce matériel, sous réserve de sa disponibilité.

4° - L'implantation de petits ordinateurs dans les juridictions de province.

La Chancellerie a entrepris de doter les juridictions de province d'importance moyenne de petits ordinateurs assurant les éditions des diverses pièces de la procédure correctionnelle, y compris certains jugements les plus répétitifs. Depuis 1978, ces équipements autonomes ont fonctionné dans les tribunaux de Nevers, Clermont-Ferrand, Grenoble, Saint-Nazaire, Orléans, Tours, Mulhouse et Besançon.

Les difficultés rencontrées par le constructeur dans la mise au point définitive de son matériel ont retardé le démarrage de cette application dont la mise en place commencera en 1982. La livraison d'un nouveau matériel, s'est traduit par une refonte totale de l'application. Celle-ci est en cours de test à Nancy et à Toulouse et doit être opérationnelle à la fin de cette année.

Elle revêt une particulière importance pour le ministère de la Justice. Un marché de 50 micro-ordinateurs a été passé et il est prévu d'implanter 2 micro-ordinateurs par mois. Il sera donc possible dès l'année prochaine d'apporter une aide sensible au fonctionnement des juridictions de province.

5° - La gestion automatisée des personnels judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

Cette application, plus traditionnelle en informatique administrative, en est encore au stade des études. Elle devrait permettre, d'une part une gestion en temps réel plus proche de l'utilisateur et, d'autre part, si les études menées en montrent le bien fondé, une gestion plus décentralisée. Les travaux d'analyse actuellement en cours se poursuivront en 1983.

6° - L'information du bureau d'ordre civil de la cour d'appel de Paris et bureau d'ordre de la cour de cassation.

L'analyse fonctionnelle du bureau d'ordre civil de la cour d'appel de Paris est achevée et les travaux de programmation débuteront en février ou mars 1983.

L'application devrait être disponible dans le courant du dernier trimestre 1983.

En ce qui concerne les travaux d'informatisation de la Cour de cassation, l'orientation des dossiers entre les services à l'aide d'un système de documentation informatisée a reçu la priorité.

V.- LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES (1)

On sait qu'en vertu de l'article 96 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales, une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement supportées par elles au titre du service public de la justice ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires.

Pour 1982 et 1983, le montant du transfert à l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'investissement des juridictions est fixé à 720 millions de francs pour chacune des deux années.

Ce montant se décompose ainsi :

- 150 millions de francs au titre du remboursement des annuités d'emprunt ;

- 546 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement, auxquels s'ajoutent 24 millions de francs au titre du fonctionnement des greffes, précédemment inscrits à un autre chapitre du budget de la Justice.

La loi subordonne le versement de la dotation spéciale à la production des comptes administratifs de l'exercice 1981 ; ces documents, après leur approbation par les Conseils généraux, sont maintenant disponibles.

(1) Ne sont traitées ici que les subventions de fonctionnement. Les subventions d'équipement seront étudiées au chapitre suivant.

En ce qui concerne les modalités d'attribution de la dotation, une circulaire conjointe du ministère de la Justice et du ministère de l'Economie et des finances, datée du 23 août 1982 et diffusée aux Commissaires de la République, les a définies de la façon suivante :

- une distinction est faite entre la prise en compte des dépenses de fonctionnement constatées sur les comptes administratifs et le remboursement des annuités d'emprunts en vue duquel il a été demandé aux départements et aux communes de remplir des tableaux d'amortissement. Les collectivités sont en outre invitées à communiquer toutes précisions utiles sur la répartition des dépenses indirectes et des charges communes figurant sur les budgets locaux.

- A titre provisionnel une première dotation a été mise en place auprès des départements afin de faciliter les opérations de trésorerie locales, et de prévenir toute diminution des engagements financiers des collectivités pour la justice. Un acompte de 246,7 millions de francs a ainsi été alloué aux collectivités départementales, à valoir sur la dotation de fonctionnement. En ce qui concerne le remboursement des annuités d'emprunts contractés par les collectivités locales, les crédits seront délégués au fur et à mesure des renseignements produits.

CHAPITRE IV

LA STAGNATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT

En valeur brute, le montant des autorisations de programme inscrit au budget de 1983 diminue. Il passe en effet de 677,76 en 1982 à 579,10 en 1983, soit une chute de 14,55 %. Cependant, en toute objectivité, il convient de tenir compte du fait qu'un crédit non reconductible de 150 millions de francs avait été ouvert en 1982 à titre exceptionnel pour la construction du tribunal de grande instance de Bobigny. Si l'on retranche cette opération du budget 1982, les autorisations de programme progressent de 9,7 % en 1983.

Cette évolution, toutefois, ne va pas au-delà de la simple reconduction des crédits en francs constants. Ceci est d'autant plus préoccupant que 115,5 millions de francs d'autorisations de programme du budget 1982 ont été annulés et qu'en conséquence, un certain nombre de projets prévus en 1982 vont être reportés sur 1983.

Autorisations de programme du budget de la Justice

(en millions de F.)

	1981	1982	1983	Variation 1982/1983 en %
1. Education surveillée: équipement des services	37	45	51	+ 13,3
2. Etablissements pénitentiaires:				
. Construction et aménagement	279,10	341,30	356,60	+ 4,5
. Subvention aux établissements post-pénaux	2	2	2,18	+ 9
3. Services judiciaires:				
. Construction et aménagement des tribunaux	44	40,80	50,26	+ 23,2
. T.G.I. de Bobigny	-	150	-	-100
. Subventions aux collectivités locales	76,76	76	95,82	+ 26,1
. Logements de fonction	1,60	1,60	1,74	+ 8,7
. Formation de personnels	5	1	1	-
4. Informatique	5,06	7,75	7,3	- 9,7
5. Travaux pour le Conseil d'Etat	2,70	4,11	4,47	+ 8,8
6. Administration centrale	6,92	8,20	6	- 26,8
7. Recherche	-	-	3	-
Total	470,14	677,76	579,10	- 14,6

On constate ainsi que l'essentiel des surplus de crédits inscrits au budget de 1983 intéresse les travaux concernant les tribunaux et les établissements de l'éducation surveillée.

I.- LES EQUIPEMENTS DES SERVICES JUDICIAIRES

Au total, ce sont 1.488 millions de francs d'autorisations de programme qui seront affectés à l'équipement des services judiciaires en 1982, soit une diminution de 44,8 % par rapport à 1981. Comme on l'a vu, ce recul s'explique par la non-reconduction d'une autorisation de programme de 150 millions ouverte en 1982 pour la construction du palais de justice de Bobigny.

Si l'on fait abstraction de cette opération, la progression des autorisations de programme relatives aux travaux pour l'équipement des autres tribunaux est de 23,2 %.

A. Les travaux subventionnés par l'Etat (tribunaux de grande instance, d'instance, de commerce et conseils de prud'hommes).

Les crédits prévus sur le chapitre 67-10 s'élèvent à 95,8 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression de 26,1 % par rapport à 1982. Il s'agit, rappelons-le, de travaux qui demeurent à la charge des collectivités locales jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des compétences. Ils sont subventionnés à 30 % par l'Etat, les 70 % restants étant pris en charge soit par les communes en ce qui concerne les tribunaux d'instance, soit par les départements pour les autres tribunaux en premier ressort.

Les opérations prévues en 1983 sont les suivantes :

	A.P.
- Cité judiciaire de Meaux.....	28 millions F
- Saint-Denis (Réunion)	24 millions F
- Extension du Palais de justice de Marseille.....	44 millions F.

Sont également prêtes la restructuration du palais de justice d'Orléans (2ème phase) et la 2ème tranche du palais de justice de Versailles. En outre, il est prévu de lancer en 1984 et 1985 la réalisation des cités judiciaires de Dijon et de Lyon.

B. Les opérations à la charge de l'Etat (Cours d'appel, Cour de Cassation et Conseil d'Etat).

Pour ces juridictions, le montant des autorisations de programme s'élève à 50,26 millions de francs, soit + 23,2 %.(abstraction faite de la Cité de Bobigny).

En 1983, seront menés à bien la rénovation de la Cour d'appel de Nîmes, l'aménagement des locaux du greffe de la Cour d'appel de Chambéry, la rénovation d'une salle d'audience à la Cour d'appel de Versailles, la remise en état du palais de justice de Fort-de-France.

L'achèvement des travaux au centre de pré-archivage de Vitry est prévu pour fin 1983.

En outre, seront lancées les deuxièmes tranches de travaux d'aménagement des cours d'appel de Nancy, Chambéry et Nîmes.

II.- LES EQUIPEMENTS DES SERVICES DE L'EDUCATION SURVEILLEE

D'un montant beaucoup plus modeste (51 millions de francs en 1982) les autorisations de programme ouvertes dans ce secteur doivent permettre divers travaux d'aménagement et d'extension des équipements de base.

On rappelle que « l'équipement de base » dont chaque tribunal pour enfant doit en principe être doté comprend trois sortes d'organismes :

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

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

- **Un foyer d'action éducative** permettant de recevoir en urgence, dans quelques chambres d'accueil, des mineurs ou des jeunes majeurs en vue de dégager la solution éducative la plus appropriée pour chacun

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

A l'heure actuelle, on compte **55 tribunaux pour enfants (sur les 123 existants) dotés d'un équipement de base complet, 32 tribunaux partiellement équipés et 36 tribunaux complètement dépourvus d'équipement.**

Pour 1983, il est prévu de compléter l'équipement de 6 tribunaux : Amiens, Grasse, Perpignan, Annecy, Dunkerque et Mont-de-Marsan.

En ce qui concerne les travaux d'équipement proprement dits (1), ils porteront :

– à hauteur de 22 millions de francs, sur l'aménagement des centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) (2)

– à hauteur de 27,5 millions de francs, sur la modernisation des internats vétustes,

– à hauteur de 1,5 million de francs, sur la modernisation des établissements de formation des personnels.

Depuis quelques années, les services de l'Education surveillée sont confrontés au problème de **la liquidation des anciens internats**, devenus inadaptés aux nouvelles conditions de prise en charge des jeunes, notamment à leur formation professionnelle. Plusieurs de ces centres ont été fermés et devront être vendus.

L'administration souhaiterait pouvoir conserver par devers elle les sommes retirées de la vente – difficile – de ses immeubles afin de les investir dans des réalisations plus modernes. Opportun quant au fond, ce projet appelle toutefois de sérieuses réserves en ce qui concerne la procédure budgétaire, étant donné le risque de débudgétisation qu'il comporte.

(1) Au chapitre 2 ont été examinés les crédits en personnel nécessaires à l'ouverture de 2 établissements nouveaux en milieu ouvert.

(2) Les C.O.A.E. regroupent une consultation d'orientation éducative et un foyer d'activité éducative.

III.- LA CONSTRUCTION ET LA RENOVATION DES PRISONS

A. Tableau actuel des établissements pénitentiaires.

L'Administration pénitentiaire dispose à ce jour de 142 maisons d'arrêt et de 40 établissements pour peines.

La capacité d'accueil de l'ensemble des établissements de la métropole est d'environ 29.000 places pour les hommes et 1.400 pour les femmes (pour une population pénale de 34.000 détenus environ).

Mais ces données sont loin de rendre compte d'une réalité très différenciée car il existe plusieurs catégories d'établissements correspondant à des régimes de détention individualisés.

1. Les maisons d'arrêt sont chargées de recevoir les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine, à la date de la condamnation, est inférieur à un an. Elles s'élèvent dans la plupart des villes où siège une juridiction d'instruction ou de jugement.

Le régime de détention est fondé sur l'enfermement cellulaire de jour comme de nuit. Des quartiers séparés isolent les femmes des hommes et les mineurs des adultes et, dans la mesure du possible, les primaires et les récidivistes, les prévenus et les condamnés.

2. Les établissements pour peines se répartissent en centres de détention, maisons centrales et établissements spécialisés.

Cette diversification des établissements permet une meilleure application et une individualisation de la peine. Tous les établissements pour peines ont, en outre, pour principe l'isolement de nuit et la vie en commun de jour. L'affectation des détenus se fait sur la base d'un dossier d'orientation qui est établi pour tout condamné dont la peine restant à subir est supérieure à un an. Au vu de ce dossier, l'Administration centrale décide de l'orientation du détenu, qui est, soit affecté directement, soit dirigé sur le Centre National d'Orientation des prisons de Fresnes (longues peines).

— Les centres de détention comportent un régime principalement orienté vers la « resocialisation des condamnés ». Les méthodes pédagogiques utilisées cherchent à développer le sens des responsabilités chez le condamné tant vis-à-vis de sa vie privée que face à la collectivité.

Les relations extérieures sont facilitées par des parloirs libres (sans dispositif de séparation), par le libre choix des correspondants, par l'usage exceptionnel du téléphone, par des permissions de sortir plus longues et accordées plus tôt. Le détenu peut organiser son temps de loisir en participant à des activités culturelles, éducatives ou sportives et suivre une formation professionnelle.

– **Les maisons centrales** sont des établissements fermés où les conditions de sécurité sont renforcées afin d'y affecter les multirécidivistes, des criminels dangereux, de détenus qui ont créé des incidents (évasions, agressions) ou des condamnés dont la personnalité est trop fragile. Le régime de détention, qui contient des modalités permettant de développer les possibilités de reclassement des condamnés, est axé sur le travail en atelier, condition jugée nécessaire de la rééducation à la vie en société.

– **Les établissements spécialisés** sont destinés à recevoir des catégories particulières de détenus. Ils comprennent :

– le centre pénitentiaire de Rennes (femmes),

– le centre sanitaire de Liancourt (vieillards),

– le centre d'observation de Château-Thierry et le centre de réadaptation de Haguenau (malades mentaux),

– les hôpitaux pénitentiaires des Baumettes et de Fresnes, qui reçoivent dans les mêmes conditions qu'un hôpital civil les condamnés ou prévenus qui ne peuvent être traités dans les infirmeries des prisons.

Certains quartiers de maisons d'arrêt ou d'établissements reçoivent des handicapés physiques ou malades chroniques (tuberculeux, asthmatiques, cardiaques).

3. Les centres autonomes de semi-liberté coexistent avec de nombreux quartiers de maisons d'arrêt ou de centres de détention réservés aux détenus semi-libres. Ces centres de semi-liberté sont, soit de petites maisons d'arrêt désaffectées, soit des véritables foyers-hôtels avec un personnel limité dont la fonction est autant d'hébergement que de contrôle (horaires d'entrée et de sortie, assiduité au travail, contrat d'embauche, versement du salaire au compte nominatif du détenu).

**Effectifs des établissements pénitentiaires
(au 1.1.1982)**

	Capacité réelle		Effectifs	
	H	F	H	F
Maisons d'arrêt (142)	21.866	997	23.143	756
Maisons centrales (7)	2.950	-	2.141	-
Centres de détention (15)	3.756	-	3.238	-
Etablissements spécialisés (9)	837	376	754	227
Centres de semi-liberté (9)	284	16	77	4
Outre-Mer	949	51	1.180	27
	<u>29.942</u>	<u>1.140</u>	<u>30.533</u>	<u>1.014</u>

On remarquera le fort taux d'occupation des maisons d'arrêt (105,8 %) à une date où la population pénale est pourtant relativement peu élevée.

B. Les crédits pour 1983.

Les autorisations de programme prévues pour tous les établissements pénitentiaires en 1983 sont en faible progression. Avec un montant de 358,78 millions de francs, elles n'augmentent en effet que de 4,5 %.

Cette situation est préoccupante d'autant qu'un montant de 85 millions d'autorisations de programme a été annulé en octobre 1982, ce qui a eu pour effet de décaler d'un an la réalisation d'un établissement programmé en 1982.

Les opérations prévues en 1983 sont les suivantes :

1°. *Etablissements neufs* : ils intéressent la maison d'arrêt de Strasbourg (mise en service prévue pour juin 1986) pour 140 millions de francs et la première tranche de la maison d'arrêt de Perpignan pour 50 millions de francs.

En outre, sont également programmés :

- les études de la maison d'arrêt d'Epinal (3 millions de F)
- l'acquisition d'un immeuble pour le centre de semi-liberté de Marseille, (3 millions de F).

2°. Rénovation des établissements existants : Il s'agit des programmes réalisés de façon déconcentrée sous la responsabilité de chaque directeur régional. L'enveloppe de ces programmes atteint un total de 72,6 millions de francs en 1983 pour les maisons d'arrêt et de 10 millions de francs pour les maisons centrales.

L'Administration pénitentiaire souhaite employer la main-d'oeuvre pénale à ces travaux, autant par souci d'économie que dans un but moral.

3°-Subventions d'équipement aux établissements post-pénaux.

Il s'agit des établissements privés qui accueillent les détenus après leur libération. Les autorisations de programme s'élèvent à 2,18 millions de francs en 1983 contre 2 millions en 1982.

DISPOSITION SPECIALE
Article 64 du projet de loi de finances pour 1983

Cet article propose deux mesures :

1° – Une revalorisation du plafond de ressources mensuelles en deçà duquel les justiciables peuvent bénéficier de l'aide judiciaire. Ce plafond est porté, pour l'aide judiciaire totale de 2.800 F à 3.000 F, soit une majoration de 7,1 %. A noter que le plafond de l'aide judiciaire partielle – attribuée aux justiciables dont les ressources excèdent le plafond mentionné ci-dessus – demeure inchangé. Il avait été porté à 4.650 F par la loi de finances pour 1982.

2° – Une majoration du plafond de l'indemnité forfaitaire versée aux avocats par l'Etat dans le cadre de l'aide judiciaire totale : celle-ci passe de 1.730 F à 1.940 F (+ 12,1 %).

La Commission a approuvé cet article.

Au cours de sa séance du 3 novembre 1982, votre Commission a procédé, sur le rapport de M. Gegorges Lombard, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1983 du ministère de la Justice.

Après en avoir débattu, votre Commission a décidé à la majorité de soumettre les crédits du ministère de la Justice à l'appréciation du Sénat. Elle a, par ailleurs, adopté l'article 64 du projet de loi de finances.