

N° 100

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, 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, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Kudloff, Pierre Schié, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 21), 1169 (tomes I et II) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexe 17) (1982-1983).

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

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — La nouvelle politique pénale	4
A. Le nouveau dispositif législatif	4
1° Le retour au droit commun : suppression de la Cour de Sûreté de l'Etat ; abrogation de la peine de mort ; réforme de l'instruction et du jugement des délits militaires ; abrogation et révision partielles de la loi du 2 février 1981	4
2. Le régime de l'exécution des peines et la réforme du Code pénal	6
B. Les nouvelles orientations de politique criminelle	8
1. La prévention de la délinquance	9
2. La limitation du recours à l'incarcération	10
3. La réinsertion sociale des condamnés	12
II. — Une justice plus solidaire et plus efficace	16
A. Un budget de solidarité	16
1. La réforme de l'aide judiciaire et l'indemnisation des commissions d'office	16
2. L'assistance aux victimes	22
B. Un budget aux moyens renforcés malgré les restrictions	25
1. Les services judiciaires	25
2. Les services pénitentiaires	29
3. L'éducation surveillée	32
4. Recherche, formation professionnelle et politique informatique	33
Conclusion	37
Annexes	38

INTRODUCTION

Le projet de budget de la Justice pour 1983, à l'instar des budgets des autres ministères, est **un budget de rigueur**.

Les dépenses de fonctionnement qui représentent les « moyens annuels » des services s'élèvent à 8 878,65 millions de francs, ce qui constitue une progression de 12,94 % par rapport au budget 1982.

Les dépenses d'équipement qui sont la « réalisation » annuelle de programmes d'investissements déjà autorisés sont d'un montant de 449,83 millions de francs, ce qui traduit par rapport aux crédits d'équipement 1982, une baisse, en pourcentage, de 8,21 %.

Les autorisations de programme, qui permettent d'engager les dépenses d'investissement se montent à 579,10 millions de francs, nouveau signe de rigueur puisque, par rapport aux autorisations de programme engagées en 1982, on constate une baisse, en pourcentage, de 14,55 %.

Les emplois budgétaires qu'il est prévu de créer en 1983 s'élèvent à 638 postes; il convient de rappeler que 1 286 emplois budgétaires ont été créés dans le budget 1982; cette réduction — de 50,4 % pour être précis — ne doit pas dissimuler que, dans le contexte actuel, la politique de création d'emploi de la Chancellerie constitue un effort estimable.

Étant donné le poids relatif des différentes masses budgétaires, le projet de budget de la Chancellerie pour 1983 connaît une progression globale de 11,7 % comparable à celle du budget général de l'État.

Malgré sa rigueur, (on soulignera au passage que, compte tenu de ses moyens très insuffisants, **le ministère de la Justice est particulièrement appelé à souffrir des mesures générales de restriction**), le projet de budget de la Chancellerie traduit **trois orientations fondamentales** sur lesquelles votre Rapporteur a principalement porté son attention :

- **une nouvelle politique pénale;**
- **une justice plus solidaire;**
- **une justice plus efficace.**

I. LA NOUVELLE POLITIQUE PÉNALE

La nouvelle politique pénale conduite par le Garde des Sceaux s'appuie sur une philosophie d'ensemble des problèmes de sécurité et de délinquance dans la société française de la fin du XX^e siècle; elle entend former un ensemble cohérent qui se traduit par la mise en place de **tout un nouveau dispositif législatif** consacrant, en matière de **politique criminelle**, un certain nombre d'orientations axées sur :

la prévention de la délinquance;

la limitation du recours à l'incarcération;

la réinsertion sociale des condamnés.

L'objectif qui n'est pas, au demeurant, toujours bien perçu, ni toujours bien expliqué est de permettre à la société française d'aujourd'hui de mieux relever le défi que constituent toutes les formes actuelles de délinquance.

Dans l'esprit des promoteurs de cette nouvelle politique, il s'agit donc moins de traiter le problème de la délinquance avec plus « d'humanité » que d'assurer **d'une manière plus efficace** la sécurité individuelle et collective des citoyens de ce pays.

A. — Le nouveau dispositif législatif

1. *Le retour au droit commun*

La politique législative a eu, d'abord, pour principale souci, le **retour au droit commun** dans un certain nombre de domaines du droit et de la procédure pénale qui avaient été jusque-là régis par des dispositions spéciales; c'est ainsi que les règles particulières concernant les infractions contre la sûreté de l'État et les infractions en matière militaire ont été révisées de manière à rendre aux juridictions de droit commun la plénitude de leur compétence.

Il s'est aussi agi de mieux nous conformer aux normes en vigueur dans le cadre européen en supprimant la châtiment capital de l'arsenal de nos peines.

Dans le même esprit, le projet de loi portant abrogation et révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981, adopté par l'Assemblée Nationale et actuellement en instance au Sénat, vise à écarter de notre droit les restrictions aux pouvoirs des juges dans l'appréciation de la peine à l'égard de certains délinquants présumés dangereux.

Les restrictions jugées utiles et dangereuses concernaient :

— l'élargissement de la récidive correctionnelle;

l'interdiction de prononcer une peine de substitution à l'emprisonnement en cas de récidive;

— la limitation des effets des circonstances atténuantes;

l'aggravation systématique des peines encourues par certaines catégories de délinquants;

les restrictions apportées à l'octroi du sursis simple ou du sursis avec mise à l'épreuve.

En ce qui concerne l'exécution des peines, ce projet de loi tend également à supprimer les dispositions ayant pour effet d'étendre le champ d'application du régime de sûreté et d'apporter de nouvelles limitations aux pouvoirs du juge de l'application des peines.

En matière de procédure pénale, ce texte prévoit, conformément aux règles judiciaires antérieures à 1981, d'abroger les dispositions aboutissant à restreindre les pouvoirs des juges d'instruction au profit des chambres d'accusation et de redonner à l'assemblée générale du tribunal et de la cour le pouvoir de déterminer le nombre des audiences correctionnelles.

En ce qui concerne la procédure d'urgence, appelée à remplacer la procédure de la « saisine directe », il a été estimé qu'on ne pouvait, raisonnablement, renoncer à l'existence d'une procédure rapide pour les affaires simples à condition de respecter les intérêts des judiciaires et de garantir les droits de la défense.

Le Gouvernement a finalement retenu un système limitant l'application de la procédure d'urgence aux seuls délits flagrants lorsque la peine d'emprisonnement encourue est au moins égale à un

an, sans excéder cinq ans. Cette procédure est assortie, à tous les stades, de la garantie des droits de la défense : droit à l'assistance d'un avocat dès la présentation au Procureur de la République, limitation très stricte de la durée de la détention préalable au jugement notamment.

S'agissant du droit pénal spécial, les auteurs du projet ont considéré qu'il était de bonne méthode législative, dans le but d'éviter la multiplication des conflits de loi dans le temps, de n'apporter que les correctifs indispensables aux dispositions réécrites par la loi de 1981, la rédaction du projet de réforme du code pénal (partie générale et droit pénal spécial, atteintes aux personnes et aux biens) étant sur le point d'être achevée.

Il faut bien voir qu'à la base de tous ces textes « d'abrogation » ou de « révision », il y a la conviction que les mesures répressives dérogatoires au droit commun sont, sauf cas particulier, inutiles et que l'institution d'un système pénal mieux adapté aux problèmes d'aujourd'hui est un impératif qui suppose de nouvelles approches.

2. *Le régime de l'exécution des peines et la réforme du Code pénal*

La nouvelle politique pénale se traduira bientôt par la présentation devant le Parlement de deux textes particulièrement importants au regard des objectifs que l'on s'est assignés.

Le premier projet portera **réforme du régime de l'exécution des peines.**

Le second projet prochainement soumis aux Assemblées sera celui de **la réforme du Code pénal : Partie générale.** Les autres parties, notamment la partie : **Droit pénal spécial,** feront l'objet d'autres textes.

L'effort entrepris pour renforcer les garanties judiciaires trouvera donc d'abord son prolongement **dans la réforme du régime de l'exécution des peines.**

On sait qu'un certain nombre de lois s'échelonnant de 1959 à 1975 ont confié des pouvoirs de plus en plus importants à un « juge de l'application des peines » décidant seul et sans les garanties habituelles de la Justice ; les lois du 22 novembre 1978 et du 2 février 1981 ont

ensuite notablement réduit la liberté d'appréciation de ce juge; il en est résulté une certaine confusion institutionnelle puisque le Garde des Sceaux partage ses pouvoirs avec un magistrat du siège qui les exerce, lui-même, dans certains cas, sous le contrôle du procureur de la République et du directeur de l'établissement pénitentiaire; on est donc actuellement en présence d'un système complexe qui remet en cause certains principes essentiels de notre procédure pénale sans pour autant avoir fait la preuve de son efficacité.

Le projet de «judiciarisation» de l'exécution des peines préparé par la Chancellerie sur la proposition d'une commission animée par le professeur Léauté a reçu l'approbation quasi unanime des juridictions et des organisations professionnelles consultées; il a l'ambition d'instituer un nouveau dispositif qui trouvera sa cohérence dans le respect de nos traditions judiciaires. Toutes les décisions (réductions de peine, permissions de sortir, libération conditionnelle...) qui peuvent être prises pendant l'exécution d'une condamnation pour tenir compte de la conduite du détenu en prison relèveront désormais, selon leur importance pour le condamné et le risque qu'elles feraient courir à la collectivité, du juge ou **du tribunal de l'application des peines**. Elles seront rendues, pour les plus importantes d'entre elles, avec les garanties habituelles de la Justice : collégialité, réquisitions du ministère public, droits de la défense, possibilité de recours **devant une chambre spécialisée de la cour d'appel**. La victime sera elle-même consultée lors des décisions essentielles ou lorsque ses intérêts sont en jeu, notamment avant toute décision de libération conditionnelle. Quant à l'administration pénitentiaire, qui est incontestablement la mieux placée pour connaître l'évolution du comportement des détenus, elle sera étroitement associée à ce contentieux de l'application des peines.

Conjugué avec la redéfinition du régime propre à chacune des mesures pouvant affecter l'exécution de la sanction, ce système devrait garantir les droits du condamné et les intérêts de la partie civile tout en constituant un meilleur rempart contre des décisions qui pourraient être dangereuses pour le public.

Mais la réforme majeure sera **la réforme du Code pénal** dont la première partie (**Partie générale du Code pénal**) devrait être débattue au sein de notre Haute Assemblée dès le printemps 1983.

Le nouveau Code pénal devrait consacrer une **nouvelle définition de la responsabilité pénale** et une meilleure protection judiciaire des personnes : toute **personne** doit être protégée non seulement dans son

corps et dans ses biens, mais aussi dans sa dignité, sa liberté, sa spécificité; les intérêts communs de la collectivité doivent être quant à eux reconnus par la Justice, qu'il s'agisse de préserver les finances publiques, l'économie, l'épargne, la consommation, l'environnement, la sécurité...

La partie du Code pénal consacrée aux personnes et aux biens verra ainsi son contenu profondément réformé. D'autres dispositions faisant l'objet d'une nouvelle partie du Code assureront la protection du niveau de vie, de la qualité de vie et de la « survie collective » des citoyens de notre pays. Le concept de sécurité trop empreint d'individualisme dans l'actuel Code pénal sera donc élargi; la sécurité sera désormais « pensée » en termes non seulement de protection **individuelle** mais aussi de sauvegarde **collective**.

C'est d'ailleurs dans la perspective d'une conception globale de la sécurité, qu'il importe peut-être de replacer les directives données aux parquets par le Garde des Sceaux, le 21 octobre dernier, en matière de criminalité d'affaires. D'ores et déjà, en effet, il convient d'étendre le champ des poursuites dans des domaines où le juge a été jusqu'ici peu présent; il s'agit en effet de rééquilibrer l'intervention de la justice pénale en luttant plus vigoureusement contre les formes les plus graves de la délinquance « astucieuse » (délits économiques, atteintes au droit de sociétés, infractions à la législation du travail et de la sécurité sociale, fraudes fiscales, douanières ou en matière de change...), dont le coût social est souvent bien supérieur à celui des autres formes de criminalité.

La même préoccupation conduira la Chancellerie, au cours des deux prochains exercices budgétaires, à donner aux juridictions les moyens d'appliquer effectivement la loi du 6 août 1975, qui avait prévu la spécialisation des magistrats, dans le ressort de chaque cour d'appel, pour connaître des affaires économiques et financières.

B. Les nouvelles orientations de politique criminelle

Les grandes orientations de la Chancellerie en matière de politique criminelle ont été particulièrement bien mises en lumière dans les circulaires en date du 21 octobre 1981.

Votre commission en a retenu trois qui lui apparaissent comme les plus fondamentales :

— la prévention de la délinquance;

le souci d'éviter, chaque fois que cela est possible, le recours à l'incarcération;

la réinsertion sociale des condamnés.

1. — *La prévention de la délinquance*

La politique criminelle actuellement mise en œuvre procède d'une **vision d'ensemble**, qui ne dissocie pas l'action répressive d'un **large effort de prévention**. On observera d'abord qu'il s'agit de la première sauvegarde pour les victimes potentielles des délinquants; la justice pénale, pour être véritablement efficace, doit d'autre part rechercher, au-delà de l'exécution de la peine, le reclassement des condamnés, or, ceux-ci n'ont de chances sérieuses de se reclasser que si tout est mis en œuvre pour empêcher leur marginalisation: la prévention de la délinquance et la réinsertion sociale des délinquants sont donc, en définitive, **deux aspects complémentaires d'une même politique**.

Il convient, en premier lieu, de souligner que procéder à des transformations sociales allant dans le sens du mieux être d'une fraction de la population où se recrutent les 9/10^e des délinquants déferés aux tribunaux est incontestablement le moyen le plus sûr d'améliorer la situation à moyen terme...

D'une manière plus immédiate et pour guider les pouvoirs publics dans la vaste entreprise que constitue l'effort de prévention sociale, les organismes de prévention créés en 1979 seront transformés et renforcés. Au niveau central, un comité national, interministériel mais largement ouvert aux parlementaires et aux spécialistes, devrait coordonner les actions dans tous les secteurs et en suivre les résultats; sur délégation du Premier Ministre, il serait présidé par le Garde des Sceaux; à l'échelon local, le relais serait assuré par des instances départementales où siègeraient en majorité, à côté des magistrats et de responsables administratifs, des membres des conseils généraux et des municipalités ainsi que des personnes représentatives du mouvement associatif. On notera la nécessité pour **la population de participer le plus largement possible** à cette œuvre de protection collective, surtout lorsqu'elle concerne les mineurs.

En complément de ce programme général que l'on pourrait qualifier de « prophylaxie sociale », des actions intéressant plus particulièrement la délinquance urbaine seront prochainement engagées suivant les recommandations de la « Commission des maires » mise en place récemment par le Premier Ministre. Certaines s'attaquent aux « causes structurelles » de la délinquance, telles les opérations de rénovation et de développement conduites dans une quinzaine d'îlots urbains par la commission animée par le maire de Grenoble.

D'autres actions tendent à prévenir des accès plus conjoncturels de violence, telles les « cellules d'action préventive rapprochée » instituées dans les centres urbains ou les quartiers particulièrement exposés au vandalisme et aux agressions, organisées autour du préfet, du parquet et du maire. ces cellules devraient pouvoir faire face à une situation qui va en se dégradant, en recourant à un ensemble de moyens allant d'une utilisation différente de la police à d'autres formes de l'action sociale ou éducative en passant par l'intervention d'associations ou de bénévoles.

2. *La limitation du recours à l'incarcération*

A la base de la **seconde orientation** le **refus de recourir systématiquement à l'incarcération** il y a là constatation fondamentale que la prison, surtout quand il s'agit de courtes peines ou lorsqu'elle s'applique à des mineurs ou des jeunes gens, corrompt souvent plus qu'elle n'amende et fait la courte échelle à la délinquance (il faut savoir que les **taux connus de récidive** fréquemment en aggravation à la sortie de prison sont de l'ordre de 50 %, et même davantage pour les jeunes délinquants); en même temps, il faut reconnaître que l'emprisonnement est actuellement irremplaçable, comme mesure de sûreté, à l'égard des individus dangereux; et que les autres sanctions sont encore insuffisantes en nombre et en « fiabilité »; il convient enfin d'avoir à l'esprit que l'opinion, par sa croyance en la vertu de l'emprisonnement, exerce une influence sur les décisions judiciaires rendues.

A partir de ces données complexes les textes en préparation à la Chancellerie offriront au juge un éventail plus complet de peines, parmi lesquelles l'emprisonnement trouvera sa place mais ne revêtira plus l'aspect privilégié qu'il conserve dans le droit actuel. Ils laisseront aux magistrats un large pouvoir d'appréciation, de manière à ce que

leurs décisions puissent combattre la délinquance dans toute sa diversité. Par esprit d'équité et d'humanité, mais aussi **par volonté d'efficacité sociale**.

Dans l'immédiat, tout a été entrepris pour contenir le recours à l'incarcération — dont les résultats, appréciés en taux de récidive, sont très préoccupants — compte tenu de la situation de nos établissements pénitentiaires (dont la capacité d'accueil s'élève seulement à **30 000 places et ne peut être étendue qu'à long terme**), de la nécessité **d'assurer la sécurité de leurs personnels (que compromettrait certainement le retour à la surpopulation pénale que l'on connaissait au début de 1982)**, compte tenu aussi de la modernisation du régime de détention.

Tel était l'objet principal de la loi d'amnistie du 4 août dernier, qui s'appliquait essentiellement aux petits délinquants condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. Tel était aussi le but de la circulaire du 21 octobre 1981, par laquelle le Garde des Sceaux a recommandé aux parquets de rechercher, dans leurs réquisitions, un nouvel équilibre entre les voies, carcérales ou non, s'ouvrant à la justice pénale, à tous les stades de son intervention.

Pendant l'instruction du procès, **la détention provisoire doit demeurer**, selon les textes, **une mesure exceptionnelle** et il est anormal qu'elle fournisse la moitié — 16 824 sur 33 499 détenus au 1^{er} avril 1982 — des effectifs de la population pénale. Elle doit céder le pas, chaque fois que les nécessités de l'ordre public ou de l'information ne s'y opposent pas, au « **contrôle judiciaire** ». Pour renforcer l'institution, qui a vécu jusqu'ici de bénévolat et d'aumônes sur frais de justice, la Chancellerie encouragera la création, dans tous les ressorts, **d'associations prenant en charge le recrutement et la formation des « contrôleurs »** ainsi que le soutien logistique nécessaire à leur mission. Elle s'efforcera dans le même temps et par le même procédé de généraliser l'expérience, conduite avec succès à Paris, « **d'enquêtes sociales rapides** » destinées à renseigner immédiatement le parquet ou le juge d'instruction sur la situation des inculpés susceptibles d'être placés en détention.

Au moment du jugement, le choix entre la prison et les autres sanctions ne se pose en réalité ni pour **la délinquance la plus grave**, qui nécessite une privation de liberté, ni pour la délinquance la plus modeste, (que la pratique judiciaire sanctionne déjà sans recourir à l'emprisonnement) mais seulement, pour cette délinquance moyenne dont le développement dans les villes inquiète tant nos compatriotes et

qui est généralement le fait d'individus jeunes, souvent mineurs, plus ou moins marginalisés et rejetés par l'école avant de l'être par le marché du travail... C'est ici qu'à côté de la prison, trouvent leur place diverses peines qui ont chacune leur finalité propre : la **dissuasion**, avec la confiscation de la moto du casseur ou l'amende — bientôt prononcée en « jours amende » — infligée au tricheur; la **neutralisation**, avec l'annulation du permis de conduire du chauffard ou la reconduite à la frontière de l'étranger qui refuse nos lois; la **formation de la personnalité**, avec les mesures éducatives réservées aux mineurs; le **développement du sens civique**, demain, avec « les travaux d'intérêt communautaire » sans oublier la **réparation du préjudice**, qu'il est possible d'incorporer de différentes manières dans la condamnation pénale...

3. — *La réinsertion sociale des condamnés*

On a vu que la prévention de la délinquance et la **réinsertion sociale** des délinquants étaient deux aspects complémentaires d'une même politique tendant à rechercher les meilleurs moyens de la sauvegarde des victimes potentielles de la délinquance.

Une réinsertion sociale réussie a été, la plupart du temps, effectuée avant la fin de la peine subie par le délinquant. Des mesures comme la « semi-liberté » ou la « mise à l'épreuve » qui permettent à celui qui aurait été détenu de conserver un emploi ou de suivre un enseignement professionnel sont ainsi les pièces maîtresses de la politique de réinsertion sociale. La Chancellerie a l'intention de renforcer considérablement les moyens de cette politique. Il a été rappelé à quel point l'incarcération était — **notamment chez les jeunes délinquants** — à l'origine principale de taux de récidive particulièrement préoccupants.

Il est ainsi apparu que la politique en faveur du « milieu ouvert » avait une place éminente dans l'ensemble du dispositif de réinsertion sociale.

La loi de finances rectificative et le budget de 1982 ont déjà marqué la volonté la Chancellerie d'accentuer son effort pour développer les moyens mis à la disposition de l'Éducation surveillée et de l'Administration Pénitentiaire pour mener leur action à l'égard des mineurs et des majeurs en milieu ouvert.

Le projet de loi de finances pour 1983 traduit le souci de poursuivre la mise en œuvre de cette orientation générale.

En ce qui concerne l'Éducation surveillée, l'incidence des créations d'emploi décidées en 1981 et 1982 se manifesterá pleinement en 1983 et 1984 lors de la titularisation, à l'issue de leur formation, des 430 élèves-éducateurs qui ont pu être recrutés. **Les efforts entrepris pour améliorer le fonctionnement des services du milieu ouvert se trouveront ainsi concrétisés.** La première priorité sera accordée à la prévention de l'incarcération des mineurs : à cet effet, les moyens obtenus seront consacrés, pour une grande part au renforcement de la présence éducative auprès des tribunaux et à la mise en place à proximité des juridictions de solutions de prise en charge éducative en urgence, notamment par le développement de l'accueil.

Pour apporter aux jeunes des réponses mieux individualisées, la politique de diversification et d'adaptation des établissements d'hébergement sera poursuivie.

L'action éducative en milieu naturel demeure également une des priorités essentielles de la politique de l'Éducation surveillée. Elle implique, pour améliorer son efficacité, que soient mis en place des moyens d'accompagnement, notamment dans le domaine du rattrapage scolaire et de la prise en charge des jeunes pendant les fins de semaine et les vacances. Dans ce domaine, l'Éducation surveillée développera sa participation aux actions générales de prévention du type de celles auxquelles elle a été très étroitement associée, notamment dans le cadre des opérations « été 82 ».

Des efforts importants seront d'autre part consacrés aux actions destinées à faciliter **l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.**

En outre, une réforme des modalités de financement des mesures de milieu ouvert est actuellement à l'étude avec les services compétents du Ministère du Budget. Elle permettra, dans le courant de l'année 1983, grâce à un assouplissement des procédures, d'améliorer très sensiblement les conditions d'utilisation de ces crédits.

En ce qui concerne les comités de probation, ils devront pouvoir continuer à assurer les deux missions dont ils sont traditionnellement investis : **la prise en charge des condamnés exécutant une peine en milieu libre et l'accueil des détenus sortant de prison.**

Grâce aux créations de postes obtenues en 1981, dans le cadre de la loi de finances rectificative, en 1982, et à celles plus restreintes prévues en 1983, le nombre des condamnés suivis par « chaque délégué à la probation » devrait pouvoir rester constant, soit un peu plus de 80 par agent, malgré une augmentation prévisible d'environ 15 % des effectifs des probationnaires. En effet, de 45 842 au 1^{er} janvier 1982, le chiffre de ces condamnés devait passer à 49 550 au 31 décembre 1982 pour atteindre 57 000 à la fin de 1983. Les crédits de subvention destinés aux comités de probation, qui avaient progressé de façon particulièrement significative (80 %) de 1981 à 1982, devraient augmenter en 1983 de 23 %. Le renforcement des moyens est d'autant plus nécessaire que les **comités de probation voient leur mission s'élargir** :

— d'abord, à l'égard des « sortants » de prison dont la prise en charge doit être nettement améliorée si l'on veut pouvoir leur apporter réellement assistance lorsqu'ils sont confrontés à une situation difficile, au moment de leur libération, du fait de leurs handicaps spécifiques et du contexte économique actuel;

ensuite, à l'égard des jeunes majeurs dont **10 242 âgés de 18 à 21 ans ont été suivis en 1981 par les comités de probation**. Des expériences encore limitées ont été menées en liaison avec le secteur associatif pour les faire bénéficier des actions mises en place par le Gouvernement en faveur de la formation et de l'insertion socio-professionnelle des jeunes. Cet objectif qui s'inscrit dans le processus de « décloisonnement institutionnel » actuellement poursuivi suppose une collaboration plus étroite dans les années à venir entre les services du milieu ouvert, les collectivités locales, les organismes publics concernés et les représentants du secteur associatif.

Cette politique de concertation « au niveau local » devra être menée de façon systématique par les services du milieu ouvert en raison de l'introduction dans le droit pénal de nouvelles mesures se substituant aux courtes peines d'emprisonnement, en particulier le « travail d'intérêt général ». La mise en œuvre de ce type de sanction qui, par ses objectifs et ses modalités d'exécution, s'adressera à une catégorie particulière de délinquants reviendra aux comités de probation. Cette sanction nouvelle tendra à substituer, pour les petits délinquants, une action de solidarité sociale au bénéfice de la collectivité à une exclusion dont les effets criminogènes sont maintenant bien connus. L'efficacité et la « crédibilité » de cette peine alternative dépendront bien évidemment de la dynamique propre à chaque comité, mais également des moyens dont il pourra disposer.

Enfin, à l'instar de ce qui existe dans certains pays étrangers, **l'élargissement du champ d'intervention des comités de probation** concernera le secteur « pré-sentenciel » quand ils participeront à des actions diverses dans le cadre du contrôle judiciaire et des services d'enquêtes rapides institués auprès de quelques tribunaux, voire, à plus longue échéance, lorsqu'ils pourront collaborer à la mise en œuvre d'un véritable service d'enquêtes destiné à fournir au tribunal les renseignements lui permettant d'individualiser la sanction de la manière la plus efficace possible.

II. UNE JUSTICE PLUS SOLIDAIRE ET PLUS EFFICACE

A. — Un budget de solidarité

1. *La réforme de l'aide judiciaire et l'indemnisation des commissions d'office*

C'est sous la II^e République, en vertu d'une loi de 1851, que fut instituée, sous la dénomination d'assistance judiciaire, une aide gratuite aux « indigents », tant en matière civile, correctionnelle que criminelle. Toutefois, le bénéfice de l'assistance judiciaire était limité par la récupération des frais sur l'assisté perdant au procès. Ce régime, fondé sur les notions d'indigence et de charité ne correspondait plus aux exigences d'une société moderne.

La loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 a institué un nouveau système d'aide judiciaire devant les juridictions de l'ordre judiciaire, à l'exclusion des juridictions pénales, et devant les tribunaux administratifs, le Conseil d'État et le Tribunal des conflits. Cette aide peut aussi être accordée pour les actions de partie civile ainsi que pour celles qui, concernant une personne civilement responsable, sont exercées devant les juridictions de jugement; elle est fondée sur trois principes :

une définition des conditions de ressources exigées des candidats à l'aide judiciaire,

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

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'État une indemnisation. Aucun système d'indexation n'étant prévu, les plafonds de ressources ainsi que l'indemnité allouée aux avocats doivent être périodiquement réévalués par la loi.

Ce système a sans conteste permis une démocratisation de l'accès à la justice. Cependant, depuis 1979, on a observé 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.

Lors de l'examen des crédits de la Chancellerie pour le budget 1982, le Rapporteur de votre Commission des Lois constatait que : « 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 ».

Il relevait aussi l'excessive complexité des procédures d'admission et estimait que : « 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 ».

Le rapporteur de votre Commission des Lois soulignait encore : « 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.

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; notamment le fait que l'aide judiciaire demeure limitée au domaine civil, les commissions d'office en matière pénale n'étant toujours pas rémunérées ».

Souscrivant aux propositions présentées par l'Action Nationale des Barreaux (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 bâtonniers), le Rapporteur de votre Commission des Lois formulait alors quatre propositions :

- extension de l'aide légale au domaine pénal ainsi qu'à celui de la consultation juridique;
- substitution d'une véritable rémunération des avocats au système indemnitaire actuel;
- réforme de la procédure d'admission à l'aide judiciaire permettant de respecter intégralement le principe du libre choix de l'avocat;

institution d'un organe de financement de l'aide judiciaire géré, sous le contrôle de l'État, 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).

Dans ces conditions, il convient de se féliciter du dépôt récent sur le Bureau de l'Assemblée Nationale d'un nouveau **projet de loi modifiant la loi du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire et relatif à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière civile et pénale.**

Ce texte prend acte de la nécessité de procéder à la réforme de l'institution de l'aide judiciaire; il met d'autre part en œuvre le principe de l'indemnisation des commissions d'office en matière pénale, principe déjà retenu on le verra dans le présent projet de budget.

Les aménagements apportés à la loi de 1972 sont les suivants :

la composition des bureaux d'aide judiciaire est précisée et leur présidence est assurée par un magistrat en activité ou honoraire;

en ce qui concerne l'instruction de la demande d'aide judiciaire, des dispositions réglementaires modifieront sensiblement l'instruction des demandes d'aide judiciaire dans la mesure où celles-ci pourront être adressées directement au bureau compétent sans passer, comme c'est actuellement le cas, par le ministère public. Il a paru d'autre part opportun d'introduire dans la loi de 1972, un nouvel article permettant aux bureaux de recueillir tous renseignements sur la situation financière du demandeur et de délier notamment les administrations publiques du secret :

le président de la juridiction compétente pourra déléguer son pouvoir de prononcer l'admission provisoire à l'aide judiciaire en cas d'urgence. Cette disposition sera particulièrement utile pour les procédures confiées au juge de la mise en état qui pourra ainsi prononcer lui-même, par délégation, l'admission provisoire sans renvoyer l'affaire; il en résultera un gain de temps dans le déroulement de la procédure;

les recours contre les décisions des bureaux d'aide judiciaire sont simplifiés. Selon le premier alinéa de l'article 18 de la loi de 1972, les décisions des bureaux institués près des tribunaux de grande instance peuvent être déférées aux bureaux établis près les cours d'appel, celles des bureaux institués près les tribunaux administratifs peuvent l'être au bureau établi près le Conseil d'État et le Tribunal des

conflits, celles des bureaux institués près les cours d'appel et celles des bureaux établis tant près la Cour de Cassation que près le Conseil d'État et le Tribunal des conflits peuvent être déférées au bureau supérieur d'aide judiciaire; il est proposé au contraire, dans le projet, de déférer au président de la juridiction auprès de laquelle le bureau d'aide judiciaire est établi, les décisions de ce bureau. Cette autorité statuera sans recours; en conséquence, le bureau supérieur d'aide judiciaire sera supprimé et les conflits de compétence entre deux bureaux établis, l'un près une juridiction de l'ordre judiciaire et l'autre près une juridiction de l'ordre administratif, actuellement soumis au bureau supérieur d'aide judiciaire, seront tranchés par le bureau établi près le Conseil d'État et le Tribunal des conflits complété par le magistrat président du bureau établi près la Cour de Cassation;

— le libre choix des auxiliaires de justice appelés à prêter leurs concours au bénéficiaire de l'aide judiciaire est affirmé;

le plafond de l'indemnisation allouée à l'avocat est fixé par la loi (art. 19 de la loi de 1972), sa révision intervenant par la loi de finances.

On sait que le paiement de l'indemnité allouée à l'avocat ou à l'avoué est effectué, actuellement, soit à l'issue du procès, soit sur justification de l'accomplissement de leur mission. Il en résulte qu'un délai assez long peut s'écouler entre la décision d'admission à l'aide judiciaire et le paiement de l'indemnité, alors même que l'auxiliaire de justice a exposé des frais pour le déroulement de la procédure. Il est proposé dans le projet de loi de permettre à l'avocat de percevoir, sur sa demande, une provision, dès la décision accordant l'aide judiciaire totale; le projet renvoie par ailleurs au décret la fixation des cas et conditions dans lesquels la provision pourra être perçue.

Il faut savoir que, 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 (contre 99 499 en 1980) pour l'aide judiciaire totale et 31 582 (contre 30 832 en 1980) pour l'aide judiciaire partielle.

Ces chiffres font apparaître une augmentation en 1981 tant du nombre des demandes d'aide judiciaire que du nombre total des bénéficiaires de cette aide.

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 1980).

Dans le cadre de la politique d'amélioration de l'aide judiciaire, le présent projet du budget comporte un crédit de 14 millions de francs qui autorisera :

— d'une part, la revalorisation de 1 730 francs à 1 940 francs du taux maximum de l'indemnité allouée aux avocats;

— d'autre part, le relèvement de 2 800 francs à 3 000 francs du plafond de ressources ouvrant droit à l'aide judiciaire.

On sait que, jusqu'à présent, les avocats assurent le service gratuit des commissions d'office.

Cette contribution au Service Public de la justice constitue pour eux une charge très lourde (85 000 commissions d'office en 1981).

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, il est prévu d'indemniser les commissions d'office.

Un crédit de 71,4 millions de francs est inscrit à cet effet au projet de loi de finances de 1983.

L'indemnisation des commissions d'office devrait ainsi intervenir dès le 1^{er} janvier prochain.

Le projet de loi réformant l'aide judiciaire insère, quant à lui, dans la loi du 3 janvier 1972 un titre II relatif à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile. Ce titre comporte les articles 31 à 34.

L'article 31 pose le principe de l'indemnisation des avocats commis ou désignés d'office, en matière pénale ou en application des articles 1186, 1209 et 1261 du nouveau Code de procédure civile, c'est-à-dire en matière d'assistance éducative, de délégation, de déchéance et de retrait partiel de l'autorité parentale et de tutelle. L'indemnisation ne sera prise en charge par l'État que dans la mesure où celui auquel l'avocat a prêté son concours dispose de ressources inférieures ou égales au plafond de l'aide judiciaire totale.

L'article 34 rend applicables à l'indemnisation des commissions et des désignations d'office les dispositions applicables à l'aide judiciaire et relatives aux ressources à prendre en considération, aux recours qui peuvent être exercés contre les décisions des bureaux d'aide judiciaire et aux conditions de retrait. Il est en outre précisé que le bureau peut obtenir communication de certaines pièces du dossier pénal par l'intermédiaire du ministère public.

2. *L'assistance aux victimes*

On sait que la loi du 3 janvier 1977 a mis en place un système d'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.

Ce dispositif constituait une première étape dans l'élaboration d'un **véritable droit des victimes**.

Le Gouvernement semble vouloir donner une impulsion toute particulière à la politique d'assistance aux victimes ainsi qu'à la reconnaissance de leur droit à obtenir réparation du préjudice qu'elles ont subi. La politique en faveur des victimes comporte actuellement quatre orientations fondamentales :

La première orientation tend à développer les « mesures de prévention » de type judiciaire (contrôle judiciaire et sursis avec mise à l'épreuve) et à promouvoir les peines présentant une utilité sociale (jours-amendes et travaux d'intérêt général) qui, destinées à permettre la réinsertion des petits délinquants en **évitant leur récidive** et, par voie de conséquence, l'apparition de nouvelles victimes, sont finalement plus compatibles que l'incarcération avec l'intérêt bien compris de ces dernières.

Le projet de loi portant révision de certaines dispositions de la loi du 2 février 1981 actuellement en instance au Sénat comporte des éléments intéressants à cet égard. Il en sera de même dans le nouveau projet de Code pénal dans la mesure où il favorisera la limitation des courtes peines d'emprisonnement.

L'amélioration de l'accueil des victimes, de leur information et de leur accès au droit et à la justice constitue la **seconde orientation de la politique menée**.

Sur le plan budgétaire, l'accès des victimes à la justice a été facilité en 1982 par les efforts réalisés en matière d'aide judiciaire (35 millions au titre des mesures nouvelles, augmentation de 33 % du plafond des ressources donnant droit à l'aide). Les mesures prévues pour 1983 devraient encore améliorer la situation. **Encore faut-il que les victimes soient mieux accueillies et mieux informées de leurs droits** : une circulaire adressée le 24 décembre 1981 dernier aux parquets a mis l'accent sur ce point.

Il convient de rappeler d'autre part la parution récente d'un « guide pratique de la victime » destiné à diffuser au maximum les éléments d'information que tout citoyen victime potentielle devrait avoir à sa disposition. La réforme des bureaux d'aide judiciaire existant auprès de chaque juridiction devrait, de la même manière, permettre une amélioration dans ce sens.

Pour la première fois, le budget de 1983 prévoit une dotation budgétaire (1 million de francs) pour l'action en faveur des victimes. Elle favorisera la mise en place des moyens permettant d'apporter des secours immédiats aux victimes que l'infraction laisse désemparées (dépannages immédiats, information, démarches urgentes...).

Cette aide pourra être dispensée par des organismes para-publics ou par des associations agréées (trois associations sont déjà créées : Rouen, Colmar et Lyon; plusieurs autres sont à l'état d'ébauche).

Mais la Chancellerie entend aussi donner à la victime une place beaucoup plus importante dans le procès pénal et l'exécution des peines, en particulier lorsqu'il s'agit de prendre une décision de libération conditionnelle pour un condamné détenu, il convient en effet que les intérêts moraux et financiers soient mieux pris en compte par l'institution judiciaire : telle est **la troisième orientation.**

A l'avenir, le juge d'application des peines devrait ainsi obligatoirement consulter la victime en cas de libération conditionnelle; cette consultation serait facultative pour toutes les autres mesures d'application des peines : permission de sortir, suspensions de peines...

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite renforcer les droits des victimes en permettant au juge pénal, ou au juge d'instruction d'ordonner des mesures conservatoires (saisies, saisies arrêt...) destinées à éviter que le prévenu « n'organise son insolvabilité ».

Les nouvelles mesures devraient permettre également à la juridiction pénale, si elle relaxe le prévenu, de statuer cependant sur les intérêts civils, en cas de responsabilité civile fondée sur l'article 1384 du code civil; ce qui évitera à la victime d'avoir à diligenter une seconde procédure.

La dernière orientation consiste à assurer une meilleure indemnisation des victimes, en application de la loi du 3 janvier 1977.

Sur ce point, un effort a déjà été entrepris grâce au décret du 26 mars 1982 qui facilite, lorsque le condamné est détenu, l'exécution des condamnations civiles prononcées par les tribunaux répressifs.

Par ailleurs, un élargissement du champ d'application de la loi — qui permettrait une plus fréquente indemnisation par l'État — est envisagé.

Toutefois, cet élargissement de la garantie de l'État nécessiterait soit un effort budgétaire important, soit la création d'un fonds de garantie.

Il convient d'autre part de souligner qu'à la suite du dépôt, le 6 juillet dernier, du rapport de la commission animée par le professeur MILLIEZ, le Parlement pourrait être saisi d'un projet de loi, **préparé par le « bureau des victimes », mis en place à la Chancellerie au mois de septembre 1982**, qui tendrait notamment :

— à élargir les textes instituant un dédommagement par l'État, du triple point de vue des catégories de personnes habilitées à présenter un recours, de la nature des infractions visées et des diverses sortes de préjudices donnant lieu à indemnisation, et à regrouper devant le juge pénal tous les litiges consécutifs à une infraction et relevant actuellement de la juridiction civile (indemnisation sur le fondement de l'article 1384 du Code civil) ou administrative (infraction commise par un fonctionnaire) ou encore de la commission de première instance de la Sécurité Sociale (responsabilité de l'employeur);

— à élargir la gamme des sanctions restrictives de liberté assorties de l'obligation d'indemniser la victime;

— enfin à organiser une participation de la partie civile au contentieux de l'application des peines.

Dans le domaine particulier des accidents de la circulation, il convient de rappeler que le régime du dédommagement des victimes fait actuellement l'objet de discussions au sein de la commission animée par le Premier Président BELLET, afin d'accroître le nombre des personnes indemnisées grâce à une limitation des causes d'exonération de la responsabilité civile des auteurs des dommages.

B. — Un budget aux moyens renforcés malgré les restrictions

1. — Les services judiciaires

De 1976 à 1981, le nombre des affaires jugées s'est accru de 40,8 % devant les cours d'appel et de 20,5 % devant les tribunaux de grande instance. L'activité des juridictions connaissant un accroissement continu, le projet de loi de finances pour 1983 propose donc d'abord de renforcer les moyens des juridictions.

Les crédits de paiement des services judiciaires s'élèveront à 4 445,42 millions de francs en 1983, contre 4 007,44 millions de francs en 1982; les autorisations de programme ne s'élevant — compte tenu des restrictions budgétaires — qu'à 148,82 millions de francs contre 269,4 millions de francs en 1982.

— Les magistrats et les personnels des services judiciaires :

le projet de finances prévoit **la création de 125 emplois de magistrats**, ce qui, dans le contexte actuel, constitue un effort notable.

L'effectif budgétaire des magistrats qui était de 5 576 en 1981 et 5 626 en 1982, s'élèvera ainsi à 5 751 en 1983.

Il demeure que la « crise des effectifs » constitue un problème des plus aigus.

Le Ministère de la Justice a entrepris un certain nombre d'actions en vue de réduire les vacances d'emplois de magistrats. Le nombre de celles-ci est ainsi passé de 347 au 1^{er} janvier 1981 et 446 au 1^{er} juillet 1981, à 354 au 1^{er} janvier 1982 et 293 au 1^{er} juillet 1982. Ces vacances d'emplois de magistrats se présentent de la manière suivante : au 1^{er} juillet 1982 étaient vacants 158 emplois du second grade, premier groupe, 159 emplois du second grade, second groupe et 36 emplois du premier grade ou hors hiérarchie.

On notera toutefois que 50 vacances supplémentaires ont été enregistrées en 1982 de façon imprévue en raison d'une certaine réduction du recrutement à titre temporaire et qu'au 31 juillet 1982, 177 magistrats se trouvaient en détachement et 60 en positions diverses (disponibilité, congé de longue durée, congé postnatal).

En 1982, 208 auditeurs de justice sortiront de l'École nationale de la magistrature, et 55 magistrats seront recrutés par voie du recrutement latéral.

Un certain nombre de mesures sont d'autre part envisagées pour les prochaines années :

la mise au concours, de septembre 1983 à septembre 1987, de 230 emplois environ, ce qui devrait équilibrer le nombre des départs à la retraite par limite d'âge prévus entre 1986 et 1990;

dix à vingt auditeurs supplémentaires pourraient être annuellement admis directement à l'École nationale de la magistrature;

la Chancellerie pourrait augmenter légèrement le recours aux intégrations directes afin de les porter à 80 magistrats par an;

il est envisagé de relancer le recrutement temporaire qui a diminué en 1981 et 1982 afin de résorber les emplois vacants et de pourvoir aux emplois créés.

Un **nouveau concours exceptionnel de recrutement** (pouvant concerner 70 emplois de magistrats du premier groupe du second grade) pourrait être mis en place. Ce concours serait suivi d'une véritable formation professionnelle, par l'École nationale de la magistrature, d'une durée d'environ dix mois.

Le projet de loi de finances pour 1983 prévoit d'autre part la **création de 222 emplois de fonctionnaires** : 80 emplois sont destinés aux conseils de prud'hommes d'Alsace-Moselle, et 142 aux juridictions de droit commun.

L'achèvement de l'automatisation de la tenue du casier judiciaire devrait permettre d'autre part un redéploiement de 163 emplois de fonctionnaires des juridictions au profit du Service du casier judiciaire national ainsi qu'une économie de 37 emplois correspondant à l'estimation des gains de productivité liés à l'automatisation.

La solution de la création d'un corps d'« assistant de justice » ayant été rejetée, il a été décidé de reconduire le contrat des 41 assistants de justice actuellement en fonction pour un an renouvelable une fois, et de les inviter à se porter candidats aux concours d'entrée dans la magistrature ou dans le corps des greffiers en chef.

La Chancellerie a indiqué par ailleurs qu'elle serait attentive à la situation personnelle des conciliateurs au nombre de 1 009 actuellement et pour lesquels il n'est pas prévu de reconduction de crédits pour 1983 et veillerait à ce que ceux qui auront la compétence requise puissent apporter leur concours au développement des formes nouvelles de conciliation à l'intérieur de l'institution judiciaire; une circulaire du Garde des Sceaux en date du 14 mai 1982 a en effet eu pour objet la non-poursuite du recrutement des conciliateurs, étant précisé toutefois qu'il pourrait être procédé au renouvellement du mandat de conciliateurs déjà en fonction.

— Les moyens d'équipement et de fonctionnement des juridictions

On observera d'abord que l'article 96 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés communes, des départements et des régions, aménage une procédure provisoire de compensation des dépenses supportées par les collectivités locales en matière de justice, au moyen d'une dotation spéciale calculée sur la base des comptes administratifs de 1981.

Un crédit de 720 millions de francs a été ainsi ouvert au budget de 1982.

Pour 1983, dans l'attente d'une solution définitive qui sera organisée par la future loi sur la répartition des compétences, la procédure de compensation, instituée par la loi du 2 mars 1982 est prorogée, et les crédits ouverts à cet effet en 1982 reconduits.

En 1982, l'effort de rénovation des juridictions s'est poursuivi. Il a ainsi été lancé plus de 120 opérations d'équipement, soit entièrement à la charge de l'État, soit sous la forme d'une subvention de l'État au taux de 30 %.

Pour 1983, le montant des autorisations de programme nouvelles s'élèvera à 148,8 millions de francs, ce qui comprend tant les subventions aux collectivités locales que les opérations d'équipement à la charge de l'État.

Les opérations d'équipement à la charge de l'État bénéficieront quant à elles d'un montant total de 53 millions de francs en autorisations de programme (contre 193,4 millions de francs en 1982) et de 93,84 millions de francs de crédits de paiement (contre 102,4 millions de francs en 1982).

On observera que si ces chiffres sont en diminution sensible par rapport à 1982, c'est notamment en raison du fait qu'en 1982 avaient été inscrits les crédits nécessaires au lancement de l'opération de construction du palais de justice de Bobigny (150 millions de francs d'autorisations de programme).

Quant aux subventions allouées aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires, elles s'élèveront en 1983 à 95,82 millions de francs en autorisations de programme (contre 76 millions de francs en 1982), soit une progression de 26 % et à 68,13 millions de francs en crédits de paiement (contre 58,2 millions de francs en 1982).

En ce qui concerne les moyens de fonctionnement des juridictions, la Chancellerie a indiqué qu'elle s'efforcera de poursuivre en 1983 l'implantation d'appareils de reprographie modernes, l'introduction de la bureautique et l'extension du nombre des machines de traitement de textes.

On signalera enfin que la **commission sur le fonctionnement et la gestion des cours et tribunaux**, réunie à la Chancellerie, vient de déposer son rapport; un certain nombre de mesures sont envisagées, tendant :

— à l'augmentation des effectifs des magistrats et des greffiers ainsi qu'à la mise en place de magistrats « volants » aptes à combler les vacances de poste de courte ou moyenne durée;

— à l'amélioration des conditions matérielles de travail (informatique, bureautique, mobilier, matériels techniques, divers);

— à des améliorations visant une meilleure utilisation de l'outil judiciaire (suppression des tâches accessoires telles que la participation de magistrats à des instances administratives; simplification de certaines procédures ou parties de procédure; modernisation des méthodes de travail; institution d'une aide à l'élaboration de la décision dont seraient chargés les fonctionnaires des greffes).

— L'organisation des juridictions

Si, depuis le 1^{er} janvier 1982, il n'a été effectué ni création, ni extension de juridiction, il convient de souligner qu'une expérience d'extension des attributions générales a été menée depuis l'automne 1981 dans 17 juridictions (cours d'appel, tribunaux de grande instance

et tribunaux d'instance). Le bilan de cette expérience a conduit la Chancellerie, à préparer un projet de texte donnant un rôle nouveau aux assemblées générales.

Le ministère de la Justice a d'autre part fait savoir qu'un décret devrait être prochainement publié en ce qui concerne la gestion administrative des cours et tribunaux.

Lors de son audition devant votre Commission des Lois, le Garde des Sceaux a fait état de la situation très préoccupante dans laquelle se trouvait la Cour de Cassation (notamment à la Chambre Sociale où il existe actuellement 4 500 pouvoirs en retard).

Des discussions sont actuellement en cours, au sein d'une **commission** réunie au Ministère de la Justice pour proposer une certaine réorganisation de cette juridiction. Il est ainsi envisagé l'institution d'un « **service d'orientation et d'aide à la décision** » chargé d'opérer un tri entre les affaires et de procéder à une recherche **informatisée des précédents en matière juridictionnelle**.

On soulignera que le recours aux formations restreintes — élargi par la loi du 6 août 1981 — représente actuellement 15 à 20 % des affaires traitées par la première et par la deuxième chambre civile de la Cour suprême. Quant à la réduction du quorum de sept à cinq membres, il a permis d'augmenter le nombre des audiences et de créer soit une section supplémentaire (comme à la chambre sociale), soit des formations spécialisées (comme à la troisième chambre civile).

2. — *Les services pénitentiaires*

— **Les personnels : effectifs et statut**

Le projet de budget prévoit la création de 200 emplois dont 170 pour la mise en service à Moulins de la maison centrale (200 places) et de la maison d'arrêt (150 places). Les 30 autres emplois seront destinés au « milieu ouvert ». 89 emplois d'agents contractuels seront de plus transformés en emplois de titulaires.

Sur les 170 emplois prévus pour Moulins, 147 concerneront le personnel de surveillance. On rappellera que le budget de 1982 avait prévu la création de 515 emplois de surveillants, s'ajoutant aux 420 créés dans la loi de finances rectificative du 3 août 1981.

Il faut bien voir que les créations d'emplois pour 1983 seront très insuffisantes : elles ne permettront pas d'augmenter le taux d'encadrement des détenus (1 surveillant pour 3 détenus), et les conditions de travail du personnel demeureront encore très précaires.

Un effort doit être accompli d'autre part sur le plan de **l'amélioration de la formation des personnels pénitentiaires**. Il convient de préciser qu'un allongement de la durée de la formation initiale des personnels de surveillance est prévu; elle devrait passer d'un peu plus de trois mois à six mois, ce qui suppose un accroissement de la capacité d'accueil de l'École nationale d'administration pénitentiaire.

Le projet de budget pour 1983 permettra, en revanche, une revalorisation du régime indemnitaire des diverses catégories de personnels pénitentiaires. Sont en effet prévues une majoration de 25 % de **l'indemnité pour sujétions particulières** servie au personnel administratif, une revalorisation de **l'indemnité pour responsabilité en détention** attribuée aux surveillants-chefs exerçant les fonctions de chef de maison d'arrêt ainsi qu'un réajustement de la **prime de sujétions spéciales** servie aux personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Ces mesures restent néanmoins insuffisantes et ne permettront pas de satisfaire les deux revendications essentielles des personnels : l'obtention du régime de retraite dit bonification du cinquième et **la parité indemnitaire avec les personnels de police**.

Il convient, enfin, de souligner que la **commission du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire** s'est réunie à trois reprises afin d'examiner le statut spécial des personnels pénitentiaires et d'envisager d'éventuelles modifications.

— L'amélioration des conditions de vie des détenus

On rappellera d'abord que l'année 1982 a vu la suppression des quartiers de sécurité renforcée et des quartiers de plus grande sécurité, en application d'un décret du 26 février 1982.

Le projet de budget pour 1983 prévoit, pour sa part, deux mesures importantes :

la revalorisation de la rémunération des détenus employés dans les services généraux des établissements (+ 3,5 millions de francs);

le renforcement de la présence médicale et du dispositif d'enseignement (+ 1,1 million de francs).

On soulignera que bien que constituant un des instruments essentiels de la réinsertion sociale, la formation professionnelle des détenus demeure encore tout à fait insuffisante puisqu'elle n'intéresse que moins de 3 000 détenus.

Au cours de l'année 1982, l'administration a tenté d'assurer une meilleure liaison entre la formation professionnelle et le travail fait en prison en adaptant les formations au marché de l'emploi. Pour 1983, la Chancellerie a indiqué qu'elle prévoit de demander le maintien de l'enveloppe nationale du Fonds de formation professionnelle qui permet d'assurer des actions de formation décentralisée.

— Les établissements et leur équipement

L'administration pénitentiaire dispose au 1^{er} juillet 1982 de 142 maisons d'arrêt dont 138 sur le territoire métropolitain et 4 outre-mer et de 40 établissements pour peines dont 3 outre-mer.

La capacité d'accueil de l'ensemble des établissements de la métropole est d'environ 29 000 pour les hommes pour une population pénale de 31 712 hommes au 1^{er} juillet 1982.

Le Garde des Sceaux a souligné devant votre Commission des Lois le caractère « explosif » du « surencombrement » des établissements pénitentiaires en rappelant qu'avant les mesures d'amnistie la population pénale avoisinait 45 000 individus.

La politique d'équipement de l'administration pénitentiaire vise, d'une part, à sauvegarder et à rénover le patrimoine existant et, d'autre part, à accroître dans une certaine mesure la capacité d'accueil par la construction d'établissements neufs à taille humaine.

Le projet de budget d'équipement est d'un niveau comparable à celui de l'année dernière. La dotation en autorisations de programme s'élève à 358,78 millions de francs, soit une progression de 4,5 % tandis que les crédits de paiement diminuent de 14,78 % et s'élèvent à 220,15 millions de francs.

En 1983, 2 nouveaux centres pénitentiaires seront ouverts : l'un à Moulins, l'autre à Draguignan.

L'administration pénitentiaire étudie par ailleurs la construction d'un certain nombre d'établissements nouveaux (Lannemezan, Mont-de-Marsan, Strasbourg et Épinal, Perpignan, La Réunion).

3. *L'Éducation surveillée*

— **Personnel : effectif et statut**

Du fait des restrictions budgétaires, les créations d'emplois sont en nette diminution. Le projet de budget pour 1983 prévoit en effet la création de 50 emplois (25 pour le personnel d'éducation, 20 pour le personnel de bureau, 5 pour le personnel de service). 15 emplois de contractuels seront en outre transformés en emplois de titulaires.

Les mesures prévues permettront cependant de créer deux nouveaux **centres d'orientation et d'action éducative** (Mont-de-Marsan et Annecy) et de renforcer la présence éducative auprès des juridictions.

On ne peut que regretter le faible nombre des créations d'emplois pour 1983. Le rapport entre le nombre de jeunes pris en charge et les effectifs de personnels risque de se détériorer à nouveau; on rappellera, néanmoins, que le chiffre global des créations d'emplois en 1982 et 1983 est important : 700 au total.

Un « programme de créations d'emplois » dans ce secteur serait tout à fait bienvenu.

En ce qui concerne la situation des personnels, il est envisagé de relever en 1983 le taux de diverses indemnités : indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux conducteurs automobiles, indemnité de gestion et de responsabilité au personnel d'intendance, indemnité forfaitaire spéciale de service, indemnité de surveillance de nuit et indemnité spéciale aux personnels exerçant leurs fonctions en maison d'arrêt.

En raison de la politique de rigueur, un certain nombre de mesures demandées avec insistance par les personnels ont dû être reportées : tel est le cas de l'indexation de l'indemnité de risques et de sujétions spéciales et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement.

Il convient, d'autre part, de noter qu'un projet de décret prévoit une modification du statut des personnels éducatifs de l'éducation surveillée en vue de diversifier leur recrutement et d'améliorer l'accès aux fonctions de responsabilité. Par ailleurs, dans le cadre de l'association des personnels à la définition de la politique de l'Éducation Surveillée, plusieurs comités techniques paritaires se sont réunis en 1982 pour étudier les moyens de nature à éviter la détention des mineurs et les modes de prise en charge des jeunes.

— Les équipements

Les services de l'Éducation Surveillée ont l'intention d'installer des équipements autonomes auprès de chaque tribunal pour enfants. Chaque juridiction de la jeunesse doit en effet être dotée d'un équipement de base assurant les fonctions d'orientation, d'observation, d'éducation en milieu ouvert et de liberté surveillée.

Actuellement, 55 tribunaux sont pourvus d'un équipement de base complet, 32 sont dotés d'un équipement de base partiel et 36 pourvus d'équipement de base.

Dans le cadre du projet de budget pour 1983, qui prévoit une augmentation des autorisations de programme de 13,3 % (45 millions de francs en 1982, 51 millions de francs en 1983) mais une diminution des crédits de paiement (50 millions de francs en 1982, 37,5 millions de francs en 1983, 6 tribunaux devraient être pourvus d'un équipement de base.

Pour 1983, l'Éducation surveillée entend poursuivre une politique de renforcement de ses moyens d'action éducative par l'acquisition de structures nouvelles (Annecy, Épinal, Le Havre, Nevers...), l'aménagement de structures récemment acquises (Amiens, Avignon, Chambéry...) et la restructuration d'établissements existants.

Un programme triennal pour l'adaptation du parc immobilier a ainsi été adopté visant notamment à substituer des structures plus légères, situées en zone urbaine, aux grands internats traditionnels qui instaurent nécessairement une certaine ségrégation.

4. *Recherche, formation professionnelle et politique informatique*

Pour la première fois, les crédits consacrés à la recherche et à la formation professionnelle sont individualisés dans le projet de budget.

• **En ce qui concerne la recherche**, les crédits (d'un montant de 11,84 millions de francs en 1982) seront portés à 15,66 millions de francs, permettant la création de cinq emplois :

quatre, par consolidation d'un transfert d'emplois et des crédits y afférents du ministère de la Recherche et de la Technologie au ministère de la Justice;

un, en mesure nouvelle, pour développer les recherches sur divers aspects de la vie carcérale.

Une dotation de 3 millions de francs d'autorisations de programme est, par ailleurs, destinée à développer la recherche contractuelle par le recours à des collaborations extérieures.

• **Pour ce qui est de la formation professionnelle**, la nouvelle présentation budgétaire tend à isoler la participation de l'État au financement des centres de formation professionnelle des avocats qui sera majorée de 1,1 million de francs en 1983.

• **La politique informatique du Ministère de la Justice** a pour objectif d'apporter à l'Administration Centrale et aux services extérieurs les moyens de maîtriser l'accroissement de leurs tâches tout en contribuant à l'amélioration de la qualité du service rendu.

C'est ainsi qu'au cours des dix dernières années, de nombreuses applications ont été développées.

En considération des données techniques et de l'importance des besoins, les choix se sont historiquement orientés vers une informatique lourde et décentralisée dont les applications les plus importantes sont :

l'informatisation des bureaux d'ordre des Tribunaux de Grande Instance de la région parisienne;

le traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale pour le Tribunal de Police de Paris et les Tribunaux d'Instance des départements périphériques;

l'automatisation du casier judiciaire national;

l'automatisation de la gestion des fonctionnaires des services judiciaires et de l'Administration pénitentiaire;

la gestion des comptes nominatifs des détenus (une expérience pilote est en cours à la Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis).

Sera, d'autre part, bientôt effectuée l'informatisation du bureau d'ordre de la Cour de Cassation et du bureau d'ordre civil de la Cour d'Appel de Paris.

L'évolution des techniques et l'amélioration des performances des matériels informatiques doivent cependant conduire l'informatique judiciaire à devenir de plus en plus locale et autonome et de plus en plus diversifiée; c'est pourquoi l'accent sera mis à l'avenir sur l'informatisation des petites et moyennes juridictions.

Des mini-ordinateurs et des machines de traitement de textes devront ainsi être implantés dans les juridictions de province.

A côté d'une informatique lourde qui subsistera pour des applications inéluctablement concentrées (casier judiciaire, bureaux d'ordre des grandes juridictions parisiennes), une informatique plus légère et plus proche des utilisateurs sera mise en place.

On rappellera, d'autre part, que la Chancellerie s'intéresse depuis de nombreuses années à l'informatique de documentation juridique.

Depuis 1970, une subvention est inscrite au budget du Ministère de la Justice au profit du C.E.D.I.J. Cette subvention qui s'élevait à 5 millions de francs en 1982, s'élèvera à 5,45 millions de francs en 1983.

Dans le même temps, des terminaux d'interrogations du C.E.D.I.J. ont été installés dans 14 Cours d'Appel, à la Chancellerie, ainsi qu'à l'École Nationale de la Magistrature et à l'École des Greffes. D'autres Cours d'Appel seront concernées dans les prochaines années.

Le bilan est important et l'effort de modernisation doit se poursuivre. La préparation du schéma directeur pour les années 1984-1988 sera l'occasion d'engager une réflexion approfondie sur les orientations à prendre dans l'avenir, compte tenu notamment de l'évolution très rapide des techniques de l'information; à cet effet, une commission d'Audit comprenant des membres de l'inspection générale des Finances, des magistrats, des fonctionnaires des greffes et des experts du Ministère de l'Industrie sera prochainement mise en place en vue d'évaluer l'efficacité des applications déjà réalisées ou en projet et permettra de concevoir, dans de bonnes conditions, la politique informatique de la Chancellerie pour les années à venir.

On soulignera enfin que pour permettre à la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** de faire face à la progression de ses activités, le projet de loi de finances pour 1983 prévoit de porter les crédits de fonctionnement de 10 à 12,18 millions de francs, permettant ainsi la création de six emplois destinés à faire face :

- au développement du service des plaintes et du droit d'accès;
- aux déclarations des paies et de gestion du personnel, (après le rejet par Conseil d'État de la décision de la commission du 8 mai 1980 qui avait prévu des déclarations simplifiées);
- à la création d'un secrétariat international des commissions à la protection des données, dont la C.N.I.L. a été chargée.

CONCLUSION

Le Ministère de la Justice a particulièrement souffert des mesures de restriction budgétaire imposées par les nécessités économiques; le retard à combler est, en effet, dans bien des secteurs, considérable.

Lors de son audition devant votre Commission des Lois, le Garde des Sceaux a lui-même qualifié la situation des effectifs de magistrats et de fonctionnaires dans les juridictions de « situation de détresse ».

Un grand nombre de juridictions — en particulier, de nombreuses cours d'appel et la Cour de Cassation — sont dans un état que l'on pourrait qualifier d'« asphyxie », compte tenu de l'accroissement permanent du nombre des affaires et du manque de moyens en hommes et en matériel dont elles disposent.

Il convient d'autre part de ne pas oublier que le budget de la Chancellerie ne constitue qu'environ 1,05 % du budget total de l'État; la Justice reste encore une sorte de « parent pauvre » et il importera dans les années qui viennent d'infléchir cette donnée traditionnelle et trop facilement acceptée.

En dépit de la stagnation des crédits de fonctionnement, le projet de budget de la Chancellerie pour 1983 fait néanmoins apparaître deux efforts importants qu'il convient dans le contexte actuel de relever: un effort d'équipement (même s'il est poursuivi à un rythme plus modéré qu'en 1982) mais surtout un effort en matière de créations d'emplois puisque les emplois nouveaux créés dans ce département (636) constituent 5 % du total des créations budgétaires alors que les magistrats et fonctionnaires de la Justice ne forment que 1,8 % de tous les agents de l'État.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous propose donc d'adopter les crédits du budget de la Justice pour 1983.

**Cours d'appel et tribunaux de grande instance
Aide judiciaire**

	1 ^{er} janvier au 31 décembre 1979				1 ^{er} janvier au 31 décembre 1980				1 ^{er} janvier au 31 décembre 1981			
	Demandes	Admissions		Rejets	Demandes	Admission		Rejets	Demandes	Admissions		Rejets
		Aide totale	Aide partielle			Aide totale	Aide partielle			Aide totale	Aide partielle	
Métropole	180 410	99 243	32 171	21 460	177 224	94 993	30 372	22 405	198 158	111 176	31 366	18 736
		131 414				125 365				142 542		
D.O.M.	5 176	3 804	221	260	5 403	4 506	460	178	5 707	4 105	216	213
		4 025				4 966				4 321		
Totaux	185 586	103 047	32 392	21 720	182 627	99 499	30 832	22 583	203 865	115 281	31 582	18 949
		135 439				130 331				146 863		

ANNEXE 1

ANNEXE 2

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	250 (+ 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 %)

ANNEXE 3

Nombre de désignations d'avocats
au titre de la commission d'office en 1980 et 1981

Cours d'appel	Nombre de commissions d'office		Pourcentage de variation
	1980	1981	
Agen	638	681	+ 6,74
Aix-en-Provence	9 666	10 324	+ 6,81
Amiens	2 283	2 176	— 4,69
Angers	2 429	2 434	+ 0,21
Basse Terre	140	132	— 5,71
Bastia	98	87	— 11,22
Besançon	1 470	1 668	+ 13,47
Bordeaux	4 951	5 382	+ 8,71
Bourges	622	470	— 24,43
Caen	1 720	1 805	+ 4,95
Chambéry	812	941	+ 15,89
Colmar	2 275	2 108	— 7,34
Dijon	1 914	1 685	— 11,96
Douai	5 484	5 563	+ 1,44
Fort-de-France			
Grenoble	2 421	2 126	— 12,19
Limoges	1 020	1 044	+ 2,35
Lyon	1 272	1 086	— 14,62
Metz	2 200	1 826	— 17,00
Montpellier	2 102	2 252	+ 7,14
Noumea	209	145	— 30,62
Nancy	2 565	2 221	— 13,41
Nîmes	1 691	1 527	— 9,70
Orléans	1 275	1 420	+ 11,37
Paris	9 663	10 876	+ 12,55
Papeete (Polynésie française)	123	123	0
Pau	1 019	1 103	+ 8,24
Poitiers	1 656	1 546	— 6,64
Reims	2 227	2 095	— 5,07
Rennes	5 463	5 098	— 6,68
Riom	1 654	1 999	+ 20,86
Rouen	2 187	2 176	— 0,50
Saint Denis (Réunion)	666	702	+ 5,41
Toulouse	1 832	1 714	— 6,44
Versailles	9 576	9 071	— 5,27
	85 303	85 606	+ 0,36