

N° 67

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 25), 1739 (tomes I et II) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 20) (1983-1984).

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

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
I. — Les grandes lignes du budget du ministère de la Justice	7
A. — <i>Orientations générales</i>	7
B. — <i>Les grands secteurs d'activité du ministère de la Justice</i>	10
1° L'administration centrale, le Conseil d'Etat, la commission nationale de l'Informatique et des Libertés, recherche et formation professionnelle	10
a) L'administration centrale et les services communs	10
b) Le Conseil d'Etat	11
c) La commission nationale de l'Informatique et des Libertés	11
d) Recherche et formation professionnelle	11
2° Les services judiciaires	12
a) L'organisation judiciaire	12
b) Les moyens de fonctionnement et d'équipement	14
c) Les personnels des services judiciaires	15
1. Les magistrats	15
2. Les fonctionnaires des services judiciaires	18
3. Les assistants de justice	19
4. Les auxiliaires de justice	19
d) Les conseils de prud'hommes	20
e) La Cour de cassation	20
3° L'administration pénitentiaire	21
a) L'équipement des établissements pénitentiaires	22
b) Les personnels	23
c) Travail pénal et formation professionnelle des détenus	24
d) L'amélioration du régime de détention des détenus	27
e) Le milieu ouvert	28
f) La peine de travail d'intérêt général	29
4° L'éducation surveillée	30
a) Les moyens de fonctionnement et d'équipement	30
b) Les priorités	31
— Renforcement de la présence éducative auprès des tribunaux .	31
— Insertion sociale des jeunes délinquants ou en danger	32
c) L'importance du secteur privé	32
II. — La politique législative de la Chancellerie	35
A. — <i>Bilan des réformes intervenues</i>	35
1° Le retour au droit commun	35
2° La réforme de l'aide judiciaire et l'indemnisation des commissions et désignations d'office des avocats	37
3° La protection des victimes	38

	Pages
B. — Les réformes générales à venir	39
1° La réforme de l'application des peines	39
2° L'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation	40
3° La réforme du Code pénal	41
4° La réforme des tribunaux de commerce	41
5° L'éventualité d'une réforme des professions disposant d'un monopole.	42
6° La réforme des assemblées générales des tribunaux	42
 Conclusion générale	 45
 Tableau n° 1 : Evolution comparée depuis 1975 en francs courants et constants des crédits consacrés aux services judiciaires, à l'administration pénitentiaire et à l'éducation surveillée	 52
 Tableau n° 2 : Evolution comparée du P.I.B., du budget de l'Etat et du budget de la Justice	 54
 Tableau n° 3 : Activité de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance de 1979 à 1982	 56
 Tableau n° 4 : Evolution des effectifs de magistrats depuis 1979	 58
 Tableau n° 5 : Evolution des effectifs de fonctionnaires des cours et tribunaux depuis 1979	 58
 Tableau n° 6 : Evolution des effectifs de fonctionnaires des conseils de prud'hommes (métropole et D.O.M.)	 59

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme chaque année, votre commission des Lois a souhaité émettre un avis sur les crédits du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances qui nous est proposé pour 1984.

Après avoir évoqué les grands secteurs d'activité intéressés par le projet de budget — administration centrale du ministère de la Justice et Conseil d'Etat, services judiciaires, administration pénitentiaire et éducation surveillée — votre Rapporteur s'efforcera de dresser un premier bilan de la politique législative de la Chancellerie avant d'indiquer brièvement les réformes à venir ; il marquera enfin dans sa conclusion ses graves inquiétudes quant à « *l'asphyxie* » des tribunaux face à *l'évolution du contentieux* et à la « situation de détresse » des effectifs de magistrats et de fonctionnaires.

I. — LES GRANDES LIGNES DU BUDGET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

A. — ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Le projet de budget du ministère de la Justice pour 1984 s'inscrit, une nouvelle fois, dans le contexte de rigueur qui affecte l'ensemble du budget de l'Etat. C'est une grande déception pour tous ceux qui, à l'instar de votre commission des Lois, déplorent chaque année la faiblesse des moyens en hommes et en matériels qui sont mis à la disposition de la Justice : service public fondamental de l'Etat.

Lors de l'examen du budget présenté l'année passée par le Garde des Sceaux, votre commission des Lois avait déjà constaté avec regret la quasi-stagnation des crédits prévus de fonctionnement alors que la situation des effectifs de magistrats et de fonctionnaires dans les juridictions était qualifiée de « situation de détresse » et que le Ministre lui-même évoquait « l'asphyxie » d'un grand nombre de juridictions du fait de l'inflation contentieuse.

Votre commission des Lois avait néanmoins salué l'effort qui avait été alors entrepris en matière d'équipement et surtout en matière de créations d'emplois. Chacun avait alors pris conscience du retard séculaire que les services judiciaires et les administrations de la Justice avaient à combler.

Soulignons que le budget adopté l'année dernière n'a pas été entièrement réalisé puisque le programme d'économies budgétaires adopté par le Gouvernement le 25 mars 1983 a contraint le ministère de la Justice à annuler 39,4 millions de francs de crédits de paiement (sur un total de 9.328,48 millions de francs) et surtout 131,78 millions de francs d'autorisations de programme (sur un montant prévu de 579,1 millions de francs).

Le projet de budget de la Justice pour 1984 montre à l'évidence que le retard, loin de se combler, va, dans l'immédiat, se creuser davantage ; dans un contexte général qui ne laisse pas d'être inquiétant pour le court terme, certains signes apparaissent néanmoins comme des motifs d'espoir :

Sur le plan de la volonté politique, tout d'abord, puisque le Gouvernement a inscrit l'objectif d' « une justice plus humaine et plus efficace » dans deux programmes prioritaires du IX^e Plan :

— le Plan prioritaire n° 12 intitulé « Améliorer la justice et la sécurité » ;

— le Plan prioritaire n° 2 : « Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes. »

Il va de soi que ces deux priorités intéressent au premier chef la Justice.

En second lieu, le taux de progression du budget de la Chancellerie dépasse le taux de progression du budget général (+ 6,5 %) puisqu'il s'établit à 10,6 % ; pour le Garde des Sceaux, ce taux constitue même un « léger progrès » puisque apportant, au regard de l'inflation escomptée, « l'amélioration la plus sensible » depuis quatre ans.

Il demeure, hélas, qu'avec une progression en francs courants de 10,6 %, les moyens globaux mis à la disposition du service public de la Justice sont *en état de stagnation*.

Les dépenses de fonctionnement (qui évoluent de 8.878,65 millions de francs en 1983 à 9.864 millions de francs en 1984) progressent de 11,1 % ; c'est grâce à elles que le budget du Ministère fait apparaître un taux de progression sensiblement supérieur à celui du budget de l'Etat ; rappelons que le projet de budget de la Justice avait prévu, l'an passé, un accroissement des dépenses de fonctionnement de 12,94 %.

Les dépenses d'équipement passent de 449,83 millions de francs en 1983 à 452,67 millions de francs en 1984, soit une progression de 0,6 % en francs courants mais, hélas, une régression évidente compte tenu de l'évolution monétaire. Rappelons, en outre, que les crédits prévus d'équipement avaient déjà connu en 1983 une réduction de 8,21 % par rapport aux crédits d'équipement de 1982.

Les autorisations de programme, c'est-à-dire les plans d'équipement de nos juridictions et de nos administrations judiciaires pour les prochaines années, régressent de 9,4 % *en francs courants* en passant de 579,1 millions de francs en 1983 à 524,59 millions de francs en 1984. Il convient, là encore, de rappeler que le budget « Justice » de l'année dernière avait déjà accusé, pour les autorisations de programme, une baisse de 14,55 %.

Ces chiffres font apparaître combien *l'avenir immédiat* de l'équipement de nos juridictions est gravement hypothéqué.

En ce qui concerne les emplois, le projet prévoit 377 créations nettes compte tenu du transfert au Centre national de la Recherche scientifique de 81 emplois de recherche et de mesures de transfor-

mation de 6 emplois. En chiffres bruts, cela donne 464 créations d'emplois qui profiteront essentiellement, nous le verrons, à l'administration pénitentiaire. Ce chiffre brut de 464 emplois nouveaux est à rapporter aux 638 postes créés l'année dernière et aux 1.286 emplois budgétaires du budget « 1982 ».

Là encore, le retard se creuse même s'il convient de relever que le budget général de l'Etat ne prévoit, quant à lui, aucune création nette d'emploi.

B. — LES GRANDS SECTEURS D'ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

1° **L'administration centrale, le Conseil d'Etat, la commission nationale de l'Informatique et des Libertés, la recherche et la formation professionnelle.**

a) L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

Peu de mesures nouvelles concernent l'administration centrale du ministère de la Justice même si les crédits de fonctionnement, en s'élevant de 1.301,9 millions de francs en 1983 à 1.502,9 millions de francs en 1984, connaissent une progression de 15,44 %.

Les personnels de l'administration centrale et des services communs bénéficieront néanmoins de la poursuite du plan de titularisations qui permettra la création de 21 emplois de titulaires dont 7 par transformation d'emploi d'agents contractuels, tandis que 17 agents auxiliaires seront l'objet d'une titularisation ; on signalera, d'autre part, la création de 4 postes d'ingénieurs de travail public de l'Etat par transformation d'emploi et le transfert de 11 emplois d'agents contractuels de l'administration pénitentiaire par prise en compte de la situation réelle de ces agents.

Il est prévu par ailleurs d'actualiser l'indemnité de risque des assistants sociaux et des infirmiers en fonction à l'éducation surveillée ainsi que de rétablir la parité de traitement des assistants sociaux et des éducateurs en fonction dans l'administration pénitentiaire.

A côté de ces mesures de « remise en ordre des effectifs », il convient de souligner l'effort non négligeable entrepris afin de doter notre service public de la Justice de moyens informatiques modernes.

En ce qui concerne tout d'abord le casier judiciaire, la loi du 4 janvier 1980 qui prévoyait son automatisé devrait entrer effectivement en application, tandis que la délivrance immédiate des bulletins n° 1 des casiers judiciaires pourra s'effectuer, chaque fois que l'urgence l'impose, grâce à un système de télécopie reliant chaque cour d'appel et chaque tribunal de grande instance au casier judiciaire national.

S'agissant de l'équipement des juridictions en moyens informatiques, on soulignera qu'un crédit global de 13,5 millions de francs permettra la mise à niveau des crédits du casier judiciaire national,

le remplacement d'un ordinateur au Centre de traitement de l'informatique de Versailles et surtout l'implantation de machines de traitement de textes dans les juridictions de province.

b) LE CONSEIL D'ETAT

Les crédits de fonctionnement mis à la disposition du Conseil d'Etat passent de 100,8 millions de francs en 1983 à 107,9 millions de francs en 1984. Conformément à la loi générale, dépenses d'équipement et autorisations de programme connaissent une réduction sensible en passant respectivement de 4,9 à 4,3 millions de francs et de 4,4 à 4 millions de francs.

La rigueur se poursuit alors que, il faut le souligner, le contentieux soumis à la haute juridiction administrative a quasiment doublé en cinq ans. La section du contentieux du Conseil d'Etat a enregistré en effet 4.843 recours en 1977-1978 et 9.500 en 1982-1983.

A l'instar des autres juridictions, le Conseil d'Etat sera donc amené à réfléchir sur les moyens d'accélérer l'instruction et le jugement des affaires. Un système permettant de repérer, dès l'enregistrement des recours, les affaires dont le « traitement » pourrait être plus rapide, a déjà été envisagé.

Votre commission des Lois souhaite néanmoins insister sur l'impérieuse nécessité de maintenir la qualité des décisions rendues et l'ensemble des garanties qui constituent le fondement de notre procédure administrative.

c) LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

Cet organisme verra, quant à lui, ses crédits de fonctionnement augmenter de 9,14 % en 1984 en passant de 12,18 millions de francs à 13,29 millions de francs ; la Commission pourra ainsi procéder à l'aménagement de nouveaux locaux.

d) RECHERCHE ET FORMATION PROFESSIONNELLE

S'agissant de la recherche, il convient de signaler une importante réorganisation des services de la recherche du ministère de la Justice ; elle se traduira par le transfert au Centre national de la recherche scientifique de la gestion de 81 emplois ; en conséquence, les crédits de fonctionnement consacrés à ce titre passeront de 14,26 millions de francs en 1983 à 1,9 million de francs en 1984.

S'agissant de la formation professionnelle des avocats, les crédits qui lui sont consacrés connaissent une progression de 5,25 % en passant de 11 millions de francs en 1983 à 11,6 millions de francs en 1984.

2° Les services judiciaires.

a) L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Votre commission des Lois vous présentera tout d'abord une synthèse de l'organisation judiciaire en France métropolitaine en 1983.

La Cour de cassation est composée de 168 magistrats, y compris les conseillers référendaires, les secrétaires généraux et les substituts du service de documentation et d'études ; elle statue, comme on le sait, sur les pouvoirs formés contre les jugements en dernier ressort rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire. *Les cours d'appel*, qui statuent sur les appels interjetés contre les décisions rendues par les juridictions du premier degré, sont au nombre de 30 et sont composées de 1.036 magistrats dont 795 pour le siège et 241 pour le parquet. *Les tribunaux de grande instance*, juridictions de droit commun, qui connaissent, en matière civile, de toutes les affaires pour lesquelles compétence n'a pas été attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature de l'affaire ou du montant de la demande, et, en matière pénale, statuent sur les infractions qualifiées de « délits », sous le nom de tribunaux correctionnels, sont au nombre de 175 ; ils sont composés de 4.222 magistrats, dont 5.263 juges d'instruction, 255 juges des enfants, 982 magistrats du parquet et 2.459 juges, vice-présidents et présidents. *Les tribunaux d'instance*, au nombre de 459, connaissent en matière civile, de toutes actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 20.000 F ainsi que des matières qui leur sont spécialement attribuées par les lois et règlements ; en matière contraventionnelle, les tribunaux d'instance sont dénommés « tribunaux de police » ; le service de ces juridictions est assuré par des magistrats du siège des tribunaux de grande instance qui sont actuellement au nombre de 800. *Les tribunaux pour enfants*, au nombre de 122, sont composés d'un juge président et de deux assesseurs choisis parmi les personnes qui se sont signalées par l'intérêt qu'elles portent au problème de l'enfance et par leur compétence ; actuellement, 255 juges des enfants, 510 assesseurs titulaires et 1.686 assesseurs suppléants, assurent le fonctionnement de ces juridictions spécialisées qui connaissent des crimes commis par les mineurs de seize ans, des délits et des contraventions de police de cinquième classe, commis par les mineurs qui lui sont renvoyés par le juge des enfants ou le juge d'instruction. Il convient, en outre, de rappeler que les juges des enfants sont compétents en matière d'assistance éducative.

Compétents pour connaître des contestations relatives aux engagements et transactions entre négociants, marchands et banquiers, des contestations entre associés pour raison d'une société commer-

ciale et de celles relatives aux actes de commerce entre toutes personnes et connaissant, en outre, des procédures de règlement judiciaire des sociétés commerciales, *les tribunaux de commerce*, au nombre de 227, sont composés de 2.650 juges consulaires qui ne sont pas des magistrats professionnels mais des commerçants ou industriels élus par leurs pairs.

Formés de 14.730 conseillers prud'hommes, dont 7.365 employeurs et 7.365 salariés, les 275 *conseils de prud'hommes* sont compétents, quant à eux, pour tous les différends nés à l'occasion du contrat de travail entre les employeurs et les salariés qu'ils emploient.

La fixation des indemnités d'expropriation pour cause d'utilité publique, à défaut d'accord amiable, ressortit, quant à elle, à la compétence de 110 *juges de l'expropriation*, désignés pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance.

Compétents pour connaître des contestations entre bailleurs et preneurs de baux ruraux, les 409 *tribunaux paritaires de baux ruraux* sont composés, chacun, d'un juge du tribunal d'instance, président, et d'assesseurs dont font partie en nombre égal les bailleurs, d'une part, les preneurs d'autre part ; l'effectif total est donc constitué de 409 juges d'instance plus 1.708 assesseurs titulaires et 1.708 assesseurs suppléants.

Les 110 *commissions de première instance de sécurité sociale*, composées chacune d'un magistrat président et de deux assesseurs représentant l'un les travailleurs salariés, l'autre les employeurs ou travailleurs indépendants (ou encore des représentants des professions agricoles lorsque le litige intéresse ces professions) connaissent des litiges relevant du contentieux général de la sécurité sociale.

Les *cours d'assises*, qui sont, en principe, au nombre d'une par département sont composées d'un président qui est un président de chambre ou un conseiller de cour d'appel, de deux assesseurs magistrats et d'un jury de jugement formé, comme on le sait, de 9 jurés ; elles jugent les individus pour lesquels des charges suffisantes d'avoir commis une infraction qualifiée « crime » par la loi, ont été retenues par la chambre d'accusation de la cour d'appel. *Les cours d'assises des mineurs*, qui sont aussi, en principe, une par département, sont composées d'un président, de deux assesseurs pris, sauf impossibilité, parmi les juges des enfants et le jury criminel ; elles statuent sur les crimes commis par les mineurs âgés de seize ans au moins.

Cette brève synthèse ne serait pas complète si l'on n'évoquait pas l'existence de trois tribunaux d'instance ayant compétence exclusive en matière pénale à Paris, Lyon et Marseille et celle de 26

tribunaux de grande instance statuant en matière commerciale qui connaissent du contentieux commercial dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunaux de commerce.

Votre commission des Lois relèvera enfin que les tribunaux d'instance, les tribunaux pour enfants, les juridictions de l'expropriation, les tribunaux paritaires de baux ruraux, les commissions de première instance de sécurité sociale ainsi que les cours d'assises et cours d'assises de mineurs ne sont pas dotés d'un effectif budgétaire propre puisque les magistrats professionnels qui assurent leur fonctionnement appartiennent au tribunal de grande instance ou à la cour d'appel.

b) LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

Le projet de budget du ministère de la Justice pour 1984 fait apparaître un effort relatif pour renforcer les moyens des juridictions. En passant de 4.293,44 millions de francs en 1983 à 4.695,45 millions de francs en 1984, les crédits de fonctionnement des services judiciaires progressent de 9,36 %, soit moins, cependant, que la progression moyenne du budget du département ; les crédits d'équipement augmentent en revanche de 17,3 % en passant de 161,97 millions de francs à 190 millions de francs. Les autorisations de programme — c'est-à-dire l'équipement du proche avenir — connaissent, quant à elles, une réduction de 8,86 % avec un montant de 135,64 millions de francs contre 148,82 millions de francs.

En ce qui concerne les *moyens de fonctionnement*, l'effort essentiel est porté sur l'amélioration des moyens informatiques des juridictions, et notamment celles de province, puisqu'un crédit global de 6,5 millions de francs est ouvert pour l'acquisition de machines de traitement de texte, tandis qu'un autre crédit de 1,5 million de francs permettra à l'Etat d'assurer la maintenance de matériels déjà livrés cette année et l'année dernière. Il convient en outre de noter l'augmentation de 19,8 % (143 millions de francs) de la dotation destinée à rembourser aux collectivités locales les dépenses du service public de la Justice, conformément aux lois des 7 et 22 janvier 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. On relèvera, enfin, l'actualisation des crédits consacrés aux frais de déplacement (4,13 millions de francs) et un certain effort consenti en faveur de l'Ecole nationale d'application des secrétariats greffes.

S'agissant de *l'équipement des services judiciaires*, il convient de souligner la priorité accordée aux opérations d'équipement à la charge de l'Etat. Sur la dotation prévue à cet égard de 54,83 millions de francs, une partie importante (34,1 millions de francs) sera consacrée à la construction du tribunal de grande instance de Bobigny.

c) LES PERSONNELS DES SERVICES JUDICIAIRES

En ce qui concerne les personnels des services judiciaires, votre Rapporteur distinguera, comme il est de coutume, les magistrats et les fonctionnaires.

1. *Les magistrats.*

En ce qui concerne les magistrats, les effectifs budgétaires et le nombre des emplois vacants ont évolué comme l'indique le tableau suivant :

Date	Effectif budgétaire	Effectif réel	Total des emplois vacants (1)
1 ^{er} juillet 1981	5584	5138	446
1 ^{er} janvier 1982	5634	5280	354
1 ^{er} juillet 1982	»	5341	293
1 ^{er} janvier 1983	5798	5474	324
9 juillet 1983	»	5556	242

(1) Déduction faite des magistrats en surnombre : 53
 et à la suite : + 10
 = 63

au 16 juillet 1983.

Selon les dernières statistiques de la Chancellerie, nos services judiciaires disposaient donc, au 9 juillet 1983, d'un effectif réel de 5.556 magistrats compte tenu d'un total d'emplois vacants de 242. Il faut souligner l'effort entrepris pour résorber *le nombre des emplois vacants* qui était de 446 au 1^{er} juillet 1981 ; on observera en outre qu'au 16 juillet 1983, 136 magistrats se trouvaient en détachement et 56 en positions diverses : disponibilité, congé de longue durée, congé postnatal ; en conséquence, ce sont 194 personnes qui sont potentiellement en mesure de réintégrer leurs emplois.

Le tableau qui suit indique l'évolution et le niveau des emplois vacants selon les dispositions dans la hiérarchie :

Date	Hors hiérarchie et premier grade	2 ^e grade 2 groupe	2 ^e grade 1 ^{er} groupe	Déduction des surnombres et des suites	Total des emplois vacants
1 ^{er} juillet 1981	51	198	287	— 90	446
1 ^{er} janvier 1982	52	194	194	— 86	354
1 ^{er} juillet 1982	36	159	158	— 60	293
1 ^{er} janvier 1983	69	130	210	— 85	324
9 juillet 1983	13	123	169	— 63	242

On signalera que le nombre des emplois vacants est toujours réduit au premier grade et hors hiérarchie puisque les promotions hiérarchiques aboutissent, par « cascades », à reporter à la base une vacance qui intervient à un grade plus élevé de la hiérarchie.

L'effort entrepris depuis quelques années par la Chancellerie pour résorber le nombre des vacances intervient d'ailleurs au moment où une évolution heureuse de la configuration de la pyramide des âges des magistrats fournit chaque année un nombre d'admissions à la retraite plus réduit que durant la période 1975-1980.

Le tableau qui suit montre l'évolution connue et prévisible des admissions à la retraite de 1981 à 1985, étant observé qu'à l'effectif total « de sorties du corps » il importe d'ajouter en moyenne 30 postes pour tenir compte des congés spéciaux, des démissions ou des décès.

Années	Retraites		
	Limite d'âge	Sur demande	Total
1981	135	41	176
1982	93	48	141
1983	68	55	123
1984	82	(*) 50	132
1985	(*) 160	(*) 40	200

*) Prévisions.

La résorption des vacances constitue incontestablement un succès pour la Chancellerie. Selon le Garde des Sceaux, le nombre des emplois vacants constituait 10 % de l'effectif total des magistrats en 1981 ; il devrait avoisiner le taux plus normal de 1 à 2 % de l'effectif à la fin de 1984 (soit 71 postes vacants et peut-être 21 seulement au 31 décembre 1985).

En ce qui concerne *la création de postes de magistrats*, la situation est, hélas, moins satisfaisante. En 1982, Chancellerie annonçait l'exécution d'un plan quadriennal permettant la création de 1.000 emplois de magistrats en quatre tranches annuelles ; l'objectif fut révisé en baisse et le plan a tendu à la création de 600 emplois de magistrats, de 1983 à 1986.

Le budget de l'année dernière a prévu la création de 125 emplois de magistrats. La réalisation du plan quadriennal aurait exigé que 125 magistrats soient nommés annuellement jusqu'en 1986. Avec une création de 25 emplois de magistrats seulement, le projet de budget du ministère de la Justice fait planer les plus grands doutes sur l'exécution dans de bonnes conditions du plan quadriennal ; celui-ci apparaissait cependant comme « vital » à l'heure où le service public de la Justice connaît une « situation de détresse » en matière d'effectif tant de magistrats que de fonctionnaires. Votre commission des Lois reviendra sur ce point dans la conclusion de son avis.

Les 25 emplois prévus au budget de 1984 sont répartis de la manière suivante :

- 2 emplois de conseiller de cour d'appel en métropole ;
- 22 emplois de juge des tribunaux de grande instance et d'instance en métropole (12 juges, 1 juge d'instruction, 3 juges des enfants et 6 substitués) ;
- 1 juge d'instruction en Polynésie française.

Il convient de rappeler que la voie principale et royale de recrutement des magistrats demeure l'Ecole nationale de la magistrature de Bordeaux, qui permet de recruter quelque 200 à 250 magistrats par an. Au mois de septembre 1982, 230 emplois ont été mis en concours ; au mois de septembre de cette année, il s'est agi de 230 emplois, chiffre qui devrait être maintenu selon la Chancellerie pour les concours annuels de septembre 1984 à septembre 1987 ; de janvier 1986 à janvier 1990, la sortie des promotions annuelles (la scolarité est de seize mois) devrait donc équilibrer le nombre des retraites par limite d'âge, dont la prévision est de 220 à 230 pour le second quinquennat de cette décennie. On rappellera, en outre, la faculté, parfois contestée dans ses modalités, d'intégrer directement dans le corps des auditeurs de justice 10 à 20 personnes, aux termes de l'article 22 de l'ordonnance organique portant statut de la magistrature.

L'intégration directe dans le corps des magistrats prévue par l'article 30 du statut a permis le recrutement de 52 personnes en 1982 et vraisemblablement de 60 en 1983. La Chancellerie espère augmenter dans l'avenir le recours à cette voie afin de permettre l'intégration directe de quelque 80 personnes par an, ce qui, au demeurant,

constituerait, conformément à la loi, une fraction inférieure au tiers de l'effectif annuel issu de l'Ecole nationale de la magistrature. Tout en reconnaissant l'importance de l'effectif d'appoint que constitue le recrutement par l'intégration directe, votre Rapporteur ne peut que se faire l'écho d'un certain nombre de souhaits visant à unifier, dans leurs modalités, les modes d'accès à la magistrature par application de l'article 22 et par celle de l'article 30 du statut.

Le recrutement à titre temporaire prévu par l'article 14 de la loi organique du 19 juillet 1970, pour une période prenant fin au 31 décembre 1991, permet lui aussi d'apporter à la magistrature un effectif d'appoint non négligeable. Il y a quelques années, 150 personnes, en moyenne, étaient annuellement recrutées à ce titre. La Chancellerie souhaite maintenir le recrutement aux alentours de 100 personnes par an.

S'agissant des concours exceptionnels de recrutement prévus par la loi organique du 29 octobre 1980, le dernier concours organisé en 1982 permettra aux 70 candidats reçus de pourvoir 70 emplois de magistrats après la formation (portée à dix mois par un décret du 31 décembre 1982) reçue à l'Ecole nationale de la magistrature.

2. Les fonctionnaires des services judiciaires.

Si le projet de budget de la Justice prévoit la titularisation de 302 auxiliaires recrutés sur emplois vacants (les greffes employaient au 30 juin 1983, 690 agents à titre temporaire contre 941 au 30 juin 1982), il n'envisage, en revanche, aucune création d'emplois de fonctionnaire dans les cours et tribunaux ou dans les greffes des conseils de prud'hommes. Cette situation était d'autant plus déplorable que la crise des effectifs au niveau des personnels des greffes est au moins aussi importante que la crise des effectifs de magistrats. Le responsable de l'une des deux grandes organisations syndicales de magistrats a indiqué à votre Rapporteur que chaque magistrat faisait travailler en moyenne deux à trois fonctionnaires. Toute création de poste de magistrat non assortie de création corrélative de poste de fonctionnaire accroît donc encore les difficultés de fonctionnement des juridictions.

Votre commission des Lois approuve cependant la poursuite de la titularisation du personnel temporaire des greffes, en application du décret du 22 septembre 1982, pour les agents ayant effectué deux années de service effectif, et pour les autres, par la voie d'examens régionalisés.

A côté de ce volume appréciable de titularisations, la seconde mesure nouvelle concernant les personnels de services judiciaires est constituée par la « budgétisation » partielle de l'indemnité complémentaire dite « de copie de pièces » perçue par les personnels des greffes

des cours et tribunaux. Un crédit nouveau de 21,9 millions de francs doit assurer le financement des compléments indemnitaires pour travaux supplémentaires alloués au personnel des greffes, en contrepartie de la diminution du produit de fonds de concours auxquels étaient affectées les recettes provenant de la délivrance des copies de pièces pénales. La modernisation du service public de la Justice et l'intérêt des usagers trouveront à coup sûr leur compte dans cette mesure nouvelle réclamée depuis longtemps par les intéressés.

3. Les assistants de justice.

Votre commission des Lois rappellera que le ministère de la Justice n'a pas souhaité poursuivre l'expérience des assistants de justice instituée en 1980 ; le contrat des intéressés a été néanmoins reconduit pour une année renouvelable une fois, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} juillet 1984. Les 29 assistants de justice subsistant — ils étaient 45 en 1980 — pourront, soit présenter leur candidature au concours de l'E.N.M., soit tenter d'accéder au corps de greffier en chef. Il convient de noter que, depuis 1980, deux assistants ont subi avec succès les épreuves du concours d'entrée à l'E.N.M., 5 ont été intégrés directement dans le corps des auditeurs de justice, conformément aux dispositions de l'article 22 du statut, et 3 ont réussi le concours de greffier en chef et celui de greffier de conseil de prud'hommes ; pour les autres, c'est-à-dire ceux qui n'auront pu s'intégrer dans les corps de magistrats ou de fonctionnaires selon les procédures précédemment indiquées, le ministère de la Justice estime que l'article 14 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 permettant l'intégration des agents non titulaires devrait permettre d'assurer le reclassement des intéressés selon des modalités prévues par un décret actuellement en cours d'élaboration.

4. Les auxiliaires de justice.

Votre Rapporteur se félicite de l'heureuse réforme législative permettant, sous certaines conditions prévues par décret, l'indemnisation des commissions d'office des avocats (loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982). Il convient, cependant d'espérer l'élargissement des conditions d'application de ce texte puisque les actuelles contraintes budgétaires ont conduit le décret d'application (décret n° 83-154 du 28 février 1983) à limiter assez strictement la portée de la réforme.

Le projet de budget du ministère de la Justice a par ailleurs prévu un crédit de 11,6 millions de francs, soit une progression de 5,25 % par rapport à 1983, pour le financement par l'Etat de la formation professionnelle des avocats. Il convient de rappeler que le décret n° 83-210 du 17 mars 1983 a réduit de trois à deux ans la durée du stage exigé après l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, étant observé que la faculté de prolonger ce

stage jusqu'à cinq ans est maintenue. En outre, ce décret a supprimé l'obligation pour les avocats stagiaires de faire suivre leur titre d'avocat de la qualification de « stagiaire ». Cette mesure était réclamée depuis longtemps par les intéressés.

Votre commission des Lois ne serait pas complète si elle n'indiquait qu'une concertation est actuellement engagée entre la Chancellerie et la profession d'avocat sur le problème du fonctionnement des caisses de règlement pécuniaire des avocats et sur celui du secret professionnel auquel sont tenus ces auxiliaires de justice ; l'Action nationale du barreau participe par ailleurs aux travaux de trois groupes d'experts chargés par le ministère de la Justice de réfléchir sur trois problèmes fondamentaux : le traitement des contentieux de masse, l'éventuelle institution d'une assurance de protection juridique, enfin, le problème de la répétabilité des honoraires d'avocat (faculté pour le plaideur qui gagne le procès de pouvoir récupérer sur la partie perdante tout ou partie des honoraires versés à son avocat).

d) LES CONSEILS DE PRUD'HOMMES

Il convient de rappeler que le décret n° 82-838 du 29 septembre 1982 a porté le nombre total de conseillers prud'hommes de 14.026 à 14.988 ; ce renforcement a surtout bénéficié aux conseils les plus importants dont la charge par conseiller est la plus élevée.

Le décret n° 82-1073 du 15 décembre 1982 a eu, par ailleurs, pour objet de renforcer le caractère contradictoire des débats, d'élargir la possibilité pour le bureau de conciliation d'accorder, dès le début de la procédure et à titre de provision, des sommes incontestablement dues aux salariés, ainsi que d'étendre le champ d'application de l'exécution provisoire de droit attachée aux jugements rendus par le bureau de jugement.

Un autre décret du 15 décembre 1982 a en outre élevé de 7.000 F à 10.000 F le taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes.

e) LA COUR DE CASSATION

En ce qui concerne la Cour de cassation, on indiquera que la réduction à cinq du quorum pour qu'une chambre puisse délibérer, réalisée par la loi du 6 août 1981, a permis de diviser la chambre sociale et la chambre criminelle en « sections » spécialisées dans certaines matières (4 sections à la chambre criminelle, 3 à la chambre sociale). La formation restreinte, instituée par cette même loi

(elle permet de juger les affaires simples avec trois magistrats), fonctionne, quant à elle, dans cinq des six chambres de la Cour. Le nombre des dossiers soumis à la formation restreinte représente environ 15 à 30 % des dossiers, au moins à la première, à la deuxième et à la troisième chambre civile.

On peut noter également que la réalisation de l'équipement informatique par le traitement de 300 dossiers choisis parmi les affaires prud'homales en instance afin de permettre l'adaptation du « logiciel » aux besoins spécifiques de la Cour est aujourd'hui presque effective ; il en est de même de l'élaboration des programmes informatiques nécessaires à l'expérimentation de la méthode. Ce système informatique de mise en mémoire devrait être en place à la Cour au début de 1984.

Votre commission des Lois évoquera dans la conclusion de son avis l'encombrement de la Cour de cassation, et notamment de sa chambre sociale. Il est patent que, quelle que soit l'amélioration que l'on est en droit d'attendre des mesures de réorganisation interne ou du développement de l'équipement informatique, le problème du contentieux du travail en général demeure posé.

3° L'administration pénitentiaire.

Votre commission des Lois tient tout d'abord à rappeler que notre pays est actuellement doté de 140 maisons d'arrêt (136 en métropole et 4 dans les départements d'outre-mer) réparties en 9 directions régionales, ainsi que 44 établissements pour peines qui se répartissent de la manière suivante : un centre pénitentiaire à Rennes, 17 centres de détention, 8 maisons centrales, 5 établissements sanitaires, 10 centres de semi-liberté et 3 établissements pour peines dans les départements d'outre-mer. Ces 179 établissements ont une capacité d'accueil total d'environ 30.000 places pour les hommes et 1.400 places pour les femmes. Au 1^{er} juillet 1983, l'effectif total des détenus s'élevait à 37.535, soit un taux d'occupation de 126 %. Il convient de noter qu'en ce qui concerne les femmes, avec 1.300 détenues pour 1.470 places, le taux d'occupation des établissements qui les accueillent n'est que de 89 %. On soulignera que ce sont surtout les maisons d'arrêt qui souffrent d'un taux d'occupation excessif : certains taux se situent entre 200 et 300 % (Paris, Lyon, Nice, Marseille, Lille, Bordeaux). Comme rien ne permet de penser que la tendance à la croissance de la population pénale s'infléchira à court terme, il est patent que l'effort à consentir dans ce domaine doit être particulièrement important ; ceci d'autant plus qu'une cinquantaine d'établissements vétustes devront, en tout état de cause, disparaître dans les prochaines années.

a) L'ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Compte tenu des besoins qui viennent d'être évoqués, on ne peut que se montrer fort préoccupé par les prévisions du présent projet. Autorisations de programme et crédits d'équipement régissent en effet de quelque 10 % par rapport à l'année dernière : les autorisations de programme passent de 356,6 millions de francs à 320,94 millions de francs et les crédits d'équipement de 218,8 millions de francs à 200 millions de francs. Il convient de rappeler en outre, qu'en application du programme d'économies budgétaires, adopté par les pouvoirs public, le 25 mars 1983, les autorisations de programme et les crédits d'équipement prévus pour 1983, en ce qui concerne l'équipement des établissements pénitentiaires, ont déjà été l'objet respectivement d'un abattement de 25 % et d'un abattement de 40 %.

La Chancellerie poursuit néanmoins deux objectifs : rénover le patrimoine existant et construire un certain nombre d'établissements neufs.

— C'est ainsi que la *rénovation d'un certain nombre d'établissements*, opérée en 1983 ou envisagée pour 1984 et 1985, permettra la création de 870 places nouvelles notamment dans les maisons d'arrêt surpeuplées ; il convient cependant de souligner que la « mise en service » de ces places supplémentaires exigera la création effective de postes budgétaires. Les créations d'emplois prévues pour 1984 permettront, à cet égard, la mise en service de la maison centrale et de la maison d'arrêt de Moulins-Yzeures, ainsi que du centre pénitentiaire de Draguignan (disposant respectivement de 360 et 380 places) qui attendaient la création de postes budgétaires pour pouvoir fonctionner.

Il est prévu, par ailleurs, de poursuivre les opérations de construction des maisons d'arrêt de Perpignan et de Strasbourg, de procéder à des aménagements de locaux afin d'améliorer les conditions de travail du personnel, et de lancer un programme d'études en vue de l'acquisition d'un terrain pour la création d'un centre pénitentiaire à Aix-en-Provence. Des études sont, en outre, programmées pour l'édification d'un nouvel établissement pénitentiaire à Epinal. Des programmes de rénovation et de restructuration concerneront la maison d'arrêt d'Angoulême, le centre de détention d'Eysses, la maison d'arrêt d'Arras, la maison d'arrêt de Nantes et la maison centrale de Nîmes.

— *S'agissant de la construction d'établissements neufs*, l'ouverture de plusieurs établissements pénitentiaires est projetée pour les cinq prochaines années : une maison d'arrêt à Strasbourg, une maison centrale à effectifs limités à Lannemezan, un centre pénitentiaire à Perpignan, une maison centrale à la Plaine-des-Galets, une maison centrale à effectifs limités à Mont-de-Marsan.

Face au surencombrement croissant des établissements pénitentiaires et, en particulier, des maisons d'arrêt, la faiblesse des crédits d'équipement et des autorisations de programme, prévus par le présent projet, ne laisse pas d'inquiéter votre commission des Lois.

b) LES PERSONNELS

— Dans un contexte de rigueur particulièrement préoccupant au regard des besoins immenses du service public de la Justice, il convient d'observer avec satisfaction le « traitement de faveur » dont est l'objet l'administration pénitentiaire *au niveau des créations d'emplois*. 400 emplois sont, en effet, créés dont 240 emplois de personnel de surveillance ; ces emplois permettront de mettre en service des établissements dont l'ouverture avait été retardée (maisons d'arrêt de Draguignan et de Moulins) ; 160 emplois de surveillants permettront, d'autre part, la mise en application des mesures d'amélioration des conditions de détention prévues par le décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 : 130 emplois de surveillance pour les parloirs sans dispositif de séparation, 10 emplois d'éducateurs pour le développement des activités socio-éducatives en milieu fermé et, enfin, 20 emplois d'éducateurs permettant de renforcer les comités de probation et d'assistance aux libérés chargés de suivre l'exécution de la nouvelle peine du travail d'intérêt général.

Pour être complète, votre commission des Lois signalera la création d'un poste de médecin directeur de l'hôpital de Fresnes en compensation de la suppression de trois emplois dans le personnel médical, la titularisation de 41 agents contractuels et la transformation de 12 emplois d'adjoints de probation et 8 emplois d'éducateurs.

— *S'agissant des problèmes indemnitaires*, votre commission des Lois constate que les efforts entrepris en 1982 et 1983, afin de permettre au régime indemnitaire des personnels pénitentiaires de rattraper celui des personnels de la police nationale, marquent le pas. Les deux revendications prioritaires de l'ensemble des personnels pénitentiaires — intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le traitement et attribution de la prime de risque au personnel administratif — ne seront pas encore satisfaites en 1984.

En revanche, un certain nombre d'indemnités se voient améliorées dans le projet de budget pour 1984 : progression de 13,4 % de l'indemnité de gestion des comptables publics, de l'indemnité horaire pour travail des dimanches et jours fériés et de l'indemnité forfaitaire de sujétions aux commis et agents de bureaux.

— *En ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail et de vie du personnel*, une dotation nouvelle de fonctionnement de 15 millions de francs est destinée à l'installation et à la rénovation

des locaux de repos et de travail du personnel ainsi qu'à la réhabilitation des logements de fonction. On signalera que l'administration pénitentiaire conduit une politique d'acquisition de logements nouveaux à l'extérieur des établissements pénitentiaires (construction d'un immeuble de 10 logements sur le domaine de Fleury-Mérogis, construction d'un programme de 147 logements familiaux à Fresnes). Enfin, une augmentation de 3,4 millions de francs de l'enveloppe, destinée aux frais de déplacement, est prévue pour 1984.

Votre commission des Lois indiquera, enfin, qu'une commission du *Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire*, récemment créée, réfléchit actuellement sur une modification éventuelle du *statut des personnels pénitentiaires* ; tout en tenant compte des sujétions propres à cette catégorie particulière d'agents, ce statut devrait incontestablement se rapprocher du statut général des fonctionnaires.

c) TRAVAIL PÉNAL ET FORMATION PROFESSIONNELLE DES DÉTENUS

— Le *travail* occupe une place fondamentale dans les actions conduites dans les établissements pénitentiaires pour préparer la réinsertion des détenus libérés : 13.000 détenus, soit 39,5 % environ de la population pénale, effectuent, en effet, un travail à temps plein.

Le travail des détenus s'effectue soit « en régie », soit « en concession ». Le travail en régie est lui-même organisé au sein de deux institutions : le service général et la régie industrielle des établissements pénitentiaires. Le service général qui occupe l'ensemble des détenus qui travaillent dans le cadre du fonctionnement normal des ateliers a regroupé en 1982 près de 15.000 détenus ; la régie industrielle des établissements pénitentiaires, qui dispose d'un compte de commerce, gère, actuellement, 29 établissements, 54 ateliers industriels, 6 chantiers de bâtiments et 4 exploitations agricoles et emploie en moyenne 2.000 détenus.

Les entreprises concessionnaires de main-d'œuvre employaient, quant à elles, 7.500 détenus en 1982. Les détenus travaillant pour la régie industrielle et en concession participent à leur entretien à concurrence de 30 % de leur rémunération nette et de 300 F par mois. Il convient d'autre part, de remarquer que 10 % de leur rémunération est affectée à l'indemnisation des victimes.

Une progression de 5,5 millions de francs des crédits alloués pour la rémunération des détenus employés dans les services généraux des établissements pénitentiaires permettra la création de nouveaux postes de travail et une revalorisation partielle des taux selon la qualification et le type d'établissements. Malgré une augmentation moyenne de quelque 21 %, les rémunérations des détenus employés dans les services généraux resteront inférieures à celles allouées pour le travail effectué en régie industrielle ou en concession.

— S'agissant de la *formation professionnelle des détenus*, il convient de rappeler que la politique de développement de l'information, de la formation professionnelle et des activités socioculturelles dans les prisons est actuellement mise en œuvre par 360 assistants sociaux, 183 éducateurs et 100 moniteurs de sport qui relèvent du ministère de la Justice ; à ces fonctionnaires s'ajoutent 190 instituteurs à plein temps, 190 à temps partiel et 60 professeurs d'éducation physique vacataires qui relèvent d'autres ministères ; on n'oubliera pas les nombreux bénévoles dépendant ou non du secteur associatif dont le rôle irremplaçable n'a pas besoin d'être rappelé.

Le projet de budget du ministère de la Justice pour 1984 a pour objectif d'*améliorer la formation professionnelle* et l'enseignement général des détenus et de *renforcer la présence éducative* dans les établissements pénitentiaires : un nouveau crédit de 2 millions de francs est ainsi dégagé pour la réalisation du premier objectif tandis que 10 emplois nouveaux d'éducateurs seront créés dans le milieu fermé.

Il convient d'observer avec satisfaction que le *bilan des actions de formation professionnelle* dans les établissements pénitentiaires n'est pas mince : en 1982, le ministère de l'Education nationale a délivré en effet en faveur des personnes incarcérées : 1.766 certificats d'études primaires pour adultes, 288 brevets des collèges, 351 certificats d'aptitude professionnelle, 112 diplômes d'entrée spéciale à l'université et baccalauréats et 69 diplômes de l'enseignement supérieur.

Les informations fournies par les services de la Chancellerie nous indiquent par ailleurs qu'au 1^{er} avril 1983, 10,9 % des prisonniers étaient illettrés, 74,3 % avaient une instruction primaire et 14,7 % une instruction secondaire ou supérieure.

Votre commission des Lois souhaite tout particulièrement mettre l'accent sur le caractère fondamental des actions qui sont menées et doivent être renforcées dans le domaine de l'enseignement, de la formation professionnelle et des activités socioculturelles en faveur des détenus. Ces actions sont, en effet, le gage d'une bonne réinsertion sociale et professionnelle des détenus ; cette réinsertion étant la condition même d'un intérêt public supérieur : *la protection des personnes et des biens menacée par la récidive*. A cet égard, votre Rapporteur a eu connaissance d'un certain nombre de statistiques intéressantes émanant des services de la Chancellerie concernant la récidive, notamment à la suite de permissions de sortir ou de libération conditionnelle.

Contrairement à certaines idées reçues, les statistiques pour les années 1979 à 1983 rendent compte de la faiblesse des taux d'échec des permissions de sortir ; ceux-ci oscillent entre 1,95 % en 1979 (taux le plus haut) et 0,91 % (taux le plus bas).

En ce qui concerne les libérations conditionnelles, les chiffres de la récidive pour les années 1979 à 1983 font apparaître une baisse très nette du taux d'échec au cours des trois dernières années 1981, 1982 et 1983 par rapport à la période 1979-1980.

Permissions de sortir :

- 1979 :
 - 13.025 permissions de sortir accordées.
 - 254 échecs.
 - Taux d'échec : 1,9 %.
- 1980 :
 - 12.665 permissions de sortir accordées.
 - 185 échecs.
 - Taux d'échec : 1,4 %.
- 1981 :
 - 11.440 permissions de sortir accordées.
 - 105 échecs.
 - Taux d'échec : 0,9 %.
- 1982 :
 - 11.252 permissions de sortir accordées.
 - 181 échecs.
 - Taux d'échec : 1,6 %.
- *Pour les neuf premiers mois de l'année 1983 :*
 - 9.627 permissions de sortir accordées.
 - 128 échecs.
 - Taux d'échec : 1,3 %.

Libérations conditionnelles :

- 1979 :
 - 2.247 condamnés à des peines supérieures à trois ans d'emprisonnement placés en libération conditionnelle.
 - 87 révocations pour nouvelles condamnations ou nouvelles poursuites.
 - Taux d'échec : 3,87 %.

- 1980 :
 - 1.950 condamnés à des peines supérieures à trois ans d'emprisonnement placés en libération conditionnelle.
 - 68 révocations pour nouvelles condamnations ou nouvelles poursuites.
 - Taux d'échec : 3,48 %.
- 1981 :
 - 1.700 condamnés à des peines supérieures à trois ans d'emprisonnement placés en libération conditionnelle.
 - 32 révocations pour nouvelles condamnations ou nouvelles poursuites.
 - Taux d'échec : 1,88 %.
- 1982 :
 - 1.669 condamnés à des peines supérieures à trois ans d'emprisonnement placés en libération conditionnelle.
 - 31 révocations pour nouvelles condamnations ou nouvelles poursuites.
 - Taux d'échec : 1,85 %.
- *Pour les neuf premiers mois de l'année 1983 :*
 - 20 révocations de libération conditionnelle pour nouvelles condamnations ou nouvelles poursuites.

S'agissant du problème plus particulier des remises de peine par voie de grâce, il convient de signaler que, du 1^{er} janvier 1982 au 1^{er} novembre 1983, sur quinze détenus qui ont été libérés par voie de grâce présidentielle, aucun n'a récidivé, sous réserve du cas exceptionnel de Roger Knobelpies, qui a bénéficié d'une grâce présidentielle en novembre 1981, à la suite d'un vœu de la cour d'assises de Seine-Maritime.

d) L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DE DÉTENTION DES DÉTENUS

Allant dans le sens des propositions faites par une commission d'études mise en place pour étudier la vie quotidienne dans les prisons, le décret n° 83-48 du 26 janvier 1983 a prévu un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer les conditions de vie des détenus en prison, notamment :

— la généralisation du principe du parloir sans dispositif de séparation à tous les établissements pénitentiaires, y compris les maisons d'arrêt ;

— l'autorisation de l'usage du téléphone, même pour les condamnés des maisons centrales, *en cas de circonstances familiales graves*. Cette faculté existait jusqu'à présent pour les condamnés incarcérés dans les centres de détention ;

— la suppression de l'obligation du port de la tenue pénale pour les condamnés, étant observé qu'un vêtement administratif peut être fourni à la demande ou par mesure d'hygiène ou encore pour le travail en atelier ;

— le retardement de l'horaire prévu pour l'extinction des lumières ;

— l'autorisation donnée aux condamnés incarcérés dans les centres de détention de personnaliser le décor de leurs cellules ;

— le décloisonnement de la médecine pénitentiaire dans la mesure où l'inspection médicale des services médicaux des établissements pénitentiaires est confiée à l'inspection générale des affaires sociales ;

— l'élargissement aux élus locaux de la composition de la commission de surveillance établie auprès de chaque établissement pénitentiaire ; cette mesure répond à une des nombreuses propositions élaborées par la « commission des maires » sur la sécurité.

e) LE MILIEU OUVERT

La politique en faveur du milieu ouvert a fait l'objet, depuis trois ans, d'un effort tout à fait notable qui s'est traduit par de nombreuses créations de postes et l'accroissement des crédits attribués aux comités de probation et d'assistance aux libérés.

Il convient de souligner, à cet égard, dans le projet de budget pour 1984, la création de vingt postes d'éducateurs afin de renforcer les moyens en hommes des comités de probation.

L'effectif des probationnaires était de 70.000 au 1^{er} juillet 1981 ; à la fin de cette même année, il est passé à 41.300, en conséquence de la loi d'amnistie et de la grâce présidentielle ; on estime qu'il dépassera 60.000 à la fin de la présente année. Malgré l'effort consenti, les moyens sont encore loin d'être suffisants ; il faut, en effet, rappeler que les comités de probation assurent, en plus de la surveillance des probationnaires, l'accueil des libérés sortant de prison, et qu'ils auront un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre de la peine du travail d'intérêt général.

Une étude approfondie a été entreprise sur le problème particulier de l'aide à apporter aux sortants de prison ; les conclusions ont permis la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures concrètes propres à mieux préparer l'accueil et à faciliter la réin-

sersion des détenus libérés (modification des heures de libération et de la rédaction des billets de sortie, aide financière ou en nature accordée aux libérés, hébergement des sortants et traitement de leurs problèmes d'emplois, etc.).

On peut espérer, à court terme, une amélioration sensible des pratiques suivies jusqu'alors.

On soulignera enfin que, dans le cadre du plan d'action professionnelle mis en place à la suite des conclusions du rapport Schwartz, les comités de probation et d'assistance aux libérés sont appelés à jouer un rôle grandissant dans l'insertion professionnelle des détenus : plusieurs formules de stages d'action professionnelle seront ainsi favorisées et cela, pour certains, *avant même la fin de la peine* ; de la même manière, les liaisons des comités de probation avec les agences locales de l'A.N.P.E. seront développées.

f) LA PEINE DE TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi « sécurité et liberté » a introduit une nouvelle peine dite de « travail d'intérêt général » ; celle-ci peut constituer, soit une peine de substitution, soit une obligation particulière dans le cadre d'une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. S'il appartiendra au juge de l'application des peines de dresser la liste des travaux susceptibles d'être effectués dans le ressort de chaque tribunal de grande instance, ce sont les comités de probation et d'assistance aux libérés qui seront chargés de suivre l'exécution de la peine en étroite concertation avec les organismes publics ou privés au profit desquels le travail sera effectué.

Il convient de signaler que dès le quatrième trimestre 1982, une expérience de travail d'intérêt général a été mise en place par le comité de Bobigny et la municipalité d'Epina-sur-Seine ; d'autres expériences ont été menées au sein de certains comités de probation, notamment Clermont-Ferrand, Besançon, Clamart et Bordeaux. Le bureau du milieu ouvert du ministère de la Justice a suivi attentivement le déroulement de ces expériences organisées dans le cadre juridique de « l'ajournement de la peine » ; les premières conclusions de ces expériences ont fait apparaître la nécessité d'une sélection rigoureuse des condamnés tant au niveau de la décision de principe que du choix de leur travail.

Il convient de rappeler que, selon le Garde des Sceaux, la mise en œuvre de la peine de « travail d'intérêt général » ne serait effective, dans la pratique, que d'ici à trois ou quatre ans à l'instar de ce qui s'est passé au Canada ou en Grande-Bretagne.

4° L'éducation surveillée.

a) LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

L'éducation surveillée voit ses crédits progresser de 10,93 %, augmentation sensiblement analogue à celle de l'ensemble des crédits du ministère de la Justice.

Ce sont, là encore, les dépenses de fonctionnement qui bénéficieront de l'effort principal puisqu'elles bénéficieront, en 1984, d'une progression se traduisant notamment par l'augmentation de 13,7 % des crédits destinés aux frais de déplacement des éducateurs et par l'augmentation de 42 % des crédits d'intervention.

Conformément à la loi générale, le budget d'équipement subit une importante réduction puisque les autorisations de programme passent de 51 millions de francs en 1983 à 45,9 millions de francs en 1984.

Les créations d'emplois prévues par le projet de budget sont au nombre de 25 dont 23 postes d'éducateurs. Cet effectif nouveau ne permettra certainement pas aux services de l'éducation surveillée de renforcer ses moyens. Tout au plus, permettra-t-il peut-être la poursuite des objectifs essentiels.

S'agissant plus particulièrement de la formation des éducateurs, on signalera que chaque département est aujourd'hui rattaché à un centre régional de formation : les candidats admis au concours national de recrutement d'éducateurs et d'éducatrices des services extérieurs de l'éducation surveillée reçoivent une formation de deux années au cours de laquelle ils sont rémunérés. Des actions de formation initiale et continue, conduites avec d'autres administrations ou certaines associations, sont envisagées par la direction de l'éducation surveillée, afin d'accélérer le décroisement de tous les secteurs administratifs intéressés aux problèmes de la jeunesse.

Le statut particulier du personnel des services extérieurs de l'éducation surveillée a été modifié par un décret du 27 janvier 1983 qui a amélioré les conditions d'accès aux emplois de responsables. Un certain nombre d'indemnités ont été par ailleurs relevées. D'autres relèvements sont envisagés concernant notamment l'indemnité pour travaux supplémentaires d'enseignement, l'indemnité pour le travail des dimanches et jours fériés et l'indemnité de risques et de sujétions spéciales.

S'agissant de l'équipement, il convient de rappeler que l'objectif consiste à doter les juridictions pour enfants d'un équipement de

base assurant un certain nombre de fonctions fondamentales : consultation, orientation, actions éducatives en milieu ouvert et hébergement de nuit ou de jour.

On rappellera que 61 tribunaux pour enfants disposent actuellement d'un équipement assurant l'ensemble des fonctions énoncées, que 29 bénéficient d'un équipement partiel et que 35 sont démunis de tout équipement en faveur de la jeunesse.

b) LES PRIORITÉS

Les deux priorités de la Chancellerie en matière d'éducation surveillée consistent dans le *renforcement de la présence éducative auprès des tribunaux* et dans la *multiplication des actions du soutien scolaire et d'insertion sociale*, en faveur des *jeunes délinquants ou en danger*.

— Renforcement de la présence éducative auprès des tribunaux.

Il convient de noter la création de 3 nouveaux postes de juges des enfants et de 15 nouveaux postes d'éducateurs ; ces créations ne permettront pas, hélas, de répondre aux besoins croissants en effectifs des *juridictions situées dans les grandes zones urbaines* et à la nécessité de mettre en place des *tribunaux pour enfants* dans les 53 tribunaux de grande instance qui en sont encore dépourvus.

L'objectif majeur de la « présence éducative » au sein des juridictions est de prévenir, autant que possible, *l'incarcération des mineurs*. Au 1^{er} avril 1983, 875 mineurs étaient en détention dans les établissements pénitentiaires ; 58 d'entre eux ayant moins de seize ans et 817 entre seize et dix-huit ans. Le nombre des condamnations des mineurs à des peines d'emprisonnement ferme est passé, quant à lui, de 4.251 en 1979 à 5.141 en 1982.

On constate, par ailleurs, que le problème de l'incarcération des mineurs et celui de la détention provisoire (environ 51 % du nombre total des détenus) se recoupent puisque, au 1^{er} avril 1983, sur les 875 mineurs détenus, 766, soit 87,5 %, étaient des prévenus et 109, soit 12,5 %, étaient des condamnés. Seule la présence, auprès des magistrats, d'équipes éducatives en mesure de proposer des solutions concrètes « d'alternative à l'incarcération » pourra enrayer une évolution inquiétante ; on sait que l'incarcération, loin d'amender le mineur délinquant, l'incite, la plupart du temps, à la récidive.

On signalera que d'ores et déjà, en concertation avec les services de police et de gendarmerie, l'éducation surveillée tente de trouver des solutions dans un certain nombre de « villes pilotes » (Toulouse, Le Mans et Versailles) ; ces expériences ont fortement contribué à réduire le nombre des détentions provisoires.

Il convient à cet égard de rappeler le succès des opérations baptisées « été 1983 » dans onze de nos départements. Ces actions de prévention, qui ont fait suite à l'opération « été 1982 », ont été effectuées selon des modalités diverses par les collectivités locales ou certaines associations en étroite concertation avec les services de l'éducation surveillée. La réduction significative du nombre des incarcérations, pendant ces périodes, a montré l'efficacité incontestable de ce type d'opérations préventives.

— *L'insertion sociale des jeunes délinquants ou en danger.*

Les équipes des services de l'éducation surveillée *dans les zones prioritaires* se verront renforcer par la création de huit emplois d'éducateurs et de deux postes d'agents techniques.

L'éducation surveillée souhaite par ailleurs collaborer plus activement à l'activité des 60 missions locales pour l'emploi mises en place dans les départements où le problème de l'emploi des jeunes se pose avec le plus d'acuité.

Actuellement, l'éducation surveillée affirme sa présence, dans 26 départements, en participant à la fois aux *permanences d'accueil, d'information et d'orientation* (P.A.I.O.) et aux *missions locales pour l'emploi*, dans 16 départements, en participant aux seules *permanences*, et dans 7 départements, en participant aux seules *missions locales*. Dans le cadre d'une politique de « décloisonnement des travailleurs sociaux », l'éducation surveillée participera, d'autre part, aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance, institués par le décret du 8 juin 1983.

En même temps qu'elle s'ouvre sur l'extérieur, l'éducation surveillée souhaite déconcentrer ses services : un début d'application de cette politique apparaît avec la création d'un emploi de délégué régional pour l'Ile-de-France.

S'agissant de l'aide que les services de l'éducation surveillée apportent aux associations qui conduisent des actions d'insertion professionnelle, sociale et culturelle, une nouvelle dotation de 1,75 million de francs, soit une augmentation de 42 %, est prévue afin de développer les programmes d'action concertée.

c) L'IMPORTANCE DU SECTEUR PRIVÉ

Les tableaux qui suivent montrent l'importance du *rôle du secteur privé* dans la prise en charge d'un certain nombre de mineurs qui relèvent de l'éducation surveillée. Il s'agit essentiellement, comme on le voit, non de mineurs délinquants, mais de mineurs dits « en danger ». Au total, en 1981, 61.102 jeunes auront été pris en charge par le secteur public et 130.866 par le secteur privé. Les

mineurs « en danger », quant à eux, s'ils constituent plus de la moitié des effectifs du secteur public (58,7 % en 1982), composent la très grande majorité des prises en charge du secteur associatif (94,6 % en 1981).

Origine juridique de l'ensemble des jeunes pris en charge dans l'année	Année 1981						Année 1982	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mineurs délinquants	27.030	44,2	2.399	1,8	29.429	15,3	23.002	38,3
Mineurs en danger	32.614	53,4	123.755	94,6	156.369	81,5	35.256	58,7
Jeunes majeurs ...	1.458	2,4	4.712	3,6	6.170	3,2	1.763	3,0
Total	61.102	100	130.866	100	191.968	100	60.021	100

TYPES DE PRISE EN CHARGE AU 31 DÉCEMBRE

Secteur public - Secteur associatif.

Type de prise en charge	Au 31 décembre 1981		Au 31 décembre 1982
	Secteur public	Secteur associatif	Secteur public
Hébergement de nuit ou de nuit et de jour à l'établissement	1.599 5,1 %	13.686 15,3 %	1.503 4,7 %
Hébergement de jour à l'établissement .	585 1,9 %	750 0,8 %	636 2 %
Hébergement extérieur financé par l'établissement ou le service	288 0,9 %	5.431 6,1 %	330 1 %
Non hébergés	28.985 92,3 %	69.715 77,8 %	29.367 92,2 %
Total = 100 %	31.407	89.582	31.836

On remarquera que les prises en charge de courte durée sont plus nombreuses dans le secteur public (16,4 % d'entre elles ont eu, en 1981, une durée inférieure à un mois contre 3,9 % dans le secteur associatif), alors que les prises en charge d'une durée supérieure à deux ans sont plus importantes dans le secteur associatif (33,6 % de prises en charge contre 20,3 % dans le secteur public).

Il convient de souligner que, pour le secteur privé, le budget de l'éducation surveillée finance les dépenses concernant *la prise en charge* des mineurs délinquants et des jeunes majeurs, ainsi que les *mesures d'investigation*. *L'aide sociale* assure, quant à elle, les *dépenses d'assistance éducative*.

On observera que le transfert aux départements des dépenses d'aide sociale, prévu par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, renforcera la concertation entre élus locaux et services de l'éducation surveillée.

II. — LA POLITIQUE LÉGISLATIVE DE LA CHANCELLERIE

A. — BILAN DES RÉFORMES INTERVENUES

Votre commission des Lois ne croit pas inutile de rappeler brièvement quelles furent les principales réformes législatives adoptées par le Parlement sur proposition du Garde des Sceaux.

Il s'est agi, tout d'abord, de procéder à ce que la Chancellerie a appelé : le « retour au droit commun ».

1° Le retour au droit commun.

Ce fut l'objet, tout d'abord, de la loi n° 81-737 du 4 août 1981, *portant suppression de la Cour de sûreté de l'Etat*. Adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, cette loi affirme le principe de la compétence générale des juridictions de droit commun, pour connaître des atteintes à la sûreté de l'Etat telles qu'elles sont définies par les articles 70 à 103 du Code pénal, sous réserve des atteintes en temps de paix à la sûreté extérieure de l'Etat, lorsqu'il existe un risque de divulgation d'un secret de la Défense nationale.

Le retour au droit commun s'est manifesté en second lieu par l'adoption, une fois encore par les deux Assemblées, de la loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 *portant abolition de la peine de mort*.

Revenant partiellement sur les modifications que la loi du 10 janvier 1980 avait apportées à l'ordonnance du 2 novembre 1945, la loi n° 81-913 du 29 octobre 1981, *relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, a apporté un certain nombre de modifications libérales dans les domaines suivants :

- la réglementation de l'entrée des étrangers en France ;
- la sanction de l'entrée et de séjour irréguliers ;

- l'expulsion ;
- le maintien administratif des étrangers en instance de départ forcé du territoire français.

Là encore, la commission mixte paritaire a abouti à un texte qui fut adopté par les deux Assemblées.

L'Assemblée nationale et le Sénat se sont encore mis d'accord sur le texte qui allait devenir la loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, *relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et la sûreté de l'Etat et modifiant les Codes de procédure pénale et de justice militaire.*

Ce texte ne modifie pas les règles du Code de justice militaire propres au temps de guerre ; il énonce que les infractions, qui relevaient jusqu'alors des tribunaux permanents des forces armées ou du haut tribunal permanent des forces armées, relèveront désormais d'un tribunal de grande instance et d'une cour d'assises spécialisés par ressort de cours d'appel ; en revanche, les autres infractions relevant jusque-là de la compétence des juridictions militaires relèveront désormais de la compétence des formations spécialisées des juridictions de droit commun.

Le retour au droit commun a été considéré comme achevé avec l'adoption de la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant *abrogation ou révision* de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale. Même si l'Assemblée nationale a dû statuer en dernière lecture sur une dizaine d'articles qui n'avaient pas fait l'objet d'une rédaction accordée, ce texte est le résultat d'une étroite consultation entre les deux Assemblées. Un accord est notamment intervenu à propos de l'institution de trois nouvelles peines de substitution à l'emprisonnement :

- le « travail d'intérêt national » ;
- la peine de jour-amende ;
- la peine d'immobilisation de véhicule.

Les deux Assemblées se sont aussi accordées pour l'abrogation des règles particulières relatives aux peines de substitution, aux circonstances atténuantes et à la récidive correctionnelle, applicable aux récidivistes de certaines infractions.

La loi du 10 janvier 1983 a enfin prévu une procédure de comparution immédiate en remplacement de celle de la saisine directe supprimée.

2° La réforme de l'aide judiciaire et l'indemnisation des commissions et désignations d'office des avocats.

Le Parlement tout entier a adopté la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 *relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation en région parisienne.*

En ce qui concerne l'aide judiciaire, le texte a amélioré la composition des bureaux d'aide judiciaire, ainsi que l'instruction des demandes ; il a simplifié les recours en conférant des pouvoirs nouveaux au président de la juridiction auprès de laquelle le bureau de l'aide judiciaire est établi.

S'agissant des commissions et désignations d'office des avocats, la loi du 31 décembre 1982 a posé le principe de l'indemnisation de ces auxiliaires de justice en matière pénale ou en matière civile, quand il s'agit d'assistance éducative, de délégation, de déchéance et de retrait partiel de l'autorité parentale et de tutelle ; l'indemnisation n'étant prise en charge par l'Etat 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.

S'agissant de l'aide judiciaire, votre Rapporteur tient à rappeler que le nombre des demandes d'aides judiciaires est passé de 203.855 à 236.029 de 1981 à 1982 ; le nombre des admissions est, quant à lui, passé de 146.863 (aide totale : 115.281 ; aide partielle : 31.582) à 178.511 (aide totale : 145.283 ; aide partielle : 33.228) durant cette même période. Le projet de budget porte, par ailleurs, le plafond de ressources pour l'aide judiciaire totale de 3.000 à 3.300 F et le plafond de l'aide judiciaire partielle de 4.650 à 5.000 F.

Conformément à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1982, le plafond de l'indemnité allouée à l'avocat résultera d'un barème institué par décret. Au total, c'est un crédit de 9,639 millions de francs qui sera dégagé en 1984 au titre de mesures nouvelles en matière d'aide judiciaire correspondant au relèvement du plafond de l'indemnité forfaitaire allouée aux avocats et des plafonds de ressources ouvrant droit au bénéfice de l'aide judiciaire totale ou partielle.

S'agissant de l'application des dispositions de la loi du 31 décembre 1982, relatives à l'indemnisation des commissions d'office, il convient de rappeler le décret n° 83-154 du 28 février 1983 et la circulaire du Garde des Sceaux en date du 4 mars 1983, qui ont volontairement limité, dans un premier temps, les catégories de commissions d'office indemnifiables.

En l'état actuel des choses, ne seront donc indemnisées que les commissions d'office intervenues dans les domaines suivants : en

matière civile, en ce qui concerne l'assistance éducative, la délégation, la déchéance et le retrait partiel de l'autorité parentale et la tutelle des majeurs et des mineurs ; en matière pénale, l'assistance d'un mineur devant le juge des enfants, statuant en audience de cabinet et l'assistance d'un mineur pendant l'instruction devant un juge des enfants lorsqu'il n'y a pas détention provisoire ou renvoi devant le tribunal pour enfants.

Le projet de budget prévoit d'augmenter de 5,712 millions de francs les crédits concernant les commissions d'office, ce qui permettra de relever le taux de l'indemnité allouée aux avocats.

3° La protection des victimes.

Après l'ensemble des lois ayant eu pour principal souci le « retour au droit commun », après l'amélioration et la simplification de notre système d'aide judiciaire et l'innovation importante qu'a constitué le principe de l'indemnisation des commissions d'office des avocats, la troisième réforme importante a consisté essentiellement dans le renforcement de la *protection des victimes d'infractions*. L'exposé des motifs de la loi n° 83-608 du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infractions a retenu quatre objectifs principaux : la protection des victimes contre les manœuvres frauduleuses de leur débiteur, la simplification de la mise en œuvre et le renforcement de l'efficacité de l'action civile, l'accélération de la réparation des préjudices, enfin l'élargissement de l'indemnisation des dommages résultant d'infractions dont les auteurs sont connus ou insolvable.

Il convient de souligner qu'à la suite des navettes, les deux Assemblées se sont mises d'accord sur un texte définitif.

Le projet de budget a prévu, quant à lui, pour l'indemnisation des victimes d'infractions, un crédit d'un montant de 24 millions de francs. Les sommes qui permettront d'améliorer l'indemnisation des victimes d'infractions auront donc doublé en un an (12 millions de francs étaient prévus en 1983 à ce titre) ; l'assouplissement de la condition de ressources et l'élargissement des préjudices indemnisables prévus par la loi du 8 juillet 1983 ont nécessité l'augmentation très sensible de ces crédits.

En ce qui concerne les subventions destinées à développer les actions menées par les associations pour l'organisation du contrôle judiciaire et l'aide aux victimes d'infractions, elles doublent, elles aussi, en passant de 3,2 à 6,950 millions de francs.

Dans le contexte de rigueur que nous connaissons, il convient de souligner l'effort important consenti en faveur des victimes.

B. — LES RÉFORMES A VENIR

Votre commission des Lois souhaite indiquer brièvement les prochains projets législatifs en préparation à la Chancellerie ou en instance d'être débattus au Parlement.

1° La réforme de l'application des peines.

Déjà déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à la personnalisation et à l'application des peines se présente comme visant trois objectifs :

— restaurer la fiabilité de l'intervention pénale tout au long du processus judiciaire ;

— instituer un tribunal de l'application des peines statuant selon une procédure protectrice des droits de chacun ;

— remédier aux erreurs judiciaires en améliorant la procédure de révision des condamnations pénales.

Sur le premier point, le projet de loi propose l'institution, à côté de la peine de travail d'intérêt national, de sanctions nouvelles telles que l'ajournement assorti d'une mise à l'épreuve ou l'ajournement accompagné de l'injonction, le cas échéant sous astreinte, de se conformer à certaines obligations ; par ailleurs, les possibilités de fractionnement, de suspension ou de relèvement d'une peine sont réduites tandis que le régime de sûreté est remplacé par un régime « sûr », qui limite à deux les trois réductions de peines actuelles (art. 721 et 721-1 du Code de procédure pénale) et module davantage les délais minima d'admission à la libération conditionnelle en fonction de la gravité de la condamnation.

Sur le second point, l'innovation consiste en la création, à côté du juge d'application des peines, d'un *tribunal de l'application des peines* composé de trois magistrats du siège et de la *chambre d'appel de l'application des peines* comportant un président de chambre et deux conseillers.

La répartition de compétences entre le juge unique et l'instance collégiale résidera dans le double critère de l'importance de la mesure et de ses incidences du point de vue de la protection de l'ordre public.

C'est ainsi que lorsque l'emprisonnement restant à subir excédera huit mois, l'octroi ou la révocation d'une liberté conditionnelle, d'une suspension de peine ou d'une permission de sortir relèveront de la compétence exclusive du tribunal, tandis que les autres mesures concernant les détenus seront en principe décidées par les juges de l'application des peines.

Le projet prévoit, d'autre part, de garantir les droits de la victime et ceux du condamné ; avant de statuer, par exemple, sur une demande de libération conditionnelle d'un détenu ayant encore à purger deux ans d'emprisonnement, le tribunal entendra le rapport du juge de l'application des peines qui aura procédé à toutes les investigations utiles, consultera la commission de l'application des peines de la prison, prendra l'avis de la partie civile, recueillera les observations du procureur de la République et du chef de l'établissement pénitentiaire et entendra, enfin, la plaidoirie de l'avocat du condamné. La décision rendue pourra être frappée d'appel par le ministère public et le condamné, la chambre d'appel statuant sur les mêmes modalités.

La troisième partie du projet modifie la procédure de révision d'une condamnation pénale. Il est ainsi prévu de substituer à la production d'« éléments nouveaux de nature à établir l'innocence du condamné », la production d'éléments créant « un doute sérieux sur la culpabilité du condamné » pour déclencher la procédure de révision ; celle-ci serait déclenchée non plus par le Garde des Sceaux mais par une « cour de révision » composée comme la chambre criminelle de la Cour de cassation et aidée par une commission de magistrats.

Le projet prévoit, enfin, l'indemnisation obligatoire des personnes victimes d'une erreur judiciaire.

2° L'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation.

Un projet de loi *relatif à l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation* sera vraisemblablement débattu au Parlement au printemps prochain. Ce texte devrait permettre l'indemnisation rapide des piétons et cyclistes victimes des accidents de la circulation. Ceux-ci, constitués en très grande majorité de jeunes ou de personnes âgées, attendent actuellement de longs mois, sinon de longues années, avant d'être indemnisés *chaque fois qu'une part de responsabilité leur incombe dans le dommage qu'ils ont subi*. Cette réforme confirmerait et élargirait la jurisprudence, née d'un arrêt de la Cour de cassation (Cour de cassation - 2^e chambre civile - « Desmares », 15 juillet 1981) qui a énoncé que seule la force majeure pourrait limiter l'obligation

de réparation intégrale du conducteur d'un véhicule impliqué dans un dommage corporel survenu à un tiers.

Comme l'a souligné le Garde des Sceaux devant votre Commission, il convient néanmoins de rappeler que le piéton ou le cycliste fautifs resteraient responsables du dommage corporel occasionné par leur fait au conducteur du véhicule.

3° La réforme du Code pénal.

Un projet de refonte du Code pénal sera bientôt soumis au Parlement définissant, dans sa partie générale, une nouvelle échelle des peines et, dans sa partie spéciale, une nouvelle définition des valeurs à protéger : dignité, liberté de la personne ; protection des finances publiques, de l'épargne privée, de l'environnement, etc.

La partie du Code pénal consacrée aux personnes et aux biens serait ainsi profondément remaniée. La partie générale de l'avant-projet du Code pénal est actuellement transmise pour avis aux juridictions et aux professions judiciaires et elle devrait être définitivement adoptée par la commission de révision du Code pénal avant la fin de l'année. La révision de la partie spéciale relative aux atteintes aux personnes et aux biens est, quant à elle, en voie d'achèvement.

4° La réforme des tribunaux de commerce.

Quatrième volet d'un ensemble législatif dont les trois premiers sont constitués par le texte sur la prévention et le règlement des difficultés des entreprises, actuellement en discussion, le texte sur le règlement judiciaire et enfin le texte sur les administrateurs judiciaires, mandataires, liquidateurs et experts en diagnostics d'entreprise, un projet visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce est actuellement en cours d'élaboration à la Chancellerie. Issue d'une large consultation avec la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance et les tribunaux de commerce, la réforme reposera sur deux idées : l'institution judiciaire doit être mieux informée des réalités économiques et les tribunaux de commerce doivent être mieux armés sur le plan juridique.

Ainsi, les parquets seront davantage présents devant les tribunaux de commerce et les affaires d'entreprises en difficulté devraient être

regroupées au sein de certains tribunaux de commerce (un tribunal de commerce spécialisé par département). Sans chercher à remettre en cause l'existence des tribunaux de commerce ou de leur mode actuel de présidence, le projet aurait, par ailleurs, pour objectif de mieux associer l'Etat et les salariés au fonctionnement de ces juridictions, notamment dans les cas d'entreprises en difficulté où les intérêts commerciaux ne sont pas seuls en jeu.

5° L'éventualité d'une réforme des professions disposant d'un monopole.

Dans le cadre de réflexions concertées sur les causes structurelles de l'inflation, les pouvoirs publics envisagent un certain nombre de modifications au statut de professions juridiques et judiciaires disposant d'un monopole d'intervention et connaissant un *numerus clausus*, telles que notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, avoués, avocats au Conseil, etc.

Les représentants de toutes les professions concernées font actuellement part de leurs observations et de leurs propositions de réforme dans le sens d'une ouverture plus grande de l'accès à leur profession et d'une meilleure régulation du coût de leurs services.

Il convient de souligner que la délégation interministérielle aux fonctions libérales, dont la mission est notamment d'assurer la coordination entre les départements ministériels concernés par les problèmes de ces professions, est associée aux travaux concertés du ministère de la Justice et des autres départements concernés.

Si aucun texte n'est encore sorti des travaux et des réflexions actuellement menées, un certain nombre d'idées ont été émises concernant l'aménagement de certaines dispositions législatives et réglementaires intéressant les professions bénéficiant d'un monopole : règles d'accès, notion de vénalité des charges, aménagement des sociétés professionnelles, dispositions tarifaires...

6° La réforme des assemblées générales des tribunaux.

Depuis l'été 1981, le ministère de la Justice étudie avec les organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires un projet de réforme des assemblées générales des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance qui sont actuellement

réglementés par le Code de l'organisation judiciaire et par quatre circulaires intervenues entre 1969 et 1974. Un projet de décret — *toutes les dispositions intéressant les assemblées générales des juridictions sont de nature réglementaire* — vient d'être adopté par le Conseil d'Etat et sera publié prochainement.

Les principales innovations retenues sont les suivantes :

— en plus des deux formations actuelles, l'assemblée générale des magistrats du siège et l'assemblée des magistrats des fonctionnaires, trois autres formations pourront être réunies : l'assemblée des magistrats du siège et du parquet, l'assemblée des magistrats du parquet, l'assemblée des fonctionnaires ;

— tenue obligatoire d'au moins une assemblée annuelle dans chaque cour d'appel, chaque tribunal de grande instance et chaque tribunal d'instance pendant les heures ouvrables ;

— fixation de règles de fonctionnement communes aux différentes formations de l'assemblée générale ;

— octroi d'attributions consultatives à l'assemblée générale pour toutes les questions intéressant la vie de la juridiction : affectations, critères de répartition des dossiers, audiences, etc. ;

— octroi d'attributions de décision à l'assemblée des magistrats du siège et du parquet en matière d'habilitation des enquêteurs de personnalités et des contrôleurs judiciaires, ainsi que des associations contribuant à la mise en œuvre du travail d'intérêt général ;

— création d'une commission permanente de l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires et, dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance qui comportent au moins trois chambres, de *commissions restreintes* des assemblées de magistrats ou de fonctionnaires.

La commission permanente et les commissions restreintes devraient assister le président dans l'administration quotidienne de la juridiction et la préparation des réunions de l'assemblée générale. Magistrats et fonctionnaires pourraient ainsi, soit directement lorsqu'ils seront réunis en assemblée générale, soit par l'intermédiaire de leurs représentants dans les commissions permanentes ou restreintes, donner un avis aux chefs de juridiction sur toutes les questions intéressant l'administration et la vie quotidienne de la juridiction. On soulignera que le projet de décret ne devrait pas porter atteinte à l'idée selon laquelle il revient aux chefs de cours et de tribunaux d'animer et de coordonner l'activité de leur juridiction.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La justice traverse actuellement une crise profonde ; chacun en prend conscience, ne serait-ce qu'en constatant, chaque année, l'augmentation continue de la durée moyenne des procédures devant l'ensemble des juridictions.

De 1979 à 1982, devant les tribunaux de grande instance, la durée moyenne des affaires civiles est passée de dix mois et vingt jours à un an et quatorze jours ; celle des affaires pénales, d'un peu plus de trois mois à environ quatre mois.

Durant la même période, devant les cours d'appel, la durée moyenne des affaires civiles est passée de un an et deux mois à plus de dix-huit mois ; celle des affaires pénales, de trois mois à quatre mois et huit jours.

En ce qui concerne la Cour de cassation, la durée moyenne des affaires est passée, durant ces quatre années, au civil, d'un an et un mois à quinze mois, au pénal, de six mois et vingt-quatre jours à huit mois.

Loin de se réduire, les délais, on le voit, s'allongent d'année en année.

Le contentieux du travail — qui a doublé en trois ans — bat, quant à lui, tous les records de longévité de procédure : une simple affaire prud'homale met de douze à dix-huit mois pour être jugée par les conseils de prud'hommes ; environ trois ans pour être jugée ensuite par la chambre sociale de la cour d'appel (appel est interjeté, rappelons-le, pour 80 % des affaires) ; en cas de pourvoi en cassation, la durée de vie de la procédure peut être de sept ans, compte tenu du « surencombrement » conduisant à l'actuel « blocage » de la chambre sociale de la haute juridiction (en dix ans, cette chambre a vu le nombre des pourvois *doublé*) ; s'il y a cassation, l'affaire « rebondit » et le terme est bien évidemment encore retardé.

On assiste là, comme le souligne à juste titre le Garde des Sceaux, à un véritable « déni de justice », notamment pour tous ces justiciables, parfois au chômage, qui réclament une indemnité bien souvent minime.

Les magistrats accomplissent néanmoins un effort remarquable pour accroître le « rendement » des juridictions. Alors que leurs effectifs demeureraient quasiment constants, les magistrats des cours d'appel, par exemple, ont jugé 20.000 affaires de plus en 1982 qu'en 1979 (138.169 affaires jugées en 1979 ; 158.620 affaires jugées en 1982) ; dans le même temps, hélas ! le contentieux des cours d'appel s'accroissait (162.768 affaires nouvelles en 1979 ; 185.997 en 1982). C'est ainsi que le *total des « affaires restant à juger au 31 décembre »* est passé de 143.381, en 1979, à 210.411 en 1982.

A la Cour de cassation, ce sont près de 18.000 pourvois qui sont « en attente ».

Dans ce contexte, il faut savoir que l'effectif total de nos magistrats (entre 5.000 et 6.000) est sensiblement le même aujourd'hui que... sous le règne de Charles X.

Du premier Empire à 1958, 196 des 359 tribunaux de première instance et 842 « justices de paix » ont été supprimés sans que les nouvelles juridictions aient été convenablement équipées des moyens nécessaires.

Pour reprendre des expressions du Garde des Sceaux, le retard à combler est donc « séculaire », la situation actuelle est une « situation de détresse », et seule la mise en œuvre effective d'un « plan de sauvetage » de l'institution judiciaire pourra remédier à l'asphyxie bientôt complète de tout le système.

Dans ce contexte général extrêmement grave, le Garde des Sceaux a annoncé au mois d'avril 1983 un plan d'action pour la justice qui s'est fixé trois objectifs :

- *le renforcement des moyens des juridictions,*
- *l'amélioration du fonctionnement des cours et tribunaux,*
- *la redéfinition du contentieux soumis à la justice.*

Sur le premier objectif, on l'a vu, le plan quadriennal de renforcement des effectifs ne pourra vraisemblablement pas être réalisé puisque seuls 25 postes nouveaux de magistrats sont prévus en 1984. Il convient, néanmoins, de rappeler, que la politique de résorption des vacances dans la magistrature aura renforcé les effectifs de quelque 400 magistrats entre 1981 et 1984.

Par ailleurs, il faut espérer voir très bientôt se concrétiser les résultats de la politique d'équipement informatique des juridictions.

S'agissant du second objectif, on soulignera qu'après une large consultation, un ensemble de mesures sont intervenues ou sont appelées prochainement à intervenir pour améliorer le fonctionnement quotidien de la justice.

Ces mesures se sont inspirées des propositions de la commission dite « Daussy » qui avait été mise en place pour étudier les moyens d'alléger les procédures et d'envisager une meilleure utilisation du temps des magistrats.

Parmi les mesures d'allégement, on peut citer :

- la simplification et l'accélération de la mise en état ;
- la plus grande place accordée à la conciliation dans le cadre de l'institution judiciaire ;
- l'amélioration de la procédure de référé et le développement du référé-provision ;
- l'extension de la requête conjointe et de l'arbitrage judiciaire ;
- *l'allégement de la motivation des arrêts et des jugements ;*
- la simplification de la procédure de saisie-arrêt devant les tribunaux d'instance ;
- *le meilleur contrôle des expertises civiles ;*
- la compétence des tribunaux correctionnels pour connaître de l'action civile en cas d'acquiescement ;
- la mise en cause directe des assureurs dans les procès en responsabilité ;
- l'extension de l'enregistrement des procès-verbaux.

Ces dispositions qui ont pour objet la rationalisation de la gestion des juridictions sont intervenues ou interviendront sous forme législative (ce fut le cas pour la compétence des juridictions correctionnelles pour connaître de l'action civile en cas d'acquiescement et de la mise en cause directe des compagnies d'assurances dans les procès en responsabilité), ou par voie réglementaire ou encore administrative.

S'agissant des mesures destinées à assurer une meilleure utilisation du temps des magistrats, on précisera que certaines tendront à libérer les magistrats des tâches administratives inutiles (contrôle d'état civil) et d'autres à les dispenser de participer à certaines commissions. Des expériences sont par ailleurs en cours concernant le recours à la plaidoirie devant un seul conseiller dans certaines chambres surchargées, la décision étant rendue en collégialité.

Un groupe de travail a été, d'autre part, constitué pour définir un nouveau plan de classement des parquets ; en outre, il est prévu le regroupement des parquets des tribunaux de police ainsi que la simplification des dossiers d'information.

Le troisième objectif du plan d'action pour la justice constitue, incontestablement, l'aspect le plus original du dispositif envisagé

pour enrayer l'asphyxie de l'institution judiciaire : il ne s'agit rien de moins que d'une nouvelle définition du contentieux soumis à la justice.

Il s'avère, en effet, que toute amélioration notable du fonctionnement de notre organisation judiciaire passe nécessairement par la déjudiciarisation d'un certain nombre de contentieux.

On remarquera, à cet égard, que sur les 16 millions d'affaires dont les parquets ont été saisis en 1980, on dénombre entre 11 et 12 millions de procédures qui concernaient des infractions à la circulation routière, soit entre 70 et 75 % du total dont près de 450.000 délits, et près de 1,7 million d'affaires relatives à des infractions en matière de chèques, soit 10 % du total.

En ce qui concerne les condamnations prononcées par les juridictions de jugements pour crimes, délits ou contraventions de 5^e classe en 1978, les chiffres montrent que sur un total de 550.000, 180.000 condamnations avaient trait à la circulation routière, soit 33 %, et 50.000 concernaient les chèques, soit 9 %.

Si l'on ajoute aux condamnations pour contraventions routières de 5^e classe, les condamnations sanctionnant les contraventions des quatre premières classes, on s'aperçoit que les condamnations relatives à la route s'élèvent à quelque 70 % du total.

Compte tenu de cette situation, le Garde des Sceaux souhaite voir mettre en œuvre prochainement des solutions radicales : en premier lieu, la contraventionnalisation d'un certain nombre d'infractions délictueuses en matière de transports (défaut d'assurance, défaut de permis de conduire, etc., soit 70.000 condamnations sur les 430.000 existantes) ; ces nouvelles contraventions seraient traitées au moyen de la procédure de l'ordonnance pénale élargie ; en second lieu, le retrait du contentieux judiciaire de la plus grande partie des quatre premières classes de contraventions (notamment celles qui concernent les stationnements) qui seraient sanctionnées par des amendes administratives.

En ce qui concerne, enfin, les chèques, un nouveau système de sanctions est actuellement à l'étude afin de limiter l'intervention pénale aux seuls cas relevant manifestement de l'escroquerie.

La réalisation effective de ces réformes profondément novatrices déchargerait les juridictions pénales d'une masse de contentieux qui nuit incontestablement au traitement beaucoup plus prioritaire des affaires importantes qui préoccupent à juste titre l'opinion publique (grande criminalité, moyenne délinquance contre les personnes et les biens, délinquance financière).

Les mesures de « déjudiciarisation » qui viennent d'être évoquées ne concernent, on le voit, que le domaine pénal. En matière civile, le Garde des Sceaux s'est orienté dans trois directions :

— il s'est préoccupé, en premier lieu, du traitement du contentieux de masse, notamment dans le domaine prud'homal et immobilier : les services de la Chancellerie étudient actuellement les propositions présentées par la « Commission sur le traitement du contentieux de masse » qui s'est penchée sur tous les contentieux que l'on pouvait ainsi qualifier en raison de leur caractère répétitif ou de leur quantité ;

— la Chancellerie s'est aussi penchée sur le règlement des litiges de consommation qui fera bientôt l'objet d'un rapport d'une commission établie auprès du secrétariat d'Etat chargé de la Consommation ; cette commission s'est plus particulièrement préoccupée des possibilités qu'offrait la mise en place d'un système d'action collective tel qu'il en existe dans certains pays étrangers comme les Etats-Unis ;

— en ce qui concerne, enfin, les accidents de la circulation qui représentent une part très importante du contentieux civil, le projet de loi, que votre Rapporteur a déjà évoqué, aura pour conséquences de réduire considérablement le nombre et la durée des affaires ; ce qui allégera d'autant les juridictions civiles.

Votre commission des Lois ne peut que souhaiter voir se réaliser les différentes mesures qui viennent d'être évoquées ; elles conditionneront, en effet, le sauvetage de l'institution judiciaire.

Votre commission des Lois se demande, quant à elle, s'il ne conviendrait pas de réfléchir sur d'autres réformes éventuelles : la limitation impérative par le législateur du nombre de renvois ou encore la fixation législative de délais maxima à l'intérieur desquels les procédures devraient se terminer ; les parties étant ainsi conduites à se montrer plus diligentes et à ne plus retarder le cours des audiences. Il faut savoir, en effet, qu'en plus de l'insuffisance de l'effectif des magistrats, la *systématisation du report des affaires*, qui ne permet de retenir qu'une partie de procédures fixées pour être plaidées, est à l'origine de l'accumulation démesurée des affaires civiles restant à juger.

Ne pourrait-on pas songer, en outre, à généraliser le recours à l'arbitrage en instituant, par exemple, auprès de chaque juridiction, des commissions arbitrales qui pourraient, avec l'accord des parties, statuer sur le litige dans un bref délai et dont les décisions ne seraient susceptibles que d'un pourvoi en Cassation.

Chacun doit prendre conscience que seuls le bouleversement des habitudes et l'instauration de réformes profondes viendront à bout du mal endémique qui ronge notre justice.

Votre commission des Lois conclura sur un propos qui revient hélas, comme un leitmotiv lors de chaque examen annuel des crédits du ministère de la Justice : comment peut-on espérer faire fonctionner convenablement un service public aux fonctions si essentielles

que le traitement de tout le contentieux civil et pénal, la gestion de tout le système pénitentiaire et la bonne insertion sociale ou la réinsertion de centaines de milliers de mineurs en danger et de délinquants avec 1,056 % du budget de l'Etat !

Cette donnée élémentaire et fondamentale doit être sans cesse rappelée puisqu'il ne semble pas que les autorités de l'Etat, depuis de nombreuses années, en aient pris suffisamment conscience. La Justice n'est-elle pas un service public tout aussi essentiel que d'autres services publics qui obtiennent chaque année des crédits considérablement plus élevés que les modestes subsides qui sont annuellement reconduits à nos services et administrations judiciaires.

Prenant néanmoins en compte les efforts manifestes entrepris par une Chancellerie qui a besoin d'être défendue et soutenue dans la présente conjoncture, votre commission des Lois ne vous propose pas de rejeter les crédits du ministère de la Justice pour 1984 ; elle s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

TABLEAU

**ÉVOLUTION COMPARÉE DEPUIS 1975
DES CRÉDITS CONSACRÉS
A L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

		1975	1976	1977
Services judiciaire	Crédits votés prix courants (1)	1.008,80	1.198,84	1.365,70
	Indice d'évolution en francs courants (base 100 en 1975)	100	119	135
	Indice d'évolution en francs constants (2) (base 100 en 1975)	100	107	107
	<i>Affaires nouvelles (3) :</i>			
	Nombre d'affaires	992.098	978.388	1.031.905
	Indice d'évolution (base 100 en 1975)	100	99	104
Administration pénitentiaire	Crédits votés prix courants (1)	649,70	769,53	908,63
	Indice d'évolution en francs courants (base 100 en 1975)	100	118	140
	Indice d'évolution en francs constants (2) (base 100 en 1975)	100	106	111
	<i>Population pénale (4) :</i>			
	Effectif au 1 ^{er} janvier	26.032	29.482	30.511
	Indice d'évolution (base 100 en 1975)	100	113	117
Education surveillée	Crédits votés prix courants (1)	306,21	359,14	398,81
	Indice d'évolution en francs courants	100	117	130
	Indice d'évolution en francs constants (8)	100	105	103
	Jeunes en charge à l'éducation surveillée (5)	>	>	>
	<i>Secteur public :</i>			
	Effectif : stock au 31 décembre	31.293	31.626	32.903
	(Indice)	100	101	105
	<i>Secteur privé :</i>			
	Effectif : stock au 31 décembre (6)	50.044	93.558	94.543
	(Indice)	100	187	189
	Journées - Total jeunes majeurs et mineurs	627.847	825.467	786.604
	(Dont mineurs) (7)	(494.407)	(433.254)	(362.030)
	(Indice)	100	131	125
	Consultations (7)	4.042	2.331	1.885
(Indice)	100	58	47	
Enquêtes sociales (7)	14.968	15.633	15.807	
(Indice)	100	104	106	

(1) Dépenses ordinaires + crédits de paiement.

(2) Déflateur utilisé : indice de prix du P.I.B. non marchand.

(3) Affaires nouvelles portées devant la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance en matières civile et pénale. (N.B. : Ces chiffres ne comprennent pas les affaires nouvelles portées devant les tribunaux d'instance.)

(4) Population pénale en milieu fermé.

(5) Jeunes pris en charge sous mandat judiciaire en établissement ou service de milieu ouvert chargés de l'action éducative.

N° 1

**EN FRANCS COURANTS ET CONSTANTS
AUX SERVICES JUDICIAIRES,
ET A L'ÉDUCATION SURVEILLÉE**

(En millions de francs.)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 Projet de budget
1.598,36	1.989,71	2.425,98	2.892,61	4.035,37	4.472,74	4.485,45
158	197	240	287	400	443	484
112	128	134	140	169	»	»
1.094.402	1.151.411	1.232.153	1.222.230	1.238.396	N.C.	»
110	116	124	123	125	»	»
1.106,39	1.326,86	1.513,34	1.736,84	2.109,59	2.293,92	2.517,38
170	204	233	267	324	353	387
121	130	130	130	137	»	»
32.259	33.365	35.655	38.957	30.533	34.583	»
124	128	137	150	117	133	»
533,51	614,99	685,78	762,47	911,36	1.019,96	1.131,49
174	201	224	249	297	333	369
124	128	125	122	126	»	»
»	»	»	»	»	»	»
34.084	33.896	33.722	31.407	31.836	»	»
109	108	108	100	102	»	»
91.048	87.165	89.136	89.562	N.C.	»	»
182	174	178	179	»	»	»
784.167	771.169	726.545	759.538	759.134	»	»
(299.688)	(251.350)	(214.828)	(190.782)	(151.353)	»	»
125	123	116	121	121	»	»
1.588	1.436	1.619	1.247	N.C.	»	»
39	36	40	31	»	»	»
15.168	15.883	16.091	16.894	N.C.	»	»
101	106	107	113	»	»	»

Secteur privé :

(6) Effectif en stock au 31 décembre.

(7) Totalité des prises en charge du secteur associatif (financement, solidarité et justice).

(8) Mesures financées sur le budget de la Justice.

TABEAU
ÉVOLUTION COMPARÉE DU
ET DU BUDGET

		1975	1976	1977
P.I.B. (1)	Valeur aux prix courants (en millions de francs) .	1.452.319	1.677.973	1.884.585
	Indice d'évolution en francs courants (base 100 en 1975)	100	116	130
	Indice d'évolution en francs constants (base 100 en 1975) (2)	100	105	108
Budget de l'Etat (*)	Crédits votés aux prix courants (en millions de francs)	259.254	293.172	334.965
	Indice d'évolution en francs courants (base 100 en 1975) (3)	100	113	129
	Indice d'évolution en francs constants (base 100 en 1975)	100	101	102
Budget de la Justice	Crédits votés aux prix courants (en millions de francs) (4)	2.090	2.492	3.135
	Indice d'évolution en francs courants (base 100 en 1975)	100	119	150
	Indice d'évolution en francs constants (base 100 en 1975) (3)	100	107	119

(1) Marchand + non marchand.

(2) Déflateur : indice de prix du P.I.B. marchand + non marchand.

(3) Déflateur : indice de prix du P.I.B. non marchand.

(4) D.O. + C.P.

(*) Loi initiale.

(**) Projet de loi de finances.

Source : Comptes de la nation, 1982.

N° 2

**P.I.B., DU BUDGET DE L'ÉTAT
DE LA JUSTICE**

(En millions de francs.)

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
2.141.079	2.442.312	2.765.268	3.106.076	3.549.696	»	»
147	168	190	214	244	»	»
112	115	116	117	119	»	»
398.596	459.165	525.224	617.731	788.726	882.621	(**)
154	177	202	238	304	340	»
109	113	113	116	129	»	»
3.908	4.712	5.542	6.497	8.352	9.328	(**) 10.317
187	225	265	311	400	446	494
133	144	148	152	169	»	»

TABLEAUX N° 3

**ACTIVITÉ DE LA COUR DE CASSATION, DES COURS D'APPEL, DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE
ET DES TRIBUNAUX D'INSTANCE DE 1979 A 1982**

I. — ACTIVITÉ DE LA COUR DE CASSATION

Année	Affaires restant à juger au 1 ^{er} janvier			Affaires nouvelles			Affaires jugées			Affaires restant à juger au 31 décembre		
	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total	Civil	Pénal	Total
1979	11.967	2.663	14.630	11.836	5.042	16.878	10.502	4.694	15.196	13.301	3.011	16.312
1980	13.301	3.011	16.312	10.668	5.383	16.051	10.085	5.132	15.217	13.884	3.262	17.146
1981	13.884	3.262	17.146	11.738	5.210	16.948	11.564	5.505	17.069	14.058	2.967	17.025
1982	14.058	2.967	17.025	12.152	4.492	16.644	11.169	4.644	15.813	15.041	2.815	17.856

II. — ACTIVITÉ DES COURS D'APPEL

Année	Affaires restant à juger au 1 ^{er} janvier			Affaires nouvelles			Affaires jugées			Affaires restant à juger au 31 décembre		
	Civil (*)	Pénal	Total	Civil (*)	Pénal	Total	Civil (*)	Pénal	Total	Civil (*)	Pénal	Total
1979	104.917	13.865	118.782	105.825	56.943	162.768	84.353	53.816	138.169	126.389	16.992	143.381
1980	126.389	16.992	143.381	110.408	60.498	170.906	94.329	57.397	151.726	142.468	20.093	162.561
1981	142.468	20.093	162.561	124.752	58.327	183.079	102.884	59.722	162.606	164.336	18.698	183.034
1982	164.336	18.698	183.034	132.266	53.731	185.997	105.985	52.635	158.620	190.617	19.794	210.411

(*) Affaires civiles, commerciales, sociales, pensions.

III. — ACTIVITÉ DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Année	Affaires restant à juger au 1 ^{er} janvier			Affaires nouvelles			Affaires jugées (1)					Affaires restant à juger au 31 décembre		
	Civil (*)	Pénal	Total	Civil (*)	Pénal	Total	Civil (*)			Pénal	Total	Civil (*)	Pénal	Total
							Civil et commerc.	Autres	Total					
1979	337.713	140.381	478.094	415.394	561.345	976.739	284.849	94.596	379.445	532.198	911.643	373.662	169.528	543.190
1980	373.662	169.528	543.190	468.706	576.490	1.045.196	317.084	90.111	407.195	553.158	960.353	435.173	192.860	628.033
1981	435.173	192.860	628.033	494.775	527.428	1.022.203	364.021	91.302	455.323	547.623	1.002.946	474.625	172.665	647.290
1982	474.625	172.665	647.290	478.638	557.117	1.035.755	364.475	92.721	457.196	538.412	995.608	496.067	191.370	687.437

Civil (*) : Affaires civiles, commerciales, sociales, pensions.

(1) Pour les affaires civiles, sont distinguées d'une part, celles jugées par les tribunaux de grande instance en matière civile et pour certains d'entre eux en matière commerciale, et d'autre part, celles jugées par les tribunaux de pensions et les commissions de sécurité sociale, juridictions présidées par un magistrat du tribunal de grande instance.

IV. — ACTIVITÉ DES TRIBUNAUX D'INSTANCE (Affaires jugées.)

	1979	1980	1981	1982 (*)
A. — Civil.				
Conciliations	22.012	19.382	17.034	n.d.
Affaires jugées	308.087	298.336	328.022	330.215
Tutelles	69.785	81.940	88.718	n.d.
T.P.B.R.	5.151	5.526	5.418	5.219
A. — Total civil	405.035	405.184	423.206	n.d.
B. — Pénal.				
Ordonnances pénales	1.545.016	1.545.972	1.012.669	1.259.262
Jugements contradictoires	383.075	426.697	415.373	432.090
B. — Total pénal	1.928.091	1.972.669	1.428.042	1.691.352
Total A + B	2.333.126	2.337.853	1.851.248	n.d.

(*) Chiffres provisoires en 1982.
n.d. : non encore disponible.

TABLEAU N° 4
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS DEPUIS 1979

Catégories de juridictions	1979	1980	1981	1982	1983	Projet 1984
Cour de cassation	150	150	154	156	168	168
Cours d'appel (métropole) ..	905	950	971	992	1.039	1.049
Cours d'appel (D.O.M.)	30	30	33	33	36	36
Tribunaux de grande instance et d'instance (métropole) ..	3.910	4.087	4.111	4.133	4.232	4.254
Tribunaux de grande instance et d'instance (D.O.M.)	103	113	113	114	114	114
Juridictions des T.O.M.	43	49	42	43	49	50
Total juridictions	5.141	5.382	5.424	5.474	5.638	5.663
Administration centrale dont inspection générale (6) ...	158	158	158	158	158	158
Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes (2) ..	2	2	2	2	2	2
Total général	5.301	5.542	5.584	5.634	5.798	5.823

TABLEAU N° 5
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES
DES COURS ET TRIBUNAUX DEPUIS 1979

Catégories	1979	1980	1981	1982	1983	Projet 1984
Greffiers en chef et agents contractuels de première catégorie	1.123	1.167	1.166	1.168	1.128	1.128
Interprètes judiciaires	15	15	15	15	5	5
Secrétaires-greffiers et agents contractuels de deuxième catégorie	3.942	4.033	4.024	4.013	4.015	4.015
Personnel de bureau des ca- tégories C et D, agents contractuels des troisième, quatrième et cinquième catégories	8.521	9.212	9.212	9.130	9.127	9.127
Ouvriers professionnels	»	20	20	45	45	43
Conducteurs d'automobile ..	72	77	77	79	79	79
Personnel de service	194	220	220	221	211	213
Total	13.867	14.744	14.734	14.671	14.610	14.610

(*) Métropole + D.O.M.

TABLEAU N° 6
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES
DES CONSEILS DE PRUD'HOMMES
(Métropole et D.O.M.)

	1982	1983	Projet 1984
Greffiers en chef	256	271	271
Greffiers divisionnaires			
Premiers greffiers et greffiers	450	473	473
Personnel de bureaux de catégories C et D	983	1.022	1.022
Personnel de service	97	99	99
Total	1.786	1.865	1.865