

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, adopté par l'Assemblée Nationale,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 19

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

(1) *Cette commission est composée de:* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Dufaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale : (6^e législ.) 1933 et annexes, 1976 (annexes 29 et 30), 1980 (Tome I) et in-8°/359.

Sénat : 97 (1980-1981)

Loi de finances. — *Administration pénitentiaire - Aide judiciaire - Education surveillée - Justice - Magistrature - Tribunaux.*

SOMMAIRE

	Pages
PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS	3
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	5
CHAPITRE PREMIER : L'Administration centrale et les services communs	6
CHAPITRE II : Les services judiciaires	15
CHAPITRE III : Les services de l'éducation surveillée	25
CHAPITRE IV : Les services pénitentiaires	33
OBSERVATIONS SUR L'ARTICLE 46 du projet de loi rattaché pour son examen au budget de la Justice portant majoration des plafonds de ressources pour l'accès à l'aide judiciaire et du plafond de l'indemnité forfaitaire perçue par l'avocat en cas d'aide judiciaire totale	53
EXAMEN EN COMMISSION	55

PRESENTATION GLOBALE DES CREDITS

Le projet de budget de la Justice pour 1981 s'élève à 6 497,7 millions de francs contre 5 542 millions en 1980, soit une progression de 17,2 % (ensemble du budget de l'Etat : 16,4 %).

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(millions de francs)

	1980			1981			1981/ 1980 %
	Dépenses ordi- naires	Dépenses en capital	Total	Dépenses ordi- naires	Dépenses en capital	Total	
Administration centrale	770,5	19,3	789,9	932,7	25,1	957,8	+ 21,2
Services judiciaires	2 331,3	94,6	2 425,9	2 782,0	110,6	2 892,6	+ 19,2
Conseil d'Etat	63,7	2,7	66,4	75,1	2,1	77,3	+ 16,4
Services pénitentiaires	1 311,0	202,3	1 513,3	1 554,3	182,5	1 736,8	+ 14,7
Services de l'éducation surveillée ...	650,7	35,0	685,7	731,8	30,6	762,4	+ 11,7
Ordre de la Libération et de la Légion d'honneur	53,6		53,6	62,3		62,3	+ 16,2
Commission Informatique et liber- tés	7,2		7,2	8,3		8,3	+ 15,2

Les créations nettes d'emplois sont au nombre de 478, et bénéficient pour l'essentiel aux services pénitentiaires (354 créations nettes).

Les autorisations de programme sont inchangées par rapport à 1980 (469,9 millions de francs) et sont affectées pour près de 60 % également aux services pénitentiaires.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le projet de budget pour la Justice pour 1981 fait ressortir une progression des crédits de 17,2 % par rapport à 1980.

Cette progression porte l'augmentation des crédits de la Justice de 1977 à 1981 à 107,3 %.

Le budget de la Justice a donc plus que doublé en 4 ans.

Cet effort considérable a permis l'augmentation, durant la même période, de 127 % de ses crédits d'équipement, de 106 % de ses crédits de fonctionnement, tandis que les effectifs progressaient de 22 %.

La conjoncture économique nationale difficile que nous connaissons, entraîne pour 1981, une « pause » dans l'effort de modernisation et d'adaptation de l'appareil judiciaire au sens large du terme. Même si le Ministère de la Justice a réussi à obtenir 550 des 1 890 créations nettes d'emplois figurant au budget de l'Etat, et un taux de progression de ses crédits supérieur à celui du budget général.

La part dans le budget civil de l'Etat atteint 1,22 %.

La répartition des crédits de 1981 — inégale selon les services — aura pour effet de permettre pour certains d'entre eux (informatisation par exemple) la poursuite des efforts entrepris mais entraînera pour d'autres un retard dans les actions à mener (prévention), ou l'impossibilité d'accomplir les progrès décision espéré (jugement), ou se bornera à assurer le maintien — et difficilement — de l'acquis des dernières années (pénitentiaire).

Le présent rapport — service par service — entend souligner les progrès dont la Justice bénéficiera en 1981, comme les insuffisances dont elle souffrira.

Il veut surtout attirer l'attention sur la nécessité de redonner à la Justice la priorité qui lui a été reconnue des dernières années.

A défaut, les fonctions qui lui incombent ne pourraient plus, en effet, être assurées dans des conditions satisfaisantes, malgré l'effort consenti par les magistrats et tous ceux qui concourent à l'œuvre de Justice, et dont le dévouement, le sens du devoir, l'abnégation même se doivent d'être soulignés.

Ils constituent son honneur.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION GENERALE ET LES SERVICES COMMUNS

Les crédits proposés en faveur de l'Administration Centrale et des services communs du Ministère de la Justice passent de 789,9 millions de francs en 1980 à 957,8 millions de francs pour 1981, soit une progression de 21,2 %. Ils permettent la création nette de 47 emplois au titre des services extérieurs communs. On note en revanche qu'il n'y a aucune création nette au sein de l'administration centrale, mais de simples transformations d'emplois.

A. — L'administration centrale

Peu de novations sont à signaler à ce titre dans le budget prévu pour 1981.

On notera que 18,9 millions de francs en mesures nouvelles sont prévus pour les dépenses de matériel et de fonctionnement qu'entraîne l'automatisation du casier judiciaire national dont l'examen figure infra dans la partie C de ce chapitre.

Il est enfin procédé à la transformation de cinq emplois de personnel contractuel en emplois de personnel titulaire (attachés de l'INSEE) pour renforcer les services statistiques de la chancellerie.

Il n'apparaît pas, s'agissant de l'organisation de l'Administration Centrale, que le vœu exprimé l'année dernière par votre Rapporteur et

qui tendait à ce qu'un plus grand nombre de postes d'encadrement soit tenu par des fonctionnaires de catégorie A, lorsque cette substitution est possible, ait été, pour l'instant réalisé.

B. — Les services extérieurs communs

1. Quarante-sept créations nettes d'emplois sont prévues dans les services extérieurs communs, ainsi réparties :

— 49 emplois d'assistantes sociales et infirmières soit :

- 46 emplois dans les services pénitentiaires en milieu fermé (11 assistantes sociales, 14 infirmières) et en milieu ouvert (21 assistantes sociales).

- 3 emplois d'assistantes sociales dans les services de l'Education surveillée).

L'ensemble de ces créations nécessite l'inscription de 4,300 millions de francs en mesures nouvelles.

— compensés en partie par des transferts de 3 emplois :

- suppression d'un emploi d'attaché principal d'intendance et de deux emplois de soldats de 2^e classe.

- création d'un emploi d'attaché d'intendance de 2^e classe.

Incidence financière de cette mesure : réduction de 34 344 F des mesures nouvelles.

Ce qui donne ainsi un total net de créations d'emplois de 47.

2. Il y a lieu également de noter, mais il ne s'agit pas de créations nettes, la création de 32 emplois destinée à renforcer les antennes régionales d'équipement (attachés d'administration, agents techniques de bureau, et un ingénieur des Travaux publics de l'Etat) et de 2 emplois de direction dans les services d'inspection et de contrôle de l'Administration pénitentiaire, au titre du contrôle de gestion.

Ces créations qui nécessitent l'inscription de 2,412 millions de francs en mesures nouvelles, sont gagées par la suppression par ailleurs de 34 emplois dans les services extérieurs communs rendue possible par

la décision de ne pas étendre l'expérience des services régionaux pour l'administration de la justice et de reconvertir certains établissements d'éducation surveillée.

Les autres mesures nouvelles sont constituées par les provisions pour hausse de rémunérations (+ 6,567 millions de francs) et par des mesures d'action sociale (+ 400 000 F) notamment, *il faut remarquer l'inscription pour la première fois de 150 000 F de crédits destinés aux conseils régionaux d'action sociale qui doivent être créés chaque année.*

C. — L'aide à la gestion

Par ce terme, on entend le recours entrepris depuis un certain temps déjà par la chancellerie, à l'informatique de gestion pour aider les juridictions et les services à faire face à l'accroissement de leurs charges.

Le projet de budget pour 1981 comprend d'importantes dotations pour la poursuite et l'accélération de ce programme informatique. Aux 18,9 millions de francs — en mesures nouvelles — alloués pour les dépenses de matériel et de fonctionnement dues à l'automatisation du casier judiciaire national installé à Nantes, il convient en effet d'ajouter 5,060 millions de francs (5,140 millions en crédits de paiement) d'autorisations de programme inscrits au chapitre 56.01. Votre Rapporteur ne peut que s'en réjouir.

A cet égard, il a paru utile à votre Rapporteur de présenter un bilan des réalisations effectuées à ce jour et d'indiquer les réalisations qui devraient être effectuées en 1981.

1. *Bilan de l'équipement informatique du Ministère de la Justice*

a) *Objectifs et principes fondamentaux*

Les objectifs généraux assignés à l'informatique de gestion au Ministère de la Justice sont d'aider l'administration centrale et les services extérieurs à absorber l'accroissement de leurs charges et de con-

tribuer au maintien, parfois même à la restauration, de la qualité du service public de la Justice.

Ces objectifs généraux sont poursuivis en observant les principes fondamentaux suivants :

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

— tant au stade de leur définition que lors de leur fonctionnement, les systèmes sont sous la maîtrise de leurs utilisateurs, ce principe n'étant pas contredit par la nécessité technique et économique de concentrer les moyens d'études et certains moyens d'exploitation.

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

— ces réalisations spécifiques, adaptées à notre contexte juridique et organisationnel sans qu'aient été imitées des expériences étrangères, aboutissent à des systèmes ou à des applications spécifiques ;

— sur le plan technique, aucun type d'informatique n'est privilégié puisque sont simultanément développés des grands systèmes et des micro-ordinateurs autonomes.

b) Bilan des projets en cours

— Tenue des bureaux d'ordre des affaires pénales pour les tribunaux de grande instance de la région parisienne.

Le système de bureau d'ordre pénal en temps réel, qui a débuté en juin 1976, a été étendu à la fin de 1977 au tribunal de Paris.

Il fonctionne actuellement au profit des tribunaux de Nanterre, de Paris et de Créteil (ce dernier ayant pris sa pleine compétence au début de 1978), où sont installés plus de cent trente terminaux de saisie des données et d'interrogation. Les éditions, demandées par les terminaux, sont effectuées au Centre de Traitement de Versailles et acheminées en voiture aux greffes concernés. Ces éditions ne concernent pas, en l'état

actuel de l'application, les jugements eux-mêmes. La réalisation de cette partie très spécifique et la refonte du système d'interrogation et de saisie (bureau d'ordre proprement dit) ont conduit à repousser à 1981 son extension, initialement prévue en 1979, au tribunal de Versailles.

— Automatisation du casier judiciaire central à Nantes (personnes nées à l'étranger).

Depuis octobre 1976, le service du casier judiciaire central à Nantes, dépendant de la Chancellerie, a commencé à utiliser, au fur et à mesure de la reprise de l'historique des fiches, le système d'interrogation en temps réel du casier judiciaire au moyen d'une liaison avec l'ordinateur de Versailles. Ce système permet aujourd'hui de délivrer les bulletins « néant » du casier central ; il permettra dès cette année de gérer les fiches de condamnation et de délivrer les bulletins positifs.

La saisie de la partie des fiches concernant l'identité a été achevée dès la fin de l'année 1979 et la reprise des condamnations est en cours.

D'autre part la loi du 4 janvier 1980 a autorisé la centralisation des casiers judiciaires tenus dans les tribunaux de grande instance. Les travaux de construction du Centre national ont débuté fin juin 1980 et doivent s'achever en novembre 1981, l'ouverture du Centre étant fixée au 1^{er} janvier 1982. Si la reprise de l'historique des fiches pénales doit s'effectuer sur deux années, par contre, dès 1983 le Centre national du Casier Judiciaire sera en mesure d'éditer au profit des juridictions les extraits nécessaires à l'exécution des peines.

Elle a pour objet d'assurer l'édition des divers documents préparatoires ou consécutifs aux décisions administratives (mutation, promotion, etc.) et de permettre la consultation par le service gestionnaire des fichiers concernés.

En 1980 le fichier manuel des personnels de surveillance de l'Administration pénitentiaire a pu être abandonné au profit d'un fichier informatisé.

Implantation de micro-ordinateurs dans les juridictions de province :

La Chancellerie a entrepris de doter les juridictions de province d'importance moyenne de petits ordinateurs assurant les éditions des diverses pièces de la procédure correctionnelle, y compris certains jugements les plus répétitifs. Depuis 1978, ces équipements autonomes ont fonctionné dans les tribunaux de NEVERS, CLERMONT-FERRAND, GRENOBLE, SAINT-NAZAIRE, ORLEANS, TOURS, MULHOUSE ET BESANÇON.

Deux matériels analogues mais de marques différentes (ALVAN, SEMS) ont été retenus en concurrence pour ces premières installations ; les enseignements d'une exploitation continue prolongée ont permis de choisir le matériel définitif (ALVAN-CSEE) pour la poursuite de ces implantations, un marché de 50 micro-ordinateurs a été passé en 1979 auprès de ce constructeur.

2. Perspectives d'orientation et de réalisation en 1981

Dans la mesure des disponibilités, la Chancellerie s'efforcera d'effectuer les études qu'appellent les vastes besoins d'automatisation qui restent à satisfaire dans l'institution judiciaire.

a) Achèvement des actions engagées

+ applications dont l'exploitation est assurée par l'ordinateur de Versailles :

— achèvement de l'automatisation du casier judiciaire central à Nantes ;

— extension du système de bureau d'ordre pénal aux derniers tribunaux de la région parisienne EVRY, BOBIGNY, PONTOISE, VERSAILLES ;

— extension de la gestion automatisée du personnel aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

+ Systèmes autonomes :

— poursuite des implantations de micro-ordinateurs dans les greffes des juridictions de province prononçant plus de 2 500 jugements correctionnels par an.

— installation d'équipements de bureautique (traitement de textes) dans les petites juridictions, ce matériel devrait en raison de la souplesse de son fonctionnement, connaître un développement important.

**b) *Evolution des systèmes développés
et lancement d'études et de réalisations nouvelles***

Analyse et début de réalisation de la gestion de l'exécution des peines pour les T.G.I., de la région parisienne bénéficiant déjà d'un bureau d'ordre automatisé pénal.

Analyse et début de réalisation d'un bureau d'ordre civil pour la cour d'appel de Paris.

Analyse d'un réseau reliant les prisons, les directions régionales de l'administration pénitentiaire et l'administration centrale du Ministère de la Justice afin d'automatiser la comptabilité des établissements, des directions régionales et de la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (R.I.E.P.) ainsi que la gestion d'un fichier des détenus.

Analyse de la réalisation de la comptabilité sur une direction régionale.

CHAPITRE II

LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits affectés pour 1981 aux services judiciaires se montent à 2 892,60 millions de francs contre 2 425,97 millions en 1980, soit une progression de 19,2 % de même ordre que celle constatée au cours de l'exercice précédent.

Ils sont destinés essentiellement :

- à la création et à des transformations d'emplois,
- à l'amélioration du fonctionnement matériel des juridictions et de la situation matérielle des personnels.

Mais l'augmentation de ces moyens sera insuffisante pour faire face à l'accroissement, encore plus grand, des tâches de la justice.

A. — L'augmentation des affaires

L'année judiciaire 1979 s'est clôturée par un nombre d'affaires restant à juger (toutes juridictions confondues mais hors tribunaux d'instance) en accroissement de 15 % sur le chiffre de 1978 (qui lui-même était en augmentation de 11,4 % sur 1977).

De 612.511 au 31 décembre 1978, elles étaient en effet de 704.103 au 31 décembre 1979.

Et pourtant ce n'est pas faute pour les juridictions d'avoir augmenté leur activité. En effet de 1973 à 1979 inclus, le nombre des affaires *jugées* a plus que triplé en passant de 1.888.449 affaires à 6.155.460.

Cet engorgement du prétoire s'explique donc par une progression plus rapide encore des affaires reçues.

Cela n'est pas sans avoir une incidence sur la durée des instances. Celle-ci est de 25 mois en moyenne pour les affaires civiles de droit commun et de 6 à 12 mois (selon qu'il y a ou non détenus) pour les affaires pénales portées devant la Cour de cassation. Quant aux affaires civiles portées devant les Cours d'appel, tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, la durée moyenne est respectivement de 13 mois, 10 à 11 mois et 3 à 4 mois.

Il est vrai qu'un tel allongement de la durée des instances n'est pas toujours à mettre au compte de l'engorgement des juridictions mais incombe aussi aux auxiliaires de justice qui ont pour certains une fâcheuse tendance à oublier leur rôle de conseil, participent peu aux procédures de mise en état et abusent parfois des demandes de renvois.

Il n'en demeure pas moins que si certaines mesures tendant à éviter les recours abusifs ou à favoriser des procédures de règlement non juridictionnelles peuvent et doivent être mises en œuvre, le remède essentiel à cette crise réside dans l'augmentation des magistrats.

B. — L'insuffisance des effectifs de magistrats

Après les efforts réalisés en 1979 et 1980, le projet de budget pour 1981 se caractérise par un plus faible nombre d'emplois créés. *

Cinquante postes de magistrats sont créés (4 à la Cour de Cassation, 22 dans les Cours d'Appel et 24 dans les Tribunaux de Grande Instance). Ces créations sont rendues possibles en partie par des mesures de régularisation touchant des postes de magistrat dans des juridictions d'Outre-Mer (Djibouti par exemple) devenus sans objet.

En 1975, un groupe de travail composé de hauts magistrats avait fixé à 500 le nombre des emplois de magistrats qui devaient être créés au cours des cinq années à venir.

Or, fin 1980, c'est 312 emplois qui auront été créés. Il en manquerait donc encore, si l'on veut s'en tenir aux conclusions de ce groupe, 188.

A cet égard, la comparaison de la progression du nombre des magistrats dans les juridictions avec celle des affaires nouvelles est particulièrement éclairante (voir graphiques pages suivantes).

En outre, à cette insuffisance en nombre des magistrats viennent se greffer différents problèmes que votre rapporteur avait déjà soulignés l'année précédente ; le **déséquilibre de la pyramide des âges** caractérisé par la pénurie de juges de la tranche d'âge 40/50 ans — ce qui le conduit une fois encore à réaffirmer la nécessité du recrutement extérieur —, la **féminisation accrue du corps**, la **trop grande mobilité des magistrats** fréquemment dénoncée par les chefs de Cour comme l'une des principales causes de désorganisation des juridictions, etc.

C. — Les autres mesures nouvelles prévues pour 1981

Celles afférentes à une modification de l'activité ou de l'organisation des services comprennent :

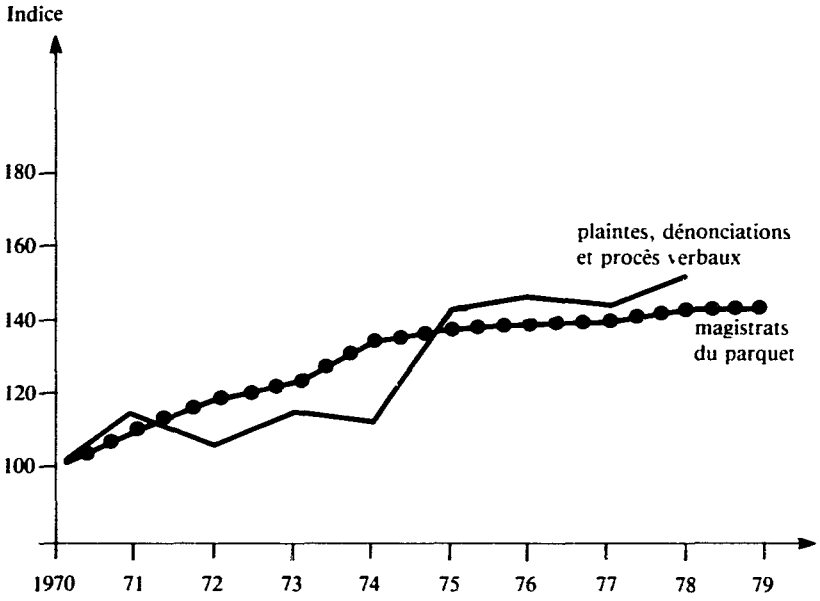
— des transformations d'emplois pour la création de 14 chambres supplémentaires dans les tribunaux de grande instance (120 emplois) et la création d'une Cour d'appel à Papeete (6 emplois) ;

— des crédits supplémentaires (+ 9,85 millions de francs) pour le fonctionnement des juridictions ;

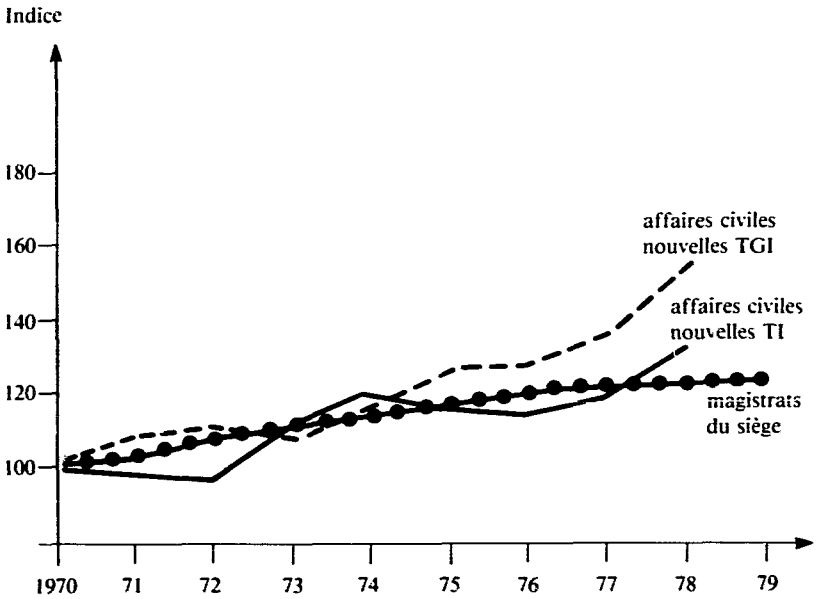
— la subvention à l'Ecole nationale de la magistrature en progression de 8,29 millions de francs.

Quant aux *mesures nouvelles* intéressant la situation des personnels qui s'élèvent à + 81,528 millions, elles sont constituées pour l'essentiel par une provision pour hausse des rémunérations.

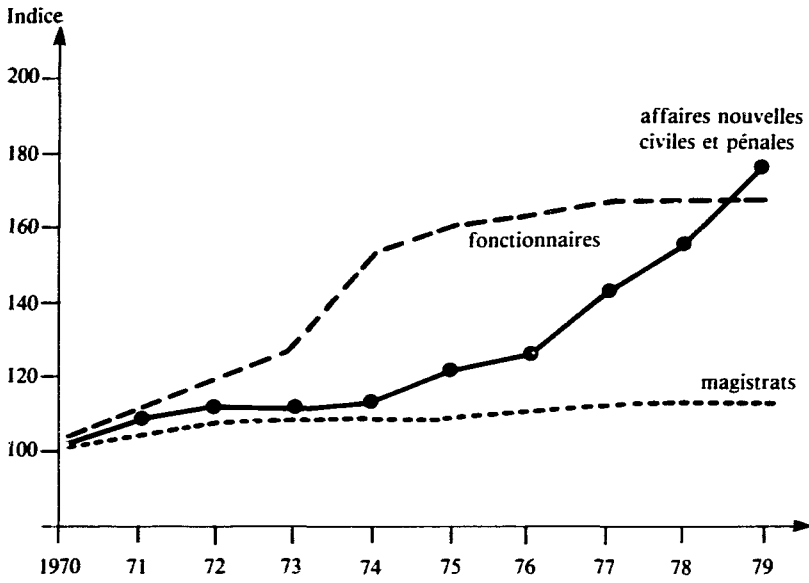
TRIBUNAUX (magistrats du parquet)



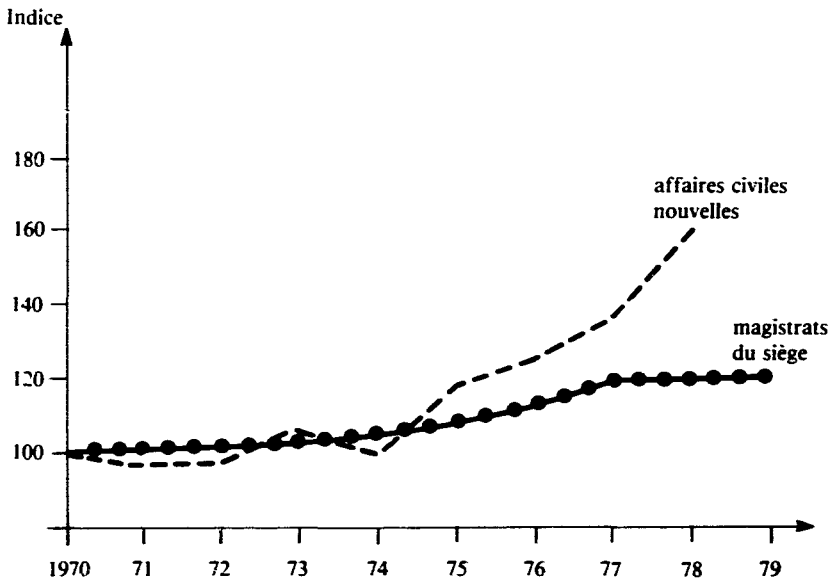
TRIBUNAUX (magistrats du siège)



COUR DE CASSATION (magistrats et fonctionnaires)



COURS D'APPEL (magistrats du siège)



Enfin, on note également l'augmentation des crédits affectés à l'aide judiciaire (voir l'article 46) et au fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat. Celui-ci bénéficiera de crédits pour un montant total de 90,281 millions en progression de 34,2 % par rapport à 1980.

D. — Les crédits d'entretien

Actuellement et dans l'attente du vote et de l'entrée en vigueur de la loi sur le développement des collectivités locales, les dépenses de gros entretien et de fonctionnement des bâtiments judiciaires sont à la charge de leurs propriétaires.

Dès lors :

— les bâtiments de la Cour de cassation, de la Cour de sûreté de l'Etat, des Cours d'appel et ceux de l'ensemble des juridictions d'ALSACE-LORRAINE et des TOM sont à la charge de l'Etat :

— en revanche (exception faite de l'ALSACE-LORRAINE) la charge de l'entretien des tribunaux de grande instance incombe aux départements, celle des tribunaux d'instance et des conseils de Prud'hommes aux communes.

Les crédits affectés à l'entretien des bâtiments judiciaires et au fonctionnement (chapitres 34-12 et 35-11) d'un montant total de 37,357 millions sont en progression de 19 % sur les crédits inscrits en 1980.

Mais le projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales prévoit le transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance.

Sur la base d'une enquête réalisée à partir des comptes administratifs départementaux de 1977, le coût actualisé du transfert a été estimé pour l'année 1981 à 479,6 MF.

Ce montant inclut, outre les dépenses de fonctionnement courant (matériel), le coût des personnels mis à la disposition des tribunaux par les collectivités locales qu'une enquête réalisée directement auprès des juridictions a permis de chiffrer, pour l'année 1977, à 1 712 agents dont 1 269 étaient employés à temps complet.

Ce montant est exclusif des dépenses d'investissement immobilier (grosses réparations, aménagement et équipement des bâtiments judiciaires, acquisitions foncières et immobilières) de même que de l'incidence de la prise en charge des annuités des emprunts contractés en ces matières par les collectivités locales.

L'enquête mentionnée ci-dessus a également permis de chiffrer la part des dépenses supportées en propre par les communes pour le fonctionnement des tribunaux d'instance : 12,4 MF en 1977 actualisés à 17,5 MF en 1981.

E. — Les crédits d'équipement

Ils se répartissent entre les crédits affectés aux investissements directement exécutés par l'Etat (chapitres 57-10 et 57-11) et les subventions aux investissements réalisés par les collectivités locales (chapitre 67-10).

Au titre des premiers, si on excepte les crédits destinés à des travaux de grosses réparations sur des logements de fonction, 79 millions de francs (soit + 30,3 %) dont 3 millions au titre du FAC, sont prévus pour 1981.

Ont été poursuivies en 1980 les principales opérations suivantes :

- surélévation de l'aile centrale de la cour d'appel de PARIS ;
- construction d'un pavillon pour les services du premier président et d'un restaurant judiciaire à la cour d'appel de VERSAILLES ;
- réaménagement fonctionnel et mise en conformité des bâtiments judiciaires aux directives relatives à la sécurité et aux économies d'énergie :

- école des greffes de DIJON.

Ont été engagées en 1980, les principales opérations suivantes :

- la construction du centre national du casier judiciaire à Nantes (40 MF) et la nouvelle cour d'appel de REIMS (22 MF) ;
- l'aménagement des 12^e, 13^e et 20^e chambres de la cour d'appel de PARIS ;
- la reprise des installations téléphoniques de la cour d'appel de ROUEN ;

- la restructuration de la cour d'appel de NIMES ;
- le ravalement des façades de la cour d'appel de BORDEAUX ;
- la dernière tranche des travaux du transfert rue Ferrus d'une partie du tribunal de grande instance de PARIS ;
- la surélévation du palais de justice de MULHOUSE ;
- l'extension de la cour d'appel de NANCY.

En 1981 sont envisagés les programmes ci-après :

- reconstruction de l'immeuble de la cour de l'horloge au Ministère ;
- acquisition du terrain pour le futur palais de justice de LYON ;
- achat et aménagement d'un centre d'archives pour la région parisienne ;
- poursuite du ravalement des façades des palais de justice de PARIS, RENNES, BORDEAUX :
- deuxième tranche de l'extension de la cour d'appel de NANCY ;
- aménagement et entresollement de la cour d'appel de BASTIA.

En ce qui concerne les subventions d'investissements aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires, la dotation du chapitre 67-10 s'élève à 76,7 millions de francs en autorisations de programme et à 50 millions en crédits de paiement (contre respectivement 72,8 millions et 44,9 millions en 1980).

En 1980, ces crédits ont permis de subventionner :

- la construction de la cité judiciaire de VILLEFRANCHE-SUR-SAÔNE ;
- la construction d'un nouveau palais de justice à ISSOUDUN ;
- le relogement des tribunaux d'instance, de commerce et conseil de prud'hommes de CHALON-SUR-SAÔNE ;
- l'extension du palais de justice de BONNEVILLE ;
- l'acquisition du terrain d'assiette de la future cité judiciaire de DIJON :
- une première tranche d'acquisition des terrains d'emprise de la future cité judiciaire de LYON.

En outre ont été subventionnées des opérations concernant les conseils de prud'hommes, soit qu'ils aient été créés dans le cadre de la réforme prud'homale de la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979, soit qu'ils aient dû disposer de locaux plus importants que ceux qui étaient les leurs compte tenu de leur compétence nouvelle.

En 1981 et si les collectivités locales intéressées confirment leurs intentions, le concours financier de l'Etat pourrait être apporté entre autres opérations à :

- l'extension du palais de justice de VERSAILLES (2^e tranche) ;
- la construction des cités judiciaires de RENNES, DRAGUIGNAN et SAINT-DENIS de la REUNION ;
- l'extension du palais de justice de LA ROCHELLE (1^{re} tranche) :
- au relogement de certains services judiciaires de PONTOISE et NEVERS.

Les opérations d'investissement concernant les juridictions du premier degré avaient tout d'abord connu un certain ralentissement du fait de l'éventualité du transfert à l'Etat des charges de la justice.

C'est pourquoi afin d'éviter le freinage des investissements dans l'attente du vote de la loi, il a été décidé, sur la proposition de la Commission des lois du SENAT, que l'Etat prendrait en charge à compter de l'entrée en vigueur du chapitre justice de la loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, les annuités restant à courir des emprunts contractés par les collectivités locales.

Cette disposition a été portée à la connaissance des collectivités locales concernées et la plupart d'entre elles, bien que ce texte n'ait pas été voté par l'Assemblée Nationale, ont effectivement repris en compte des opérations qui avaient été ajournées ou décidé d'en engager de nouvelles.

Selon les premiers renseignements dont dispose la Chancellerie, le montant des annuités qui seraient à rembourser atteindrait annuellement, pour les proches exercices à venir, au minimum 100 MF.

Par ailleurs, le taux de subvention a été généralement ces dernières années de 30 %, taux maximum autorisé.

Il apparaît qu'au total les crédits affectés en 1981 aux services judiciaires ne leur permettra pas de remplir efficacement leurs missions.

Ainsi, on constate, que tous magistrats du siège confondus, un magistrat juge au seul civil,

- 125 affaires à CAEN,
- 142 à SAINT-ETIENNE,
- 154 à LIMOGES,
- 159 à BESANÇON,
- 172 à NANTES,
- 181 à DIJON,
- 183 à RENNES,
- 223 à LORIENT,
- 277 à BREST.

A ces affaires s'ajoutent le criminel et les commissions diverses.

Sans nier l'effort accompli lors des années précédentes pour accroître le nombre des magistrats, force est de constater que l'effectif budgétaire ne correspond pas aux effectifs réels nécessaires.

162 postes n'étaient pas pourvus dans les tribunaux fin 1980.

Le problème des départs en retraite qui revêtira dans 3 ans sa véritable ampleur ne peut donc qu'inquiéter très sérieusement.

CHAPITRE III

L'EDUCATION SURVEILLEE

Les crédits affectés à cette action en 1981 s'élèvent à 762,4 millions de francs, contre 685,7 millions de francs en 1980, soit une progression globale de 11,7 %.

Mais en réalité, seules progressent les dépenses ordinaires, en effet les dépenses en capital stagnent.

Cette année encore, les services de l'Education surveillée ne recevront pas les dotations qui leur seraient nécessaires pour mener à bien leur tâches. Si, ici et là, quelques progrès ont été réalisés, ils sont de bien faible ampleur par rapport à l'augmentation de la délinquance juvénile.

I. — LA DELINQUANCE ET L'INADAPTATION JUVENILES, L'ACTION EDUCATIVE

A. — L'évolution récente de la délinquance et du nombre des mineurs pris en charge

1. *La délinquance*

Les statistiques d'activités des juridictions de l'enfance pour les années 1978 et 1979 n'étant pas encore disponibles votre Rapporteur ne peut malheureusement indiquer ici que celles relatives à l'évolution observée de 1973 à 1977.

Globalement, le nombre des infractions retenues en jugement est passé de 50 916 en 1973 à 61 936 en 1977 soit une progression de 21,6 %. Pour cette année 1977, ce chiffre de 61 936 est constitué à 96,8 % par des délits, à 3 % par des contraventions et à 0,12 % par des crimes.

La répartition par nature des infractions révèle de 1973 à 1977 :

- un accroissement de 20 % du nombre des infractions contre les biens (45 458 en 1977 soit 73,4 % des infractions) ;
- une forte diminution (40 %) des infractions contre les mœurs (482 en 1977) ;
- une importante progression (40 %) des infractions à la législation sur les stupéfiants (614 en 1977).

La répartition par âge est la suivante en 1977 :

- moins de 13 ans : 5 % ;
- de 13 à 16 ans : 35 % ;
- de 16 à 18 ans : 60 %.

Le pourcentage de filles délinquantes est de 10 % (inchangé par rapport à 1973).

2. L'évolution du nombre des mineurs pris en charge par les services de l'éducation surveillée

En 1978, 171 469 mineurs ont été suivis par les services et établissements relevant de la direction de l'Education surveillée ou soumis à son contrôle, ce qui représente un chiffre à peu près comparable à celui de 1977. Mais il faut préciser que ce montant ne prend pas en compte les examens d'orientation et les consultations réalisées par les services spécialisés auprès des tribunaux.

La répartition entre le milieu ouvert et l'hébergement, et entre le secteur public et le secteur privé est donnée par les tableaux ci-après :

ACTIVITE DU SECTEUR PUBLIC

Mineurs pris en charge	1977	1978
Par les structures d'hébergement :		
— dépôt près la préfecture de police	1.403	1.323
— maisons d'arrêt (Fresnes et Lyon)	316	304
— centres d'observation, institution spéciale d'éducation surveillée et internat professionnel d'éducation surveillée ..	3.740	4.376
— foyers	3.540	4.032
Par les services de milieu ouvert :		
— services d'observation et d'action éducative	14.711	17.414
— services de liberté surveillée	30.625	30.060
Total	54.335	57.559

ACTIVITE DU SECTEUR PRIVE

Pour les structures d'hébergement (établissements)	23.712	22.030
Pour les services de milieu ouvert :		
— services d'observation en milieu ouvert (ou S.O.A.E.) ..	6.464	6.681
— services d'action éducative en milieu ouvert	79.121	79.212
Service de placements familiaux	6.394	5.983
Total	115.151	113.906

On constate donc une montée de la délinquance juvénile qui justifie une politique de prévention bien coordonnée.

Or à cet égard, votre rapporteur ne peut qu'exprimer à nouveau les observations qu'il formulait l'an dernier sur la **collaboration à mettre en œuvre entre les activités du secteur public et celles du secteur privé, sur la nécessité de revoir l'aide financière accordée au secteur privé par la voie du conventionnement, sur le manque de concertation enfin entre les différents ministères intéressés à cette politique de prévention.**

B. — Evolution des effectifs de personnel

Elle est retracée dans le tableau ci-dessous :

	1976	1977	1978	1979	1980
Délégués régionaux	7	7	9	9	9
Directeur C.F.R.E.S.	1	1	1	1	1
Directeur E.N.F.P.E.S.	1	1	1	1	1
Personnel d'éducation	2 579	2 694	2 379	2 824	2 892
Personnel d'intendance	206	220	221	232	240
Pel. de form. profes.	304	304	304	303	311
Personnel de bureau	421	432	445	469	487
Personnel de service	748	800	836	867	901
Psychologues	128	130	144	151	156
Conducteurs auto.	70	70	76	80	85
Pel. de recherche	42	44	54	59	61
	4 507	4 703	4 830	4 996	5 144

Le rapport numérique éducateurs/jeunes pris en charge dans le secteur ouvert s'est certes **amélioré** puisque de 1 éducateur pour 83,09 jeunes en 1975, il est passé à 1 pour 58,10 en 1978 et était de 1 pour 55,45 jeunes en 1980.

Mais ce progrès reste encore beaucoup trop insuffisant pour permettre une politique de prévention véritablement efficace.

Le nombre des créations d'emplois prévues au budget de 1981, s'il n'est pas négligeable puisqu'il est de 75 dont 42 au titre du seul personnel d'éducation, ne saurait nuancer cette appréciation.

Par ailleurs, on note qu'aucun effort n'est fait pour améliorer les possibilités de déplacement des éducateurs, le chapitre 34-31 articles 10 et 20, sur lequel sont inscrits les frais de déplacement diminue de 5,3 % par rapport à 1980 et contrairement à ce qu'affirme la chancellerie on

ne saurait dire que cette réduction est compensée par l'augmentation en mesures nouvelles du chapitre 34-92 article 41 consacré à l'achat et à l'entretien du parc automobile de l'éducation surveillée.

II. — LES STRUCTURES EDUCATIVES

A. — Les équipements de base

Il n'est pas inutile de rappeler tout d'abord en quoi consiste un équipement de base. Il comprend :

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

— un service d'observation et d'éducation en milieu ouvert rattaché à la consultation et un service de liberté surveillée destinés à mener une action éducative à l'égard des jeunes délinquants ou en danger laissés dans leur milieu naturel de vie ;

— un foyer d'action éducative permettant :

- de recevoir en urgence, dans quelques chambres d'accueil, des mineurs ou des jeunes majeurs en vue d'une observation qui conduise à dégager la solution éducative la plus appropriée pour chacun d'entre eux,

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

L'équipement de base peut comporter plusieurs foyers d'action éducative, notamment lorsqu'il est nécessaire de diversifier les modes de prises en charge en fonction de l'âge des mineurs, de ceux qui sont d'âge scolaire en particulier.

En outre, il est nécessaire d'implanter, sous forme d'appartements, des structures légères destinées à des jeunes qu'il convient d'acheminer vers une complète autonomie ou dont la personnalité ne saurait s'accommoder d'une rééducation en collectivité.

Il y a lieu de souligner également que, pour répondre aux besoins des juridictions importantes, un seul équipement de base ne saurait être suffisant. Le programme d'équipement de l'éducation surveillée prévoit donc la création d'un tel équipement par secteur d'intervention de ces juridictions.

Cela rappelé, il reste à faire le point de la situation actuelle, et de ce que permettra le budget 1981.

B. — Bilan 1980 et mesures inscrites au budget pour 1981

On constate que peu aura été fait en 1980 pour augmenter le nombre des équipements de base.

En effet sur les 125 tribunaux pour enfants existant :

— cinquante-cinq (soit le même chiffre qu'en 1979) sont dotés d'un équipement de base complet ;

— vingt-neuf (contre vingt-six en 1979) sont partiellement équipés, dont :

+ 6 ne disposent ni d'un foyer, ni de service de consultation mais peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort ;

+ 21 ne disposent que d'un service de consultation ;

+ 2 ne disposent que d'un foyer ;

— quarante et un (au lieu de quarante-trois en 1979) sont totalement dépourvus d'équipement de base, même partiel.

On constate dès lors que beaucoup reste encore à faire.

III. — LE PROGRAMME D'EQUIPEMENT

Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (projet)
Autorisations de programme votées	27.550	27.510	27.500	37.000	37.000	37.000
Autorisations de programme affectées	26.645	27.550	20.456	25.455	(a)26.460	
Crédits de paiement votés	25.540	8.950	30.500	35.937	35.000	36.000
Crédits de paiement consommés	24.467	24.391	28 088	20.979	(a)27.710	

(a) au 1^{er} juillet 1980.

On remarque qu'après l'important effort de l'année 1979, les dotations de l'année 1981 **stagnent** par rapport à celles de 1980, qui elles-mêmes étaient identiques à celles de l'année 1980.

Les réalisations effectuées en 1980 sont les suivantes :

— aménagement de structures acquises : DIEPPE, MEAUX, MALAKOFF, AMIENS ;

— restructuration d'établissements existants : CATS (Palais de Justice), BURES SUR YVETTE, BRE COURT, SAINT-BRICE, MONTOY FLANVILLE,

— travaux de mise en conformité : SPOIR, EMANCE,

— travaux de grosses réparations : BAR-LE-DUC, SAINT-BIEZ EN BELIN, BRIGNOLES, FLERS-LES-LILLE,

— acquisition de structures nouvelles : AMIENS, COLMAR, VANNES, CHAUMONT, TOULON.

Les crédits prévus pour 1981 seront utilisés pour le financement d'acquisitions nouvelles à MONTBELIARD, pour l'aménagement des structures récemment acquises (GRASSE, CHALON SUR SAÔNE, VANNES, ISSOIRE), et pour la modernisation d'établissements anciens (SAVIGNY SUR ORGE, NEUFCHATEAU, FAY-LES-NEMOURS, SAINT-BIEZ EN BELIN, SPOIR).

*

* *

Ainsi donc l'Education surveillée, une nouvelle fois ne recevra pas les moyens nécessaires à réaliser une politique de prévention véritablement efficace. On aurait pu croire que l'effort entrepris dans le budget pour 1979 aurait été poursuivi, mais le budget pour 1980 et celui pour 1981 montrent qu'il n'en est rien.

La progression de la délinquance juvénile exige une politique beaucoup plus hardie.

CHAPITRE IV

LES SERVICES PENITENTIAIRES

Dans le rapport de synthèse de la consultation des cours d'appel effectuée au cours du premier trimestre 1979 dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, nombre d'observations ont trait à l'administration pénitentiaire. Notamment devant la carence en personnels de surveillance et d'encadrement, certaines cours sans remettre en question l'utilité ou la nécessité en soi de la prison, doutent très fortement de son efficacité.

Il est de fait que les effectifs de personnels et les efforts d'équipements n'ont pas suivi en proportion l'augmentation de la population pénale.

A. — Evolution de la population pénale

1. Un net accroissement de la population pénale et notamment de la population féminine

Au 1^{er} janvier 1980, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de la métropole et des départements et territoires d'outre-mer, 37 061 détenus étaient incarcérés.

La population pénale totale était au 1^{er} janvier 1979 de 34 581 détenus. L'augmentation de cette population a donc été, en une année, de 7,18 % (contre 3,2 % de 1978 à 1979).

Le tableau ci-après établit une répartition par sexe et catégorie de la population pénale métropolitaine au 1^{er} janvier de chaque année depuis 1976.

	Hommes		Femmes		Total
	Prévenus	Condamnés (1)	Prévenues	Condamnées (1)	
1 ^{er} janvier 1976	12.396	16.363	429	294	29.482
1 ^{er} janvier 1977	12.569	17.091	496	355	30.511
1 ^{er} janvier 1978	11.575	19.714	514	456	32.259
1 ^{er} janvier 1979	11.805	20.259	524	457	33.315
1 ^{er} janvier 1980	13.493	21.041	619	502	35.655

(1) Y compris les détenus purgeant une contrainte par corps.

On notera que la population pénale féminine (1 121 détenues), qui représente environ 3 % de la population pénale totale, a vu ses effectifs augmenter de 55 % depuis le 1^{er} janvier 1976.

Si toutes les catégories de détenus sont concernées par l'augmentation générale de la population pénale, les hausses les plus marquées se manifestent, en l'absence de toute commutation de peine depuis 1976, dans la catégorie des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité ainsi que dans celle des condamnées à une peine de réclusion criminelle de 5 à 20 ans et d'emprisonnement supérieure à 3 ans.

Plus de 50 % des infractions ayant entraîné une condamnation sont des vols, 9 % des viols ou affaires de mœurs, 8 % des meurtres, 7 % des escroqueries, abus de confiance ou recel et 6 % des coups et blessures volontaires.

2. Une population jeune au sein de laquelle la proportion de ceux issus de milieux défavorisés est nettement supérieure à la moyenne nationale, 33 % des condamnés ont moins de 25 ans, cette proportion atteignant 45 % environ pour les prévenus.

On constate cependant sur ces cinq dernières années un certain vieillissement de la population pénale, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**REPARTITION DES CONDAMNES PAR AGE
(METROPOLE)**

	1 ^{er} janvier 1976		1 ^{er} janvier 1980	
	Nombre	%	Nombre	%
16 à 18 ans	148	0,9	160	0,8
18 à 21 ans	1 922	11,7	1 985	10,2
21 à 25 ans	4 270	26	4 440	22,8
25 à 30 ans	3 837	23,4	4 603	23,7
30 à 50 ans	5 438	33,2	7 248	37,3
plus de 50 ans	749	4,5	980	5,04

Les enquêtes menées par le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires font apparaître, en ce qui concerne la situation sociale de la population pénale, les résultats suivants :

a) En 1977, dans la région parisienne, au moment de l'arrestation, 35 % des détenus étaient sans profession.

La moitié de ceux qui exerçaient une profession étaient ouvriers (52 %), 18 % étaient employés, 10 % patrons du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, 10 % faisaient partie du personnel de service et 0,48 % appartenaient à une profession libérale ou étaient cadres supérieurs.

b) En ce qui concerne les ressources, quatre niveaux de rémunérations montrent des différences sensibles entre les détenus et la population libre. En effet, 42 % des détenus (pour 34 % de la population française) percevaient en 1976, moins de 2 000 F par mois. Par contre, 13,5 % des détenus se situent dans la tranche des 3 000 à 5 000 F au lieu de 21,5 % de la population française. Enfin, si 7 % des Français percevaient plus de 5 000 F par mois, 3,6 % seulement des détenus dépassent ce seuil.

c) Un détenu sur dix est illettré. La moitié des détenus ne sont titulaires d'aucun diplôme scolaire. Parmi les diplômés, 72 % ont réussi les épreuves du certificat d'études primaires, 16 % et 6 % sont titulaires du brevet et du baccalauréat.

En ce qui concerne la formation professionnelle 30 % des détenus n'en ont reçu aucune, la moitié de ceux qui en ont reçu une ne sont titulaires d'aucun diplôme, les 50 % restants ont passé avec succès soit les épreuves du certificat d'études, soit celles d'un diplôme équivalent.

B. — La condition du détenu

1. La répartition des condamnés entre les différents établissements

En application de la législation et de la réglementation actuelles, la répartition des condamnés entre les différents établissements pour peines est fondée, d'une part, sur la situation pénale et, d'autre part, sur la personnalité des détenus.

Ainsi :

— les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement (reliquat inférieur à un an lorsque la peine devient définitive) sont écroués dans les maisons d'arrêt ;

— les condamnés dont le reliquat de peine est supérieur à un an lorsque la condamnation devient définitive sont dirigés sur les établissements affectés à l'exécution des longues peines, soit par décision ministérielle directe (5417 notices d'orientation ont été reçues en 1979), soit après observation au centre national d'orientation de Fresnes (568 décisions ont été prises par le centre national d'orientation en 1979).

Ces établissements comprennent des maisons centrales et des centres de détention suivant la répartition instaurée par le décret du 23 mai 1975 instituant une nouvelle diversification des établissements pénitentiaires.

Les condamnés qui apparaissent dangereux sont affectés dans les maisons centrales. Le régime de ces établissements est en effet principalement axé sur la sécurité. Il existe en outre des établissements ou quartiers de sécurité renforcée où le régime est identique à celui des maisons centrales sous réserve de mesures particulières de sécurité adaptées à la plus grande dangerosité des détenus qui y sont incarcérés.

Dans les centres de détention le régime est plus libéral et essentiellement orienté vers la réinsertion sociale. Ce sont donc les condamnés paraissant aptes à bénéficier d'un tel régime qui sont affectés dans ces centres.

Enfin, pour répondre à certains besoins particuliers, des établissements spécialisés ont été maintenus pour détenus malades et psychopathes. S'agissant des condamnés à la tutelle pénale, il est apparu en pratique que le manque de structures appropriées, tant dans le milieu fermé que dans le milieu ouvert, en faveur de ces détenus qui, plus que d'autres, nécessitaient une prise en charge poussée ainsi que le petit nombre de ces derniers ne permettaient pas, eu égard aux besoins qui existaient par ailleurs, de les faire bénéficier d'un régime de détention adapté à leur statut particulier.

C'est dans ces conditions qu'il a semblé préférable de réduire la spécialisation des établissements réservés à l'exécution de la tutelle pénale et de répartir les détenus subissant cette peine dans les différents établissements pénitentiaires.

Cette solution destinée à faciliter leur réinsertion sociale grâce à un encadrement socio-éducatif plus développé va d'ailleurs dans le sens des propositions de la commission de révision du code pénal qui, dans son avant-projet définitif, a abandonné le principe de mesures particulières à l'encontre des multirécidivistes.

La nature du délit ne peut donc à elle seule déterminer l'affectation et les critères retenus sont essentiellement fondés sur la longueur de la peine prononcée, les antécédents judiciaires ainsi que sur la personnalité de l'auteur de l'infraction et son comportement en détention.

Au 1^{er} avril 1980, la répartition des condamnés était la suivante :

	Maisons d'arrêt	Centres de détention	Maisons centrales	Etablissements ou quartiers de sécurité renforcée	Etablissements spécialisés
Nombre	14.988	3.619	2.339	53	894
(pourcentage) ...	(68,5 %)	(16,5 %)	(10,6 %)	(0,2 %)	(4 %)

A cet égard, compte tenu des controverses qui se sont élevées ces dernières années à propos des quartiers de sécurité renforcée, il a paru utile à votre Rapporteur cette année de compléter l'information de ses collègues sur ces derniers.

Il importe tout d'abord de signaler que les établissements et quartiers de sécurité renforcée se situent dans le cadre de l'action entreprise depuis la réforme de 1975 portant diversification des régimes de détention selon la personnalité des détenus, de choisir ceux qui pourraient

bénéficiaire des méthodes orientées vers la réadaptation sociale et de les séparer des condamnés qui, en raison des dangers qu'ils font courir à la sécurité et à la tranquillité publiques, relèvent d'un régime plus directement fondé sur les mesures de sécurité.

C'est ce principe qui a conduit à la distinction des centres de détention et des maisons centrales et au rang de celles-ci à la création des établissements ou quartiers d'établissement comportant des aménagements de sécurité renforcée.

Sont susceptibles d'être affectés dans les prisons ou quartiers de sécurité renforcée :

— les condamnés qui, au vu d'un examen psychiatrique, sont reconnus caractériellement dangereux tout en étant considérés comme exempts de troubles mentaux justiciables d'un traitement dans un établissement sanitaire ;

— les condamnés qui font preuve d'une agressivité particulière, notamment ceux qui ont déjà commis des violences graves sur un agent, un codétenu ou toute autre personne ;

— les condamnés qui, par leur comportement et les incitations auxquelles ils se livrent auprès de leurs codétenus, visent avec persistance à troubler gravement le bon fonctionnement d'un établissement de grande collectivité.

Les décisions d'affectation sont prises par l'administration centrale. Elles sont réexaminées chaque trimestre au vu des propositions émises par la commission de l'application des peines, présidée par le juge de l'application des peines et à laquelle participent le chef d'établissement et des membres du personnel.

Les établissements de sécurité renforcée actuellement en service sont les suivants :

Etablissement	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1960
BOURGOIN	30	9
BRIEY	32	8
EVREUX	21	7
LISIEUX	30	9
MENDE	44	8
TARBES	45	9
TULLE	38	8
TOTAL	240	58

Le régime des prisons ou quartiers de sécurité renforcée n'est pas de nature disciplinaire. Il est identique à celui des maisons centrales. La législation et la réglementation en vigueur dans ces derniers établissements sont applicables à tous les détenus incarcérés dans les quartiers de sécurité renforcée sous les seules réserves suivantes tenant à la sécurité :

— les détenus sont réunis pendant la journée par petits groupes dont la composition est fréquemment modifiée et n'excède pas cinq condamnés ;

— aucun contact ne doit s'établir entre les détenus du quartier de sécurité et ceux des autres quartiers ;

— les mouvements des détenus hors de leurs cellules sont réduits au strict nécessaire et accomplis si possible individuellement ;

— les visites ont lieu dans un parloir comportant un dispositif de séparation.

Les quartiers ou établissements de sécurité renforcée font en outre l'objet d'installations matérielles (double porte, barreaux, portique de détection, etc.) propres à améliorer la sécurité.

Depuis la prise d'otages survenue au quartier de sécurité renforcée de Lisieux le 5 juillet 1976, les incidents les plus marquants enregistrés dans cette catégorie d'établissements ont été les suivants :

— tentative d'évasion de trois détenus les 4 juin 1977 et 17 août 1978 à Evreux ;

— préparatifs d'évasion de trois détenus découverts le 21 juillet 1977 à Briey ;

— tentative d'évasion avec complicités extérieures d'un détenu à partir de Tulle le 4 décembre 1978 ;

— tentative d'évasion de deux détenus à Mende le 13 décembre 1978.

2. Le travail pénitentiaire et la formation professionnelle des détenus

Ils constituent ou devraient constituer des moyens privilégiés de la politique de réinsertion sociale. En outre, comme l'indique le rapport issu de la consultation des cours d'appel « le travail est essentiel dans la mesure où il donne des habitudes à des gens qui, souvent n'ont jamais

ou peu travaillé, et dans la mesure également où, facteur d'équilibre pour les détenus, il est en même temps un facteur de sécurité ».

Or, cette politique est difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'inadaptation des locaux. Au surplus, le taux élevé de chômage qui caractérise la conjoncture économique actuelle contribue à rendre plus ardue l'augmentation des effectifs au travail.

Ainsi, si l'effectif au travail a crû de 6 % en 1979, en passant de 16 100 à 17 000, il n'est pas parvenu à compenser la progression globale de la population pénale (+ 8 %).

Le nombre des détenus inoccupés a progressé de 11 % en 1979, représentant une augmentation d'effectif de 1850. Par contre, le taux de chômage est resté relativement stable : 53 % en 1979 contre 52 % en 1978.

Ces chiffres confirment la tendance, observée depuis 3 ans, d'une relative stagnation de la situation de l'emploi en prison.

En ce qui concerne la Régie Industrielle des Etablissements Pénitentiaires (RIEP) et la concession de main-d'œuvre pénale, on constate :

— d'une part, que l'effectif de la RIEP a progressé de 27 % en 1979. Cette croissance est surtout due aux travaux effectués en sous-traitance pour le compte du secteur privé. L'intérêt que les industriels portent à cette formule est significatif d'une demande, de leur part, de travail qualifié concernant le plus souvent des petites séries, leur permettant d'écrêter leur planning de production et d'éviter des investissements peu rentables;

— d'autre part, qu'en dépit de la situation économique générale défavorable, le nombre d'emplois relevant de la concession est resté stationnaire.

Pour l'année 1979, le montant total de la masse salariale a été de 139,6 millions de francs soit une progression de 17 % par rapport à 1978, reflétant globalement, compte tenu de l'augmentation de l'effectif au travail, l'évolution du coût de la vie.

On observe cependant d'importantes disparités selon les catégories d'employeurs.

Les détenus du service général ont perçu, sur l'année, 22,6 millions de francs (+13 %), soit une moyenne journalière de 17 F à laquelle il convient de rajouter les frais d'entretien (9 F par jour) dont ils sont dispensés, et la part ouvrière des cotisations sociales prise en charge par l'Etat.

Les détenus effectuant des stages de formation professionnelle ont perçu 4,1 millions de francs (+ 37 %). Leur rémunération est de 54 % du SMIC horaire. Les frais d'entretien et la part ouvrière des cotisations sociales sont également pris en charge par l'Etat.

Les détenus semi-libres ont perçu 14,1 millions de francs (+ 18 %). Ils sont rémunérés comme les ouvriers libres effectuant le même travail.

La masse salariale annuelle des détenus employés à la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) a été de 18 millions de francs (+ 29 %). La rémunération journalière moyenne, sur la base de 6 heures de travail, est de 65 F.

Le montant total des rémunérations versées par les concessionnaires a été en 1979 de l'ordre de 80 millions de francs (+ 18 %).

Compte tenu de la stagnation de l'effectif et des augmentations reflétant l'évolution du coût de la vie (+ 10 %), cette croissance est le résultat, d'une part de la revalorisation de certains tarifs et, d'autre part, d'une amélioration de la productivité. Cette rémunération qui varie fortement selon les travaux effectués par les détenus, n'est en moyenne pour l'ensemble des établissements pénitentiaires que de 35 F par jour. Ceci est dû notamment :

- à une durée de travail réduite ;
- à un fort taux de renouvellement des effectifs au travail ;
- à la faiblesse de certains tarifs en vigueur.

Dans ces deux derniers cas (RIEP et concessionnaires de main-d'œuvre pénale), les rémunérations sont calculées selon les deux principes suivants :

- rémunération horaire équivalente au SMIC à cadence normale ;
- paiement à la tâche.

3. Politique d'emplois à l'extérieur.

L'administration pénitentiaire a relancé, au début de l'année 1979, son action en faveur des chantiers extérieurs. De nombreuses offres de service ont été effectuées auprès des administrations et des collectivités locales afin de développer en priorité les emplois à des tâches d'intérêt général, ne pesant pas sur le marché de l'emploi.

Néanmoins, le développement de cette formule se heurte d'une part au problème du risque d'évasions, obligeant les juges de l'application des peines et les chefs d'établissement à pratiquer une politique prudente et, d'autre part, aux difficultés d'assurer l'encadrement et la surveillance.

Plusieurs réalisations intéressantes sont en cours :

— restauration de monuments (grand cloître de Clairvaux, Fort de la Prée dans l'île de Ré) ;

— participation à des travaux pour le compte de communes, de Palais de Justice ou d'autres administrations.

Enfin, il est très souhaitable que soit poursuivie la politique d'amélioration quantitative des tâches confiées aux détenus.

L'une des principales difficultés dans ce domaine réside dans le fait que la grande majorité des détenus ne possède aucune qualification professionnelle. Cependant, le problème se pose de manière différente selon qu'il s'agit des maisons d'arrêt ou des établissements pour peines.

Dans la plupart des maisons d'arrêt la faible durée de séjour et l'important taux de rotation de la population pénale rendent illusoire l'implantation d'activités requérant une qualification professionnelle.

Dans les grandes maisons d'arrêt et les établissements pour peines, au contraire, la RIEP et un certain nombre d'entreprises implantent des ateliers industriels (aéronautique, informatique, montages électroniques, confection, ébénisterie, travaux d'art, chaussures etc.).

Dans ce cas, la formation des détenus peut être effectuée soit sur le tas, soit au cours d'un stage de formation professionnelle.

De plus en plus cependant, l'accent est mis sur cette deuxième formule qui, permettant d'éviter les problèmes de malfaçons liés à la formation sur le tas, offre des garanties de rentabilité et de qualité du travail encourageantes pour les industriels.

Quant à la formation professionnelle, le but poursuivi dans ce domaine par l'administration pénitentiaire est d'offrir au plus grand nombre de détenus la possibilité de commencer ou de poursuivre une formation et d'obtenir les diplômes correspondants dans des conditions identiques, dans toute la mesure du possible, à celles en vigueur à l'extérieur.

Pour ce faire, l'administration a entrepris la réorganisation de son dispositif de formation de façon à l'intégrer le mieux possible au dispositif général de la formation professionnelle continue et à reconstituer à l'intérieur les filières en place à l'extérieur pour la préparation à la qualification et à l'emploi.

En 1979 et en 1980 le Secrétariat général a accordé pour mettre en place des actions nouvelles un crédit de 2 millions de francs. Les enveloppes régionales du fonds de la formation ont également participé au fonctionnement d'une quarantaine d'actions.

Cette aide a permis un accroissement important du nombre d'actions de formation.

L'administration pénitentiaire qui disposait déjà de 50 ateliers spécialisés préparant au certificat de formation professionnelle de l'AFPA a entrepris un effort important pour développer les moyens de la formation des détenus.

Quatre-vingt-un ateliers nouveaux ont été installés et équipés au cours des cinq dernières années et les établissements neufs sont désormais dotés dès l'ouverture des locaux et des équipements nécessaires (c'est ainsi qu'ont été prévus pour abriter les sections de formation professionnelle : à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy 5 ateliers, à la maison d'arrêt de Metz 3 ateliers, au centre pénitentiaire de Nantes 8 ateliers).

Les ateliers en place abritent indifféremment des formations de type FPA assurées par des instructeurs ou professeurs techniques de l'administration pénitentiaire ou des formateurs du Ministère de l'Education intervenant dans le cadre des dispositions générales de la formation professionnelle continue.

Dans les maisons d'arrêt il est nécessaire d'organiser la formation par modules de deux à trois mois qui peuvent s'ajouter pour constituer des formations complètes. Ces modules sont sanctionnés par des attestations de stages ou des unités capitalisables du CAP et la formation ainsi commencée peut le cas échéant être poursuivie à l'extérieur. Les méthodes et les moyens pédagogiques utilisés sont les mêmes que ceux utilisés à l'extérieur dans le cadre général de la formation professionnelle continue.

Au cours de l'année scolaire 78-79, 195 détenus ont obtenu le certificat de formation professionnelle de l'AFPA 158 autres le certificat d'aptitude professionnelle de l'éducation.

4. Les permissions de sortir

Les permissions de sortir ont pour objet d'autoriser un détenu, condamné définitif, à s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une courte période de temps qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution.

La loi n° 78-1097 du 22 novembre 1978 a modifié le régime des permissions de sortir qui se trouvent désormais régies par les articles 723-3, 723-4 et 723-5 du Code de procédure pénale.

Les nouvelles conditions d'octroi des permissions de sortir aux condamnés, sans remettre en cause les dispositions libérales mises en place en 1975, en particulier dans la catégorie des centres de détention, tendent à établir une distinction plus marquée, d'ailleurs laissée à l'appréciation des autorités judiciaires, entre d'une part les petits délinquants, et d'autre part les malfaiteurs qui appartiennent au milieu de la grande criminalité.

A cette fin, l'article 723-4 distingue :

— les cas où le temps de détention à subir par le condamné est inférieur ou égal à trois années,

— le juge de l'application des peines demeure alors seul compétent pour accorder l'autorisation de sortir sollicitée,

— et les cas où le temps de détention à subir par le condamné excède trois années :

• à la décision unique du juge de l'application des peines est désormais substituée une décision collégiale prise à la majorité des membres de la commission de l'application des peines ayant voix délibératrice, c'est-à-dire, outre le juge de l'application des peines, le procureur de la République et le chef de l'établissement, ou à l'unanimité lorsqu'en raison de la nature des faits commis : actes de violence sur les personnes ou vols avec armes notamment, l'exécution de la peine aurait pu être assortie d'une période de sûreté.

Lorsque celle-ci est effectivement prononcée aucune permission de sortir ne peut être accordée pendant sa durée.

La loi du 22 novembre 1978 prévoit, par ailleurs, la possibilité pour un détenu, quelle que soit sa situation pénale de bénéficier d'une permission de sortir exceptionnelle sous escorte.

Les premières observations statistiques effectuées en 1979 après quelques mois d'application du nouveau régime des permissions de sortir institué par la loi du 22 novembre 1978 avaient permis de constater :

— une diminution sensible du nombre des permissions de sortir accordées aux condamnés du milieu fermé.

Cette baisse, d'environ 21 % par rapport aux quatre années antérieures, se manifestait surtout dans la catégorie des centres de détention.

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

De l'ordre de 54 % par rapport aux quatre années antérieures, cette diminution était particulièrement sensible dans la catégorie des maisons centrales où elle atteignait plus de 60 % ainsi que dans celle des centres de détention où elle s'élevait à plus de 58 % ;

— une baisse réelle du nombre des infractions commises en cours de permission.

C'est ainsi qu'en 1979 ont été enregistrées 62 infractions, soit, par rapport au nombre des autorisations de sortie octroyées au cours de l'année, un pourcentage de 0,50 contre 1,03 en moyenne pendant les quatre années antérieures ;

— 55 étaient des faits qualifiés délits soit 0,44 % contre 0,90 au cours des quatre années antérieures ;

— 7 étaient des faits qualifiés crimes soit 0,05 % contre 0,13 % au cours des quatre années antérieures. Parmi eux 2 étaient des crimes de sang soit 0,01 % contre 0,03 % au cours des quatre années antérieures.

La comparaison du nombre des permissions de sortir, des échecs et des infractions commises à l'occasion de ces permissions, enregistrés au cours des cinq premiers mois des années 1978, 1979 et 1980 permet d'affiner l'analyse précédente.

Il montre en effet que corrélativement à une stabilisation en maison centrale et à une sensible augmentation en centre de détention du nombre des sorties autorisées, la régression du taux des échecs dans ces deux catégories d'établissements se confirme en 1980 ainsi que la diminution du nombre des infractions commises.

Il semble donc que la loi du 22 novembre 1978, en rendant collégiale la décision d'octroi de permissions de sortir et en exigeant dans certains cas l'unanimité, ait permis de diminuer sensiblement le taux d'échecs et spécialement le nombre des infractions les plus graves qui étaient commises à l'occasion de telles permissions.

Mais il est difficile de déterminer, parmi cette réduction des infractions, ce qui est dû à un meilleur choix et à un meilleur discernement des détenus jugés aptes à bénéficier d'une permission de sortir, et ce qui est dû plus simplement à la réduction quantitative desdites permissions.

Dès lors une nouvelle réduction de la possibilité d'accorder des permissions de sortir ne paraît pas souhaitable ; en revanche, le rôle, les pouvoirs, et les moyens des juges de l'application des peines méritent une étude et une considération plus grandes.

5. Le milieu ouvert

Le nombre des condamnés suivis en milieu ouvert est passé en 1979 de 67.972 à 71.262 soit une progression de 4,85 %, nettement inférieure à l'augmentation relevée en 1978 qui avait été de 9,3 %.

Mais ce secteur souffre toujours d'une insuffisance de personnels administratifs et socio-éducatifs.

L'effectif des délégués à plein temps est passé durant l'année 1979 de 401 à 443 tandis que le nombre des effectifs à temps partiel restait stable.

Cette progression a permis de baisser quelque peu, mais de manière encore trop insuffisante, le nombre des dossiers de condamnés confiés à chaque délégué à la probation. Ce chiffre qui était encore de 145 en 1978 est passé à 138 en 1979.

Le budget de 1981 prévoit la création de 23 emplois dans les services de milieu ouvert, dont 18 directement affectés à la probation. Compte tenu de ce que l'effectif total des délégués (à temps plein et à temps partiel) était de 684 à fin juillet 1980, cet effectif passerait à 702, ce qui représenterait, à population pénale constante, ce qui ne sera évidemment pas le cas, environ 102 dossiers par délégués.

C. — Le personnel pénitentiaire

1. Les effectifs

Le projet de budget pour 1981 prévoit au titre de l'action « Services pénitentiaires » des créations nettes d'emplois pour un total de 454 (dans ce total sont compris les 23 emplois précédemment examinés au titre du milieu ouvert). Ces créations nécessitent l'inscription de 29,851 millions de francs en mesures nouvelles.

Parmi ces 454 emplois, 150 sont destinés à la mise en service en 1982, du Centre pénitentiaire de DRAGUIGNAN (380 places) et de la maison d'arrêt de LORIENT (190 places) qui implique par ailleurs l'inscription de crédits de fonctionnement pour un montant de 1,558 millions de francs.

Compte tenu de l'augmentation de la population pénale, ces créations ne permettront toujours pas d'éviter une nouvelle dégradation du rapport détenus-agents qui sera loin du chiffre de 2 jugé souhaitable, dans la mesure où l'on ne peut retenir pour ce rapport que les personnels participant directement à la surveillance ou à la resocialisation des détenus.

Globalement, le nombre de fonctionnaires et d'agents en fonction dans les établissements pénitentiaires s'établit comme suit :

Personnel de :	1976	1977	1978	1979	1980
Direction	208	207	203	207	211
Administration et d'Intendance	879	944	968	1 011	1 063
Technique	220	246	275	290	315
Education et de Probation	532	529	564	584	609
Surveillance	9 835	10 070	10 289	10 486	10 883
	11 674	11 996	12 299	12 578	13 081
Corps communs					
Infirmiers	118	128	128	128	135
Assistants sociaux	236	245	289	316	342
	354	373	417	444	477
Contractuels	208	217	234	240	254

Quant au rapport détenus/agents, son évolution a été la suivante ces dernières années :

	Nombre de détenus	Nombre d'agents	Rapport Nombre de détenus/ nombre d'agents
1 ^{er} janvier 1976	29 482	10 403	2,83
1 ^{er} janvier 1977	30 507	10 662	2,86
1 ^{er} janvier 1978	32 260	10 930	2,95
1 ^{er} janvier 1979	34 800	11 110	3,13
1 ^{er} janvier 1980	36 934	11 552	3,20

Ainsi, les nouvelles créations d'emplois prévues au budget pour 1981 qui font suite à l'important effort réalisé dans le budget de 1980, ne permettront pas d'améliorer sensiblement la surveillance et l'enca-drement de la population pénale.

2. La formation du personnel

Elle est dispensée au sein de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) dont la capacité sera, fin 1980, de 390 places.

Ses élèves sont recrutés par concours et reçoivent une formation initiale ainsi qu'une formation en cours de carrière.

Les principes généraux de la formation ont été définis dans l'arrêté du 20 juillet 1977 qui fixe ainsi la mission de l'école nationale d'administration pénitentiaire :

« donner aux fonctionnaires et agents de l'administration péniten-tiaire, une formation professionnelle théorique et pratique avant qu'ils n'accèdent à un emploi, ainsi que par la suite, des possibilités de per-fectionnement de formation continue, tant pour leur permettre de se préparer à une promotion que pour se maintenir informés de l'évolu-tion de l'action de l'administration pénitentiaire ».

Trois objectifs, communs à toutes les formations, ont dès lors été fixés :

— permettre une approche globale des fonctions pénitentiaires, en donnant à tous des moyens d'analyse et des moyens d'action,

— mettre les formés au contact de la réalité pénitentiaire en intégrant à la formation des stages en établissements alternant avec des cycles scolaires,

— favoriser une mise à jour permanente des connaissances et une confrontation des expériences, en multipliant les actions de formation continue et en diffusant des documents écrits et audio-visuels.

La formation initiale

Actuellement, les surveillants suivent, à l'issue d'un stage pratique de 6 semaines, une formation théorique de 2 mois à l'Ecole. Leur programme de formation prévoit une information sur le fonctionnement de la justice et sur l'administration pénitentiaire, un apprentissage du métier de surveillant, un développement de l'expression écrite et orale, des formations spécialisées (secourisme, self-défense, tir) ainsi qu'un entraînement physique intensif.

En 1980, l'accent a été mis tout particulièrement sur la connaissance des matériels de sécurité. Une sensibilisation systématique au problème de l'alcoolisme a été entreprise auprès de chaque promotion. Une action semblable est envisagée en matière de toxicomanie.

Il est prévu à terme de porter la scolarité à 6 mois, avec sans doute une première expérience de 5 mois.

Quant aux éducateurs, ils sont recrutés au niveau du baccalauréat (mais les candidats du niveau licence sont nombreux) et ils suivent des stages dans les établissements, les comités de probation et d'assistance aux libérés, et dans différents services sociaux, en alternance avec des cycles de scolarité à l'école nationale d'administration pénitentiaire. L'acquisition de la pratique éducative par l'intervention de professionnels et l'exploitation des stages est complétée par des enseignements en sciences humaines, en droit et par une formation à l'animation.

La formation continue

Elle s'effectue à deux niveaux :

Au niveau central par l'organisation à l'Ecole de sessions de formation continue destinées à différentes catégories de personnels et notamment aux gradés du personnel de surveillance (premiers surveillants et surveillants-chefs).

Au niveau régional, les groupements d'établissements pénitentiaires ont la charge sous l'autorité du directeur régional, assisté d'un délégué régional, d'assurer avec l'assistance pédagogique de l'ENAP la formation continue du personnel de surveillance.

D. — L'équipement pénitentiaire

A cet égard le budget de 1981 marque un certain **ralentissement** de l'effort engagé en 1979 et 1980 comme l'indique le tableau suivant :

1979	autorisations de programme	188.57
	crédits de paiement	187.26
1980	autorisations de programme	291.82
	crédits de paiement	201.20
1981	autorisations de programme	281,1
	crédits de paiement*	182,5

Sans méconnaître l'importance de l'effort engagé lors des exercices précédents, on est en droit de s'étonner de la diminution des dotations en capital.

Elles ne permettront pas en effet d'abaisser sensiblement le taux d'occupation élevé qui caractérise les établissements pénitentiaires.

Ce taux était au 1^{er} juin 1980 pour l'ensemble des établissements de 130,72 %, soit 132,80 % pour la détention masculine et de 89,74 % pour la détention féminine.

Mais il ne s'agit là que du taux moyen. Dans certains établissements, la situation est pire. Ainsi, dans 53 maisons d'arrêt sur 144, le taux d'occupation dépasse 150 %.

Il s'élève même à plus de 200 % pour 16 d'entre elles et à plus de 250 % pour 6 autres. Mais cette situation résulte surtout de l'insuffisance des places dans les établissements pour peines qui comportent 6.873 places alors que le nombre des condamnés à une peine supérieure à un an était de 13.171 au 1^{er} juin 1980.

Devant de tels chiffres, on peut douter que les conditions de sécurité, ainsi que les tentatives de réinsertion sociale, puissent être assurées de manière satisfaisante.

Les crédits prévus pour 1981 devraient permettre l'acquisition de terrains :

- pour un centre de détention régional en région parisienne,
- pour une maison centrale au MANS,
- pour une école nationale de l'administration pénitentiaire à METZ.

Les études d'établissements nouveaux :

- maison d'arrêt de STRASBOURG (suivant nouvelles normes),
- maison centrale de la Plaine des Galets à la REUNION,
- école d'administration pénitentiaire à METZ.

La construction :

- de la maison centrale de LANNEMEZAN (200 places),
- de la maison centrale de ST-PIERRE-du-MONT (200 places).

La poursuite de la réhabilitation du parc immobilier :

- centre de détention d'EYSSES,
- maison d'arrêt de ROUEN,
- logements du personnel des prisons de FRESNES.

Les crédits prévus pour 1981 permettront également :

- la poursuite des travaux de gros entretien,
- l'amélioration des conditions de sécurité d'exploitation des établissements,
- la poursuite des travaux d'amélioration et de réhabilitation.

*
* *

Il convient cependant de signaler l'effort accompli au niveau de la conception de nouveaux types d'établissements (centres de détention et maisons centrales). Deux de ces nouveaux établissements (Moulins et Mont-de-Marsan) seront lancés cette année :

Rompant avec la conception traditionnelle des constructions en ville, sur des terrains de petite superficie, ces établissements nouveaux seront implantés en dehors des agglomérations et disposeront de vastes surfaces permettant l'installation d'équipements adaptés à des conditions sûres et modernes de détention, propres à favoriser la politique de reconversion des détenus.

OBSERVATIONS SUR L'ARTICLE 46

du projet de loi de finances, rattaché pour son examen au budget de la Justice

Texte de l'article. — Les articles 2 et 19 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée instituant l'aide judiciaire sont modifiés ainsi qu'il suit :

« I. — Dans l'article 2, les plafonds de ressources fixés à 1 620 F pour l'aide judiciaire totale et 2 700 F pour l'aide judiciaire partielle sont portés respectivement à 2 100 F et à 3 500 F. »

« II. — Dans l'article 19, le plafond de l'indemnité forfaitaire perçue de l'Etat par l'avocat en cas d'aide judiciaire totale, fixé à 1 080 F, est porté à 1 300 F. »

COMMENTAIRES : Cet article a pour objet de relever les plafonds de ressources mensuelles qui ne doivent pas être dépassés pour bénéficier de l'aide judiciaire, totale ou partielle, instituée par la loi du 3 janvier 1972.

De même il est proposé de relever le plafond maximal de l'indemnité allouée à l'avocat en cas d'aide judiciaire totale.

Un tel relèvement est plus qu'une nécessité, il constitue une véritable urgence. En effet, on a noté ces dernières années une forte augmentation des rejets d'aide judiciaire (50 147 rejets en 1979 sur 185 586 demandes, soit 27 %). Or, une part non négligeable de ces rejets s'explique par le fait que les ressources des demandeurs excédaient les plafonds fixés par la loi.

Ces plafonds qui avaient été fixés initialement à 900 F mensuels pour l'aide totale et à 1 500 F mensuels pour l'aide partielle, sont actuellement respectivement de 1 620 F et 2 100 F.

Ils n'ont pas été relevés depuis trois ans et ne correspondent plus à l'évolution économique intervenue depuis leur dernière fixation, notamment pour l'aide judiciaire partielle.

Désormais ces plafonds seraient fixés à 2 700 F pour l'aide totale et à 3 500 F pour l'aide partielle.

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter du relèvement uniforme (+ 66,6 %) de ces plafonds. Il regrette néanmoins que le plafond de l'aide partielle n'ait pas été relevé dans une proportion plus grande que celui de l'aide totale de façon à reporter plus avant les conséquences de l'effet de seuil.

En ce qui concerne le relèvement du plafond maximal de l'indemnité allouée aux avocats, votre Rapporteur ne peut bien entendu qu'être favorable à cette mesure. Ce plafond, actuellement fixé à 1 080 F serait porté à 1 300 F. Mais il tient à souligner que dans certaines affaires, ce plafond demeurera inférieur aux frais réels supportés par l'avocat. Or, une telle situation, si elle n'a pas de trop grandes conséquences pour des cabinets solidement installés, est en revanche particulièrement gênante pour de jeunes avocats qui représentent aujourd'hui une part importante des effectifs des barreaux de France.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission est favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

L'examen du projet de budget pour la Justice pour 1981, a conduit votre rapporteur pour toutes ces raisons à souligner que malgré sa progression de 17,2 % par rapport à 1980, il marque une pause, pour ne pas dire un coup d'arrêt au réel effort entrepris depuis 1974 et amplifié à partir de 1977.

La situation de l'Education surveillée, celle des services judiciaires, la faiblesse des dotations en capital des services pénitenciers, l'ont conduit à demander à la commission des Finances de laisser le projet de budget de la justice à l'appréciation du Sénat.

Ce faisant, il entendait non pas condamner le projet de budget présenté, mais attirer solennellement l'attention du Sénat et du Gouvernement sur l'impérieuse nécessité de redonner aux efforts en faveur de la Justice un caractère de priorité absolue, faute de quoi les retards accumulés entraîneraient des conséquences d'une extrême gravité.

En adoptant ces observations et en soumettant à l'appréciation du Sénat le projet de budget de la Justice pour 1981, votre Commission des Finances entend souligner que l'effort entrepris pour adapter et moderniser l'appareil prioritaire au sens large du terme, reste à ses yeux une priorité absolue.

Le présent rapport — service par service — entend souligner les progrès dont la Justice bénéficiera en 1981, comme les insuffisances dont elle souffrira.

Il veut surtout attirer l'attention sur la nécessité de redonner à la Justice la priorité qui lui a été reconnue des dernières années.

A défaut, les fonctions qui lui incombent ne pourraient plus, en effet, être assurées dans des conditions satisfaisantes, malgré l'effort consenti par les magistrats et tous ceux qui concourent à l'œuvre de Justice, et dont le dévouement, le sens du devoir, l'abnégation même se doivent d'être soulignés.

Ils constituent son honneur.