

N° 103

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

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

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 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

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

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 et 98 (annexe 19) (1980-1981).

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

SOMMAIRE

| | <u>Pages.</u> |
|--|---------------|
| Introduction | 5 |
| a) <i>La progression du budget de la justice est supérieure à celle du budget de l'Etat</i> | 5 |
| b) <i>Les réformes sont coûteuses</i> | 6 |
| 1° Les conseils de prud'hommes | 7 |
| 2° La gratuité des actes de justice | 8 |
| 3° L'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction | 8 |
| 4° L'automatisation du casier judiciaire | 9 |
| 5° Le statut de la magistrature | 10 |
| 6° Les conciliateurs | 10 |
| 7° La formation professionnelle des avocats | 11 |
| c) <i>L'avenir est incertain : l'augmentation du budget de la justice est à peine suffisante pour lui permettre de faire face à ses nouvelles tâches</i> | 11 |
| 1° Le projet de loi « Sécurité-Liberté » | 12 |
| 2° Le projet de loi « Responsabilité des collectivités locales » | 12 |
| A. — Les services judiciaires : Diversification des modes de recrutement dans la magistrature. | |
| 1° <i>Les magistrats</i> | 15 |
| a) Les effectifs | 15 |
| b) Le statut et les modes de recrutement | 17 |
| c) Le rôle et les conditions de travail | 18 |
| 2° <i>Les fonctionnaires des cours et tribunaux</i> | 20 |
| a) Les effectifs | 20 |
| b) Le statut et la rémunération | 21 |
| c) Le rôle et les conditions de travail | 22 |
| 3° <i>Les auxiliaires de justice</i> | 24 |
| a) La formation professionnelle | 24 |
| b) La rémunération des avocats commis d'office en matière pénale et les indemnités versées au titre de l'aide judiciaire | 25 |
| c) La délivrance des copies de pièces pénales | 26 |
| 4° <i>Les conciliateurs et les suppléants de juge d'instance</i> | 27 |
| a) Les conciliateurs | 27 |
| b) Les suppléants de juge d'instance | 28 |

| | Pages. |
|--|--------|
| B. — L'administration pénitentiaire : Priorité donnée au milieu fermé. | |
| 1° <i>Le personnel pénitentiaire</i> | 31 |
| a) <i>Les effectifs</i> | 31 |
| b) <i>La formation professionnelle</i> | 32 |
| c) <i>Le statut et la rémunération</i> | 33 |
| 2° <i>Les établissements pénitentiaires</i> | 34 |
| a) <i>La construction de nouveaux établissements</i> | 34 |
| b) <i>Le programme de rénovation et de réhabilitation des établissements anciens</i> | 35 |
| c) <i>La sécurité dans les établissements pénitentiaires</i> | 36 |
| 3° <i>Les peines privatives de liberté</i> | 38 |
| a) <i>La vie en prison</i> | 38 |
| — <i>Le travail pénitentiaire</i> | 38 |
| — <i>La formation professionnelle des détenus</i> | 39 |
| — <i>L'enseignement général</i> | 40 |
| b) <i>Le régime d'exécution des peines</i> | 41 |
| c) <i>L'assistance aux libérés</i> | 42 |
| — <i>Les subventions d'équipement aux établissements post-pénaux.</i> | 42 |
| — <i>Les subventions accordées aux associations d'aide à la probation et à la réinsertion des détenus</i> | 42 |
| — <i>Les comités de probation et d'assistance aux libérés</i> | 42 |
| C. — L'éducation surveillée : un secteur délaissé. | |
| 1° <i>Les personnels</i> | 45 |
| a) <i>Les effectifs</i> | 45 |
| b) <i>Le statut</i> | 46 |
| c) <i>La rémunération</i> | 47 |
| 2° <i>Les équipements</i> | 48 |
| a) <i>Les équipements de base des juridictions de la jeunesse</i> | 48 |
| b) <i>Les établissements d'hébergement</i> | 48 |
| — <i>Les I. S. E. S. (institutions spéciales d'éducation surveillée)</i> .. | 48 |
| — <i>Les C. A. P. E. (centres d'activité professionnelle et éducative)</i> .. | 49 |
| — <i>Les locations en milieu urbain</i> | 49 |
| 3° <i>Les méthodes d'intervention</i> | 49 |
| a) <i>Les centres d'orientation et d'action éducative (C. O. A. E.)</i> | 49 |
| b) <i>Les services d'orientation éducative (S. O. E.)</i> | 50 |
| c) <i>Le rôle du juge des enfants</i> | 50 |
| D. — L'administration centrale : la modernisation des modes de gestion. | |
| 1° <i>Le fonctionnement et l'équipement des juridictions</i> | 51 |
| a) <i>La situation dans le budget de 1981</i> | 51 |
| b) <i>Les perspectives financières du transfert des charges</i> | 52 |
| 2° <i>L'adaptation des modes de gestion</i> | 52 |
| a) <i>L'expérience du service régional pour l'administration de la justice d'Orléans</i> | 53 |
| b) <i>Les orientations proposées par la commission présidée par M. Pinot, Premier Président de la Cour d'appel de Versailles</i> | 53 |

| | Pages. |
|---|---------------|
| 3° <i>L'informatique</i> | 54 |
| a) <i>L'informatique judiciaire et juridique</i> | 54 |
| b) <i>La C. N. I. L. (commission nationale de l'informatique et des libertés)</i> | 54 |
| — <i>Les normes types destinées à l'utilisation de la procédure de déclarations simplifiées</i> | 55 |
| — <i>Les formulaires d'enregistrement</i> | 55 |
| — <i>Les avis rendus par la commission</i> | 55 |

Annexes au rapport :

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE N° 1. — <i>Part de la Justice dans les budgets civils de l'Etat</i> .. | 59 |
| ANNEXE N° 2. — <i>Montant des recettes perçues par l'Etat au titre de l'Administration de la justice</i> | 60 |
| ANNEXE N° 3. — <i>Les statistiques judiciaires</i> | 61 |
| ANNEXE N° 4. — <i>Le système du « jour-amende »</i> | 63 |
| ANNEXE N° 5. — <i>L'espace judiciaire européen</i> | 66 |

Mesdames, Messieurs,

En ces temps de rigueur budgétaire, il faut se féliciter de la progression des crédits du Ministère de la Justice qui, cette année encore, est supérieure à l'augmentation du budget de l'Etat. En effet, alors que le taux de progression de ce dernier est, pour l'ensemble des budgets civils, de 15,15 %, les crédits du budget de la justice augmentent de 17,24 % par rapport à 1980.

a) Une progression du budget de la justice qui est supérieure à celle du budget de l'Etat.

Ainsi, il est notable de constater que de 1977 à 1981 :

— les crédits du Ministère de la Justice ont plus que doublé puisqu'ils sont passés, pendant la période considérée de 3.1 milliards de francs à près de 6.5 milliards de francs ;

— les dotations d'équipement ont augmenté de 127 % passant de 207 millions de francs à 470 millions de francs ;

— quant aux créations d'emplois, elles ont augmenté de 22 % contre 4 % pour l'ensemble des créations de postes, au titre des budgets civils de l'Etat, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

Croissance comparée des créations d'emplois (1977-1981).

| | NOMBRE D'AGENTS | | EVOLUTION en pourcentage. 1977 - 1981. |
|---|------------------|------------------|--|
| | 1977 | 1981 | |
| Ensemble des budgets civils de l'Etat. | 1 865 000 | 1 942 000 | + 4 % |
| Ministère de la Justice..... | 35 600 | 43 400 | + 22 % |

La justice occupe donc une place privilégiée dans les préoccupations des pouvoirs publics. Cependant, la situation de pauvreté qui est la sienne justifie amplement la priorité dont elle est l'objet. Cette priorité se situe principalement :

— au niveau des *créations d'emplois* : avec 573 emplois nouveaux, la justice obtient à elle seule près du tiers des créations nettes d'emplois (au nombre de 1890 au total), les deux autres tiers étant réservés aux personnels de la police et de la gendarmerie. Le renforcement de ces personnels, de même que la création d'un nombre important de postes de surveillant dans les établissements pénitentiaires traduit le souci du Gouvernement de mettre l'accent sur l'amélioration de la sécurité des Français, conformément à l'un des objectifs du programme de Blois.

— au niveau des *crédits de fonctionnement* : ceux-ci enregistrent une hausse moyenne de près de 18 %, l'augmentation étant surtout sensible dans le domaine de l'administration pénitentiaire.

Seul le montant des *crédits d'équipement* reste stationnaire. Ceux-ci s'élèvent à 470 millions de francs en autorisations de programme et à 351 millions de francs en crédits de paiement. Un net effort de redressement devra être accompli dans un proche avenir, afin que l'état du patrimoine immobilier de l'administration de la justice soit digne des tâches que celle-ci a à accomplir.

b) **Des réformes coûteuses.**

Malgré les progrès enregistrés ces dernières années, la part du budget de la justice (1,22 %) dans le budget de l'Etat demeure extrêmement modeste.

Cela est d'autant plus fâcheux que de nombreuses réformes récentes, d'ordre législatif ou réglementaire, nécessitent, pour leur application, d'importants moyens financiers. Jusqu'à présent ces moyens ont pu être dégagés. Mais qu'en sera-t-il dans l'avenir ?

1° La réforme des conseils de prud'hommes

(Loi n° 79-44 du 18 janvier 1979.)

Les dotations budgétaires affectées à la mise en œuvre de cette réforme s'élèvent à 202 millions de francs en crédits de fonctionnement. Le nombre de créations de postes est de 1 715. Par ailleurs une dotation de 24,2 millions de francs d'autorisations de programme a été ouverte au budget au titre des subventions aux collectivités locales.

| | EMPLOIS | CREDITS |
|--|-----------|--|
| | | (En millions de francs.) |
| 1. Fonctionnement. | | |
| Personnels fonctionnaires..... | 1 715 | 112,3 |
| Autres moyens de fonctionnement..... | » | » |
| Vacations : | | |
| Aux conseillers prud'hommes (chap. 31-96) | » | 40 (dont 25 au titre du budget de 1981) |
| Au personnel de service..... | » | 0,7 |
| Frais de déplacement..... | » | 2,8 |
| Frais de fonctionnement courant..... | » | 46,2 |
| | (1) 1 715 | 202 |
| 2. Equipement. | | |
| Subventions aux collectivités locales pour la construction de prud'hommes (au taux de 30 %)..... | | 24,2 (d'autorisations de programme) |

(1) Soit 235 emplois créés au budget 1979 et 1 480 au budget 1980 (dont 12 emplois créés à l'administration centrale et 2 à l'école des greffes).

Grâce à cet effort financier, notamment au plan des équipements, 39 des 41 conseils nouvellement créés se trouvent dès à présent logés. Reste à financer les locaux destinés à l'installation de deux conseils de prud'hommes (Saint-Pierre de la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon). L'intégration des agents départementaux des catégories C et D qui étaient en service dans les anciens conseils est en voie d'achèvement.

Il faut s'attendre à ce que la réforme des juridictions prud'homales continue donc de peser encore lourd sur le budget de la justice.

2° La gratuité des actes de justice.
(Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977.)

Il serait inexact de dire que la loi instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives n'a entraîné que des charges supplémentaires pour les finances publiques. En supprimant certaines taxes et redevances perçues par les greffes, cette réforme a permis d'alléger le travail des personnels concernés qui ont pu ainsi se consacrer à d'autres tâches.

Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de la loi se traduit non seulement par une perte de recettes pour le Trésor public, mais également par un surcroît de charges budgétaires pour le Ministère de la Justice. Ce surcroît de charges est dû, en particulier, au remplacement par un versement de l'Etat, inscrit au chapitre 37-92, de la taxe parafiscale autrefois perçue par le F.O.N.P.A. (1).

Le tableau suivant, qui retrace l'évolution des charges résultant de la loi de 1977, donne la mesure de l'effort financier consenti pour sa mise en œuvre :

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 (estimation). |
|--|--------------------------|------|------|-----------------------|
| | (En millions de francs.) | | | |
| Pertes en recettes pour le Trésor | 193 | 230 | 268 | 303 |
| Coût budgétaire pour le ministère de la justice..... | 87 | 94 | 106 | 145 |
| Total : « coût de la gratuité »..... | 280 | 324 | 374 | 448 |

Pour le Ministère de la Justice, le coût global de la réforme s'élève ainsi, si l'on totalise les crédits inscrits depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1977, à 432 millions de francs.

3° L'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.
(Loi n° 77-5 du 3 janvier 1977.)

C'est une autre réforme, aux incidences financières non négligeables, que celle qui a institué une indemnisation publique des victimes des dommages corporels résultant d'une infraction. Certes, les possibilités d'indemnisation sont réduites : tout d'abord, un nombre limité de personnes sont susceptibles d'en bénéficier ;

(1) Le Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat dont l'institution remonte à la loi du 31 décembre 1971 sur la fusion des professions d'avoué et d'avocat est un organisme de droit privé dont le rôle est d'assurer le paiement des indemnités allouées en application de la loi de 1971.

ensuite et surtout, le montant maximum de l'indemnisation est plafonné (à hauteur de 190 000 F pour l'année 1980). Malgré cette double restriction, les frais d'indemnisation mis à la charge du budget de la Justice (chapitre 37-III, article 65) augmentent d'année en année, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous :

| | REQUETES déposées. | DECISIONS rendues. | INDEMNITES | |
|------------|-----------------------|-----------------------|------------|--------------------------------------|
| | | | Nombre. | Montants cumulés. (En francs.) |
| 1977 | 390 | 85 | 14 | 817 285 |
| 1978 | 329 | 325 | 76 | 5 174 586 |
| 1979 | 406 | 328 | 117 | 8 239 525 |
| Total ... | 1 125 | 738 | 207 | 14 231 396 |

A noter qu'un crédit évaluatif de 10 millions de francs est inscrit au titre du budget de 1981 pour l'indemnisation des victimes de violences.

4° L'automatisation du casier judiciaire national.

(Loi n° 80-2 du 4 janvier 1980.)

L'automatisation du casier judiciaire central de Nantes est une opération de longue haleine puisque, commencée en 1977, sa réalisation s'échelonne sur plusieurs années :

— le casier judiciaire proprement dit, qui centralisera l'ensemble des fiches pénales, commencera à fonctionner à partir du 1^{er} janvier 1982. La reprise des fichiers des casiers manuels sera achevée à la fin de 1983 ;

— les travaux d'édition des extraits de jugements devraient être assurés dès 1983.

De même que la réforme de la gratuité de la justice, l'automatisation du casier judiciaire présente l'intérêt de permettre de réaliser des économies en personnel. Ainsi on évalue à environ 200 le nombre des emplois qui pourront être libérés du fait que des tâches jusqu'alors effectuées dans les tribunaux de grande instance seront désormais exécutées à Nantes.

Cela étant, il s'agit d'une réforme coûteuse et qui a déjà nécessité l'inscription de crédits (y compris ceux inscrits au titre du budget de 1981) d'un montant total de 72,9 millions de francs, à savoir :

— 15 millions de francs qui ont permis la mise en place des logiciels nécessaires à la gestion des fiches pénales ;

— 39 millions de francs destinés à l'édification des bâtiments du centre national de Nantes où sera centralisée la gestion du casier judiciaire automatisé (les travaux de construction ont commencé en juin dernier) ;

— 18,9 millions de francs inscrits au budget de 1981 au titre des dépenses de matériel et de fonctionnement.

5° La réforme du statut de la magistrature.

(Loi n° 80-844 du 29 octobre 1980.)

La récente réforme du statut de la magistrature induira fatalement des dépenses nouvelles puisque l'un de ses objectifs majeurs est de permettre le recrutement de nouveaux magistrats, en particulier dans les classes d'âge insuffisamment représentées dans la magistrature. Mais en dehors des créations de postes qu'elle implique pour les années à venir, cette réforme a nécessité, dans l'immédiat, l'engagement de crédits d'un montant global de 4,5 millions de francs se décomposant ainsi qu'il suit :

— 1,5 million de francs, prélevés sur le budget de 1980, sont destinés à acquitter les frais de la publicité réalisée dans le cadre de l'organisation des concours exceptionnels de recrutement ;

— 3 millions de francs, inscrits au budget de 1981, sont répartis entre 1,88 million de francs au titre des frais de déplacement des magistrats remplaçants (chapitre 34-11) et 1,12 million de francs, non reconductibles en 1983, au titre de l'organisation des concours exceptionnels de recrutement (chapitre 36-11).

6° La généralisation de l'expérience des conciliateurs.

(Décret n° 78-381 du 20 mars 1978.)

A l'origine expérimentale, l'institution des conciliateurs se généralise puisque ces derniers ont aujourd'hui dépassé le nombre de 1 000. Le caractère bénévole des fonctions de conciliateur devrait en principe dispenser l'Etat d'apporter son financement au développement de cette institution. Cependant, pour décharger les collectivités locales des frais occasionnés par la mission des conciliateurs, le Sénat a adopté, dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales un amendement dû à l'initiative de M. Paul Girod, qui prévoit la prise en charge par l'Etat de ces frais annexes (téléphone, papeterie...). Avant même que ne soit définitivement voté ce texte, le Gouvernement a inscrit dans le budget de la justice de 1981 un crédit de 1,5 million de francs qui correspond :

— à raison de 1,3 million de francs (chapitre 34-12) à la couverture de « menues dépenses » liées à l'activité des conciliateurs ;

— à raison de 0,2 million de francs (chapitre 34-11) à une majoration des crédits relatifs à leur frais de déplacement.

Le Gouvernement paraît souhaiter que le nombre des conciliateurs augmente jusqu'à égaler le nombre des magistrats. Si telles étaient les perspectives, au moins conviendrait-il que le Parlement soit au préalable éclairé sur leurs incidences financières.

7 La formation professionnelle des avocats.

(Décret n° 80-234 du 2 avril 1980.)

Près de dix ans après la réforme des professions judiciaires et juridiques, est enfin paru le décret organisant la formation des futurs avocats et définissant les nouvelles modalités du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (C.A.P.A.).

Pour l'application de ce texte, une ligne nouvelle (chapitre 46-11, article 20) créée l'an dernier a été dotée pour 1981 d'un crédit de 4 millions de francs. Cette somme (à laquelle s'ajoute un crédit de 1,8 million de francs ouvert sur le budget de la formation professionnelle au titre de la rémunération d'élèves avocats) constitue la participation de l'Etat au financement des centres de formation professionnelle d'avocat, prévue par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1971. Ce crédit correspond aux dépenses de premier équipement et de fonctionnement courant des centres dont l'ouverture est prévue pour le 1^{er} octobre 1981.

c) Un avenir incertain.

En additionnant toutes les dotations annuelles nécessaires à la mise en œuvre des réformes dont l'application relève du Ministère de la Justice, il apparaît que l'augmentation du budget de cette administration est à peine suffisante pour lui permettre de faire face à ses nouvelles tâches. Or, il ne faut pas négliger d'améliorer également le fonctionnement de la justice dans ses missions traditionnelles.

A cet égard, l'avenir proche suscite quelques inquiétudes. En effet, il est deux importants projets de loi, actuellement en instance devant le Parlement, dont on sait qu'ils entraîneront des dépenses nouvelles élevées à la charge du Ministère de la Justice. Il s'agit :

— du projet de loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes ;

— du projet de loi « cadre » sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

1° Le projet de loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

L'application de ce texte, dont le vote définitif doit intervenir au cours de la présente session, entrainera des charges nouvelles essentiellement pour les juridictions et l'administration pénitentiaire.

Ainsi, le rapport de M. Pierre Carous met-il l'accent sur la nécessité d'*étouffer les chambres d'accusation*, faute de quoi celles-ci éprouveraient les plus grandes difficultés à assumer les attributions nouvelles qui leur sont dévolues. Il est en particulier regrettable que ne soient pas strictement respectées les prescriptions de l'article 191 du Code de procédure pénale selon lequel le président de la chambre d'accusation est exclusivement attaché au service de cette juridiction.

Quant à l'application du régime de sévérité accrue prévu par le projet de loi pour ce qui concerne les auteurs d'infractions de violence, il semble que ses incidences financières, du point de vue des *besoins en places supplémentaires dans les prisons*, n'aient pas suffisamment été prises en considération.

Le coût de l'*extension du régime d'indemnisation publique*, institué par la loi du 3 janvier 1977, en faveur des victimes d'un vol, d'une escroquerie ou d'un abus de confiance ne paraît pas non plus avoir été évalué de façon très précise.

**2 Le projet de loi sur le développement des responsabilités
des collectivités locales.**

Une incertitude plus grande encore pèse sur le budget de la Justice en ce qui concerne les perspectives du transfert des charges des juridictions qui est prévu par le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

A l'heure actuelle, le Ministère de la Justice supporte la charge directe de l'ensemble des personnels des cours et tribunaux et des frais de fonctionnement et d'équipement des trente-quatre cours d'appel.

L'article 51 du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, voté en première lecture par le Sénat, prévoit de transférer à l'Etat l'ensemble des charges supportées par les collectivités locales pour les autres juridictions. Il en résultera l'obligation pour le Ministère de la Justice de gérer environ un millier de juridictions, au lieu d'une trentaine actuellement.

En dehors des délicats problèmes de gestion administrative que cela posera, il est certain que le poids financier d'une telle réforme pèsera lourdement sur le budget de la Justice.

Il serait fâcheux que l'inscription des crédits nécessaires à ce transfert empêche la progression des autres chapitres. C'est pourquoi il conviendrait que, lors des arbitrages budgétaires des années à venir, les crédits destinés au transfert des charges ne soient pas pris en considération pour le calcul du taux de progression du budget de la Justice.

..

Ces arbitrages devraient d'ailleurs davantage tenir compte du fait que :

le ministère de la Justice n'est pas uniquement un ministère dépensier.

Les services de la Justice procurent en effet d'importantes recettes à l'Etat dont le montant global s'élèvera probablement à près de 1,5 milliard de francs en 1981. (cf. le tableau en annexe du présent rapport).

Le récent relèvement du taux des amendes, décidé en application de la loi n° 79-1131 du 28 décembre 1979, entraînera un supplément de recettes difficile à évaluer, mais qui devrait être considérable.

Certes, il est conforme au principe de l'unité budgétaire que les recettes procurées à l'Etat par les services de la Justice ne soient pas affectées au bénéfice direct de cette administration. Toutefois, il serait inéquitable de ne pas tenir compte de ces recettes dans le calcul des dotations allouées au Ministère de la Justice.

A. — LES SERVICES JUDICIAIRES :
LA DIVERSIFICATION DES MODES DE RECRUTEMENT
DANS LA MAGISTRATURE

1. Les magistrats.

a) Les effectifs.

Chaque année, votre Commission des Lois a l'occasion de constater que « la montée des contentieux » nuit au bon fonctionnement des juridictions. En effet, le nombre des magistrats, déjà insuffisant, n'a pas augmenté en proportion de l'accroissement du nombre des affaires portées en justice.

En cinq ans, le nombre des affaires jugées a été multiplié par 2,5, passant de 2 151 911 en 1973 à 5 711 568 en 1978.

En dix ans, l'activité des juridictions s'est accrue de 180 %, alors que les effectifs du corps judiciaire augmentaient d'à peine 30 %, passant de 3 973 à 5 143. Certes, l'effort qui a été fait, et dont témoigne le tableau ci-après, ne doit pas être négligé :

Effectifs budgétaires des magistrats depuis 1969.

| ANNEES | EMPLOIS | AUGMENTATION par rapport à l'année précédente. |
|------------|---------|--|
| 1969 | 3 973 | |
| 1970 | 4 105 | + 132 |
| 1971 | 4 267 | + 162 |
| 1972 | 4 413 | + 146 |
| 1973 | 4 538 | + 125 |
| 1974 | 4 772 | + 224 |
| 1975 | 4 872 | + 100 |
| 1976 | 4 957 | + 85 |
| 1977 | 5 056 | + 99 |
| 1978 | 5 128 | + 72 |
| 1979 | 5 143 | + 15 |
| 1980 | 5 384 | + 241 |

Cependant, cet effort est notoirement insuffisant. Compte tenu des normes d'effectifs qui ont été fixées par un groupe de travail réuni à l'initiative de la Chancellerie, la magistrature connaît actuellement un déficit de 1 000 emplois. Ce n'est certainement pas la

création des 50 emplois prévus au titre du budget de 1981 qui permettra de combler ce déficit. Ces emplois sont répartis comme suit :

- 4 à la Cour de cassation ;
- 22 dans les cours d'appel ;
- 24 dans les tribunaux de grande instance.

Il est regrettable que, parmi ces emplois, seulement quatre postes de juges des enfants et quatre postes de juges d'instruction soient créés. Votre commission émet le vœu que ces deux catégories d'emplois bénéficient, dans le budget de l'année prochaine, de créations de postes nettement plus importantes.

Elle formule également le souhait que soit respectée la décision du conseil restreint du 16 octobre 1979 de *créer des postes de magistrats à un rythme de 200 par an*. Car il ne faut point attendre du futur un ralentissement de l'activité des juridictions : l'accroissement du nombre des affaires contentieuses n'est pas seulement dû, comme on a coutume de le dire, à l'extension des facilités d'accès à la justice que procurent l'aide judiciaire et la gratuité des actes de justice. Il trouve également sa cause dans la crise économique et sociale qui fait surgir de nouveaux conflits, en particulier dans le domaine du travail ainsi que dans les relations entre propriétaires et locataires de locaux d'habitation. Le dernier rapport de la Cour de cassation (1) évoque cette situation en des termes très précis qu'il convient ici de rappeler :

« Si l'on pousse les investigations plus loin, note ce rapport à propos de l'augmentation constante du nombre des pourvois, on s'aperçoit, finalement et en laissant de côté le contentieux électoral et celui des expropriations dont l'importance demeure relativement minime, que l'inflation résulte surtout du contentieux prud'homal soumis à la chambre sociale. En 1969, le nombre de pourvois de cette nature dont la Cour avait été saisie était de 613 ; en 1979, il s'est élevé à 2 757. En un an, il a augmenté de 46 %, alors qu'il avait triplé au cours des quatre années précédentes. Les causes de cet accroissement considérable résident, à n'en point douter, d'une part, dans l'intervention de lois nouvelles, notamment celle de 1973 qui a réformé la matière des licenciements et, d'autre part, dans les difficultés que connaissent les entreprises depuis quelques années.

« C'est donc dans le domaine des litiges du travail que la situation est devenue la plus grave. Elle l'est d'autant plus que l'on peut prévoir, à la suite de la récente réorganisation de la juridiction prud'homale, un nouvel essor du contentieux. »

(1) Rapport pour l'année judiciaire 1979, page 29.

Pour faire face à cette situation, il est indispensable de pourvoir au plus tôt les postes vacants dans la magistrature (au nombre de 491 à l'heure actuelle).

b) Le statut et les modes de recrutement.

Pour remédier à l'insuffisance du nombre des magistrats et combler les vacances de postes, le Parlement a voté récemment deux textes portant réforme du statut de la magistrature :

1. *La loi organique n° 79-43 du 18 janvier 1979 a pour objet d'échelonner les départs à la retraite sur deux périodes de l'année, en prévoyant (sauf demande contraire des intéressés) le maintien en fonction des magistrats jusqu'à la fin du semestre au cours duquel ils ont atteint la limite d'âge.*

2. *La loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 comporte deux types de dispositions essentielles :*

— d'une part, elle prévoit l'institution d'une catégorie particulière de magistrats, du siège ou du Parquet, chargés d'effectuer des remplacements dans les tribunaux du ressort d'une cour d'appel (il est pour le moment envisagé de créer en surnombre environ deux ou trois postes de magistrat remplaçant par cour d'appel) ;

— d'autre part, la loi du 29 octobre 1980 élargit très sensiblement les possibilités de recrutement latéral : intégration directe, recrutement sur titre en qualité d'auditeur de justice ; recrutement de magistrats à titre temporaire ; recrutement par la voie de concours exceptionnels.

Un premier concours, qui sera organisé sur deux ans (1980, 1981 ou 1982), est réservé à des candidats, nés entre 1930 et 1945, titulaires de l'un des titres ou diplômes exigés pour se présenter au premier concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature et justifiant de quinze années d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social. Un second concours, devant permettre l'accès direct à des postes du second groupe du second grade, s'adresse aux candidats docteurs en droit et justifiant de vingt années d'activité professionnelle.

150 postes seront ainsi ouverts au titre de ces concours pour 1980, soit 120 postes pour le premier concours et 30 pour le second.

Cette réforme appelle de la part de votre rapporteur les observations suivantes :

Tout d'abord, son coût est élevé puisqu'il a fallu engager au titre du budget de 1980 1,5 million de francs pour les frais de la campagne publicitaire relative aux concours exceptionnels, ainsi

que 3 millions de francs destinés à couvrir les frais de déplacement des magistrats remplaçants et les frais d'organisation de ces concours :

En outre, il n'est pas sûr que toutes les précautions aient été prises pour que les magistrats recrutés par la voie des concours exceptionnels aient le niveau de connaissances juridiques nécessaires à l'exercice de leur mission. En effet, selon l'article 7 du décret n° 80-903 du 19 novembre 1980, il est prévu de leur faire effectuer un stage d'une durée limitée à trois mois (soit une durée inférieure à celle de la formation dispensée au personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire). Pour les personnes qui n'auront aucune expérience de la vie judiciaire, dont certaines ne seront même pas titulaires de la licence en droit, une telle formation apparaît notoirement insuffisante ;

Votre rapporteur, enfin, tient à insister sur la nécessité de préserver la primauté du recrutement par la voie de l'Ecole nationale de la magistrature qui a permis de maintenir la haute qualité de notre corps judiciaire. C'est pourquoi il regrette que le Gouvernement ait pris la décision de réduire l'effectif des promotions de l'E. N. M. ainsi qu'il apparaît ci-après :

Effectifs de promotions sorties ou qui sortiront de l'E.N.M. :

En 1979 : 273 ;

En 1980 : 218 ;

En 1981 : 216.

Il en résulte que le nombre des magistrats recrutés en 1981 à titre latéral dépassera le nombre des magistrats issus de l'E.N.M. En effet, le nombre des recrutés par les voies latérales devrait s'élever à 250 environ répartis comme suit :

150 par la voie des concours exceptionnels ;

65 par la voie d'une intégration directe ;

35 par la voie contractuelle du recrutement temporaire.

c) **Le rôle et les conditions de travail.**

On dit parfois que les difficultés auxquelles se heurtent les magistrats dans l'exercice de leurs missions est dû au fait qu'ils sont de plus en plus accaparés par d'autres tâches que les tâches proprement juridictionnelles. Le rapport d'information présenté par M. Jean Foyer « sur les dispositions à prévoir afin de donner aux juridictions les moyens de faire face à leurs charges » comporte une liste impressionnante des organismes auxquels sont

appelés à participer les magistrats au titre de leurs activités extérieures ou annexes (1). Certes, ces activités, auxquelles s'ajoutent pour les chefs de juridictions des tâches d'administration intérieure, sont souvent très prenantes. Cependant, votre rapporteur souhaite que, pour la majorité d'entre elles, elles soient maintenues. Il ne serait pas bon de cantonner les magistrats dans des tâches exclusivement juridictionnelles. L'ouverture du corps sur le monde extérieur exige leur participation à d'autres activités d'intérêt public.

Dans quelle voie, dans ces conditions, faut-il s'orienter pour alléger la tâche des magistrats ? Le Gouvernement a donné à cette question une réponse originale : il a décidé de recruter *des assistants de justice*, à titre expérimental, dans les cours et tribunaux des ressorts de trois cours d'appel (Aix, Pau et Rennes).

Ces assistants de justice, recrutés à titre contractuel par les chefs de cour, sont au nombre de 15 à Aix-en-Provence, 12 à Rennes et 8 à Pau, soit 35 au total. Les intéressés, qui doivent être licenciés en droit, âgés de moins de trente-cinq ans et dégagés (pour les hommes) des obligations militaires, ont été choisis, dans la plupart des cas, après des épreuves organisées localement.

Ils sont placés sous l'autorité des chefs de cour et affectés à la cour d'appel et au tribunal de grande instance du siège de la cour. Leur rémunération est fixée sur la base de l'indice 379 brut, soit environ 4 500 F par mois, à l'exclusion de toute autre indemnité. Le contrat d'engagement qui leur est appliqué a une durée d'un an et ne sera éventuellement renouvelé qu'une fois.

Les assistants de justice sont employés sous l'autorité directe des magistrats :

- à la mise en état des causes civiles ;
- aux recherches doctrinales et jurisprudentielles ;
- à la rédaction des jugements et arrêts les plus simples ;
- au Parquet, à la préparation des rapports et aux travaux de rédaction incombant au ministère public.

Il est envisagé, en 1981, de nommer dix assistants supplémentaires à la Cour d'appel de Paris, afin d'étendre l'expérience à la capitale.

Selon les renseignements fournis par la Chancellerie, les chefs de cour concernés se réuniront au cours du mois de janvier 1981 au Ministère de la Justice pour faire le point sur cette expérience, ceci de façon à mettre le Gouvernement à même de décider de l'opportunité de la création d'un corps d'assistants de justice.

(1) Cf. pages 20 et suivantes du rapport présenté par M. Foyer.

Votre rapporteur est extrêmement réservé vis-à-vis de l'expérience des assistants de justice. Selon lui, elle risque de déboucher sur la création d'un corps de fonctionnaires à qui serait progressivement confiées des tâches à caractère juridictionnel qui doivent être exclusivement réservées aux magistrats.

En tout état de cause, avant d'envisager d'instituer un véritable corps d'assistants de justice, il paraît indispensable de procéder à une large consultation des magistrats des cours et tribunaux en provoquant, à cet effet, la réunion de leurs assemblées générales. Car c'est à tous les niveaux que les magistrats sont concernés par cette expérience.

Les solutions les plus simples ne sont pas les moins efficaces. Pour améliorer les conditions de travail des magistrats, ne conviendrait-il pas avant tout de renforcer le personnel de dactylographie mis à disposition des juridictions, et de doter ces dernières de locaux plus fonctionnels et de bureaux plus modernes ?

2. Les fonctionnaires des cours et tribunaux.

a) Les effectifs.

Il n'est prévu cette année aucune création de poste dans les greffes. Bien que cette situation soit regrettable, il faut admettre qu'un effort important a été accompli ces dernières années.

En 1976, le Garde des Sceaux avait annoncé un plan de création de 5 000 emplois de fonctionnaire en cinq ans. Dans le cadre de ce plan, il a déjà été créé, de 1976 à 1980, 3 811 emplois, répartis ainsi selon les budgets :

| | |
|--------|-----------------|
| 1976 : | 393 emplois ; |
| 1977 : | 552 emplois ; |
| 1978 : | 1 200 emplois ; |
| 1979 : | 1 105 emplois ; |
| 1980 : | 561 emplois. |

En outre, 1 703 postes de fonctionnaire ont été créés en 1979 et en 1980 pour la prise en charge par l'Etat des secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes, en application de la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979.

L'effectif total des greffes (en dehors des secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes) s'élève à 14 720, répartis ainsi :

Effectifs au 30 juin 1980.

| CORPS | EFFECTIFS budgétaires. | EFFECTIFS réels. | POUR- CENTAGE de vacances. |
|---|---------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Greffiers en chef et agents contractuels de 1 ^{re} catégorie..... | 1 167 | 1 082 | 7,2 |
| Interprètes judiciaires (corps d'extinction)... | 15 | 5 | |
| Secrétaires-greffiers et agents contractuels de 2 ^e catégorie..... | 4 033 | 3 592 | 10,9 |
| Personnel de bureau des catégories C et D et agents contractuels des 3 ^e , 4 ^e et 5 ^e catégories | 9 212 | 8 654 | 6,5 |
| Conducteurs d'automobile..... | 77 | 70 | 9,0 |
| Personnel de service..... | 216 | 189 | 13 |

Outre une augmentation souhaitable des effectifs des greffes, il serait sans doute utile d'engager une réflexion en vue d'améliorer la répartition des personnels dans les juridictions.

b) Le statut et la rémunération.

Deux souhaits paraissent devoir être formulés concernant le statut et la rémunération des personnels des greffes :

Tout d'abord, on peut se demander s'il ne serait pas opportun de développer les possibilités de *travail à mi-temps*, pour certaines catégories de personnels, hommes ou femmes (1), chargés de famille. A l'heure actuelle, la part du travail à mi-temps est très faible dans les greffes, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

| CATEGORIE | EFFECTIF du corps. | EFFECTIF employé à mi-temps. | POUR- CENTAGE |
|--------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------|
| Greffiers en chef..... | 1 167 | 2 | 0,2 |
| Secrétaires greffiers..... | 4 033 | 95 | 2,3 |
| Personnel des catégories C et D..... | 9 491 | 225 | 2,3 |

(1) On notera que la féminisation des personnels des greffes atteint 80 % et même quasiment 100 % pour les personnels d'exécution.

Mais, surtout, votre commission insiste pour qu'il soit rapidement apporté une solution au problème de l'*indemnité de copies de pièces pénales*. Alors que le coût de la copie de pièce pénale est très élevé (il vient, tout récemment, en application du décret du 4 août 1980, d'être porté de 2 F à 3 F), les primes qui sont attribuées aux fonctionnaires au titre du fonds de concours réservé au paiement de celles-ci diminuent d'année en année, en raison de l'accroissement des effectifs des personnels des greffes. Dans ces conditions, on ne peut qu'appuyer la demande des intéressés de voir remplacer l'indemnité de copies de pièces pénales par une indemnité de sujétion calculée à raison d'un pourcentage sur le salaire (8 % selon le souhait des organisations professionnelles concernées).

c) Le rôle et les conditions de travail.

Mais l'accroissement des effectifs n'est pas la seule solution à envisager. Une rationalisation du travail des greffes doit permettre d'améliorer leur rendement et leur efficacité. Les délais de délivrance des grosses des jugements, en particulier, sont excessifs. (Il faut ainsi de six à neuf mois pour obtenir la grosse d'un jugement dans la plupart des tribunaux de la région parisienne.)

On doit cependant reconnaître que, dans la période récente, des efforts notables ont été consentis pour rationaliser les tâches des greffes. Ainsi :

— l'instauration de la *gratuité de certains actes de justice* par la loi du 30 décembre 1977 a permis de supprimer un grand nombre de tâches répétitives ;

— en outre, les études de *normalisation de la gestion des procédures civiles* entreprises depuis 1977, se terminent. Cette normalisation concerne le répertoire des affaires dont la juridiction est saisie ainsi que le registre d'audience dont la tenue obligatoire est prévue par le nouveau code de procédure civile. Des recherches de même nature ont été entreprises pour les procédures devant les conseils de prud'hommes, les tribunaux paritaires des baux ruraux ainsi que devant les tribunaux répressifs.

L'intérêt de la normalisation des documents de gestion tenus aux greffes des juridictions présente l'intérêt non seulement d'alléger les tâches des personnels mais également d'améliorer la connaissance statistique de l'activité juridictionnelle :

— enfin, on ne peut que souhaiter la diffusion, dans toutes les juridictions, de *machines de traitement des textes* permettant de supprimer les écritures répétitives. Ces machines, installées à

titre expérimental dans plusieurs tribunaux, assurent l'édition des jugements les plus simples ainsi que des ordonnances du juge aux affaires matrimoniales, du juge des tutelles et du juge des référés. Il est envisagé également de les utiliser pour éditer les ordonnances d'expulsion, les jugements du tribunal pour enfants et même pour gérer, d'un point de vue administratif, les conseils de prud'hommes.

L'ensemble de ces innovations ouvre des perspectives encourageantes. D'autres réformes sont actuellement à l'étude pour améliorer la répartition des tâches entre les magistrats et les fonctionnaires des cours et tribunaux, à la suite du rapport déposé à la fin de l'année dernière par le groupe de travail qui avait été chargé d'étudier ce problème.

Au-delà de ces études ponctuelles, il serait utile qu'un document d'ensemble, établi sous l'égide de la Chancellerie, fasse le point des problèmes concernant le fonctionnement actuel de la justice, tant civile que pénale. Une telle étude ne pourrait-elle être menée à l'instigation de l'inspection des services judiciaires ?

L'Inspection des services judiciaires est relativement méconnue. La lettre de la Chancellerie (n° 44, 1^{er} octobre 1979) évoque en ces termes son rôle et son fonctionnement :

« L'inspecteur général des services judiciaires assisté d'un inspecteur général adjoint et de quatre inspecteurs exercent sous l'autorité du Garde des Sceaux une mission permanente d'inspection sur les juridictions de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation exceptée, et sur l'ensemble des services et organismes relevant du Ministère de la Justice.

« En entrant en relation avec tous les magistrats et les fonctionnaires, les inspecteurs se livrent à une étude approfondie du fonctionnement des services. Les constatations qui en résultent contribuent à une meilleure connaissance des juridictions et de leurs personnels.

« L'inspection rend compte au ministre des difficultés qui lui apparaissent et recherche avec les services de la Chancellerie les solutions les plus appropriées.

« L'inspection suit aussi les conditions d'application d'un certain nombre de textes, en particulier les plus récents afin d'en tirer le moment venu des enseignements pouvant faciliter le travail législatif.

« Ainsi, en exposant à l'administration centrale l'ensemble des problèmes qu'elle rencontre au cours de ses missions et en

recherchant, s'il y a lieu, avec elle les meilleures solutions, l'inspection assure une liaison utile et permanente avec la Chancellerie et les juridictions.

« En 1977, la plupart des cours d'appel et quatre tribunaux hors classe (Versailles, Pontoise, Rennes et Aix) ont été inspectés.

« En 1978 et 1979, l'inspection s'est rendue dans 24 tribunaux de grande instance dont les besoins en effectifs paraissent les plus urgents (et dans la plupart des tribunaux d'instance situés dans leur ressort). Six cours d'appel ont été également visitées. »

Votre rapporteur souhaiterait que l'Inspection des services judiciaires s'oriente vers l'étude des problèmes de fond et que les rapports qui sont établis par elle soient rendus publics.

3. Les auxiliaires de justice.

Il y avait en 1979 14 313 avocats, 3 765 conseils juridiques et 268 avoués d'appel.

Le problème essentiel qui se pose actuellement aux avocats est celui de la formation des futurs avocats.

a) La formation professionnelle.

Le problème de la formation professionnelle vient enfin de trouver une solution après dix années (puisque la réforme de la formation professionnelle a été prévue dans la loi du 31 décembre 1971).

La loi du 30 juin 1977 modifiant celle du 31 décembre 1971 a, en effet, créé de nouvelles conditions d'accès à la profession d'avocat. Elle a prévu qu'après la maîtrise en droit le futur avocat devait recevoir une formation théorique et pratique organisée par décret en Conseil d'Etat. Ce décret vient de paraître (décret n° 80-234 du 2 avril 1980).

Les centres de formation qui sont institués en application de ce texte ont une vocation très large. Ils ont pour mission non seulement de dispenser un enseignement professionnel aux avocats stagiaires ainsi qu'une formation permanente aux avocats, mais également de préparer à la vie professionnelle les futurs avocats admis après un examen d'entrée. Cet examen, dont le premier aura lieu en octobre 1981, sera préparé dans les universités dans les mêmes conditions que l'actuel C.A.P.A. (certificat d'aptitude à la profession d'avocat) et comprendra des épreuves de même nature.

Pendant une année, le futur avocat suivra à la fois un enseignement de caractère pratique et des stages, en particulier auprès d'un avocat, sans jamais pouvoir se substituer à son maître de stage dans aucun acte de sa fonction.

A noter que le futur avocat aura, pendant son passage dans un centre de formation, le statut social d'un étudiant, à moins qu'il ne puisse bénéficier de la réglementation relative à la formation professionnelle continue, prévue au Livre IX du Code du travail. A ce dernier titre, il pourra obtenir une rémunération soit de son ancien employeur (si les conditions du congé-formation sont remplies), soit de l'Etat, dans les limites d'un quota. A défaut, une bourse pourrait éventuellement lui être attribuée soit par la profession, soit dans le cadre d'études universitaires de 3^e cycle qu'il poursuivrait concomitamment.

Au plan financier, la réforme se traduit pour l'Etat par une dépense totale de 5,8 millions de francs au titre du budget de 1981. Celle-ci est répartie ainsi :

— le budget de la Justice est affecté d'une ligne (chapitre 46-11, article 20) dotée d'un crédit de 4 millions de francs ;

— le budget de la Formation professionnelle bénéficie d'un crédit de 1,8 million de francs qui doit permettre d'assurer la rémunération des stagiaires.

Le crédit de 4 millions de francs inscrit au budget de la Justice représente environ la moitié des dépenses de premier équipement et des frais de fonctionnement d'un trimestre puisque les centres ne recevront leurs premiers élèves qu'en octobre 1981.

Votre rapporteur insiste pour que, les années suivantes, le chapitre 46-11, article 20 du budget de la Justice, bénéficie d'une dotation sensiblement plus importante. Il souhaite également que soit rapidement réglé le problème de la participation de la profession aux frais de la formation des avocats et que soit, à cet effet, présenté au Parlement le projet de loi relatif à la réforme des Caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).

b) La rémunération des avocats commis d'office en matière pénale et les indemnités versées au titre de l'aide judiciaire.

Il y a déjà longtemps que le Gouvernement, par la voix du Garde des Sceaux, a exprimé son accord sur le principe de la *rémunération des commissions d'office en matière pénale*.

C'est pourquoi il est regrettable qu'aucune ligne budgétaire n'ait été prévue à cet effet dans le budget de cette année. La France est l'un des rares pays en Europe à laisser à l'entière charge des avocats le poids financier de la défense pénale dans l'hypothèse de la désignation d'office.

Un autre sujet de préoccupation pour les avocats concerne l'*indemnité qui leur est versée au titre de l'aide judiciaire* :

— d'une part, cette indemnité, d'un taux dérisoire, est loin de couvrir les frais engagés pour une affaire. Le plafond de l'indemnité forfaitaire versée par l'Etat en cas d'aide judiciaire totale est fixé pour 1981 à 1 300 F (au lieu de 1 080 F l'année précédente) ;

— d'autre part, il n'apparaît pas normal que l'indemnité versée aux avocats n'augmente pas dans les mêmes proportions que les plafonds de ressources fixés pour les candidats à l'aide judiciaire. Ces plafonds augmentent en effet de 30 % alors que l'indemnité des avocats ne progresse que de 20 %. Les plafonds de ressources actuellement fixés à 1 620 F pour l'aide totale de 2 700 F pour l'aide partielle sont portés respectivement à 2 100 F et à 3 500 F.

c) La délivrance des copies de pièces pénales.

Votre commission estime indispensable au bon exercice du droit de la défense en matière pénale que les avocats puissent obtenir, sans frais ni délai, la copie des pièces des dossiers de procédure.

A l'heure actuelle, ces copies leur sont délivrées à raison de 3 F la pièce, ce qui est exorbitant.

On rappellera que le Sénat a eu l'occasion, dans la période récente, de connaître de ce problème. En effet, il a adopté la proposition de loi due à l'initiative de M. Charles de Cuttoli, qui consacre notamment le droit des avocats de se faire délivrer copie de tout ou partie des dossiers de procédure soumis à l'instruction.

De même, notre Assemblée a adopté, sur la proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt, un article additionnel au projet de loi « Sécurité et liberté » qui tend à permettre aux avocats d'obtenir, sans délai, sur simple requête écrite la copie des dossiers soumis à la chambre d'accusation.

Dans les deux cas cependant, il est précisé que la délivrance de ces copies est effectuée aux frais des avocats.

Votre commission estime, conformément au principe de la gratuité de la justice, que ces copies devraient être délivrées gratuitement. Il est à souhaiter qu'un crédit spécial soit inscrit à cet effet au budget de 1982.

4. Les conciliateurs et les suppléants de juges d'instance.

a) Les conciliateurs.

L'institution des conciliateurs n'a plus un caractère expérimental puisque ces derniers, officialisés par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978, sont actuellement plus d'un millier. Ils ont d'ailleurs constitué une association des « conciliateurs judiciaires » qui est très active.

Que faut-il penser de cette innovation ? Le Gouvernement y attache un grand intérêt, le Garde des Sceaux ayant exprimé le souhait de voir leur nombre porté à 5 000 (soit un nombre approchant celui des magistrats), afin qu'au moins un conciliateur soit nommé par canton ou par quartier de ville.

Votre rapporteur quant à lui exprime les plus vives réserves vis-à-vis de cette institution. Bien que née d'une intention louable, qui est d'éviter les contentieux inutiles et de faciliter l'accès des citoyens à la justice, l'expérience ne lui paraît pas avoir donné de résultats véritablement concluants.

Cela est dû selon lui :

— d'une part, à l'insuffisance de garanties prévues au niveau du recrutement des conciliateurs ;

— d'autre part, au fait que l'intervention des conciliateurs s'est jusqu'à présent manifestée dans des affaires qui, de toutes les façons, n'auraient pas été portées devant les tribunaux (il s'agit de petits litiges touchant aux rapports de voisinage ou aux rapports entre bailleurs et locataires, ou encore touchant à des problèmes de recouvrement de créances ou à des affaires de famille).

Pour ce qui concerne le *recrutement*, on observera que les conciliateurs sont désignés par les premiers présidents de cour d'appel, sur proposition des procureurs généraux, parmi des candidats dont on exige aucune condition de diplôme ni de connaissances juridiques précises. Il est même demandé aux intéressés de ne pas exercer d'activité judiciaire à titre professionnel.

En outre, on fera remarquer que la mission de conciliation incombe par nature aux magistrats ainsi que l'affirme d'ailleurs l'article 21 du nouveau code de procédure civile. Il convient donc d'être très prudent en la matière, et de ne pas engager de dépenses publiques pour le développement d'une institution qui ne répondrait pas à une véritable utilité.

A cet égard, il convient de noter que, depuis 1980, des crédits sont inscrits au budget de la Justice en faveur des conciliateurs. Ceux-ci en effet sont, aux termes d'une décision du 8 août 1978, indemnisés de leurs frais de déplacements dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966.

C'est ainsi qu'un crédit de 400 000 F a été ouvert dans le budget de 1980 pour les *frais de déplacement*, et que ce crédit a été augmenté de 200 000 F au titre du budget de 1981 pour tenir compte de l'augmentation du nombre des conciliateurs (chapitre 34-11).

En outre, pour la première fois dans le budget de cette année, un crédit de 1,3 million de francs, au titre du chapitre 34-12, a été prévu pour couvrir les « *menues dépenses* » (papeterie, fournitures, téléphone, documentation, etc.) exposées par les conciliateurs dans l'exercice de leur mission.

A ces crédits s'ajoute l'aide apportée par les collectivités locales aux conciliateurs lorsqu'elles mettent à leur disposition des locaux, un téléphone, éventuellement un secrétariat.

Un amendement voté à l'initiative de notre collègue Paul Girod, dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, prévoit de mettre à la charge de l'Etat l'ensemble des dépenses liées à l'exercice des activités des conciliateurs.

b) *Les suppléants de juge d'instance.*

L'institution des conciliateurs devrait connaître un nouveau développement par le biais des dispositions récemment adoptées par l'Assemblée Nationale pour augmenter le rôle et les compétences des suppléants de juge d'instance. L'Assemblée Nationale a, en effet, ajouté au projet de loi complétant le Code de l'organisation judiciaire et donnant force de loi à cette partie du code, trois articles dont l'objet est de conférer certaines attributions juridictionnelles à des suppléants de juge d'instance.

On rappellera qu'à l'heure actuelle ceux-ci assurent des fonctions exclusivement administratives. D'après les amendements adoptés par l'Assemblée Nationale, les suppléants de juge d'instance pourraient exercer, par délégation du juge d'instance, des attributions juridictionnelles, à l'exclusion de la compétence en matière pénale, en matière électorale et en matière de référés. Mais ce qu'il convient de souligner, c'est que *ces suppléants*, qui seront nommés, comme les juges du siège, par décret pris après avis du

Conseil supérieur de la magistrature, *pourront être choisis* parmi les anciens juges d'instance, les auxiliaires de justice ou toute autre personne non pourvue du mandat électif, ainsi que *parmi les conciliateurs*.

La tendance actuelle est donc, à travers l'institution des conciliateurs, l'accroissement des compétences des suppléants de juge d'instance et l'expérience des assistants de justice, de décharger les magistrats de certaines tâches en les confiant à des personnes n'appartenant pas au corps judiciaire. Il n'est pas sûr que cette tendance aille dans le sens d'une amélioration de la qualité de la justice.

B. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : LA PRIORITE DONNEE AU MILIEU FERME

D'un montant total de 1 736 millions de francs, le budget des services pénitentiaires progresse cette année de 14,7 % et représente près de 27 % de l'ensemble des crédits du Ministère de la Justice.

1° Le personnel pénitentiaire.

a) Les effectifs.

C'est l'administration pénitentiaire qui bénéficie de la majorité des créations de postes au titre du budget de 1981. En effet, *450 des 573 nouveaux emplois sont destinés au renforcement de l'effectif des personnels pénitentiaires*. Ces postes sont répartis comme suit :

— 150 sont destinés à permettre l'ouverture des maisons d'arrêt de Lorient (190 places) et de Draguignan (380 places) dont la construction sera achevée en 1982 ;

— 227 emplois sont destinés à renforcer la sécurité des établissements et à améliorer le fonctionnement des services éducatifs, administratifs et techniques en milieu fermé ;

— 23 emplois seulement sont créés pour augmenter les personnels des comités de probation et d'assistance aux libérés ;

— 46 emplois sont créés dans les services extérieurs communs soit pour le milieu fermé (11 assistantes sociales et 14 infirmières), soit en milieu ouvert (21 assistantes sociales) ;

— 2 postes de médecin à temps partiel sont prévus pour améliorer la présence médicale en milieu pénitentiaire ;

— enfin, sont créés 2 postes dans le corps d'inspection et de contrôle de l'administration pénitentiaire.

On doit se féliciter de ces créations de postes qui représentent le quart de l'ensemble des créations de postes dans la fonction publique en 1981. Cependant, en raison de l'augmentation du nombre des condamnés, il est évident qu'elles ne permettront pas de mettre un frein à la dégradation du taux d'encadrement des condamnés. Cette dégradation est particulièrement notable en milieu fermé. En effet, alors que l'on comptait un agent pénitentiaire pour 2,8 détenus

nus au 1^{er} janvier 1976, au 1^{er} janvier 1980 ce rapport était de 1 pour 3,2. En milieu ouvert, la situation n'est pas plus favorable, puisque le rapport éducateurs ou délégués de probation/condamnés est passé de 1/124 au 1^{er} janvier 1976 à 1/138 au 1^{er} janvier 1980. Dans les deux cas, on est loin des normes établies par les recommandations de différents colloques internationaux qui sont respectivement de :

- 1 agent pour 2 détenus, et
- 1 éducateur pour 70 dossiers.

Il serait illusoire d'escompter une amélioration prochaine de cette situation compte tenu de la progression constante de la population pénitentiaire.

b) La formation professionnelle.

On ne rendra jamais assez hommage aux agents de l'administration pénitentiaire qui effectuent de délicates missions dans des conditions souvent difficiles.

La qualité de la formation de ces agents, compte tenu des tâches qui leur incombent, doit être une préoccupation constante des pouvoirs publics. A cet égard, il faut reconnaître que de nombreux efforts ont été accomplis ces dernières années.

La formation initiale.

Les *surveillants* bénéficient d'une formation dont la durée est de trois mois et demi. A l'issue d'un stage pratique de six semaines, ils suivent une formation théorique de deux mois à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire. Cette formation est de bonne qualité, mais elle appelle, de la part de votre rapporteur, deux remarques :

— d'une part, il conviendrait que l'accent ne soit pas exclusivement mis sur le problème de la sécurité car le rôle des personnels de surveillance n'est pas uniquement un rôle de gardiennage ;

— d'autre part, il serait souhaitable de porter à six mois la durée de la formation. Si ce but ne peut être atteint en raison de la capacité limitée d'hébergement de l'école actuelle, il conviendrait de mettre en œuvre le plus rapidement possible le projet de création d'une seconde école.

La formation qui est dispensée aux *éducateurs* paraît donner satisfaction. Cette formation, d'une durée de deux ans, comprend des stages dans les établissements, les comités de probation et d'assistance aux libérés ainsi que dans différents services sociaux en alternance avec des cycles de scolarité à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

La durée de la scolarité des *sous-directeurs de l'administration pénitentiaire* est également de deux ans. Elle comprend des stages en établissements et en comités de probation et d'assistance aux libérés.

Les *attachés d'administration et d'intendance* reçoivent actuellement une formation d'environ quatre mois. Il conviendrait d'allonger la durée de cette formation qui paraît actuellement insuffisante compte tenu de la responsabilité qui est attachée aux fonctions exercées par les intéressés.

La formation continue.

L'intérêt manifesté par l'administration pénitentiaire pour le développement de la formation continue des personnels pénitentiaires doit être souligné. Cette formation est dispensée à un double niveau : au niveau central et au plan régional.

Au niveau central, un effort tout particulier a été fait dans le domaine de la formation comptable, de l'achat public et de l'organisation et méthodes, grâce au concours de divers organismes extérieurs.

Au plan régional, ce sont les Gretap (groupements d'établissements pénitentiaires) qui, sous l'autorité du directeur régional, ont en charge, avec l'assistance pédagogique de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, la formation continue du personnel de surveillance.

Compte tenu de la densité en personnel pénitentiaire de la région parisienne, il conviendrait sans doute de créer, au sein de chaque grand établissement de cette région (Fresnes, Fleury-Mérogis et la Santé), un service particulier chargé de l'ensemble des questions relatives à la formation.

c) Le statut et la rémunération.

Si l'effectif des personnels pénitentiaires a été augmenté dans le budget de 1981, en revanche ces derniers ne bénéficient, dans ce budget, d'aucune amélioration statutaire.

Or, ces personnels formulent diverses revendications qui mériteraient d'être satisfaites.

C'est ainsi que *le personnel de surveillance*, outre un renforcement de ces effectifs, souhaiterait obtenir une parité totale avec le personnel de la police nationale. Cette parité implique le passage de 18 % à 20 ou 21 % du montant des primes de sujétions spéciales

ainsi que l'institution d'un régime dit de bonification du cinquième pour permettre aux intéressés de prendre leur retraite à cinquante ans au taux plein.

Quant aux *personnels du corps de direction*, ils devraient pouvoir bénéficier du classement « en cadre actif », ce qui leur permettrait, comme les personnels de surveillance, de partir à la retraite dès cinquante-cinq ans.

Les intéressés souhaiteraient également que la prime de sujétions spéciales, qui leur est actuellement versée, soit portée de 12 % à 16 % à égalité avec la prime attribuée aux commissaires de police.

Les *personnels d'administration pénitentiaire et d'intendance* demandent, quant à eux, à bénéficier de l'attribution d'une prime de sujétions spéciales calculée en pourcentage de leur traitement. A l'heure actuelle, ils ne perçoivent que des primes fixes égales à celles versées au personnel administratif d'autres ministères. Compte tenu des conditions de travail particulièrement difficiles qui sont les leurs, il serait équitable de leur accorder cette prime proportionnelle.

Enfin, la revendication essentielle du *personnel éducatif et de probation* est le classement en « cadre actif » afin de pouvoir bénéficier de la retraite dès l'âge de cinquante-cinq ans.

2° Les établissements pénitentiaires.

a) La construction de nouveaux établissements.

Le Gouvernement a rempli ses engagements d'entreprendre chaque année la construction de deux à quatre établissements pénitentiaires, conformément au programme décennal défini l'an dernier.

C'est ainsi qu'avec une dotation de 281 millions de francs l'administration pénitentiaire pourra :

1° Mettre en service la maison d'arrêt de Lorient et le centre pénitentiaire de Draguignan ;

2° Ouvrir les chantiers des centrales de Lannemezan et de Mont-de-Marsan ;

3° Entreprendre la construction d'établissements en zone rurale : une maison centrale à Yzeure, près de Moulins (Allier), et deux centres de détention, dont l'un à Mauzac (Dordogne) et l'autre à Saint-Martin-de-Crau (Bouches-du-Rhône).

La construction de ces établissements s'inscrit dans le cadre du programme des « prisons à la campagne » dont le Garde des

Sceaux est venu présenter les maquettes devant la Commission des Lois. Il s'agit de petits établissements destinés à abriter de 200 à 300 détenus et qui seront implantés sur de vastes espaces en vue d'organiser la vie en prison des condamnés à de longues peines.

La maison centrale d'Yzeure présentera des conditions de sécurité exceptionnelles.

Malheureusement, la construction de ces nouveaux établissements ne permettra pas de réduire le déficit en places dans les établissements pénitentiaires. Cela est d'autant plus regrettable que l'actuel surencombrement des établissements dont témoigne le tableau ci-après crée une promiscuité qui nuit à la réhabilitation des condamnés et suscite des craintes sérieuses en ce qui concerne la sécurité.

| CATEGORIES D'ETABLISSEMENTS | CAPACITE d'accueil. | | TAUX d'occupation réelle au 1 ^{er} juin 1980. | |
|---|------------------------|--------------|--|--------------|
| | Hommes. | Femmes | Hommes. | Femmes. |
| Maisons d'arrêt (139 en Métropole et 5 Outre-Mer)..... | 21 228 | 1 046 | 144,78 | 97,32 |
| Centres de détention (14 en Métropole et 1 Outre-Mer)..... | 3 916 | » | 95,14 | » |
| Maisons centrales et quartier maison centrale (7 en Métropole et 2 Outre-Mer) | 2 353 | 24 | 112,11 | 100 |
| Quartiers ou établissements de sécurité renforcée (7 en Métropole).. | 240 | » | 24,58 | » |
| Etablissements spécialisés (6 en Métropole) | 849 | 41 | 106,57 | 48,71 |
| Centre pénitentiaire de Rennes..... | » | 340 | » | 59,70 |
| Centres de semi-liberté (8 en Métropole) | 226 | 12 | 77,43 | 75 |
| Total | 28 812 | 1 463 | 132,80 | 89,74 |
| | 30 275 | | 130,72 | |

Il est significatif de constater que la maison de Bois-d'Arcy qui a été ouverte l'an dernier est déjà surpeuplée puisque, destinée à accueillir 600 détenus, elle en comporte déjà plus de 1 000.

b) Le programme de rénovation et de réhabilitation des établissements anciens.

La construction des nouveaux établissements ne doit pas faire renoncer à la poursuite du programme de rénovation et de réhabilitation des établissements pénitentiaires engagé ces dernières années.

En effet, l'état de certaines de nos prisons n'est pas digne de notre pays. En particulier, il est indispensable que chaque établissement soit doté d'équipements sanitaires décentes et d'installations de chauffage.

Pour ce qui concerne l'équipement sanitaire, un effort important a été accompli en 1977 puisque huit des vingt-trois établissements dépourvus d'installations sanitaires en ont été dotés.

D'autres travaux ont été accomplis par la suite, et il est à espérer que les opérations engagées en 1977 puissent être rapidement menées à leur terme.

Sur un plan plus général, divers travaux ont été entrepris ou sont en voie de l'être, notamment dans les établissements suivants :

Maisons d'arrêt de Châlons-sur-Marne, Douai, Chartres, Nice, Orléans, Tours, Lyon, la Santé, Saint-Nazaire et Caen ;

Prisons de Fresnes (notamment salle de réanimation à l'hôpital) ;

Centres de détention de Mulhouse, Toul, Loos, etc. ;

Maison centrale de Saint-Martin-de-Ré ;

Centre de semi-liberté de Strasbourg.

En outre, sont actuellement en cours d'étude des projets intéressants notamment les centres médico-psychologiques régionaux de Rouen, Fresnes, Poitiers et de Toulouse, et la restructuration des établissements de Bordeaux-Gradignan, Bourg-en-Bresse, Eysses, Arras, Angoulême, etc. L'implantation d'un nouveau centre national d'orientation à Fresnes est également à l'étude.

c) La sécurité dans les établissements pénitentiaires.

L'administration pénitentiaire a entrepris depuis l'an dernier un vaste programme pour introduire dans les établissements pénitentiaires des dispositifs modernes destinés à améliorer les conditions de sécurité.

En 1980 :

Trois établissements font l'objet d'un plan spécial de sécurité : la maison d'arrêt de Lisieux, le quartier de sécurité renforcée de Bourgoin-Jallieu, ainsi que l'établissement de Bois-d'Arcy. A l'occasion de ces mises en sécurité, de nombreux matériels seront testés (système à champ électrostatique « stellar » qui permet de détecter le franchissement du mur, surveillance par caméras de télévision, grilles gonflables, barrières infra-rouges extérieures, construction d'un poste de commande blindé où sera centralisée la réception de toutes les alarmes).

En outre, des portiques de détection magnétique sont progressivement installés dans les établissements. A la suite des protestations élevées par les avocats lors de l'installation d'un portique de détection à la maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis et à l'hôpital de Fresnes, la mise au point suivante a été faite par la Chancellerie :

« Les portiques seront réglés sur la masse métallique de la plus petite arme de poing existant. Ils ne fonctionneront que le temps nécessaire aux avocats pour obtenir la carte professionnelle électronique dont ils devront tous bientôt être en possession. Ils ne seront jamais fouillés. En tout état de cause, les cartables, serviettes, porte-documents ne seront pas ouverts. »

Afin d'éviter l'ouverture de bagages, une étude est actuellement menée sur des appareils permettant d'en voir le contenu.

Il est également envisagé de mettre en place prochainement, dans une vingtaine d'établissements, un nouveau système d'alarme consistant en un émetteur portatif mis à la disposition de chaque surveillant.

Enfin, une armurerie nationale a été installée à la maison d'arrêt de la Santé. Elle centralise les achats d'armes et de munitions. De nouveaux pistolets ont été livrés dans les établissements et le retrait des armes de poing (ancien modèle) a commencé. Une étude a été effectuée pour le renouvellement de l'armement dans les miradors et une importante commande de fusils modernes a été faite.

En 1981 :

A l'avenir, l'administration pénitentiaire entend poursuivre l'effort considérable actuellement consenti pour assurer le maintien de l'ordre dans les prisons.

Des études seront effectuées pour introduire des dispositifs spéciaux de sécurité dans les établissements de Pau, Bayonne, Tulle ainsi qu'au centre de détention de Melun. Cette dernière étude sera orientée en fonction des problèmes spécifiques posés par l'incarcération de détenus de la Cour de sûreté de l'Etat et par l'implantation de l'imprimerie administrative.

Il est par ailleurs envisagé de doter de nombreux autres établissements de moyens techniques modernes tels :

- des hygiaphones pare-balles (dans dix quartiers de plus grande sécurité) ;
- des émetteurs d'alerte individuels ;
- des protections périmétriques (mise en place de quatre systèmes) ;
- des systèmes de surveillance par télévision (équipement de cinq établissements).

Le souci d'assurer la sécurité dans les établissements pénitentiaires, d'éviter les évasions, les agressions à l'encontre des personnels de surveillance... est tout à fait compréhensible. Mais il faut être conscient du fait que la sécurité ne dépend pas seulement de l'installation de dispositifs spéciaux, fussent-ils les plus sophistiqués. C'est le surpeuplement pénitentiaire qui est la cause majeure de l'insécurité dans les prisons, et votre rapporteur tient à attirer l'attention du Sénat sur les troubles qui risquent de surgir s'il n'est pas mis fin rapidement au surencombrement des prisons.

3° Les peines privatives de liberté.

a) La vie en prison.

Avec le surencombrement des prisons, le désœuvrement des détenus est l'un des motifs essentiels d'inquiétude concernant la situation des prisons.

Le travail pénitentiaire.

La conjoncture économique actuelle est particulièrement défavorable au travail en milieu carcéral. Il en résulte que les prescriptions de l'article 720 du Code de procédure pénale selon lesquelles : « les condamnés à des peines privatives de liberté pour des faits qualifiés crimes ou délits de droit commun sont astreints au travail », ne peuvent être respectées. Plus de la moitié des détenus sont inactifs (soit 53 % en 1979), et leur taux d'emploi se dégrade progressivement chaque année. L'augmentation du nombre des détenus au travail (ceux-ci sont passés de 15 399 en 1976 à 16 600 en 1979) est en effet inférieure à l'augmentation de la population pénale (qui est passée d'environ 29 000 détenus en 1976 à 38 000 en 1979) (1).

Trois catégories d'employeurs utilisent la main-d'œuvre pénale :

a) *L'Administration pénitentiaire à travers le service général* : utilise un peu plus de 5 000 personnes à l'entretien, au fonctionnement, à la réfection des bâtiments et dans les cuisines ;

b) *La Régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.)*, qui fonctionne sur un compte de commerce, est financièrement autonome, produit des biens et des services pour l'Administration, travaille en sous-traitance pour les secteurs privés. Elle emploie en moyenne 1 500 personnes dans une vingtaine d'unités de production de type industriel situées dans les établissements pénitentiaires (on compte en outre deux exploitations agricoles et des chantiers de construction ou de rénovation).

(1) La population pénale dépasse aujourd'hui le nombre de 40 000.

c) *Les concessionnaires de main-d'œuvre pénale* (environ 400 entreprises du secteur privé, souvent de dimensions réduites) utilisent la main-d'œuvre et les locaux mis à leur disposition par l'Administration pénitentiaire en vertu d'un contrat de concession.

En 1979, les concessionnaires ont fait travailler 8 400 détenus. A ce chiffre, il convient d'ajouter les 600 condamnés qui, placés sous le régime de la semi-liberté vont travailler à l'extérieur de la prison et les 500 personnes qui accomplissent un stage de formation professionnelle.

Les efforts déployés par l'administration pénitentiaire dans la *prospection des entreprises volontaires pour employer de la main-d'œuvre pénale*, ne sont pas toujours couronnés de succès. Il est vrai que la période actuelle n'est pas propice à l'emploi de cette main-d'œuvre, en général peu qualifiée. Il n'en reste pas moins nécessaire de persévérer dans ces efforts.

L'administration pénitentiaire devrait se donner également comme objectif d'*accroître les rémunérations versées aux détenus qui exercent une activité*. Il n'est pas sain de maintenir ces rémunérations à un niveau trop bas, d'autant que ces dernières sont amputées d'environ la moitié compte tenu du fait que diverses sommes doivent être réservées pour l'entretien des intéressés (éclairage, nourriture, couchage, habillement, nettoyage, blanchissage), l'indemnisation de leurs victimes et la constitution d'un pécule de libération.

Or les gains journaliers moyens des détenus au travail sont faibles, ainsi qu'en témoignent les indications chiffrées ci-dessous.

En 1979, ces gains étaient de :

- 77 F pour le détenu en semi-liberté ;
- 60 F à 80 F pour le détenu employé à la R.I.E.P. ;
- 54 F pour le détenu employé à la formation professionnelle ;
- 11,50 F à 23 F pour le détenu affecté au service général (avec toutefois un certain nombre d'avantages en nature importants) ;
- 40 F pour le détenu employé par un concessionnaire.

La formation professionnelle des détenus.

La formation professionnelle des détenus revêt une particulière importance dans la perspective de leur réinsertion sociale à l'expiration de l'exécution de leur peine. On sait, en effet, que l'une des causes majeures de la récidive est l'impossibilité pour

les personnes libérées de trouver un emploi, et par conséquent des ressources stables. Il est donc indispensable de développer les actions de formation professionnelle à destination des détenus.

Malheureusement, l'administration pénitentiaire se heurte à des contraintes tant budgétaires que de locaux qui empêchent un développement efficace des actions de formation.

Les dépenses de fonctionnement des sections de formation de l'administration pénitentiaire s'élèvent à 17 millions de francs annuels auxquels il faut ajouter les dépenses de construction et d'équipement des ateliers que l'on peut évaluer actuellement à plus de 7 millions de francs par an.

En outre, il convient d'indiquer que quatre-vingt-un ateliers nouveaux ont été installés et équipés au cours des cinq dernières années. Les établissements neufs sont désormais dotés, dès l'ouverture des locaux, 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 cinq ateliers, à la maison d'arrêt de Metz trois ateliers, au centre pénitentiaire de Nantes huit ateliers). Ces ateliers abritent indifféremment des formations de type F. P. A. assurées par des instructeurs ou professeurs techniques de l'administration pénitentiaire ou des formateurs du Ministère de l'Éducation intervenant dans le cadre des dispositions générales de la formation professionnelle continue.

Il est indispensable d'accélérer le rythme de construction et d'équipement d'ateliers pour donner son plein essor à la politique de formation professionnelle des détenus. En effet, l'un des remèdes au désœuvrement des détenus est de permettre à ceux qui ne peuvent travailler de suivre des stages de formation débouchant sur l'acquisition d'un diplôme professionnel.

L'enseignement général.

Le niveau d'instruction de la population pénitentiaire est peu élevé. La répartition des détenus (de nationalité française et étrangère) à leur entrée en établissements selon leur niveau d'instruction était la suivante pour l'année 1979 :

- 10,44 % des détenus ont été recensés comme illettrés ;
- 78,18 % ont été dénombrés comme n'ayant qu'un niveau d'instruction primaire ;
- on a estimé à 11,38 % ceux qui avaient pu bénéficier d'une instruction secondaire ou supérieure.

C'est dans ces conditions que l'un des objectifs de l'administration pénitentiaire est de dispenser à la population pénale *un enseignement général adapté. La politique menée en matière de réductions de peine se veut à cet égard incitative.* On rappellera en effet qu'en vertu de l'article 721-1 du Code de procédure pénale, une réduction de peine exceptionnelle peut être accordée pour réussite à un examen.

Cette mesure est extrêmement bénéfique car elle favorise la réhabilitation des condamnés. Malheureusement, elle ne peut être accordée qu'à un nombre limité d'entre eux. Le nombre des réductions de peine consenties, au titre de l'article 721-1 du Code de procédure pénale, s'est élevé à environ 1 500 pour l'année 1978 (1) :

| CATEGORIES d'établissement. | NOMBRE de cas examinés. | NOMBRE DE REDUCTIONS de peine accordées au titre de l'article 721-1 du C. P. P. | | |
|----------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|--------|
| | | Maxima. | Inférieures au maximum. | Total. |
| Etablissements pour peine..... | 605 | 471 | 122 | 593 |
| Maisons d'arrêt et C. S. L. | 955 | 348 | 482 | 830 |
| Total | 1 560 | 819 | 604 | 1 423 |
| D. O. M. | 13 | 12 | » | 12 |
| Total général..... | 1 573 | 831 | 604 | 1 435 |

L'administration pénitentiaire est aidée, dans sa mission d'enseignement, par le *Ministère de l'Education*, qui met à sa disposition instituteurs et professeurs de collège à temps complet ou à temps partiel.

Toutefois, il est heureux que collaborent à l'effort public, plusieurs *organismes bénévoles*, tels l'association Auxilia, l'association pour l'enseignement aux étrangers et surtout le groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (G. E. N. E. P. I.).

b) Le régime d'exécution des peines.

Un large débat s'est instauré récemment à l'Assemblée Nationale et au Sénat sur le régime d'exécution des peines, à l'occasion de l'examen du projet de loi « Sécurité-Liberté ». Les deux Assemblées ont finalement décidé de maintenir, même pour les auteurs d'infractions de violence, les mesures d'individualisation dont peuvent bénéficier les condamnés au cours de l'exécution de leur peine. Cela paraît en effet indispensable, non seulement pour assurer le

(1) Sur 2 068 cas examinés au cours de l'année 1979, 1 971 réductions de peines, au titre de l'article 721-1 du Code de procédure pénale, ont été accordées.

maintien de l'ordre dans les prisons, mais surtout pour permettre la mise en œuvre d'un « traitement » pénitentiaire adapté aux nécessités de la réhabilitation des délinquants.

Votre rapporteur réitère simplement le vœu que le projet de création d'un tribunal de l'exécution des sanctions ne soit pas abandonné.

(1) *L'assistance aux libérés.*

— *Les subventions d'équipement aux établissements post-pénaux :*

L'un des moyens essentiels de prévenir la récidive est de développer les mesures d'assistance aux détenus libérés. A cet égard, les moyens en crédits et en personnels mis à la disposition de l'administration pénitentiaire demeurent notoirement insuffisants.

Certes, depuis 1978, l'administration dispose d'un crédit pour accorder des subventions d'équipement à ceux qui accueillent des condamnés au sursis avec mise à l'épreuve, des inculpés placés sous contrôle judiciaire, des libérés conditionnels ou d'anciens détenus ayant purgé leur peine. Ce crédit est destiné à favoriser la création et le fonctionnement de *centres d'hébergement*.

Cependant, en raison notamment de l'insuffisance des dotations budgétaires, seulement quinze des demandes adressées à la Chancellerie ont pu être satisfaites au cours des années 1978 et 1979. Le doublement de cette dotation en 1980 devrait permettre d'accroître l'effort entrepris en ce domaine. Il est regrettable qu'elle soit simplement reconduite au budget de 1981.

Inscrit au chapitre 66-20, article 10, le montant de cette dotation s'élève dans le budget de 1981, à 2 millions de francs en autorisations de programme et 2,5 millions de francs en crédits de paiement.

— *Les subventions accordées aux associations d'aide à la probation et à la réinsertion des détenus :*

Une dotation est également inscrite au chapitre 46-21 du budget de la Justice, pour permettre à l'administration d'accorder des subventions à diverses associations sans but lucratif qui se consacrent au développement de l'action pénitentiaire et postpénale ou apportent leur soutien à l'action de comités de probation.

Le montant de ces crédits de subvention est peu élevé puisqu'il est d'environ 0,5 million de francs (chapitre 46-21, articles 30 et 50).

— *Les comités de probation et d'assistance aux libérés :*

Faute de pouvoir disposer de moyens en personnels suffisants dans les comités de probation et d'assistance aux libérés, l'administration pénitentiaire a tendance à compter sur le développement du bénévolat en vue de faciliter le reclassement des délinquants.

Un rapport élaboré à partir de conclusions d'un groupe de travail qui s'est réuni à l'administration centrale dans le courant de l'année 1979 envisage à cet égard de nouvelles modalités de collaboration des citoyens à l'action de réinsertion sociale des condamnés.

Mais l'extension éventuelle du bénévolat ne doit pas dispenser l'administration de renforcer le personnel et les moyens mis à la disposition des comités de probation et d'assistance aux libérés.

Votre commission regrette qu'en la matière, le budget de 1981 prévoit seulement la création de vingt-trois emplois dans les comités, soit :

- deux emplois de chefs de service éducatif et de probation ;
- cinq emplois de commis ;
- seize emplois d'éducateurs et élèves éducateurs.

*
**

C. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE : UN SECTEUR DELAISSÉ

Chaque année, votre commission déplore la part insuffisante qui est accordée à l'éducation surveillée dans le budget de la Justice.

La même constatation peut être faite cette année, dans la mesure où le secteur de l'éducation surveillée bénéficie seulement :

— d'à peine 9 % des créations d'emplois (soit cinquante emplois, dont trente et un emplois d'éducateur) ;

— de 7,87 % des autorisations de programme, soit 37 millions de francs au total (soit un montant identique à celui des autorisations de programme inscrites dans le budget de l'an dernier).

Il est d'autant plus regrettable que le secteur de l'éducation surveillée soit aussi peu aidé que son rôle est primordial dans l'optique d'une prévention de la délinquance. Il est, en effet, avéré que les mineurs en danger ou les jeunes délinquants qui n'ont pu être correctement pris en charge par l'éducation surveillée ont tous de bonnes chances de devenir des délinquants adultes.

Votre Commission des Lois tient à attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'augmentation de la délinquance juvénile, qui est l'un des problèmes les plus préoccupants de notre époque. Si un effort très important n'est pas consenti rapidement en faveur de l'éducation surveillée pour remédier à cette situation, il y a tout à craindre pour l'avenir de notre société.

1. Les personnels de l'éducation surveillée.

a) Les effectifs.

Alors que le nombre de jeunes pris en charge par l'éducation surveillée augmente régulièrement, le nombre des créations de postes diminue au contraire sensiblement.

Le nombre des mineurs pris en charge par le secteur public a augmenté de 10 % en trois ans. Il est passé de 55 000 environ en 1977 à près de 60 000 en 1979.

Dans le même temps, le nombre des créations annuelles d'emplois a été divisé par quatre, passant de 196 en 1977 à 50 dans le budget de 1981.

L'évolution des créations d'emplois marque une baisse constante depuis 1976, ainsi qu'il apparaît ci-après :

- 240 emplois en 1976 ;
- 196 emplois en 1977 ;
- 138 emplois en 1978 ;
- 173 emplois en 1979 ;
- 153 emplois en 1980 ;
- 50 emplois pour 1981.

Les 75 emplois nouveaux inscrits au budget de 1981 se répartissent comme suit :

- 42 emplois de personnel d'éducation ;
- 3 emplois de personnel d'intendance ;
- 5 emplois de personnel de bureau ;
- 3 emplois de psychologues ;
- 3 emplois d'assistants sociaux ;
- 19 emplois de personnel de service.

Mais on regrettera que la fermeture du service de l'éducation surveillée près le quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Fresnes se traduise par la suppression de vingt-cinq emplois. Il n'y a donc que cinquante créations d'emplois au total, ce qui est notoirement insuffisant.

b) Le statut.

En 1980 (décret en date du 6 février), *les agents des catégories C et D* ont bénéficié de nouvelles dispositions statutaires qui ont eu pour effet, d'une part, d'améliorer la situation des fonctionnaires qui exerçaient antérieurement des fonctions d'agent de service et veilleur de nuit, et, d'autre part, de titulariser dans le corps des ouvriers professionnels les agents jusqu'alors soumis à un régime contractuel.

Au cours de cette même année, l'élaboration du statut des *psychologues* a été poursuivie. Certaines difficultés tenant notamment au mode d'intégration des agents contractuels dans le nouveau corps ayant été résolues, on peut escompter que le décret réformant le statut des intéressés soit publié prochainement au *Journal officiel*.

En 1981 des études seront poursuivies, afin de modifier le statut du *personnel d'intendance* par des dispositions analogues à celles qui ont été appliquées aux personnels homologues de l'éducation.

c) **La rémunération.**

Il convient d'indiquer que les psychologues contractuels ont vu leur situation indiciaire améliorée, dans le cadre de la revalorisation de la rémunération des personnels de catégorie A.

De manière générale, les divers personnels de l'éducation surveillée ont bénéficié dans la période récente, de plusieurs *mesures indemnitaires*.

Les dispositions de la loi de finances de 1980 ont permis la revalorisation des indemnités suivantes :

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

Au cours de l'année 1981, il est envisagé de relever le taux des indemnités suivantes :

- indemnité pour travaux supplémentaires des conducteurs d'automobile ;
- indemnités de gestion et de responsabilité allouées au personnel d'intendance ;
- indemnité de surveillance de nuit ;
- indemnité spéciale allouée aux personnels exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt ;
- indemnité forfaitaire spéciale attribuée au personnel de service.

Mais la mesure la plus importante a trait à l'amélioration de la mobilité des personnels.

Après plusieurs demandes des organisations professionnelles, une première mesure significative d'extension du parc automobile a été inscrite dans le budget de 1980. Dans le projet de loi de finances pour 1981, une nouvelle mesure d'extension qui porte sur quarante-cinq véhicules de liaison et deux véhicules utilitaires a été retenue. Par ailleurs, les crédits alloués pour le fonctionnement du parc automobile sont substantiellement relevés par l'octroi de crédits supplémentaires et par des mesures de redéploiement.

Mais il ne faudra pas omettre dans le budget de 1982 de relever le montant des crédits alloués aux frais de déplacement et de prendre en compte l'augmentation des taux unitaires des diverses indemnités.

2. Les équipements de l'éducation surveillée.

a) Les équipements de base de juridictions de la jeunesse.

L'orientation des méthodes éducatives conduit l'administration de l'éducation surveillée à poursuivre son programme consistant à doter chaque tribunal pour enfants d'un équipement de base assurant les fonctions de consultation, d'orientation, de rééducation et d'hébergement.

Cependant, le retard dans l'installation de ces équipements demeure considérable :

- 55 tribunaux pour enfants seulement sont dotés d'un équipement de base complet ou en cours de réalisation ;
- 29 tribunaux ne sont que partiellement équipés :
 - a) 6 ne disposent ni de foyer ni de consultation mais peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort ;
 - b) 21 ne disposent que d'une consultation ;
 - c) 2 ne disposent que d'un foyer et peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée ;
- 41 tribunaux enfin sont totalement dépourvus d'équipement de base.

Un certain nombre de juridictions peuvent faire appel aux services de consultation et d'orientation éducative du secteur privé, habilités et financés par le Ministère de la Justice.

b) Les établissements d'hébergement.

Le souci de maintenir les jeunes dans leur milieu naturel et de mener une action éducative avec leur famille a conduit l'éducation surveillée à renoncer à la construction d'établissements d'internats du type des anciennes maisons de correction.

L'administration s'est orientée vers le développement de structures plus légères à caractère polyvalent ou spécialisées.

Les I. S. E. S. (institutions spéciales d'éducation surveillée).

Les I. S. E. S. ont pour but de répondre aux besoins de prise en charge scolaire et professionnelle de certains jeunes. Ces derniers peuvent y être admis comme externes, jeunes travailleurs, internes, demi-pensionnaires ou pensionnaires. Il existe à l'heure actuelle trente-sept de ces établissements. La dotation budgétaire

de 1981 ne permettra pas d'en construire de nouveaux. Elle sera consacrée à la poursuite de la modernisation de diverses institutions existantes (Fay-lès-Nemours, Spoir, Lyon-Collonges, Rennes).

Les C. A. P. E. (centres d'activité professionnelle et éducative.)

Une nouvelle génération d'établissements se développe. Il s'agit des centres d'activités professionnelles et éducatives. Implantés dans des grands centres urbains, ils accueillent pendant la journée des mineurs et jeunes majeurs désireux d'acquérir une formation professionnelle et à l'égard desquels les formes de prise en charge éducative classiques et prégnantes se révèlent inadapées.

Les locations en milieu urbain.

A noter qu'en ce qui concerne l'hébergement proprement dit, l'administration poursuit sa politique de location en milieu urbain (foyers de jeunes travailleurs, studios et appartements) de même qu'elle cherche à favoriser les placements familiaux. L'objectif de cette politique est de développer les lieux d'accueil non ségrégatifs.

3. Les méthodes d'intervention.

L'éducation surveillée a mis au point des méthodes d'intervention extrêmement intéressantes, dans l'esprit de la réforme de 1945 qui tend à faire primer les mesures éducatives sur la répression des mineurs délinquants.

a) **Les centres d'orientation et d'action éducative (C. O. A. E.).**

On évoquera plus particulièrement le rôle et le fonctionnement des centres d'orientation et d'action éducative qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler l'équipement de base d'une juridiction pour enfants.

Etablissements polyvalents de petite taille, les centres d'orientation et d'action éducative assurent des fonctions de diagnostic et d'orientation, d'action éducative en milieu ouvert, d'accueil et d'hébergement des mineurs confiés par les juridictions auprès desquelles ils sont installés.

C'est une équipe pluridisciplinaire composée d'éducateurs, d'assistantes sociales, de psychologues, de psychiatres, de personnels de bureau et de service, qui est affectée dans ces établissements pour y réaliser une prise en charge éducative s'adaptant au mieux aux besoins des jeunes et de leurs familles. Ainsi, par exemple,

certains accueils ponctuels en hébergement permettent de surmonter des crises passagères qui auraient naguère motivé un placement de longue durée le plus souvent traumatisant pour le jeune et pour sa famille.

En outre, ce type d'équipement et les diverses possibilités qu'il offre permettent de proposer aux magistrats, grâce notamment aux moyens d'hébergement, des solutions éducatives alternatives à la détention provisoire et d'éviter ainsi des incarcérations.

La capacité d'un centre d'orientation et d'action éducative représente en général une quinzaine de places en hébergement et des moyens en personnel permettant la prise en charge de 150 cas en milieu ouvert.

Le budget de 1981 ne permettra de créer qu'un seul C. O. A. E. situé en région parisienne.

b) Les services d'orientation éducative (S. O. E.).

Le rôle des services d'orientation éducative, actuellement au nombre de dix-huit, n'est pas moins important.

On assiste à l'heure actuelle à une réorientation fort intéressante de l'action des S. O. E.

Alerté par le substitut chargé des mineurs de l'arrestation d'un jeune délinquant, le S. O. E. a pour tâche, dès ce stade, de réunir tous renseignements et, au vu de ces renseignements, de formuler des propositions au parquet sur le choix des mesures à prendre. La préoccupation essentielle du service est d'éviter, par des mesures éducatives appropriées à chaque cas, la détention provisoire des mineurs. Si toutefois, le magistrat chargé de l'affaire (juge d'instruction ou juge des enfants) décide l'incarcération, le service demeure compétent pour assurer la prise en charge éducative des mineurs détenus jusqu'après leur libération. Ainsi peut être assurée la continuité de l'action éducative menée par le secteur public.

c) Le rôle du juge des enfants.

Il est regrettable que le budget de 1981 ne prévoit la création que de quatre postes de juge pour enfants. L'insuffisance du nombre des juges pour enfants, dont l'effectif est d'environ 250, ne permettra pas de donner suite aux recommandations du rapport Costa tendant à attribuer aux juges des enfants une compétence exclusive pour connaître des affaires de mineurs.

D. — L'ADMINISTRATION CENTRALE : LA MODERNISATION DES MODES DE GESTION

1. Le fonctionnement et l'équipement des juridictions.

a) La situation dans le budget de 1981.

Il est intéressant d'évoquer au présent chapitre l'effort financier réalisé par le Ministère de la Justice pour le fonctionnement et l'équipement des juridictions, pour le comparer à celui qui sera nécessaire à la suite du transfert des charges prévu par le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

Les crédits inscrits à ce titre au budget de 1981 s'élèvent :

Pour le fonctionnement :

— à 1 million de francs pour l'installation dans plusieurs cours d'appel de terminaux reliés au CEDIJ (Centre d'informatique juridique) ;

— à 9,85 millions de francs au titre des ajustements sur divers postes de dépenses (fonctionnement courant, entretien des bâtiments, confection des registres d'état civil et subventions aux collectivités locales au titre des frais de fonctionnement des greffes).

Pour l'investissement :

— à 60,6 millions de francs d'autorisations de programme au titre des opérations d'équipement à la charge de l'Etat (cette dotation permettra notamment l'acquisition du terrain pour le futur palais de justice de Lyon, l'achat et l'aménagement d'un centre d'archives en Région parisienne, la poursuite de travaux [façades] des palais de justice de Paris, Rennes, Bordeaux, l'extension de la cour d'appel de Nancy et l'aménagement de la cour d'appel de Bastia. Seront en outre poursuivies diverses opérations engagées en 1980, relatives à des travaux d'extension ou de rénovation des tribunaux) ;

— à 70,7 millions de francs d'autorisations de programme destinés à subventionner les opérations réalisées par les collectivités locales (ces opérations concernent principalement l'extension du palais de justice de Versailles [deuxième tranche], la construction des cités judiciaires de Rennes, Draguignan et Saint-Denis-de-la-Réunion, ainsi que l'extension du palais de justice de La Rochelle).

b) Les perspectives financières du transfert des charges.

Les crédits budgétaires destinés au fonctionnement et à l'équipement des juridictions sont limités en raison du fait que l'Etat n'a en charge directe que 34 cours d'appel.

Mais à combien s'élèveront-ils lorsque demain, en application des dispositions sur le transfert des charges (1), le Ministère de la Justice devra assurer la prise en charge totale d'un millier environ de juridictions ? Ces juridictions sont :

- outre les 34 cours d'appel ;
- les 181 tribunaux de grande instance ;
- les 469 tribunaux d'instance ;
- les 293 conseils de prud'hommes environ ;
- et éventuellement les 228 tribunaux de commerce (qui sont actuellement exclus du transfert des charges).

Le coût de la réforme risque d'être d'autant plus élevé qu'elle entraînera sans doute de nouvelles charges en personnel. En effet, il ressort d'une étude effectuée en 1977 que les collectivités locales mettent aujourd'hui à la disposition des juridictions un personnel important, soit 1 712 agents répartis comme suit :

| | AGENTS à temps complet. | AGENTS à temps partiel. | TOTAL |
|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------|
| Tribunaux de grande instance..... | 1 064 | 177 | 1 241 |
| Tribunaux d'instance..... | 202 | 266 | 468 |
| Cour d'assises..... | 3 | (Non déterminé.) | 3 |
| Total | 1 269 | 443 | 1 712 |

Il serait dans la logique du transfert des charges que la rémunération de ces agents soit assurée par l'Etat.

2. L'adaptation des modes de gestion.

De toute évidence, il ne sera pas possible de maintenir une gestion centralisée des juridictions lorsque l'ensemble de celles-ci sera directement pris en charge par l'Etat. Cette considération a conduit la Chancellerie à mettre à l'étude la question de la déconcentration de la gestion administrative des services judiciaires.

(1) Le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales présenté par le Gouvernement et adopté en première lecture par le Sénat prévoit, dans son article 51, que : « l'Etat prend en charge les dépenses de personnels, de matériel et d'équipement du service public de la Justice qui incombait antérieurement aux communes et aux départements... ».

a) L'expérience du service régional pour l'administration de la justice d'Orléans.

Un premier essai de déconcentration a été fait, en 1976, avec l'institution des « services régionaux pour l'administration de la justice ». En fait, un seul service a été créé à Orléans (région Centre). En raison des difficultés de fonctionnement de cette structure, il a été décidé de ne pas étendre l'expérience à d'autres régions. C'est ainsi que le budget de 1981 fait apparaître des économies sur les dotations relatives aux services régionaux pour l'administration de la justice et aux antennes régionales.

Le service d'Orléans correspond à une opération de déconcentration classique consistant à faire assurer dans un ressort géographique étendu, la gestion administrative des services dépendant du Ministère de la Justice. Il est doté d'une dizaine d'agents responsables :

- de la préparation du budget à l'échelon régional ;
- de la gestion des personnels de catégorie C et D ;
- de la conduite et du financement des travaux d'équipement ;
- de la coordination des services (notamment des secteurs public et privé de l'éducation surveillée) ;
- de la mise en place du programme informatique, dans le cadre de l'automatisation des tâches des tribunaux.

Le caractère « interbranche » du service d'Orléans présente des inconvénients, dans la mesure où il ne permet pas de tenir compte de la spécificité propre des trois grandes directions : Services judiciaires, Administration pénitentiaire, Education surveillée.

C'est pourquoi la Chancellerie paraît aujourd'hui s'orienter vers l'institution des structures de gestion, non plus « horizontales », mais à caractère vertical.

**b) Les orientations proposées par la commission
présidée par M. Pinot, premier président de la cour d'appel de Versailles.**

La commission chargée par le Garde des Sceaux « de l'étude des structures administratives les mieux adaptées au bon fonctionnement des services extérieurs » du Ministère de la Justice et présidée par M. Pinot a achevé ses travaux le 13 juillet 1979.

Le rapport établi par elle préconise l'adoption de structures verticales pour la gestion des personnels, l'administration des juridictions et des établissements pénitentiaires et des services d'éducation surveillée, l'équipement et le plan bénéficiant d'une plus large concertation entre les différents services extérieurs du Ministère.

Dans les services judiciaires, il est envisagé de créer des fonctions « d'intendant » de justice. Celui-ci serait chargé, sous le contrôle des chefs de cour, des tâches de gestion des tribunaux.

Il exercerait en matière d'équipement les fonctions du magistrat délégué à l'équipement (M.D.E.) existant actuellement, et représenterait le Ministère de la Justice auprès de toutes les instances régionales.

Il aurait des pouvoirs d'ordonnateur secondaire, à l'instar de ceux exercés par les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire. La qualité d'ordonnateur serait également étendue aux délégués régionaux de l'éducation surveillée.

Les textes réalisant ces mesures de déconcentration sont en cours d'élaboration.

L'une des questions essentielles qui se pose au niveau des juridictions est de savoir si les fonctions d'intendant de justice seront assurées par des magistrats, des greffiers en chef ou éventuellement d'autres fonctionnaires d'un niveau hiérarchique élevé.

3. L'informatique.

a) L'informatique judiciaire et juridique.

Le Service de la justice, administration traditionnelle, n'a pas hésité à se mettre au goût des techniques informatiques les plus modernes. L'informatique reçoit en effet, au niveau de cette administration, un grand nombre d'applications. Les plus notables sont :

- l'automatisation du casier judiciaire central de Nantes ;
- l'automatisation des bureaux d'ordre de plusieurs juridictions ;
- les systèmes automatisés d'édition des actes de procédure ;
- la bureautique, qui consiste en un système de traitement de textes destiné à alléger la tâche des greffes en évitant des écritures répétitives ;
- la liaison effectuée entre diverses cours d'appel et le C.E.D.I.J. (Centre de documentation juridique).

b) La C.N.I.L. (Commission nationale de l'informatique et des libertés).

On ne peut aborder les problèmes de l'informatique dans la justice sans évoquer la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Instituée par la loi du 6 janvier 1978, la C.N.I.L. a tenu sa séance inaugurale le 5 novembre 1978. Bien qu'elle soit rattachée pour son financement au Ministère de la Justice, cette commission ne dépend d'aucune administration ni publique ni privée. Le législateur a tenu à préciser à cet égard que les dix-sept membres de la commission ne recevaient d'instruction d'aucune autorité.

On le comprend aisément, compte tenu de la mission impartie à la commission. Celle-ci a, en effet, pour vocation de protéger les libertés des citoyens face aux risques que fait peser sur celles-ci le développement des fichiers automatisés utilisés dans les administrations aussi bien que dans le secteur privé.

La visite effectuée par votre rapporteur au siège de la C.N.I.L., présidée par notre collègue Jacques Thyraud, lui a permis de constater la qualité et l'ampleur du travail effectué par cet organisme. Dans le court délai qui lui a été imparti, la commission, sous l'égide de son président, a trouvé le moyen non seulement d'achever la mise en place de ses moyens d'action, mais encore d'assumer la diversité des tâches qui lui sont confiées par la loi. Ainsi :

1° Elle a d'ores et déjà adopté, en application de l'article 17 de la loi de 1978, une série de *normes types destinées à l'utilisation de la procédure de déclarations simplifiées* pour les fichiers ne présentant manifestement pas de risques d'atteintes aux libertés ;

2° Elle a mis au point des *formulaires d'enregistrement* des déclarations émanant des entreprises privées, ainsi que, pour ce qui concerne leurs traitements existants, des administrations. Au 30 septembre 1980, la C. N. I. L. avait enregistré 11 939 déclarations. Elle escompte devoir en enregistrer plus de 200 000, parmi lesquelles 80 % correspondent à une norme simplifiée ;

3° Parmi les *avis rendus par la Commission sur des projets d'automatisation de fichiers importants*, quatre méritent d'être cités en raison de l'étude extrêmement approfondie et pertinente à laquelle ils ont donné lieu :

L'avis sur le projet de loi instituant un casier judiciaire national automatisé a permis d'éclairer utilement tant le Gouvernement que les travaux du Parlement. Il est d'ailleurs prévu que les décrets d'application de la loi du 4 janvier 1980 sur le casier judiciaire central seront pris après avis de la C. N. I. L. ;

A la suite de l'*avis sur le projet d'arrêté ministériel relatif à l'automatisation du fichier des comptes bancaires « Ficoba » tenu par la direction des services fiscaux*, le Ministère du Budget a apporté d'importants aménagements à son projet initial, afin notamment d'éviter les risques d'interconnexion ;

Le *projet de constitution d'un fichier national informatisé de documentation (F. N. I. D.) à la direction générale des douanes et droits indirects* a également dû être modifié en fonction des observations formulées par la C. N. I. L. Cette dernière a notamment fait valoir, par référence à l'article 6 de la loi du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire, qu'aucune mention

d'un jugement ou d'un arrêt de condamnation ne devait figurer dans ce fichier. Elle a également dégagé la notion de « fichier mixte » qui consacre un droit différencié d'accès aux informations des fichiers qui comportent certains renseignements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique.

Enfin, l'avis sur le projet de décret portant création d'un système de fabrication des cartes nationales d'identité est connu, car la presse en a largement fait état. On rappellera simplement que la commission a formulé deux séries principales d'observations dont il a été tenu compte : elle a émis l'avis que les informations nécessaires pour la reproduction de la photographie d'identité ne devaient pas être conservées au-delà du délai exigé pour leur impression ; elle a également demandé que lors de la remise du titre, l'administré authentifie les informations en apposant sa signature sur un récépissé.

On voit, à travers ces avis, le rôle capital joué par la C. N. I. L. dans la protection des libertés. Les mesures prises par la commission pour que les personnes, sur le compte desquelles sont traitées des informations, puissent exercer le droit d'accès et de rectification que leur reconnaît la loi, s'inscrivent dans la même logique.

Le crédit budgétaire alloué à la commission n'augmente que de 1,5 million de francs, passant de 7,2 millions de francs à 8,4 millions de francs de 1980 à 1981.

Mais se laisse entrevoir, dans un proche avenir, un développement important des tâches de la C. N. I. L. qui, ainsi que le prévoient ses textes institutifs, a un rôle éminent à jouer dans tous les domaines sensibles de l'informatique, en particulier la télématique.



Sous réserve des observations formulées dans le présent rapport, votre Commission des Lois vous demande d'adopter les crédits du Ministère de la Justice.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

LA JUSTICE ET LES BUDGETS CIVILS DE L'ETAT

Part de la justice dans les budgets civils de l'Etat.

(Période 1977-1981.)

| | Pourcentage. |
|------------|--------------|
| 1977 | 1,06 |
| 1978 | 1,11 |
| 1979 | 1,17 |
| 1980 | 1,20 |
| 1981 | 1,22 |

Comparaison des progressions de la justice et du budget civil de l'Etat.

(Période 1977-1981.)

| | Justice. | Etat. |
|--|-----------|----------|
| Crédits de paiement..... (fonctionnement + équipement). | + 107,3 % | + 80,6 % |
| Autorisations de programme..... | + 127 % | + 51 % |

ANNEXE N° 2

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

| | 1978 | 1979 | 1980 (estimation). | 1981 (évaluation). |
|---|--------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|
| | (En millions de francs.) | | | |
| Produit de l'enregistrement (actes judiciaires et extra judiciaires)..... | 30 | 31,1 | 21 | 35 |
| Recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance..... | 58,1 | 51,2 | 45,1 | 50 |
| Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation..... | 169,5 | 178,9 | 191,3 | 205,7 |
| Produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (et des pénalités infligées pour infraction à la législation sur les prix)..... | 875,7 | 933,3 | 1 021 | 1 092 |
| Recettes des établissements pénitentiaires | 24,1 | 26,7 | 26,7 | 30,6 |
| Recettes des établissements d'éducation surveillée | 2 | 2,2 | 2,3 | 2,3 |
| Totaux | 1 159,4 | 1 223,4 | 1 307,4 | 1 415,6 |

ANNEXE N° 3

LES STATISTIQUES JUDICIAIRES

Le choix a été fait d'une méthode de production statistique intégrée au travail judiciaire, de manière à faire des statistiques judiciaires un sous-produit de l'activité ordinaire des services.

I. — Organisation.

L'intégration est assurée aux différents moments de la production, de l'interprétation et de la diffusion statistique. Les fonctions de production et diffusion ont été développées en priorité.

Structure.

Unité du Service de l'administration générale et de l'équipement, la Division de la statistique comporte un échelon central et deux unités déconcentrées à Nantes et à Rouen.

L'unité chargée de la *production statistique* réalise les opérations suivantes : définition des concepts, nomenclatures et instruments de production ; étude, essai et mise au point des manuels d'exploitation ; organisation, programme et contrôle de la production ; informatique statistique. Elle collabore avec le bureau Organisation et méthodes, le bureau de l'informatique et la commission de réforme des imprimés de greffe, pour la prise en compte des contraintes statistiques dans les nouveaux modes de gestion des procédures.

L'unité chargée de l'*interprétation statistique* s'est entièrement consacrée à la publication dans la série « Collections » de l'I. N. S. E. E., du dossier statistique sur le divorce.

L'unité chargée de la *diffusion statistique* gère le système de documentation statistique, répond aux demandes de renseignements statistiques, constitue les dossiers pour l'aide à la décision ou à la recherche et assure l'édition des publications statistiques (annuaire et bulletin statistique de la justice). Elle apporte principalement son concours aux bureaux du plan et du budget et à la cellule R. C. B.

Le *centre d'exploitation statistique*, installé à Nantes et muni de moyens informatiques, réalise l'ensemble des opérations décrites dans les manuels d'exploitation, de la collecte des données de base (duplicata des fichiers de gestion) à la production des tableaux statistiques et à l'édition automatique en vue de la diffusion.

II. — Produits.

Deux applications ont été réalisées depuis 1978 :

Dans les juridictions civiles, *les registres d'audience* standardisés ont été équipés de compteurs périodiquement « relevés » ; *les répertoires généraux* (anciens rôles) sont désormais tenus sous la forme de fichier de suivi des affaires dont les doubles statistiques sont transmis par lots mensuels au Centre d'exploitation statistique (un million de documents par an).

La *nouvelle fiche de casier judiciaire* conçue pour la gestion informatisée du casier comporte un double statistique désormais exploité par le Ministère de la Justice (depuis 1952 ce travail était assuré par l'I. N. S. E. E.) : 500 000 documents par an.

Par ailleurs, un ouvrage en cours d'édition sur « Le divorce en France » va paraître à la fin de l'année 1980. Il rend compte en quelque 500 pages des aspects juridiques, sociologiques et démographiques du phénomène.

Les orientations du programme 1981-1985 ont été présentées au Conseil national de la statistique ; il s'agit :

- de poursuivre la mise en application du système de statistique de gestion ;
- de publier régulièrement le *Bulletin* et l'*Annuaire statistique de la Justice*.

a) *Les sous-produits statistiques de la modernisation de la gestion.*

On doit envisager qu'au terme des cinq prochaines années, la totalité des statistiques de la justice puissent être obtenues par l'exploitation des formalités de gestion des affaires judiciaires et des personnes en charge. La modernisation se manifeste de deux manières : la standardisation des imprimés utilisés dans le travail judiciaire, l'enregistrement sur fichiers magnétiques pour les domaines de la gestion qui sont automatisés.

La contribution des statisticiens aux travaux de modernisation doit avoir pour effets — la création par le Centre d'exploitation des fichiers magnétiques correspondant aux domaines de gestion manuelle :

- la fusion avec les fichiers informatiques de gestion correspondant aux domaines de gestion automatisée ;
- par conséquent, la venue à jour d'une base unifiée et exhaustive de renseignements élémentaires dont la structure et le contenu satisfont à la rigueur de définition des unités de compte (affaire, acte, personne).

Tel est l'objectif poursuivi au sein du groupe de travail restreint chargé de présenter, à la commission de réforme des imprimés, le nouveau mode de gestion des affaires pénales. Les essais prévus en 1981 devraient conduire à l'application généralisée au cours des années 1982 et 1983, pendant que seront étudiées les conditions de la normalisation du travail dans les juridictions de mineurs et établissements d'éducation surveillée.

b) *La diffusion sera soumise à des contraintes rigoureuses de délais.*

Bulletin statistique de la Justice. — L'édition mensuelle, actuellement limitée à la matière civile, va être développée au fur et à mesure des progrès réalisés dans les méthodes de gestion. L'esquisse du bulletin couvrant l'ensemble de l'activité des juridictions, établissements pénitentiaires et d'éducation surveillée est prête. La répétition (mensuelle, trimestrielle et annuelle), le nombre (éditions locales, régionales et nationales) et la nécessaire ponctualité (dernier jour du mois suivant le mois de référence pour l'édition mensuelle) des éditions obligent à la production automatique du *Bulletin statistique de la Justice*. La programmation de cette application est en cours.

Annuaire statistique de la Justice. — La première édition (1978) est en cours de réalisation à la Documentation française. Elle présente en 200 pages 4 000 séries annuelles sur l'évolution de l'ensemble des phénomènes juridiques, lois et règlements, justice administrative, civile et pénale, éducation surveillée, détention, auxiliaires de justice et professions juridiques. L'objectif est la parution en octobre 1982 de l'*Annuaire statistique* présentant les données de 1981 et de même pour les années suivantes. Les annuaires 1979 et 1980 seront édités en juin 1981 et février 1982, respectivement.

c) *Interprétation.*

L'achèvement des travaux exceptionnels sur le divorce va permettre de diversifier, à partir de 1981, l'activité de l'unité d'interprétation statistique qui a vocation à réaliser des études de nature technique (typologie des procédures et des traitements), économique (gestion prévisionnelle et contrôlée) et sociologique sur la justice. Les travaux relatifs à la prévision, à l'allocation des ressources et à la productivité doivent être développés en priorité pour répondre à l'attente des services du Plan et du budget, notamment.

ANNEXE N° 4

LE SYSTEME DU « JOUR-AMENDE »

Question. — Où en sont les projets du Gouvernement tendant à l'instauration d'un système de « jour-amende » ?

Communiquer tous éléments de documentation utiles concernant le fonctionnement d'un tel système à l'étranger.

Réponse. -- Le Garde des Sceaux qui a examiné le fonctionnement de ce système en Allemagne fédérale, en Autriche et en Finlande, a envoyé ensuite en Autriche une délégation présidée par M. Schmelck, actuellement premier président de la Cour de cassation, afin qu'elle s'informe très précisément, auprès des praticiens, du fonctionnement du système des jours-amendes institué dans ce pays en 1975.

Puis le Garde des Sceaux a institué un groupe de travail, également présidé par M. Schmelck, en lui donnant pour mission d'étudier le jour-amende en droit comparé et d'examiner les problèmes juridiques et pratiques que poserait son introduction en droit français.

Ce groupe de travail, au terme de nombreuses réunions, a élaboré un rapport de synthèse qui montre la complexité des problèmes juridiques que poserait l'adoption d'un tel système dans notre pays. C'est pourquoi l'élaboration d'un avant-projet de loi dans ce sens est toujours en cours à la Chancellerie.

Par ailleurs, le système des jours-amendes, inauguré en Finlande en 1921, a été adopté successivement par la Suède, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche. Il existe également dans certains pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil), et la Commission de réforme du droit du Canada en a recommandé l'institution. Une note sur le système du jour-amende dans les pays d'Europe du Nord est jointe à la présente réponse.

Le système du « jour-amende » ou de l'unité amende.

LE SYSTEME DU JOUR-AMENDE DANS LES PAYS D'EUROPE DU NORD

Le système du jour-amende est appliqué dans quatre pays d'Europe : en Finlande, où il a été introduit dès 1921, en Suède (depuis 1931), au Danemark (depuis 1939) et en République fédérale d'Allemagne

Si le système présente, dans chacun de ces pays, des modalités particulières, il se fonde partout sur le même principe, qui est d'assurer l'égalité des justiciables devant la loi, en proportionnant cependant l'amende aux facultés pécuniaires de celui qui est condamné à la payer.

Dans ce but, la fixation de l'amende se fait en deux étapes :

— dans un premier temps, le juge n'examine que la gravité des faits et le degré de responsabilité de leur auteur ; en fonction de ces éléments, il condamne le prévenu à un certain nombre de jours-amendes ;

— dans un deuxième temps, le juge fixe le montant de chaque jour-amende, entre un minimum et un maximum fixés par la loi, en fonction de la situation pécuniaire du condamné.

Ce système paraît séduisant : la peine proprement dite, c'est-à-dire le nombre de jours-amendes infligés, qui seul apparaîtra aux yeux du public, n'est déterminée qu'en fonction de la gravité de l'infraction, et ceci assure l'égalité formelle des citoyens devant la loi. Par ailleurs le montant de l'amende, proportionné à la solvabilité réelle du condamné, assure une rétribution équitable de l'infraction commise.

Cependant les modalités d'application de ce système, qui varient dans les quatre pays cités, soulèvent quelques problèmes juridiques et pratiques.

1° *Le champ d'application du système du « jour-amende ».*

Il varie dans les pays considérés : si le système est applicable, en Finlande à toutes les amendes, il est exclu, en Suède, lorsque l'amende encourue est inférieure ou égale à 500 couronnes ou lorsqu'elle est basée sur un certain mode de calcul (amende proportionnelle).

En Allemagne, il n'est pas applicable aux amendes accessoires à une peine privative de liberté.

Enfin, au Danemark, ce système est exclu lorsque son application aurait pour effet que le montant global de l'amende soit inférieur au profit que le délinquant a tiré ou aurait pu tirer de l'infraction.

Il y a donc là un premier problème à résoudre : le jour-amende doit-il être exclu pour les infractions de certaine nature, ou pour les amendes d'un faible montant ? Par ailleurs, doit-il s'appliquer lorsque l'amende est prononcée concurremment avec une peine d'emprisonnement ?

2° *Les critères de fixation du taux journalier de l'amende.*

Il est intéressant de noter que si, selon les codes pénaux suédois, finlandais et danois, le juge ne doit tenir compte, pour fixer ce taux, que des ressources et des charges du condamné, le code allemand dispose que le tribunal fixe le montant de la fraction journalière compte tenu de la personnalité de l'auteur et de sa situation pécuniaire.

Par ailleurs, si les codes pénaux finlandais, danois et allemands précisent que ce taux doit être basé sur le revenu journalier moyen, ils énoncent en termes très généraux qu'il doit être tenu compte également de la situation de fortune ou des conditions de vie du condamné. Quant au code suédois, il se réfère à la situation économique générale du condamné.

Nous voyons que ces critères sont donc très larges, et laissent au juge un large pouvoir d'appréciation. Toutefois, on peut distinguer deux systèmes de calcul différents dans les pays d'Europe du Nord : en Suède, le jour-amende est censé représenter ce que le condamné peut économiser journellement : les tribunaux suédois commencent par calculer le jour-amende à 1/1000 du revenu annuel, puis ils modifient la somme ainsi obtenue en fonction de la situation économique du condamné. En revanche, en Finlande, en Allemagne et au Danemark le juge se base sur le revenu journalier moyen, mais module cette somme en fonction des conditions de vie.

Ce dernier système semble le plus simple, mais il n'est pas aisé de déterminer de quelles ressources on tiendra compte pour calculer le revenu journalier moyen (doit-on considérer, en sus des revenus du travail, le capital ou les revenus du capital mobilier ou immobilier, les avantages en nature ?). De même, parmi les dépenses, doit-on tenir compte, en sus des impôts et des charges familiales, des dettes du condamné ?

Enfin, il reste le problème de l'enquête sur les revenus du condamné. En Suède, c'est la police qui procède à une enquête sommaire, et le condamné peut lui-même, s'il l'accepte, donner des renseignements (sans que la fausse déclaration donne lieu à une sanction). L'enquête doit être menée avec tact et la police doit éviter de nuire au condamné.

3° Les taux minima et maxima du jour-amende.

Les quatre pays considérés font tous application d'un montant maximum du jour-amende, le minimum étant fixé très bas.

On peut se demander si la fixation d'un plafond est nécessaire dans un système basé sur le revenu réel, car il ne profite qu'aux condamnés bénéficiant des revenus les plus importants. Seule des quatre pays, la Suède fixe le montant minimum de l'amende globale, ce qui paraît superfétatoire si l'on a déjà fixé le taux minimum du jour-amende et le nombre minimum de jours-amendes.

4° La sanction du non-paiement des jours-amendes.

Elle varie dans les quatre pays considérés. Le code pénal allemand a adopté la solution la plus simple : autant de jours d'emprisonnement que de jours-amendes.

Le code finlandais fixe un minimum de dix jours d'emprisonnement pour dix jours-amendes, auquel s'ajoute un jour d'emprisonnement par jour-amende, dans la limite de quatre-vingt-dix jours d'emprisonnement au total.

Le code pénal danois fixe un minimum de deux jours d'emprisonnement, puis inflige un nombre de jours d'emprisonnement *proportionnel* (et non égal) au montant global de l'amende.

Enfin, le code pénal suédois se détache davantage du nombre de jours-amendes, et fixe simplement un minimum et un maximum de jours d'emprisonnement entre lesquels le tribunal choisit la durée de la sanction.

ANNEXE N° 5

L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEEN

La création d'un « espace judiciaire européen » a été évoquée pour la première fois au Conseil européen des Chefs d'Etat des pays membres de la Communauté économique européenne le 6 décembre 1977 par le Président de la République.

Un précédent conseil européen avait invité, en juillet 1976, les Ministres de la Justice à élaborer une convention aux termes de laquelle les neuf Etats membres de la Communauté s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages.

En application de ces conclusions, un groupe de hauts fonctionnaires s'est réuni à intervalles réguliers à partir du mois d'octobre 1976, la dernière fois en septembre 1980.

Les travaux de ce groupe ont porté sur un projet d'accord dit « projet belge » dont l'objet est de mettre en vigueur entre les Neuf la Convention européenne pour la répression du terrorisme signée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977, et sur un projet de convention à portée plus large, présentée par la France.

Le projet belge a été signé par les Neuf à Dublin en octobre 1979.

Le projet de convention de coopération en matière pénale vise à obtenir un assouplissement de la réglementation de l'extradition dans les relations entre les Etats membres en adoptant des modes de transmission simplifiés et plus rapides. Il prévoit en outre l'obligation de poursuivre dans certains cas une personne qui a fait l'objet d'un refus d'extradition.

En conséquence, il laisse en toute matière la possibilité de refuser l'extradition mais, en contrepartie, il met à la charge de l'Etat qui refuse l'extradition l'obligation de juger celui qui a trouvé refuge sur son territoire.

Il s'inscrit dans la perspective d'un véritable espace judiciaire européen unique entre les Neuf, dans le respect des principes fondamentaux du droit extraditionnel et notamment du droit d'asile et de l'examen de la demande d'extradition par l'autorité judiciaire.

Il est le premier volet de l'étroite coopération judiciaire entre Etats membres qui constitue le fondement de l'espace judiciaire européen.

Les autres aspects en cours d'examen sont les suivants :

1° Amélioration de la coopération judiciaire entre Etats, recherchée par un élargissement et une simplification généralisée des procédures de l'entraide judiciaire en matière pénale.

2° Création d'une procédure spécifique de transfèrement des détenus, permettant à chacun des neuf Etats, dans un but humanitaire, de réclamer le transfèrement de leurs ressortissants détenus afin de faciliter le reclassement de ceux-ci.

3° Elaboration de dispositions souples autorisant la transmission des procédures pénales d'un Etat membre dans un autre Etat membre mieux placé pour exercer les poursuites et faire juger l'infraction par ses tribunaux.

4° Enfin, création des règles juridiques permettant à un Etat membre de demander à un autre Etat membre, selon une procédure simple et rapide, de faire exécuter sur son territoire un jugement rendu par ses tribunaux.

*
* *

Le projet de convention proposé par la France était sur le point d'être signé lorsqu'un des Neuf, les Pays-Bas, a refusé de signer.

Toutefois les négociations se poursuivent en vue de parvenir à un accord.