

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 18

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2524 et annexes, 2525 (tomes I à III et annexes 28 et 29), 2533 (tome I) et in-8° 555.

Sénat : 64 (1976-1977).

Loi de finances. — Justice - Education surveillée - Administration pénitentiaire - Tribunaux - Magistrature - Informatique.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — La présentation globale des crédits demandés pour 1977.	5
CHAPITRE II. — Les services de l'éducation surveillée	11
A. — La délinquance et l'inadaptation juvéniles et l'action éducative.	12
B. — Les structures éducatives.....	15
C. — La situation des personnels	16
D. — Le programme d'équipement	18
CHAPITRE III. — Les services judiciaires	20
A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions	20
B. — La formation des futurs magistrats et secrétaires greffiers	25
C. — Les moyens de fonctionnement	29
D. — Les équipements	31
CHAPITRE IV. — Les services pénitentiaires	34
A. — La population pénale	36
B. — L'amélioration du cadre de vie et la formation des détenus	37
C. — L'exécution des peines hors du milieu carcéral	41
D. — L'adaptation des moyens	42
E. — La situation des personnels	43
F. — Les investissements	45
CHAPITRE V. — L'administration centrale, les services communs et le Conseil d'Etat	47
A. — Le fonctionnement des services	47
B. — La décentralisation des tâches de gestion	49
C. — L'exploitation des applications informatiques	50
D. — Les recherches juridiques	52
Conclusions	54
Amendement	55

Mesdames, Messieurs,

Si l'on considère le montant du budget de la Justice proposé pour 1977 (à l'exclusion des transferts du budget des Charges communes) et si on le rapproche de celui de 1973, on est conduit à constater que, sur cette période, un effort soutenu aura été consenti en faveur de la Justice — dont les crédits budgétaires, passant de 1 489,2 millions de francs en 1973 à 2 856,2 millions de francs pour 1977 auront progressé de 91,8 % sur cinq ans.

Au demeurant, d'un examen rapide des dotations budgétaires pour 1977 par rapport à 1976, il ressort que celles-ci seront accrues de 25,8 %, que les crédits de fonctionnement seront majorés de 27,9 %, que les effectifs augmenteront de 3,50 %, que le budget de la Justice se situera au troisième rang des budgets civils pour le nombre de créations d'emplois et représentera, sur le plan de toutes les opérations à caractère définitif, 0,91 % du budget général pour 1977 (contre 0,84 % en 1976).

Si, toutefois, on observe de plus près ce projet de budget et que l'on exclut les importants transferts provenant des Charges communes, on observe que la majoration réelle par rapport à 1976 est de 14,3 %, que les dépenses de fonctionnement croissent de 16,5 % et que le budget de la Justice pour 1977 ne correspond qu'à 0,84 % de l'ensemble des dépenses publiques finançant les opérations à caractère définitif (contre 0,84 % en 1976). Certes, les mesures nouvelles (+ 5,1 %) permettent de créer 1 271 emplois, ce qui portera les effectifs du Ministère à 35 555 personnes (contre 34 274 en 1976) et de financer les deux programmes d'action prioritaire du VII^e Plan intéressant la Justice portant les numéros 16 et 17 et tendant respectivement à « développer la prévention et l'action sociale volontaire » et à « faciliter l'accès à la Justice ».

Cependant, à la satisfaction que pourraient susciter ces constatations, se substituent un certain dépit puis une grande inquiétude quand on consulte le tableau de bord de tous les grands services relevant de ce département ministériel ; on note, en effet, que les clignotants signalant le danger d'un blocage progressif de l'institution judiciaire s'allument les uns après les autres.

Pourquoi ? Pour le motif que, malgré une progression annuelle, des crédits budgétaires de près de 18,4 % depuis cinq ans, il existe un tel décalage entre les dotations nécessaires à un fonctionnement harmonieux de ce ministère et celles accordées par le Parlement que force est de constater que la Justice n'a pas les moyens de ses ambitions, qu'il s'agisse :

- de la prévention, avec les difficultés nées d'une insigne et continue faiblesse des crédits octroyés à l'éducation surveillée ;
- de l'acte de juger, avec l'inadaptation des tâches confiées aux magistrats compte tenu d'une grave pénurie de fonctionnaires ;
- de la sanction à la charge des services pénitentiaires dont le fonctionnement est aujourd'hui assuré essentiellement grâce au dévouement d'un personnel notoirement insuffisant.

Aussi, apparaît-il nécessaire de modifier des habitudes : le projet de budget de la Justice soumis à l'appréciation des élus de la Nation doit pouvoir fournir à ce Ministère les moyens indispensables pour assumer ses principales missions qui consistent à protéger les jeunes, à juger au nom du peuple français et à assurer l'exécution des peines. Sinon, viendra rapidement le temps du déni de justice. Quelle dérision ce serait, au moment précisément où un programme d'action prioritaire du VII^e Plan tend à « faciliter l'accès à la justice » !

CHAPITRE PREMIER

LA PRESENTATION GLOBALE DES CREDITS DEMANDES POUR 1977

Comme en 1976, l'accent est mis, dans le projet de budget de la justice pour 1977, plus sur les dépenses de fonctionnement que sur les crédits d'équipement, mais la répartition entre les grands secteurs du Ministère apparaît plus équilibrée.

1. — L'accent est mis plus sur les dépenses ordinaires que sur les crédits d'équipement.

a) Au titre du *fonctionnement des services* (titre III) et des *interventions publiques* (titre IV), les crédits demandés (2 982 millions de francs pour 1977, contre 2 331 millions de francs en 1976) représentent 95,1 % (contre 93,5 %) des dotations totales ; ils doivent permettre, notamment, de mettre à la disposition de l'administration le personnel nécessaire au fonctionnement des établissements dont la construction est achevée ou va s'achever. C'est ainsi qu'est proposée la création de 1 272 emplois, s'ajoutant aux 1 614 créés au budget de 1976.

b) Sur le *plan de l'équipement*, les autorisations de programme s'élèvent à 207,4 millions de francs, ce qui représente une progression de 1,7 % sur le budget de 1976 et les crédits de paiement sont en régression de 5,5 % par rapport à l'année précédente (leur montant passe de 162,1 millions de francs en 1976 à 152,1 millions de francs).

2. — La répartition entre les grands secteurs du Ministère.

La répartition pour 1977 des masses budgétaires entre les grands secteurs du Ministère est à peu près celle de 1976 au plan des dotations de fonctionnement et traduit, pour les crédits d'investissements, la volonté de privilégier l'équipement des services pénitentiaires.

a) La répartition des dépenses ordinaires.

	1976	1977	POURCENTAGE
	(En millions de francs.)		
Administration centrale, services communs, Conseil d'Etat, Légion d'Honneur et Ordre de la Libération	156,5	(1) 453,6	(2) + 11,9
Services judiciaires	1 135,1	1 303,3	+ 14,8
Services pénitentiaires	706,1	835,6	+ 18,3
Services de l'éducation surveillée...	333,6	389,9	+ 16,9
Totaux	2 331,3	(1) 2 982,4	(3) + 27,9

(1) Dont 278,3 millions provenant du budget des Charges communes.

(2) Transferts exclus.

(3) 15,99 p. 100 sans les transferts.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires et en excluant les transferts, on peut noter, par rapport à 1976, une stabilisation :

— de la part des services judiciaires qui passent de 48,7 à 48,2 % ;

— de celle des services pénitentiaires qui représentent pour 1977, 30,9 % contre 30,3 % l'année précédente ;

— de celle des services de l'éducation surveillée (14,4 % de l'ensemble contre 14,3 % en 1976) ;

— de celle de l'administration centrale (6,5 % contre 6,7 % en 1976).

b) La répartition des dépenses d'équipement.

	AUTORISATIONS de programme.			CREDITS DE PAIEMENT		
	1976	1977	Pourcentage.	1976	1977	Pourcentage.
	(En millions de francs.)			(En millions de francs.)		
Administration centrale et Conseil d'Etat	8,3	8,4	+ 1,20	8,5	7,8	— 8,23
Services judiciaires..	73,7	75,2	+ 2,03	63,7	62,4	— 2,05
Services pénitentiaires	94,4	96,3	+ 2,01	63,4	73,0	+ 15,14
Services de l'éducation surveillée....	27,5	27,5	»	25,5	8,9	— 66,09
Totaux	203,9	207,4	+ 1,7	161,1	152,1	— 5,6

Pour 1977, la priorité reste accordée à l'administration pénitentiaire qui obtient 46,4 % des autorisations de programme et 48 % pour les crédits de paiement, tandis que pour les services de l'éducation surveillée on enregistre une détérioration très nette pour les crédits de paiement qui passent de 15,8 % à 5,8 % et une stagnation des autorisations de programme.

c) La répartition des crédits globaux.

Pour 1977, mais en incluant les transferts, on observe, par rapport à 1976, une réduction de 4,5 points des services judiciaires (43,6 % contre 48 %), de 1,9 point des services pénitentiaires (29 % contre 30,9 %), de 1,7 point des services de l'éducation surveillée (12,7 % contre 14,4 %) au profit de l'administration centrale (qui gagne 8,1 points, de 6,6 % à 14,7 %).

Comparaison de l'évolution des dotations budgétaires par services entre 1976 et 1977.

SERVICES	DOTATIONS 1976	POURCENTAGE	DOTATIONS 1977	POURCENTAGE
	(En millions de francs.)			
Administration centrale.....	165,0	6,6	461,4	14,7
Services judiciaires.....	1 198,8	48,1	1 365,7	43,6
Services pénitentiaires.....	769,5	30,9	908,6	29,0
Services de l'éducation surveillée.	359,1	14,4	398,8	12,7
Totaux	2 492,4	100	3 134,5	100

3. — Les crédits budgétaires et le VII^e Plan.

Le Ministère de la Justice participe aux programmes d'action prioritaire n° 16 « Développer la prévention et l'action sociale volontaire » en liaison avec le Ministère de la Santé et d'autres départements ministériels et n° 17 « Faciliter l'accès à la justice ».

Dans le sous-programme « Prévention », il assume plus spécialement la responsabilité de la « prévention rapprochée » tandis que la prévention précoce relève plus particulièrement du Ministère de la Santé et du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports. Cette distinction n'exclut évidemment pas des actions communes à ces ministères dans chacun des deux secteurs de prévention.

a) *Les actions retenues.*

Pour le Ministère de la Justice, dans le cadre du programme n° 16, trois actions ont été retenues. Elles s'inscrivent dans l'objectif : « Empêcher l'apparition de la délinquance et des inadaptations sociales en favorisant l'intégration dans la collectivité » et concernent la « prévention rapprochée ».

— *approfondir les notions de délinquance et de prédélinquance.*

A cet effet, un service sera créé pour coordonner la répression de la criminalité violente ;

— *développer les solutions de prise en charge non ségrégatives.*

Dans ce but, les moyens des comités de probation et d'assistance post-pénale placés sous l'autorité du juge d'application des peines seront renforcés :

— par la création de 40 emplois de juges de l'application des peines et de 100 postes d'éducateurs et d'assistants sociaux,

— par l'institution d'une indemnité journalière par personne prise en charge,

— par une subvention pour la création de centre d'hébergement des détenus libérés,

— par le développement des équipements de base des tribunaux pour enfants et du milieu ouvert de l'Education surveillée pour maintenir les mineurs dans leur environnement habituel : création de 1 187 emplois.

— *améliorer les conditions de l'exécution des peines et de leur efficacité.*

Les services d'exécution des peines dans les juridictions, placés sous l'autorité du procureur de la République, sont chargés d'aboutir à l'exécution des peines prononcées en contrôlant leur légalité et leur opportunité ; ils seront renforcés par la création de 50 postes de magistrats, de 250 postes de fonctionnaires.

Pour améliorer l'efficacité des peines par la resocialisation des détenus, il sera créé cinq centres autonomes de semi-liberté et un effort particulier d'humanisation sera consenti grâce à la création de 1 600 emplois de surveillants et 100 emplois d'éducateurs et assistants sociaux.

b) *Les dotations prévues.*

b 1) Au **programme d'action prioritaire n° 16** au titre de la « Prévention rapprochée », le Ministère de la Justice devrait consacrer 1 290 millions de francs.

Cette enveloppe comprend :

- 860 millions de francs correspondant aux dotations de 1975 reconduites pour les cinq années du Plan ;
- 430 millions de francs de moyens supplémentaires, évalués en francs constants 1975 se répartissant ainsi :
 - *crédits d'équipement* destinés à l'administration pénitentiaire et à l'éducation surveillée : 54 millions de francs.
 - *crédits de fonctionnement* : 376 millions de francs comprenant 171 millions de francs de mesures nouvelles et 205 millions de francs de services votés serviront essentiellement à la création d'emplois.

Ces moyens supplémentaires seront notamment alloués :

— aux *services judiciaires* : 36,87 millions de francs et création de 90 emplois de magistrats et de 250 emplois de greffiers et fonctionnaires, afin d'accroître les services de l'exécution des peines dans les Parquets des Tribunaux de Grande Instance et d'augmenter le nombre des juges chargés de l'application des peines ;

— aux *services pénitentiaires* : 163,98 millions de francs et création de 1 800 emplois (dont 1 600 emplois de surveillants afin de favoriser l'humanisation et la resocialisation des condamnés de un à trois ans et 200 emplois d'éducateurs et assistants sociaux afin de renforcer les comités de probation et d'assistance post-pénale et de favoriser la resocialisation) ;

— aux *services de l'éducation surveillée* : 148,5 millions de francs et création de 1 187 emplois d'éducateurs et d'agents administratifs pour développer les équipements de base auprès des tribunaux pour enfants et le milieu ouvert.

Pour les crédits de fonctionnement, l'échéancier suivant a été établi (en millions de francs courants et de francs constants) :

	1976	1977	1978	1979	1980	TOTAL
Mesures nouvelles :						
Francs courants	5,24	8,76	»	»	»	»
Francs constants	4,55	6,75	59,36	50,59	48,82	170,05
Services votés :						
Francs courants	»	5,87	»	»	»	»
Francs constants	»	4,55	11,28	70,64	119,24	205,71
Total :						
Francs courants	5,24	14,63	»	»	»	»
Francs constants	4,55	11,28	70,64	121,23 dont 1,99 non renou- velables.	168,06	375,76

b.2) Au programme d'action prioritaire n° 17 intitulé « Faciliter l'accès à la justice » le Ministère de la Justice devrait consacrer 837 millions de francs.

Cette enveloppe comprend :

- 687 millions de francs correspondant aux dotations de 1975 reconduites pour les cinq années du Plan ;
- 150 millions de francs de moyens supplémentaires évalués en francs constants 1975 se répartissant entre :
 - crédits d'équipement : 1 million de francs ;
 - crédits de fonctionnement : 149 millions de francs, soit 63,1 millions de francs de mesures nouvelles et 85,3 millions de francs de services votés.

Pour les mesures nouvelles, l'échéancier suivant a été établi (en millions de francs courants et de francs constants) :

	1976	1977	1978	1979	1980	TOTAL
Mesures nouvelles :						
Francs courants....	10,82	10,84	»	»	»	»
Francs constants...	9,41	8,57	6,77	8,46	29,97	63,18
Services votés :						
Francs courants....	»	12,12	»	»	»	»
Francs constants...	»	9,41	17,98	24,75	33,21	85,35
Total :						
Francs courants....	10,82	22,36	»	»	»	»
Francs constants...	9,41	17,98	24,75	33,21	63,18	148,53

CHAPITRE II

LES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

Si, contrairement à une pratique à peu près constante, qui conduit à traiter les problèmes de l'éducation surveillée en fin de rapport, nous avons tenu, depuis l'an dernier, à exposer ceux-ci en premier lieu, ce n'est pas, par un souci de singularité mais parce que nous entendons rappeler que l'éducation constitue le premier maillon de la chaîne de la prévention.

Ainsi apparaît-il essentiel de considérer l'éducation surveillée sous un double aspect :

— *d'abord celui de sa nature profonde* : sans doute doit-elle permettre aux jeunes dont la personnalité est fragile de trouver les voies d'une insertion sociale, sans doute a-t-elle pour charge de les protéger contre les risques de délinquance, sans doute fait-elle œuvre de formation, de sauvegarde, de prévention mais aussi elle est au service des plus faibles, souvent des victimes innocentes du broyage de notre société. Parce qu'elle ne saurait s'accomplir sans une recherche souvent passionnée d'un meilleur devenir de l'homme, elle doit avoir la priorité des priorités. Qu'elle réussisse, alors les tribunaux et les services pénitentiaires n'auront plus à connaître de nombreux cas de naufrage humain ; qu'elle échoue et, à travers elle, c'est la société elle-même qui est condamnée ;

— *ensuite, celui de la nécessité de faire coïncider son image perçue avec sa nature profonde* : il n'est que temps de donner à cette administration les moyens indispensables sans lesquels sa haute mission ne peut être réalisée dans des conditions satisfaisantes. Il faudrait, à cet effet, lui accorder des crédits relativement substantiels pour qu'elle devienne ce qu'elle devrait être, à savoir le service de la protection judiciaire des mineurs.

L'examen des dotations budgétaires proposées pour 1977 montre que le chemin à parcourir avant d'atteindre cet objectif est encore long : en effet, celles-ci s'élèvent à 398,8 millions de francs contre 351,1 millions de francs en 1976, soit un accroissement de

11 % résultant de la majoration de 16,9 % des dépenses ordinaires et de la réduction de 65 % des crédits de paiement ; elles doivent permettre d'assurer notamment :

- le renforcement des structures administratives ;
- une légère amélioration de la situation des personnels.

Nous examinerons ces différents points de manière détaillée après avoir considéré comment ont évolué, à une époque récente, la délinquance juvénile et les méthodes d'action éducative.

A. — La délinquance et l'inadaptation juvéniles et l'action éducative.

1. — L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE L'INADAPTATION JUVÉNILES

Au cours de l'année 1975, 156 145 mineurs ont été suivis par les services et établissements relevant de la direction de l'Éducation surveillée ou soumis à son contrôle.

a) Le *secteur public*, pour sa part, s'est vu confier par les juridictions pour enfants 66 445 mesures à l'occasion desquelles il a assuré des fonctions diversifiées.

Les institutions spéciales d'éducation surveillée, les internats professionnels et les foyers ont accueilli 8 893 jeunes.

Les services d'action éducative ont, pendant la même période, suivi, au titre de l'action éducative en milieu ouvert ou de la liberté surveillée, 46 365 jeunes maintenus dans leur milieu naturel.

Ainsi, pendant l'année 1975, 55 258 *mineurs* ont été pris en charge par le secteur public de l'Éducation surveillée.

Il convient d'ajouter à ce bilan d'activité l'exécution de 11 187 consultations ou orientations réalisées par les services spécialisés placés auprès des tribunaux.

b) Le *secteur privé* de son côté a pris en charge 14 800 mineurs en internat et 74 900 en milieu ouvert, soit 89 700 *jeunes*.

Si l'on prend 1975 comme année de référence, on constate une diminution du nombre de mineurs traités dans les établissements (14 800 au lieu de 16 600) ; le milieu ouvert, par contre accuse une augmentation de 3 100 prises en charge durant cette même période.

Au 1^{er} janvier 1976, les établissements du secteur public de l'Education surveillée avaient en charge 31 293 mineurs, soit 2 689 hébergés dans les établissements et 28 604 suivis en milieu ouvert.

A cette même date, les établissements du secteur privé ayant en charge 14 800 mineurs en établissements et 74 900 en milieu ouvert, le total des mineurs suivis par l'ensemble des établissements et services s'élevait donc au 1^{er} janvier 1976 à 120 993.

Parmi les divers facteurs de la délinquance et de l'inadaptation sociale des jeunes, le rôle joué par l'industrialisation et l'urbanisation semble particulièrement important. Or, la croissance économique et le progrès social dépendent, essentiellement, de cette industrialisation dont le développement est ainsi recherché et encouragé. Il importe, dans ces conditions, de tenter, dans le même temps, de prévenir l'inadaptation sociale et la délinquance juvénile.

2. — L'ACTION ÉDUCATIVE

Le VI^e Plan a coïncidé avec une mutation profonde des méthodes qui s'est, elle-même, traduite par une nouvelle orientation de la politique d'équipement.

Du point de vue des méthodes l'accent a été mis non seulement sur la nécessité de laisser le mineur dans son milieu naturel chaque fois qu'il est possible mais aussi sur l'intérêt qu'il y a à éviter, dans l'action éducative, les discontinuités liées aux ruptures de prise en charge.

Certes, l'action en milieu naturel exige une politique d'implantation suffisamment proche des lieux où se manifeste l'inadaptation ; la continuité de l'action éducative suppose, à partir d'une prise en charge initiale, le recours à un équipement offrant des possibilités d'action diversifiées et permettant donc de répondre simultanément ou successivement aux besoins des mineurs.

Ces nouvelles orientations ont conduit à doter les juridictions d'un « équipement de base » permettant d'assurer, selon les nécessités, les fonctions d'accueil, d'orientation, de rééducation avec ou sans hébergement et à implanter, à l'échelon départemental ou régional, pour les cas présentant des difficultés particulières, des institutions spéciales d'éducation surveillée. Ces organismes poly-

valents, dotés d'une gamme importante de moyens, sont mis en place par modernisation des anciens internats ou création de structures nouvelles.

Cette politique rend également possible l'extension de l'action de l'Education surveillée à de nouvelles catégories de jeunes, qu'ils soient plus âgés (jeunes majeurs pris en charge en vertu du décret du 28 février 1975 qui donne au juge des enfants la possibilité de prendre à leur égard des mesures de protection judiciaire) ou qu'ils soient plus jeunes (en raison de l'abaissement constaté de l'âge auquel apparaissent les comportements délinquants ou inadaptés).

Cette politique, complexe par la diversification des solutions mises en œuvre, exige un ensemble de moyens inscrits dans les programmes d'action prioritaire n^{os} 16 et 17 du VII^e Plan, au titre desquels l'Education surveillée pourra créer 20 équipements de base dotés de 300 emplois et affectera 887 emplois au développement de l'action éducative en milieu ouvert.

En ce qui concerne les établissements privés, il y aura lieu de continuer à passer des conventions avec des institutions spécialisées qui, en raison de leur vocation et de leur qualité, font partie intégrante de l'équipement éducatif.

Ainsi, la diversification de l'action éducative dans les grands internats professionnels d'éducation surveillée par leur transformation en institutions spéciales d'éducation surveillée, le développement dans certains foyers de méthodes nouvelles, doivent permettre d'assurer, sous divers régimes, toutes les étapes de la rééducation des mineurs qui leur sont confiés et d'offrir par là-même aux magistrats une gamme de modes de traitement plus étendue. Cependant, pour atteindre cet objectif, il aurait fallu disposer de dotations plus substantielles que celles prévues pour 1977 afin d'assurer le fonctionnement des services de l'éducation surveillée.

3. — L'INSUFFISANCE DES MOYENS PUBLICS ACTUELS

Au regard des besoins exprimés par les juridictions pour enfants, les moyens de l'éducation surveillée restent insuffisants notamment dans le secteur public, tant en équipement qu'en personnel ; en effet, le projet de budget de l'éducation surveillée pour 1977 comporte la création de 196 emplois afin de poursuivre des

actions diverses amorcées lors des précédents budgets. La modicité de ces moyens ne permettra pas d'accroître le nombre des jeunes pris en charge par le secteur public : ils représenteraient en 1975 moins de 40 % des effectifs globaux.

B. — Les structures éducatives.

1. — LA MISE EN SERVICE D'ÉQUIPEMENTS

En 1977, il est prévu l'entrée en service d'équipements destinés à l'accueil et à l'orientation des mineurs. A ce titre, 153 emplois seront créés (9 millions de francs) pour :

— ouvrir neuf foyers d'action éducative (Laon, Charleville-Mézières, La Rochelle, Chartres, Valenciennes, Paris, Avignon, Limoges, Aubervilliers) d'une capacité d'hébergement de 194 places et assurant un service de milieu ouvert pour 80 à 100 jeunes ;

— implanter deux nouvelles unités de consultation d'orientation éducative (Boulogne-sur-Mer et Saint-Pierre-de-la-Réunion), chacune pouvant traiter annuellement 150 cas. En outre, chaque structure suivra un certain nombre de jeunes en milieu ouvert ;

— créer deux internats spécialisés (Saint-Paul-en-Jarez, Levallois-Perret), autorisant la prise en charge de 100 jeunes.

2. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRÉVENTION ET DE L'ACTION SOCIALE VOLONTAIRE

Il est proposé pour 1977 de créer 42 emplois (+ 2,6 millions de francs) dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 16 « Développer la prévention de l'action sociale volontaire », afin de mettre progressivement à la disposition des magistrats et des juridictions spécialisées les structures légères d'hébergement, de diagnostic et d'orientation surveillée ; en effet, pour qu'une action éducative soit efficace, il faut que les tribunaux disposent :

— d'une consultation dont la fonction essentielle est de donner un avis sur l'orientation des mineurs déférés ;

— de moyens d'hébergement adaptés qui permettent l'accueil des mineurs ne pouvant être maintenus dans leur milieu naturel et la rééducation de ceux qui relèvent d'un placement en foyer ;

— d'un service de milieu ouvert afin de suivre l'éducation des mineurs délinquants ou en danger dont la réadaptation sociale ne nécessite pas ou ne nécessite plus un placement.

Ainsi, les 42 emplois nouveaux permettront la mise en service de quatre structures comprenant 78 places d'hébergement et pouvant remplir l'ensemble des fonctions précitées.

C. — La situation des personnels.

Les mesures d'ordre indemnitaire (+ 0,38 million de francs) retenues dans le projet de budget pour 1977 apparaissent relativement modérées, même compte tenu des améliorations apportées en ce domaine au cours de la présente année.

Rappelons, à cet égard, que depuis le 1^{er} janvier 1976 le taux mensuel de l'indemnité forfaitaire de risques et de sujétions spéciales servie à tous les personnels, à l'exclusion du personnel d'intendance, a été relevé de 24,25 F ; celui de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement attribuée aux personnels enseignants a été majoré de 21,25 F.

Parallèlement, les personnels d'intendance ont bénéficié du relèvement des taux de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires commune aux personnels administratifs titulaires des services extérieurs ; enfin, le taux de la prime de surveillance de nuit est passé de 3 à 6 F.

Le budget de 1977 prévoit l'ajustement des taux de trois indemnités forfaitaires par un relèvement de 36 % de leur montant fixé en 1974 :

— l'indemnité forfaitaire de gestion et de responsabilité des personnels d'intendance ;

— l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des conducteurs d'automobile ;

— l'indemnité forfaitaire spéciale attribuée aux personnels de service.

Les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt bénéficieront d'une majoration de 20 % du taux de l'indemnité spéciale qui leur est attribuée.

Les délégués régionaux de l'éducation surveillée seront admis au bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires commune aux personnels administratifs titulaires des services extérieurs, tandis que les indemnités annuelles servant à rémunérer le médecin conseiller de la Direction, les étudiants en médecine et les ministres des cultes seront réévaluées en fonction de l'évolution des traitements publics.

*
* * *

Au total, les moyens de fonctionnement dont disposeront les services de l'Education surveillée risquent d'être rapidement insuffisants dans deux secteurs essentiels : les foyers et le milieu ouvert.

Au surplus, il y a lieu de noter que sur 124 juridictions pour enfants, 44 seulement disposeront à la fin de 1977 d'équipements de base complets, 17 en seront dotés partiellement et 63 en seront dépourvus complètement. Toutefois, pour apprécier correctement ce qu'il convient de faire, il faut savoir qu'au 1^{er} janvier 1975, il y avait un éducateur de liberté surveillée pour 87,2 mineurs et que, sur la moyenne de l'année 1975, on comptait un éducateur de liberté surveillée pour 142,2 mineurs alors que, pour que l'action menée soit efficace, il faudrait un éducateur pour 30 mineurs, soit en moyenne sur l'année, un éducateur pour 50 mineurs.

Or alors que le plan d'action prioritaire n° 16 dans le cadre du VII^e Plan a prévu un renforcement de 1 787 emplois, par rapport aux besoins totaux, il faudrait créer plus de 3 700 emplois sur cinq ans.

Au demeurant, compte tenu des qualités requises des personnels, il y a lieu d'obtenir des statuts qui permettent d'effectuer des recrutements dans de bonnes conditions : on ne saurait y procéder tant que les emplois à pourvoir sont sous-rémunérés. Force est de constater que c'est aujourd'hui le cas du personnel éducatif, régi par des dispositions statutaires qui, pour la plupart, ont été élaborées en 1956. Au cours des vingt dernières années, l'évolution des techniques éducatives comme l'apparition de nouvelles formes de délinquance et d'inadaptation juvéniles ont rendu nécessaire une spécialisation accrue des personnels concernés impliquant une modification des conditions de leur recrutement et de leur formation.

Par ailleurs, il a été constaté qu'en 1956, le personnel éducatif bénéficiait d'une carrière analogue à celle de certains personnels enseignants relevant du Ministère de l'éducation. Ces derniers ayant obtenu récemment un aménagement de leur régime statutaire, il convient de rétablir au profit des éducateurs une parité que justifient leurs fonctions d'enseignement auprès d'adolescents, voire de jeunes majeurs.

Aussi n'a-t-on que trop tarder à réformer le régime statutaire du personnel d'éducation, compte tenu de la nécessité d'exiger de la part de celui-ci une adaptation à des conditions nouvelles.

Pour assurer au mieux sa mission d'animation et de réinsertion il convient que le personnel éducatif soit constitué en équipes dans les établissements pénitentiaires et dans les comités de probation importants. L'action des éducateurs doit être animée et coordonnée, sous l'autorité du juge de l'application des peines; par un responsable, ce qui nécessite une meilleure structuration du corps des éducateurs.

Parallèlement, il y a lieu de revaloriser la situation statutaire du personnel de formation professionnelle et de reclasser dans un corps de fonctionnaires de catégorie A les psychologues de l'éducation surveillée, actuellement soumis à un régime contractuel, ce qui consacrerait l'importance grandissante de leur rôle dans la conduite de l'action éducative.

D. — Le programme d'équipement.

L'autorisation de programme demandée pour 1977 est de 27,5 millions de francs, soit du même montant que celle de 1976, tandis que les crédits de paiement sont diminués considérablement, passant de 25,5 millions de francs en 1976 à 8,9 millions de francs pour 1977.

Pour justifier cet abattement, le Gouvernement indique que certains équipements n'ont pu être réalisés dans les délais prévus, en raison de circonstances diverses, telles que des demandes successives d'aménagements des projets initiaux par les commissions compétentes ou les autorités locales, la lenteur inhérente à la mise en œuvre des opérations déconcentrées, des difficultés techniques imprévisibles et l'augmentation corrélative des coûts obligeant même dans un cas à renoncer au projet.

Les principales opérations qui, pour des motifs de cette nature, ont dû être retardées sont les suivantes :

— l'Institution spéciale de Levallois-Perret	3 800 000 F
— les foyers :	
— de Chartres	5 600 000
— de Raismes-Valenciennes	3 900 000
— de Valence	3 000 000
— de La Courneuve (opération annulée)	2 800 000
— de Nantes	2 500 000
— de Montpellier	1 600 000
— d'Arras	1 200 000

Il en est résulté des reports importants de crédits de paiement de 1975 à 1976 (19 091 000 F) ; ils seront de l'ordre de 17 000 000 de francs sur la gestion 1977, ce qui expliquerait la réduction de la demandes de crédits de paiement pour 1977 (8 950 000 F contre 25 540 000 F en 1976).

CHAPITRE III

LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits réservés pour 1977 aux services judiciaires traduisent la volonté de continuer à renforcer le fonctionnement et l'équipement de ceux-ci ; leur progression (de 1 198,8 millions de francs en 1976 à 1 365,7 millions de francs) est de 13,9 %.

Les mesures retenues au titre des services judiciaires pour 1977 répondent essentiellement à trois objectifs :

- améliorer les conditions de fonctionnement des juridictions ;
- assurer aux futurs magistrats et aux secrétaires-greffiers une formation de qualité ;
- accroître les moyens de fonctionnement et poursuivre la modernisation des équipements.

A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions.

1. — L'ACCROISSEMENT DES TACHES DES JURIDICTIONS

Les dotations proposées devraient être liées à l'évolution du nombre des affaires ; compte tenu de celles qui ont été jugées l'an dernier, il est possible d'apprécier l'œuvre importante fournie par les diverses juridictions avec des moyens en personnel et en matériel qui restent encore relativement modestes.

Nombre d'affaires jugées (1962-1975).

JURIDICTIONS	AFFAIRES JUGEES	1962	1973	1974	1975	1975/1962 (En pourcentage.)
Cours d'appel	Affaires civiles	44 407	52 095	58 307	67 785	+ 53
	Affaires pénales	29 772	30 080	42 742	41 110	+ 39
	Totaux	74 179	82 175	101 049	108 895	+ 47
Tribunaux de grande instance	Affaires civiles	136 639	193 746	212 479	258 402	+ 90
	Affaires pénales	243 694	424 556	476 071	515 781	+ 112
	Totaux	380 333	618 302	688 550	774 183	+ 104
Tribunaux d'instance ...	Affaires civiles	180 733	142 881	178 043	251 503	+ 40
	Affaires pénales	861 675	1 309 040	2 402 481	3 588 490	+ 317
	Totaux	1 042 408	1 451 921	2 580 524	3 839 993	+ 269

Ainsi, sur une période de treize années, les affaires jugées ont augmenté :

- de plus de moitié devant les cours d'appel ;
- de plus du double devant les tribunaux de grande instance ;
- de plus de 2 fois et demi devant les tribunaux d'instance.

Pour faire face à cet accroissement des tâches, il est prévu pour 1977 :

- un renforcement des effectifs des magistrats ;
- la mise à la disposition des juridictions de personnels fonctionnaires supplémentaires ;
- la revalorisation de certaines indemnités.

2. — LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

Au titre du budget de 1977 il est proposé de créer dans les juridictions les plus surchargées, dont certaines connaissent, de ce fait, de graves difficultés de fonctionnement, 92 postes de magistrat ainsi répartis :

- 20 pour les parquets ;
- 8 pour les cabinets d'instruction ;
- 3 pour les tribunaux pour enfants ;
- 61 pour le siège.

Sans doute peut-il paraître critiquable que, sur le nombre des emplois supplémentaires pour 1977, la proportion des postes de moyenne et de haute hiérarchie soit encore relativement élevée alors que les besoins en juges d'instruction et en substituts exigeraient la priorité au titre des emplois créés.

Dans le cadre de l'organisation judiciaire, l'activité croissante des tribunaux de grande instance de Bastia, Annecy, Montbéliard, Limoges et Angers justifie la création d'une chambre supplémentaire dans ces juridictions.

En outre, il est proposé d'élever au niveau hiérarchique des chefs de quatre cours d'appel et de quatre tribunaux de grande instance et de ramener au niveau de leurs homologues des cours d'appel de province les emplois de conseillers et de substituts généraux créés en 1976 pour la nouvelle cour de Versailles. Cette dernière mesure qui se traduit par un abaissement d'indices pour 13 conseillers et 5 substituts généraux de la cour de Versailles passant de 668-groupe B à 668-groupe A mérite toute l'attention du Sénat. La proposition budgétaire ainsi présentée signifie en

clair que le Gouvernement propose au Parlement de revenir sur les deux décisions qu'il a adoptées tendant à aligner cette cour sur celle de Paris, décisions qui sont consignées :

— d'une part dans la loi de finances pour 1976 disposant que les magistrats de la cour de Versailles sont, sur le plan de la hiérarchie, à égalité avec leurs homologues de la cour d'appel de Paris ;

— d'autre part, dans la loi du 5 février 1976 relative au statut de la magistrature qui, procédant de la même volonté d'alignement, place hors hiérarchie les présidents de chambre à la cour d'appel de Versailles et les avocats généraux près cette cour.

Ces textes législatifs étaient inspirés du souci de mettre fin à l'encombrement de la cour de Paris en créant dans l'ouest de la région parisienne une cour d'appel à laquelle seraient soumises normalement les décisions rendues par les juridictions de première instance. Compte tenu de l'existence dans son ressort du tribunal de grande instance de Nanterre placé hors hiérarchie, cette cour d'appel se devait d'être placée au niveau hiérarchique de celle de Paris.

Or, aujourd'hui les décisions du Parlement semblent remises en cause par la tentative sur le plan hiérarchique de rétrograder la cour d'appel de Versailles au rang d'une cour de province et, sur le plan territorial, d'amputer de son ressort le département des Hauts-de-Seine qui ferait à nouveau partie de la circonscription de la cour de Paris, ce qui aggraverait l'engorgement de cette juridiction.

Ainsi la décentralisation prônée, il y a un an à peine, est aujourd'hui considérée, semble-t-il, comme un « fléau » contre lequel il convient de réagir avec promptitude. Sans doute votre Commission des Finances n'entend-elle pas réduire l'examen du budget de la Justice à ce problème de déconcentration ; mais elle veut indiquer fermement au Gouvernement qu'elle ne saurait se prêter à des changements inexplicables qui feraient peu de cas des votes du Parlement. *Aussi pour maintenir la position qu'elle a adoptée l'an dernier en acceptant de placer dans le groupe B les conseillers et substituts généraux de la cour d'appel de Versailles, elle vous propose de modifier le montant des dépenses proposées pour la Justice en 1977 en procédant à un abattement d'un montant égal à l'économie qui aurait été réalisée, au cas où la proposition gouvernementale aurait été votée.*

Ceci étant indiqué, une question de portée générale se pose :

La situation des effectifs de magistrats est-elle satisfaisante ?

La réponse serait négative si l'on compare ceux en fonction qui étaient de 4 895 au 1^{er} juillet 1976 aux 6 900 postes pourvus en 1912, d'autant que, depuis cette date, les activités judiciaires ont incontestablement augmenté et que des secteurs nouveaux ont été créés, dans les juridictions par exemple, en matière de contentieux, d'infrastructure et d'expropriation.

La réponse serait toutefois plus nuancée, si l'on admet que les magistrats en fonctions sont libérés d'un certain nombre de tâches qui relèvent davantage de la compétence des fonctionnaires placés auprès d'eux et si ceux-ci étaient, eux-mêmes, en nombre suffisant.

La réponse est enfin nettement négative, si l'on considère les conséquences de l'application de la loi ayant modifié la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et des autres magistrats.

L'abaissement des limites d'âge ainsi décidé conduit à procéder à des mises à la retraite massives dès le 1^{er} janvier 1978 de membres de la cour de cassation et de magistrats occupants les postes de responsabilité les plus élevés. La situation ainsi créée est particulièrement alarmante car le remède ne viendra pas de l'insufflation de promotions elles-mêmes massives de l'Ecole nationale de la magistrature.

Or il existe une distorsion de la pyramide judiciaire, en raison de la présence de classes creuses au milieu de celle-ci comme il apparaît dans le tableau ci-après :

Répartition par tranche d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire au 1^{er} juillet 1976.

Magistrats nés avant le 31 décembre 1910	297
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1911 au 31 décembre 1915	794
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1916 au 31 décembre 1920	606
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1921 au 31 décembre 1925	1 146
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1926 au 31 décembre 1930	578
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1931 au 31 décembre 1935	274
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1936 au 31 décembre 1940	210
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1941 au 31 décembre 1945	369
Magistrats nés du 1 ^{er} janvier 1946 au 31 décembre 1950	555
Magistrats nés après le 31 décembre 1950	66
Total	4 895

Il convient, dès lors, de procéder à une gestion prévisionnelle du corps des magistrats, sans se dissimuler les difficultés que l'on rencontrera pour les nominations à certains postes de la hiérarchie. En tout état de cause, il paraît souhaitable d'orienter les recrutements de manière que d'ici à 1980 les effectifs soient portés à environ 5 500 magistrats. C'est à cette condition que le service public de la justice sera rendu dans des conditions satisfaisantes. Cet effort échelonné sur plusieurs années doit permettre de renforcer un certain nombre de juridictions, notamment celles des grandes villes et celles situées dans la région parisienne, étant entendu que, parallèlement, il y aurait lieu de rechercher pour les juridictions des fonctionnaires supplémentaires.

3. — LA MISE A LA DISPOSITION DES JURIDICTIONS DE PERSONNELS SUPPLÉMENTAIRES

L'amélioration de l'implantation des juridictions dans les grands centres, le développement des structures d'accueil dans les palais de justice, l'accroissement du nombre des affaires soumises aux juridictions, les tâches nouvelles qu'implique notamment l'application des réformes récentes et l'extension des services chargés de l'exécution des jeunes, rendent nécessaire la poursuite du renforcement entrepris au cours des dernières années. A cet effet, il est proposé la création de 552 *emplois de fonctionnaires* pour les cours et tribunaux ainsi répartis :

- 28 greffiers en chef et 167 secrétaires-greffiers ;
- 357 personnels d'agents d'administration.

4. — LA REVALORISATION DES INDEMNITÉS

Il est proposé de revaloriser :

— l'indemnité de fonctions des juges assurant le service d'un tribunal d'instance dans le ressort des tribunaux de grande instance de Corbeil, Pontoise et Versailles ;

— l'indemnité de vacations des magistrats honoraires, membres de la cour régionale des pensions.

B. — La formation des futurs magistrats et secrétaires-greffiers.

1. — LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS

Depuis plusieurs années, la Chancellerie a poursuivi une politique de création de postes dans les cours et tribunaux et a augmenté parallèlement le recrutement des magistrats.

Afin de pourvoir ces emplois, ainsi que ceux laissés vacants par les départs prévisibles — et dont le chiffre doit s'accroître de manière sensible en raison de très nombreux départs à la retraite — il a été procédé à un recrutement aussi important que possible, compte tenu de la nécessaire qualité du corps judiciaire.

a) *Le recrutement par l'Ecole nationale de la Magistrature.*

ANNEE	NOMBRE DE CANDIDATS au concours autorisés à se présenter.			NOMBRE de postes offerts.	NOMBRE d'auditeurs nommés magistrats.
	Etudiants.	Fonction- naires.	Total.		
1964			98	55	34
1965			123	65	51
1966			186	65	34
1967			236	80	47
1968			322	90	44
1969			365	125	28
1970			543	160	45
1971			651	180	76
1972	854	22	876	192	98
1973	932	19	951	192	180
1974	1 117	48	1 165	255	198
1975	1 357	85	1 442	255	192
1976	1 479	91	1 570	255	195

Le régime de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature a été modifié par le décret n° 74-447 du 14 mai 1974 ; la scolarité, d'une durée totale de vingt-huit mois, se divise en cinq phases, dont les quatre premières sont antérieures à la nomination des auditeurs à leur premier poste de magistrat et la dernière postérieure à cette nomination :

— la scolarité à Bordeaux (neuf mois du 1^{er} février au 31 octobre) ;

- le stage en juridiction dans un tribunal de grande instance (treize mois du 1^{er} novembre au 30 novembre) ;
- l'examen de classement et le choix d'un poste ;
- le stage de préaffectation (deux mois) ;
- la formation complémentaire spécialisée : au cours des quatre années qui suivent leur installation dans les juridictions en qualité de magistrats, les anciens auditeurs de justice sont tenus d'accomplir des périodes de formation complémentaire spécialisée d'une durée totale de quatre mois.

Aucune session ne peut être inférieure à un mois ; l'une de celles-ci, qui se déroulent obligatoirement à Paris, comporte un stage au Ministère de la Justice et à la Cour de cassation et un stage à option soit dans les services du Parlement ou du Conseil économique et social, soit dans un grand corps d'Etat, soit dans les services centraux des différents Ministères.

b) *Le recrutement latéral.*

La loi du 17 juillet 1970 avait élargi les bases du recrutement latéral en supprimant, jusqu'au 31 décembre 1975, la limitation fixée par la réglementation antérieure du nombre d'intégrations annuelles : ce mode de recrutement a été prolongé jusqu'en 1980 par la loi du 4 août 1975.

Ces dispositions ont permis d'augmenter le recrutement latéral qui, jusqu'en 1970, portait sur moins de vingt candidats par an (dix en 1967, six en 1968, dix-huit en 1969). Depuis 1970, le nombre de nominations effectuées au titre du recrutement latéral a été le suivant :

ANNEES	INTEGRATIONS directes.	RECRUTEMENTS temporaires.	TOTAL
1970	82	23	105
1971	52	78	130
1972	77	52	129
1973	75	57	132
1974	20	30	50
1975	73	54	127
1976 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} octobre)....	21	28	49

2. — LE RECRUTEMENT DES SECRÉTAIRES-GREFFIERS

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales a prévu une période transitoire de dix années pour que soit réalisée la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des offices à fonctionnariser. Cette période doit s'achever le 30 novembre 1977.

Le nombre des greffes à fonctionnariser s'élevait, en 1967, à 988.

Au 20 juillet 1976, 861 d'entre eux ont été fonctionnarisés, soit 87,14 % après un peu moins de neuf années d'application de la réforme.

Restent actuellement à fonctionnariser :

- 17 greffes de tribunaux de grande instance ;
- 66 greffes du siège de tribunaux d'instance ;
- 44 greffes permanents, situés hors du siège des tribunaux d'instance.

127

L'organisation fonctionnarisée des greffes s'est accompagnée d'une augmentation des tâches des secrétaires-greffiers qui, non seulement, ont à remplir mieux que par le passé les fonctions antérieures des greffes des juridictions, mais doivent, en outre, assurer le secrétariat des magistrats, suivant une formule plus moderne.

L'Ecole nationale d'application des secrétariats-greffes, créée par un arrêté du 29 avril 1974, a eu précisément pour objectif d'assurer la formation et le perfectionnement souhaitables : implantée à Dijon, elle a commencé à fonctionner en janvier 1975, mois où elle a reçu sa première promotion de greffiers en chef stagiaires.

Il est possible, après bientôt deux ans de fonctionnement et alors que le cadre de son activité est plus complètement défini depuis qu'elle est dotée d'un règlement intérieur, de dresser un premier bilan.

Ce bilan est positif, l'E. N. A. S. G. assurant d'ores et déjà, pour l'essentiel, les missions qui lui sont confiées. Néanmoins, comme il est naturel pour une école encore toute récente, l'effort entrepris doit être poursuivi.

Malgré l'effort ainsi accompli au niveau de la formation, malgré la création demandée pour 1977 de 31 postes de greffiers en chef et de 177 emplois de secrétaire-greffier, le risque est grand, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'un blocage à court terme des juridictions si le problème des effectifs des greffes n'est pas rapidement réglé.

Il ne faut pas se dissimuler qu'il y a eu, lors de la fonctionnarisation des greffes, une erreur d'appréciation qui a consisté à retenir comme chiffre d'emplois à créer celui des emplois détenus alors que le travail à façon était dans les anciens greffes une pratique courante et que d'importantes réformes législatives parues depuis la loi du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes ont provoqué un surcroît de charges. Au demeurant, une féminisation à 90 % des postes provoque un absentéisme estimé à 20 %.

Si l'on tient compte des 7 100 emplois prévus et de 3 000 environ créés depuis lors pour faire face à l'accroissement de l'activité judiciaire, on constate que le nombre des fonctionnaires est passé à 10 375 ; or, pour répondre aux besoins (à raison de trois fonctionnaires pour un magistrat), il faudrait 15 000 postes, soit 5 000 supplémentaires d'ici à 1980. Ce ne sont pas les dérisoires crédits accordés pour rémunérer 255 vacataires, sur la base de 120 heures, qui permettront de résoudre les difficultés actuelles.

On comprend, dans ces conditions, que le climat se dégrade ; pour la première fois, en avril dernier, une grève des personnels des greffes a eu lieu, constituant un sérieux avertissement. Sans des moyens supplémentaires en personnel et en matériel, c'est l'institution judiciaire qui sera progressivement paralysée : déjà, dans telle juridiction, on ne délivre plus que les jugements frappés d'appel, et dans telle autre, les copies de procès verbaux d'accidents sont établies par le barreau suppléant ainsi le greffe.

Cette situation ne saurait durer : or le budget de la Justice pour 1977 retient la création de 552 emplois de fonctionnaires alors qu'il en aurait fallu 1 000 par an ; au surplus, ces emplois seront entièrement consacrés à l'achèvement de la fonctionnarisation des greffes qui doit avoir lieu à la fin de l'année 1977.

C. — Les moyens de fonctionnement et l'équipement.

1. — L'ENTRETIEN ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Le budget de la Justice comporte actuellement deux chapitres d'entretien immobilier (35-21 et 35-31) où figurent les crédits destinés à l'entretien des bâtiments de l'Administration pénitentiaire et de l'Education surveillée.

En ce qui concerne les bâtiments judiciaires, la création d'un chapitre propre aux dépenses d'entretien ne s'était pas, à ce jour, révélée nécessaire en raison du classement des immeubles concernés (cours d'appel et juridictions d'Alsace-Lorraine) parmi les bâtiments civils dont l'entretien (clos et couvert) est assuré jusqu'au 1^{er} janvier 1977 par le Secrétariat d'Etat à la Culture.

La suppression, à compter de 1977, du régime des bâtiments civils conduit à la création du chapitre 35-11 « Services judiciaires - Entretien des bâtiments », doté de crédits provenant pour une partie du budget de la Culture, pour l'autre partie de mesures de redéploiement interne au budget de la Justice.

Si le Ministère de la Justice prend actuellement en charge :

— directement les frais de fonctionnement des cours d'appel et de leurs secrétariats-greffes fonctionnarisés (Métropole et Départements d'Outre-mer) ainsi que les frais de fonctionnement des juridictions des Territoires d'Outre-Mer et de leurs secrétariats-greffes ;

— indirectement (sous forme de subventions) les frais de fonctionnement des secrétariats-greffes fonctionnarisés des tribunaux de grande instance et d'instance en Métropole (sauf Alsace-Lorraine) et dans les Départements d'Outre-Mer,

il reste que les collectivités locales continuent à assumer les frais de fonctionnement des tribunaux de grande instance et d'instance, des cours d'assises (Métropole, sauf Alsace-Lorraine et Départements d'Outre-Mer) et des tribunaux de commerce, et les dépenses à caractère immobilier (gros entretien, entretien), puisqu'elles sont propriétaires des bâtiments.

Selon une évaluation récente, le montant des dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance couvertes par les collectivités locales serait de l'ordre de 200 mil-

lions de francs. Toutefois l'Etat concourt déjà pour partie et à un double titre, aux dépenses de fonctionnement des juridictions d'instance et de grande instance, d'une part, en versant par application du décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967 une subvention aux collectivités locales sur la base du taux de 22 % du montant des redevances perçues par les secrétariats-greffes fonctionnarisés, d'autre part en finançant, à l'aide de crédits provenant d'un fonds de concours l'implantation de matériels de reproduction et d'imprimerie qui ont permis de diminuer très sensiblement les frais de copies de pièces et de confection des imprimés.

Au demeurant, différentes enquêtes ont montré que le corps judiciaire dans son ensemble et une majorité d'élus locaux ne souhaitent pas le transfert pur et simple à l'Etat des frais de fonctionnement des juridictions, lesquels ne représentent d'ailleurs qu'une fraction infime des budgets départementaux (1 %).

Aussi, tout en respectant l'esprit de la décision de principe prise en conseil restreint le 3 décembre 1970 concernant ledit transfert, paraîtrait-il de bonne administration d'aménager les modalités d'application de celle-ci dans le sens d'un accroissement progressif de l'aide de l'Etat sous la forme d'une augmentation du taux et de l'assiette de la subvention accordée chaque année aux collectivités. Une telle modalité aurait le double avantage de maintenir en application un système de financement local éprouvé et d'envisager au surplus un développement des moyens en fonctionnement des juridictions lié à une participation accrue de l'Etat à l'effort des collectivités.

2. — L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE VIOLENCES

Le Gouvernement a déposé le 30 avril 1976 devant le Sénat un projet de loi « garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction » ; dans sa séance du 2 juin 1976, le Sénat a adopté le texte du Gouvernement sans modifications, à l'unanimité. Transmis à l'Assemblée Nationale, ce texte devait être examiné par cette Assemblée, après les débats budgétaires.

Rappelons que ce projet tend à permettre une indemnisation sur fonds publics des victimes de violences volontaires ou involontaires qui ne peuvent recevoir un dédommagement à un autre titre — lorsque l'auteur de l'infraction est inconnu ou insolvable

notamment — et se trouvent de ce fait dans une situation intolérable. L'indemnité serait allouée par décision d'une commission juridictionnelle siégeant dans chaque cour d'appel ; elle serait payée au titre des frais de justice criminelle.

A cet effet, il est proposé d'ouvrir un nouvel article au chapitre 37-11 « Services judiciaires. — Frais de justice » et d'y inscrire pour 1977 un crédit évaluatif de 4 millions de francs.

D. — Les équipements.

Dans le budget de 1977 la modernisation entreprise sera poursuivie ; en effet, on note :

1. — POUR LES LOGEMENTS DE FONCTION

(Chapitre 57-10.)

Une autorisation de programme nouvelle de 0,6 million de francs (contre 2,73 millions de francs en 1976) assortie des crédits de paiement de 2,4 millions de francs. La réduction des autorisations de programme pour 1977 correspond aux contraintes spécifiques du budget des équipements judiciaires résultant de la priorité à donner à l'implantation de nouvelles structures judiciaires dans la Région parisienne et la constitution de véritables cités judiciaires dans certaines métropoles, à Marseille, Lyon, Rennes, Nancy notamment.

Aujourd'hui, pour 64 chefs de cour, 51 logements ont été acquis. Il reste, dans ces conditions, quatre premiers présidents et neuf procureurs généraux qui ne bénéficient pas encore de résidence de fonction.

2. — POUR LES OPÉRATIONS A LA CHARGE DE L'ÉTAT

(Chapitre 57-11.)

Une autorisation de programme d'un montant de 44,1 millions de francs et des crédits de paiement de 40 millions de francs contre respectivement 50,5 et 46,5 millions de francs en 1976.

Ainsi, on constate que l'an prochain seront notamment effectuées :

	En millions de francs.
— des acquisitions de terrains (Région parisienne, Caen et divers, D. O. M. - T. O. M.).....	4,6
— la modernisation et de grosses réparations :	
— des tribunaux d'Alsace-Lorraine.....	5,0
— de diverses cours d'appel.....	6,5
— de cours d'appel dans les Départements d'Outre-Mer	1,0

3. — POUR LES OPÉRATIONS A LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
MAIS SUBVENTIONNÉES PAR L'ÉTAT

(Chapitre 67-10.)

Il est prévu 30,5 millions de francs en autorisations de programme (+ 10 millions de francs) et 20 millions de francs en crédits de paiement (+ 4,5 millions de francs).

Les subventions envisagées concernent notamment les palais de justice de Saint-Brieuc, Rennes, Chaumont, Nancy, Boulogne-sur-Mer, Valenciennes, Angers, Marseille, Corbeil, Annecy, Lyon, Fort-de-France.

La dotation figurant à ce chapitre en 1976 était de 20,5 millions de francs et paraissait insuffisante dans la mesure où les collectivités locales tendent de plus en plus à la réalisation d'ensembles judiciaires neufs mieux adaptés à une justice moderne ; aussi la proposition qui est faite de la porter à 30,5 millions de francs pour l'exercice 1977 devrait permettre une action plus importante de la Chancellerie.

Indiquons à cet égard que la Chancellerie par ailleurs définit par des programmes établis à l'horizon 1990, qui sont transmis aux collectivités locales à l'occasion de l'étude de projets d'équipement, les besoins en locaux des juridictions eu égard à l'évolution prévisible de leur activité. Les contacts les plus étroits sont maintenus avec les collectivités locales pour assurer du point de vue fonctionnel la meilleure cohésion possible entre les services juridic-

tionnels en les groupant dans l'espace, compte tenu des contraintes administratives et de la plus ou moins grande interdépendance des diverses fonctions judiciaires.

*
* *

Au total, on peut se demander si, même dans la conjoncture actuelle les crédits prévus pour 1977, au titre des services judiciaires, permettront de soutenir les efforts accomplis par le Ministère de la Justice en vue de rapprocher dans le temps le jugement de l'infraction commise.

L'effort trop limité consenti en matière de renforcement des emplois de fonctionnaire et de secrétaire-greffier crée une situation critique qu'il est absolument nécessaire de modifier dans les prochains mois par une augmentation substantielle des dotations en personnel et en matériel réservées aux greffes.

Sur le plan des équipements, il convient de procéder progressivement à un allègement des concours apportés par les collectivités locales, notamment par l'unification et l'accroissement des taux de subvention.

CHAPITRE IV

LES SERVICES PENITENTIAIRES

Les services de l'administration pénitentiaire assument une double mission qui est de participer à la protection de la sécurité des citoyens et de mettre à profit la période d'incarcération pour préparer et favoriser la réinsertion du détenu dans la société en vue d'éviter la récidive.

Dans cette perspective une réforme a été entreprise en 1975 et s'est traduite, sur le plan législatif et réglementaire, par un ensemble de ces textes visant à :

- l'allègement des contraintes carcérales en vue d'en éliminer tout ce qui n'est pas nécessairement lié à l'exécution de la peine privative de liberté ;
- la diversification des régimes et des établissements ;
- enfin, l'amélioration des actions en faveur de la réinsertion sociale des condamnés.

En ce qui concerne le milieu fermé, la politique pénitentiaire comporte la poursuite des actions engagées au niveau des régimes de détention, au niveau du personnel et au niveau des équipements ; elle porte en outre d'une manière toute particulière sur certains aspects difficiles du traitement pénal : formation, et notamment formation professionnelle, travail pénal, réinsertion sociale.

Il convient, à cet effet, de tenir compte de l'évolution de la population pénale ; celle-ci apparaît plus agressive et indisciplinée dans son ensemble que dans le passé : sa jeunesse et le sentiment confus de révolte qui l'anime contre la société lui offrent sans doute prétexte à une conduite irresponsable. La violence, qui trop souvent prévaut dans la vie sociale, se trouve aussi difficile à prévoir et à contrôler dans le monde carcéral.

Cette situation délicate appelle la présence dans les établissements d'un personnel nombreux, discipliné, disponible physiquement et intellectuellement, ouvert à la relation de groupe, c'est-à-dire, en définitive, bien formé et adapté à ses tâches ; elle réclame aussi de la part de l'opinion une juste appréciation du rôle des personnels dans la cité et de leur place dans la vie sociale.

La qualité du traitement pénal dépend également de l'environnement immobilier. L'action de l'administration à cet égard devra se poursuivre pendant de longues années en raison de l'état déplorable du patrimoine existant ; celui-ci est particulièrement vétuste, faute d'un entretien suffisant en raison des difficultés budgétaires. Par ailleurs, la plupart des établissements sont inadaptés, et parfois inadaptables, eu égard à l'évolution des conceptions et des méthodes de traitement des détenus.

Enfin, par suite d'une répartition géographique qui ne correspond plus à la carte démographique française, plus de quarante établissements connaissent une surpopulation critique et constante.

Ces constatations conduisent, d'une part, à sauver et rénover les immeubles actuellement vétustes et, d'autre part, à procéder à un minimum de constructions neuves.

Au-delà de ces actions nécessaires, il y a lieu de mettre un accent spécial sur un certain nombre d'aspects de la politique pénitentiaire. Ces différents problèmes ont certes fait, au cours de l'année présente comme des années passées, l'objet des préoccupations des pouvoirs publics ; mais un effort considérable est requis dans ces différents domaines, si l'on veut modifier certaines situations défavorables. Il s'agit essentiellement :

— d'assurer la formation intellectuelle et professionnelle des détenus ;

— de leur fournir un travail rémunéré et formateur ;

— de les préparer à une vie sociale normale par des conditions de détention aussi peu déshumanisantes et désocialisantes que possible et par une accoutumance nouvelle au travail qui doit permettre de déboucher, dans les quelques mois précédant leur libération, sur la recherche d'un emploi salarié et, éventuellement, d'un hébergement.

Dès lors, la question est posée de savoir dans quelle mesure le projet de budget des Services pénitentiaires pour 1977 qui s'élève à 908,6 millions de francs contre 769,5 millions de francs en 1976 soit une majoration de 18 %, permet de poursuivre ces divers aspects de la réforme pénitentiaire entreprise.

Avant d'examiner les actions qui seront menées en 1977, il convient de mettre en lumière un certain nombre de données concernant la population pénale et les obligations de l'administration pénitentiaire.

A. — La population pénale.

La population pénale, qui était de 29.053 détenus au 1^{er} juillet 1975 était au 1^{er} juillet 1976 composée de 31.513 personnes se répartissant de la manière suivante :

- condamnés : 18.421 hommes et 366 femmes ;
- prévenus ou condamnés non définitifs : 12.267 hommes et 459 femmes.

1^o *L'effectif des prévenus* qui représentait 45 % de la population pénale au 1^{er} juillet 1975 s'élevait, au 1^{er} juillet dernier à 12.726, soit 40,4 % de l'ensemble des dépenses.

2^o *Corrélativement, le nombre des condamnés* a augmenté sensiblement ; de 15.967 au 1^{er} juillet 1975, il est passé à 18.787, soit de 17,7 % en un an.

La diminution globale du nombre des détentions provisoires ainsi observée constitue un phénomène satisfaisant qui doit être placé dans le contexte de l'activité générale des juridictions d'instruction ; or celle-ci semble connaître, par rapport à l'année précédente, un certain ralentissement qui se traduit, pour l'ensemble des juridictions métropolitaines, par une diminution de 5,7 % du nombre des informations ouvertes et de 4 % du nombre des inculpations prononcées.

La détention provisoire apparaît donc stable. En réalité, compte tenu de l'augmentation du nombre des décisions de contrôle judiciaire, on peut estimer qu'elle connaît une régression en valeur relative.

D'une façon générale, la gravité de certaines manifestations de criminalité violente (agressions contre les personnes, attentats de toute nature, vols à main armée) rend nécessaire la présentation de leurs auteurs devant le juge d'instruction. Les placements en détention provisoire prononcés dans ces hypothèses constituent, quantitativement, un minimum incompressible en deçà duquel le respect de l'ordre public et la sécurité des citoyens ne sauraient être assurés.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'infractions moins graves mais dont la complexité nécessite l'ouverture d'une information, les magistrats semblent soucieux d'éviter, en fonction des circons-

tances de l'affaire qui leur est soumise et de la personnalité de l'inculpé, la rupture avec la vie sociale que constitue pour ce dernier sa mise en détention.

Il convient de rappeler que le Parlement, lors du vote de la loi n° 75-701 du 6 août 1975, avait précisément entendu renforcer la protection des droits de l'inculpé, limiter la durée de la détention provisoire lorsqu'il ne s'agit pas d'un récidiviste notoire, et aboutir à un règlement rapide des procédures d'information.

Les magistrats paraissent avoir répondu à cette incitation et la conception restrictive de la détention provisoire qui se dégage des résultats statistiques est significative à cet égard.

*
* * *

Ces constatations étant faites, il faut noter que la progression des crédits réservés aux services pénitentiaires pour 1977 (soit + 18 % par rapport à 1976) traduit la volonté de poursuivre la réforme du système pénitentiaire dans le cadre des dispositions définissant les modalités d'exécution des peines, tout en assurant une meilleure sécurité des établissements. Les mesures nouvelles proposées (+ 39,4 millions de francs), qui comprennent la création de 334 emplois, tendent :

- à améliorer le cadre de vie et la formation des détenus ;
- à développer les modes d'exécution des peines hors du milieu carcéral ;
- à adapter les moyens aux besoins réels des établissements ;
- à aménager la condition des personnels pénitentiaires.

B. — L'amélioration du cadre de vie et la formation des détenus.

L'adaptation des conditions d'exécution des peines à l'évolution sociale est l'objectif auquel se rattache l'ensemble des mesures rénovant les régimes de détention pour mieux les adapter d'une part aux conditions de la vie moderne et d'autre part aux différentes catégories criminologiques.

L'aménagement des régimes d'exécution des peines est caractérisé, en premier lieu, par un allègement des contraintes de la vie carcérale qui ne sont pas les conséquences directes de la privation de liberté : ainsi, les pratiques qui n'ont d'autre fondement que celui de l'habitude sans répondre à une nécessité fonctionnelle ont été supprimées. Par ailleurs, les relations des détenus

avec le monde extérieur sont développées (liberté d'information, suppression des limitations du volume de la correspondance, élargissement des conditions pour bénéficier de permissions de sortir).

Cette réglementation sur la diversification des régimes et des établissements répond à l'objectif d'adaptation des conditions d'exécution des peines aux différentes catégories criminologiques de délinquants ; la nouvelle classification a pour effet de permettre d'appliquer dans certaines prisons une réglementation plus large et plus souple, les délinquants qui ne sont pas susceptibles d'en bénéficier en raison de leur personnalité étant incarcérés ailleurs.

Cette diversification des établissements a pour corollaire l'uniformité du régime pénitentiaire dans une même catégorie d'établissements, ce qui doit permettre de clarifier les conditions d'exécution des peines. A la notion formelle de régime dit « progressif » institué jusqu'alors dans quelques prisons est substituée celle d'un régime à fondement éducatif qui doit être appliqué plus spécialement dans les centres de détention, mais s'étendre aussi aux maisons centrales et à l'ensemble des prisons.

1. — LE TRAVAIL PÉNAL

Le travail pénal peut être examiné sous deux angles :

— l'aspect quantitatif, c'est-à-dire le nombre de travailleurs inoccupés ;

— l'aspect qualitatif, c'est-à-dire l'évolution des masses financières générées.

a) *L'évolution des emplois et la proportion de détenus inemployés.*

Le nombre des inoccupés évolue de façon parallèle à la population totale, absorbant directement toute variation de celle-ci, alors que celui des personnes au travail varie avec beaucoup plus d'inertie.

On notera néanmoins que :

— depuis 1975, les difficultés économiques et la crise pénitentiaire ont accru très sensiblement le nombre des inoccupés (15 700 personnes en moyenne en 1975) ;

— en pourcentage, par rapport au total de la population incarcérée, en 1975, le nombre des inoccupés a dépassé le pourcentage des travailleurs (54 %, contre 38 à 45 % précédemment), ce qui traduit une très nette et récente dégradation de la situation quantitative.

Les personnes au travail, soit à peine 13 500 travailleurs en moyenne en 1975, se répartissent, par type d'activités, de la manière suivante :

- la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (R. I. E. P.) s'ouvre maintenant sur des débouchés de sous-traitance du secteur privé ; l'objectif est de porter son effectif à 3 000 emplois ;
- le service général est stabilisé à 4 000/4 500 emplois. En fait, en raison de l'augmentation du nombre des inoccupés, son importance quantitative s'accroît (33 % en 1975). Cette mesure a été adoptée en vue de résorber quelque peu la masse des inactifs ;
- les travaux de bâtiments (600 à 800 personnes) ;
- la semi-liberté (500 personnes) ;
- la formation professionnelle (4 à 500 personnes) ;
- les concessions, c'est dans ce domaine que s'est concentrée la très nette dégradation, le nombre d'emplois passant de 10 500 à 6 500 personnes en cinq ans.

On entreprend actuellement de redresser cette situation : prospection systématique d'entreprises privées, réorientation vers des travaux plus sophistiqués et donc plus intéressants et mieux rémunérés, recherche d'entreprises interlocutrices de plus grande surface industrielle.

Cette action commence à porter ses fruits, enrayant semble-t-il la récession. Néanmoins, il faut noter que le manque de locaux réellement industriels, l'absence quasi générale de qualifications des détenus, la masse instable des personnes prévenues et un certain état d'esprit général de la population incarcérée rendent difficile l'implantation d'activités réellement industrielles. Encore trop de travaux marginaux sont effectués dans les prisons.

Un très grand effort a été accompli en 1976 pour améliorer cet état de choses :

- par la prospection systématique du secteur privé pour mettre en place de nouveaux concessionnaires et rechercher des débouchés en sous-traitance du secteur privé, pour les ateliers de la R. I. E. P. ;

— par une politique d'assainissement tarifaire se traduisant par un contrôle poussé des taux de rémunération de base et de la productivité réelle.

Ajoutons qu'une Association pour la création d'emplois dans les prisons (A. C. E. P.), a été constituée en vue de rechercher et d'organiser, en liaison avec l'Administration pénitentiaire, la mise en œuvre d'activités industrielles dans les établissements de détention.

L'A. C. E. P. propose aux chefs d'entreprises et aux administrations l'utilisation de la main-d'œuvre pénale dans des locaux mis à leur disposition et se propose d'étudier avec ces clients :

— soit l'implantation permanente, par les entreprises d'ateliers privatifs ;

— soit la demande d'exécution temporaire de travaux pour leur compte ;

— soit encore, éventuellement, la commande de certaines productions existantes.

b) *L'évolution des revenus.*

On notera que la part totale revenant en propre aux détenus s'est élevée en 1975 à 43 millions de francs, le revenu annuel individuel par travailleur étant alors de 3 200 F.

Le produit total du travail des détenus en 1975 a été ainsi réparti :

Travail concédé	61 %
Semi-liberté	11 %
Régie industrielle	11 %
Services généraux	11 %
Divers	6 %

2. — LA FORMATION DES DÉTENUS

La formation des détenus en vue de leur reclassement dans la société constitue l'une des préoccupations majeures de l'administration pénitentiaire qui l'amène à être en contact tant avec la Direction de la formation continue au Ministère de l'Education

qu'avec l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.) qui apporte une aide technique très importante :

- en participant au choix des spécialités professionnelles devant être enseignées et des équipements nécessaires dans les ateliers ainsi qu'à l'établissement des programmes d'enseignement ;
- en assurant la formation pédagogique des instructeurs techniques de l'administration pénitentiaire.

La création de 29 emplois (1 directeur de travaux, 10 professeurs et instructeurs techniques, 15 chefs de travaux et 3 conseillers en formation permanente), compris dans l'enveloppe déjà indiquée, doit permettre de développer, en 1977, l'activité des sections de formation professionnelle et des ateliers.

Il faut noter que les rémunérations des détenus stagiaires de la formation professionnelle sont égales au tiers du S. M. I. C.

3. — L'AMÉLIORATION DU RÉGIME CARCÉRAL

A cet effet, une majoration de 25,2 millions de francs est demandée pour l'année 1977. Par ailleurs, il est proposé d'inscrire un crédit de 1,3 million de francs afin d'améliorer le service médical des établissements et des hôpitaux pénitentiaires.

C. — L'exécution des peines hors du milieu carcéral.

Le régime de semi-liberté est l'une des mesures qui contribuent, de la manière la plus efficace, à lutter contre les effets désocialisants de la privation de liberté : celui-ci n'a malheureusement pas connu toute l'extension espérée en raison de l'insuffisance des offres d'emploi.

Pour l'application du régime de semi-liberté, l'administration pénitentiaire disposera, au début de l'année 1977, de 1 586 places réparties sur 119 points, parmi lesquels 9 centres autonomes implantés à Bordeaux, Beaune, Corbeil, Clermont-Ferrand, Grenoble, Mulhouse, Nancy, Thionville et Villejuif.

Le nombre des condamnés placés sous la tutelle des comités de probation est passé de 37 644 au 1^{er} janvier 1975 à 44 461 au 1^{er} janvier 1976 et à 49 063 au 1^{er} juillet 1976, soit un accroissement de 30 % en 18 mois.

Parallèlement, le personnel socio-éducatif en fonctions dans les comités est passé, toutes catégories confondues, de 314 au 1^{er} janvier 1975 à 354 au 1^{er} juillet 1976. Malgré une augmentation en chiffres absolus du nombre des agents de probation, leur proportion par rapport aux condamnés pris en charge s'est détériorée : alors qu'elle était de un délégué pour 119 au début de l'année 1975, elle est de un pour 138 à la fin du premier semestre de cette année.

Compte tenu de son effet direct sur le coût budgétaire de la détention, nous ne pouvons qu'approuver la mesure nouvelle pour 1977 qui doit assurer un renforcement des comités de probation, à savoir la création de 41 emplois (30 éducateurs, 11 assistantes sociales).

D. — L'adaptation des moyens.

Le renforcement des effectifs demandés (334 emplois), bien qu'inférieur à celui obtenu les années précédentes, doit permettre :

— de remédier à la sous-administration de nombreux établissements qui manquent de personnels (41 emplois). Toutefois, 135 emplois seront en quelque sorte neutralisés par la décision de réduire la durée hebdomadaire du travail ;

— d'accroître les moyens nécessaires au développement du travail pénal et de la formation professionnelle des détenus ;

— d'assurer une meilleure sécurité de certains établissements de haute surveillance (52 emplois) ;

— de renforcer, dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 16, les effectifs des centres de détention dont le régime est essentiellement orienté vers l'humanisation et la réinsertion sociale des détenus. A cet effet, il est prévu de créer 50 emplois d'éducateur et de surveillant et 21 emplois d'assistante sociale et d'infirmier.

Cependant, il convient de noter que les crédits de fonctionnement demandés pour les services pénitentiaires sont insuffisants pour financer la réforme entreprise. Afin de répondre aux besoins, il aurait fallu que les personnels augmentent de 4 000 personnes dans les cinq ans, ce qui aurait permis d'établir un rapport satisfaisant entre détenus et agents pénitentiaires : il serait alors de 2 pour 1 alors que, présentement, il est de 3 à 4 pour 1. Sur le plan des effectifs des éducateurs, la situation est particulièrement critique et s'aggrave au fil des ans : en 1971, on comptait un

éducateur pour 114 condamnés pris en charge, en 1976, un pour 138. Quel rôle efficace un agent ayant à suivre un nombre aussi important de dossiers peut-il effectuer ?

C'est dire que l'Administration pénitentiaire est tenue à bout de bras. Si la situation dans les prisons est calme depuis quelque temps, on le doit essentiellement au dévouement d'un personnel dont l'opinion publique aurait dû davantage reconnaître les mérites et apprécier la place dans la vie sociale et dans la cité.

E. — La situation des personnels.

Dans le projet de budget pour 1977, il est proposé :

1° *D'aménager les carrières du personnel de direction* (+ 0,72 million de francs).

Une réforme statutaire devant conduire à la mise en place de carrières propres à l'affirmation des qualifications du personnel de direction s'est avérée nécessaire. Sans doute, le grade de chef de service pénitentiaire, créé en 1966, devait-il constituer le creuset où allaient se fondre des candidats d'origines diverses ayant fait preuve de qualités professionnelles et de valeur intellectuelle ; mais, après dix années d'expérience, on peut considérer que cette formule de grade commun n'a pas donné les résultats escomptés, en raison tant des réactions du personnel que de la sous-estimation du caractère technique que doivent conserver certaines fonctions à un haut niveau.

En conséquence, il est prévu :

a) De supprimer le grade de chef de service pénitentiaire en assurant à chaque corps spécialisé un débouché sur un grade de direction conforme aux missions qui doivent être assumées dans les établissements et les comités de probation ;

b) D'aménager le déroulement de carrière des directeurs.

2° *D'augmenter les indemnités des personnels de surveillance* (+ 7,11 millions de francs) en relevant de deux points les taux de l'indemnité de sujétions spéciales et en majorant l'indemnité de responsabilité allouée aux surveillants chefs et chefs de maisons d'arrêt et du personnel administratif de bureau, de probation, de service et des agents contractuels (+ 0,66 million de francs).

3° *D'améliorer la condition du personnel de surveillance.*

A la suite des mesures qui ont été décidées par le Gouvernement en faveur de la condition militaire, certains personnels de la police nationale bénéficieront des répercussions des revalorisations indiciaires adoptées pour les sous-officiers de la gendarmerie. Les personnels pénitentiaires étant soumis, comme les policiers, à un statut spécial, il paraît nécessaire que les avantages attribués aux fonctionnaires de police leur soient étendus.

Cette amélioration (+ 12 millions de francs) concerne le personnel de surveillance, notamment les premiers surveillants et les surveillants.

Pour le premier surveillant, il avait été admis que l'indice de fin de carrière serait fixé à 10 points nets au-dessous de celui du brigadier de police, soit 350 (indice net) actuellement, puis 374 lorsque l'indice du brigadier de police sera porté à 384 (net).

En ce qui concerne la carrière de surveillant qui est actuellement à parité jusqu'au 9^e échelon avec celle du gardien de la paix, il subsiste un écart de 10 points nets au 10^e échelon et de 16 points nets à l'échelon exceptionnel.

La provision inscrite au budget de 1977 est destinée à permettre l'extension aux surveillants des mesures de revalorisation appliquées au personnel de la gendarmerie et dont va bénéficier également la police ; l'application de ces mesures devrait s'échelonner sur 1977 et 1978.

Pour intéressants que soient les avantages supplémentaires inscrits au titre du budget de 1977, il apparaît néanmoins nécessaire de revoir l'ensemble des statuts : il est important notamment de procéder à une réforme de ceux relatifs au personnel de surveillance dont la position inférieure par rapport aux agents d'autres administrations recrutés selon des critères très voisins ne se justifie pas.

Parallèlement, l'effort entrepris en vue de confier des tâches de gestion à des personnels administratifs doit être poursuivi, ce qui permettra d'affecter un certain nombre de surveillants à l'œuvre de réinsertion sociale des détenus.

Enfin, il convient de poursuivre le recrutement des éducateurs et de privilégier la formation des personnels pénitentiaires. Il est, en effet, indispensable de donner aux agents appelés à exercer de délicates fonctions en milieu carcéral une formation profes-

sionnelle théorique et pratique avant qu'ils accèdent à un emploi. Il est également nécessaire d'ouvrir aux fonctionnaires pénitentiaires en activité des possibilités de se perfectionner.

C'est à l'Ecole d'administration pénitentiaire de Plessis-le-Comte à Fleury-Mérogis qu'incombe la mission de former les élèves surveillants, les élèves éducateurs, les chefs de service stagiaires et d'initier aux problèmes pénitentiaires les secrétaires administratifs et les commis nouvellement recrutés. Avec la création d'une section de perfectionnement et l'affectation du personnel nécessaire à sa mise en route, le champ d'activité de l'Ecole s'est accru ; elle a, désormais, pour mission d'assurer tant la formation initiale que les actions de perfectionnement.

F. — Les investissements.

Des autorisations de programme de 96,3 millions de francs sont inscrites au chapitre 57-20, contre 94,4 millions de francs en 1976, soit une augmentation de 2 % en un an.

Cette dotation serait destinée :	En millions de francs.
<i>Maisons centrales et maisons de correction</i>	10
Réfection de la maison centrale de Laos.....	4
Modernisation de diverses maisons centrales.....	6
<i>Maisons d'arrêt et foyers</i>	86
Réévaluation et revisions de prix (Yvelines, Metz, Nice, Lyon, Châlons-sur-Marne).....	9
Deuxième tranche de construction de la maison d'arrêt de Nantes.....	22
Modernisation de diverses maisons d'arrêt.....	23
Grosses réparations de diverses maisons d'arrêt....	22
Foyers de semi-liberté.....	2
Acquisition de terrain.....	2
Matériel	6
<i>Formation des personnels</i>	0,320
Matériel	0,320

Le Gouvernement estime que le programme pourra être poursuivi dans diverses maisons d'arrêt et maisons centrales ; il

prévoit, au titre des constructions nouvelles, d'achever la nouvelle maison d'arrêt de Nantes (deuxième tranche) et de poursuivre les chantiers en cours dont les plus importants sont les suivants :

- construction des maisons d'arrêt des Yvelines et de Metz ;
- rénovation des maisons d'arrêt de Nice, de Lyon et de Châlons-sur-Marne.

Enfin le programme de construction ou d'acquisition de centres de semi-liberté déjà entrepris à Grenoble, Nantes et Lyon serait continué en 1977, en axant spécialement les efforts sur les grands centres urbains (Marseille ou Lille).

Au total, malgré les dotations en matière d'équipement que les services pénitentiaires recevront en 1977, les prisons françaises seront loin d'atteindre un niveau de décence acceptable : vingt établissements devraient disparaître d'urgence pour être reconstruits et, compte tenu des réévaluations à intervenir, il est à craindre qu'aucun équipement neuf ne puisse être réalisé en 1977. Pour faire face aux besoins, il aurait fallu passer rapidement du niveau actuel de 96 millions de francs à celui de 200 millions de francs pour les équipements pénitentiaires.

CHAPITRE V

L'ADMINISTRATION CENTRALE, LES SERVICES COMMUNS ET LE CONSEIL D'ETAT

Les crédits proposés pour 1977 en faveur de l'administration centrale et des services communs du Ministère de la Justice ainsi que du Conseil d'Etat passent de 165 millions de francs en 1976 à 461,3 millions de francs, soit une augmentation de 296,3 millions de francs, mais celle-ci n'est qu'apparente : elle résulte, en effet, essentiellement de transferts du budget des Charges communes d'un montant global de 266,2 millions de francs se répartissant ainsi qu'il suit :

— participation aux charges de pensions civiles + 228,9 millions de francs ;

— crédits de subvention destinés au budget annexe de la Légion d'Honneur + 37,3 millions de francs.

Si l'on ne tient pas compte de ces transferts, la progression réelle d'une année sur l'autre est de 30,1 millions de francs, soit de 18,2 %.

Les dotations prévues pour 1977 répondent à quatre objectifs :

— améliorer le fonctionnement des services ;

— assurer la réussite de l'expérience de déconcentration des tâches de gestion ;

— exploiter dans les juridictions les applications déjà réalisées dans le domaine informatique ;

— poursuivre les recherches juridiques.

A. — Le fonctionnement des services.

Cette amélioration se traduit à deux niveaux :

— au plan quantitatif, par une progression des emplois ;

— au plan qualitatif, par des revalorisations indiciaires et indemnitaires.

1. — LA PROGRESSION DES EMPLOIS

Il est proposé d'accroître les effectifs de l'administration centrale, des services communs et du Conseil d'Etat de 67 emplois en 1977, soit :

- 27 pour la première ;
- 38 pour les services communs ;
- 2 pour le dernier.

a) *L'administration centrale* : déjà l'an dernier, on avait observé une pause dans le renforcement des effectifs de l'administration centrale ; en 1977, le nombre des créations d'emplois sera strictement limité : il s'élèvera à 27 (+ 1,3 million de francs) :

— au titre du programme d'action prioritaire n° 16 « Développer la prévention et l'action sociale volontaire », la mise en place d'un service chargé d'adopter la politique criminelle aux formes nouvelles de la délinquance rend nécessaire la création de deux emplois (1 substitut, 1 attaché d'administration) ;

— pour être en mesure d'accomplir les nombreuses missions qui lui sont confiées par le Garde des Sceaux, l'effectif des magistrats de l'Inspection générale des services judiciaires sera augmenté de deux unités ;

— le renforcement du personnel de certaines directions de l'administration centrale conduit à prévoir la création de 8 emplois (7 titulaires, 1 contractuel) ;

— afin, d'une part, de poursuivre la mise en place du dispositif statistique tendant à la production, à l'interprétation et à la diffusion des statistiques judiciaires, d'autre part de renforcer les services d'intérêt général du Ministère (standard téléphonique, service intérieur), il est proposé la création de 15 emplois (14 titulaires, 1 contractuel).

b) *Les services communs* : des crédits d'un montant global de 4,6 millions de francs seront affectés à la création de 38 emplois :

- 30 au titre du développement de l'informatique ;
- 6 pour accroître les personnels des services régionaux pour l'administration de la justice ;
- 1 pour faire face à l'accroissement des tâches du service de coordination de la recherche ;
- 1 pour régulariser la situation d'un agent des services extérieurs.

c) Au *Conseil d'Etat*, le renforcement du secrétariat des sections administratives et l'extension du service commun du secrétariat nécessitent la création de deux emplois.

2. — LES REVALORISATIONS INDICIAIRES ET INDEMNITAIRES

a) *Les revalorisations indiciaires* : il est prévu :

— de reviser les indices servant de base de référence pour le calcul des rémunérations des ingénieurs et des agents contractuels ;

— d'étendre aux assistants et assistantes de service social contractuels des services extérieurs communs le bénéfice des revalorisations indiciaires octroyées aux personnels titulaires.

b) *Les revalorisations indemnitaires* : il est proposé notamment .

— d'attribuer aux agents contractuels une indemnité de sujétions spéciales sur la base de 60 % de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires allouée aux personnels titulaires ;

— de majorer le taux de la prime de risques de certaines assistantes sociales ;

— d'allouer une prime spécifique mensuelle de 250 F à certains infirmiers de l'administration pénitentiaire et de majorer le taux des indemnités forfaitaires de risques des infirmiers de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

B. — La décentralisation des tâches de gestion.

Au moment où vient d'être créé, pour la région du Centre, à Orléans, le premier Service régional pour l'administration de la justice, il apparaît nécessaire, par la création de six emplois, de lui donner les moyens indispensables à sa mission de déconcentration, voie dans laquelle le Ministère de la Justice s'est résolu-ment engagé.

C. — L'exploitation des applications informatiques.

Les travaux financés par le Ministère de la Justice pour le développement de l'informatique dans le domaine judiciaire et juridique concernent deux secteurs :

1° Le premier est celui de la *documentation juridique*. Il s'agit essentiellement de recherches de caractère fondamental sur la structure du **vocabulaire juridique**, les **problèmes de sémantique**, de **mémorisation des données**, d'**interrogation de l'ordinateur** et des **opérations expérimentales destinées à tester les solutions théoriques**.

Les travaux d'automatisation des fichiers de jurisprudence entrepris à la cour de cassation et au Conseil d'Etat sont assurés par le Centre de recherche et de développement de l'informatique juridique (C.E.D.I.J.), qui est une association créée en 1970 par le Conseil d'Etat et la cour de cassation avec la participation de quelques administrations centrales (Finances et Intérieur notamment) pour poursuivre des travaux d'informatique juridique.

2° Le second secteur sur lequel les efforts de la Chancellerie se sont portés est celui de l'*automatisation de la gestion des grands fichiers*.

Ainsi la création, en avril 1973, du Centre de traitement de l'informatique du Ministère de la Justice, à Versailles, se situe dans le cadre de cette politique d'introduction et de développement dans le système judiciaire des techniques du traitement automatisé de l'information administrative.

L'objectif poursuivi est, par l'automatisation des travaux répétitifs de gestion, par la modernisation des circuits administratifs et des méthodes, de fournir aux magistrats l'assistance nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et de permettre tant la diminution des délais — qui ne cessent de croître avec l'augmentation du volume des affaires — que l'amélioration de la productivité des greffes.

Les études préalables ont conduit à axer les efforts de modernisation autour de deux projets principaux :

— l'automatisation des bureaux d'ordre et secrétariats-greffes : suivi de procédures, recherche des précédents, demande de renseignements et de casier judiciaire, édition des citations, avis et extraits, statistiques diverses ;

— l'automatisation du casier judiciaire et la constitution du fichier des conducteurs prévu par la loi du 24 janvier 1970 : établissement de la bibliographie pénale des condamnés, mise à jour automatisée en cas de réhabilitation, amnistie, délivrance des extraits, classement des conducteurs, statistiques.

Dans le même temps, au tribunal de Nanterre, des encodeurs et des imprimantes permettent l'automatisation du bureau d'ordre du Parquet et l'édition de documents dans le cadre des poursuites devant les chambres correctionnelles. Au tribunal de Créteil, un matériel plus léger assure les mêmes traitements qu'à Nanterre tandis qu'au tribunal de Bobigny, un équipement de mini-ordinateurs traite, de manière autonome, la comptabilité, la gestion du bureau d'ordre civil, l'édition de documents en matière pénale et civile.

Ajoutons que l'expérience de gestion automatique du casier judiciaire, menée dans des conditions satisfaisantes au tribunal de grande instance de Versailles, a conduit au traitement informatique du casier judiciaire central installé à Nantes, destiné aux personnes nées à l'étranger et représentant un volume de 20 % de l'ensemble du casier judiciaire français, étant observé toutefois que, dans une première phase, le recours à l'ordinateur n'est effectué que pour la délivrance des bulletins négatifs (75 % du total).

Parallèlement, des micro-ordinateurs ont été installés auprès de juridictions de moyenne importance et à l'Ecole des greffes, tandis que, dans les petites juridictions, le dactylocodage magnétique se développe.

Nous avons déjà eu l'occasion d'insister sur la situation difficile de nombreux parquets qui, par suite du manque de juges d'instruction, ne peuvent faire face à l'afflux des affaires : ainsi, beaucoup de dossiers sont-ils classés et on en arrive à une sorte de justice distributive qui est loin d'être satisfaisante. Pour alléger les tâches des tribunaux, l'ordonnance pénale constitue une procédure judiciaire qui a fait ses preuves. La question s'était posée de savoir si l'informatique ne pourrait pas prendre en charge les contraventions passibles de l'ordonnance pénale et contribuer ainsi à faciliter le cours des affaires. Les résultats positifs obtenus dans ce domaine ont été encore améliorés par le traitement à Nantes, dans un atelier décentralisé, de 40 000 contraventions par mois de la région parisienne, ce qui a réduit de 35 % environ le coût de celles-ci.

Ainsi, le développement de l'informatique, en raison des avantages incontestables qu'il apporte au fonctionnement des juridictions et des facilités qu'il offre aux justiciables, sera poursuivi : dans le projet de budget pour 1977, outre les crédits nécessaires pour respecter les engagements pris à l'égard des fournisseurs de matériel et assurer la maintenance des équipements (+ 1,8 million de francs), les mesures nouvelles proposées répondent principalement au souci d'exploiter les applications réalisées :

— traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale ;

— mise en place d'un bureau d'ordre au tribunal de grande instance de Paris ;

— extension des traitements expérimentaux du casier judiciaire.

Par ailleurs, la gestion automatisée d'une partie importante du personnel devrait commencer.

A ces divers titres, il est prévu pour 1977 de créer 30 emplois et d'inscrire 0,91 million de crédits de fonctionnement, une autorisation de programme de 4,35 millions de francs (+ 0,8 million : informatique judiciaire et + 3,55 millions de francs : informatique juridique) et un crédit de paiement de 4 millions de francs.

D. — Les recherches juridiques.

Les unités de recherche (1), qui dépendent du Ministère de la Justice — au demeurant trop nombreuses, elles devraient être regroupées et relever directement du cabinet du Garde des Sceaux — disposeront en 1977 de 2,4 millions de francs en autorisations de programme et de 2,1 millions de francs au titre des mesures nouvelles en crédits de paiement.

Les études entreprises concernent essentiellement, dans la perspective de la lutte contre la criminalité, l'influence du développement économique sur le mode de vie. A partir de ce thème, les recherches portent :

Dans le domaine de l'Education surveillée sur :

— la connaissance de populations délinquantes et du phénomène d'inadaptation en soi ;

(1) Service de coordination de la recherche, service d'études pénales et de criminologie, centre de coordination de la recherche criminologique, centre de recherche de politique criminelle, centre de recherche de l'éducation surveillée, centre national d'études et de recherche pénitentiaire.

- l'étude des méthodes de prévention, de traitement et l'évaluation de leurs résultats ;
- l'étude des liaisons entre la délinquance et certains aspects de la société globale ;
- l'étude des problèmes de formation de personnels ;
- le développement des programmes d'analyse et d'exploitation des enquêtes par l'informatique.

Dans le domaine de la criminologie sur :

- l'évolution de la criminalité (recherche prévisionnelle) ;
- le coût du crime ;
- l'image de la justice criminelle.

Parallèlement à ces études qui sont menées dans les centres de recherche dépendant du Ministère de la Justice, la Chancellerie a progressivement développé les recherches de sociologie et d'information juridique destinées à fournir des matériaux pour la préparation des réformes législatives ou judiciaires ou encore à renseigner sur l'application effective de lois récentes.

Au total, pour 1977, la dotation attribuée au Ministère de la Justice au titre des recherches et études s'élèvera :

- à 6,77 millions de francs en autorisations de programme (+ 0,12 million de francs par rapport à 1976) ;
- et à 6,12 millions de francs en crédits de paiement (— 0,70 million de francs par rapport à 1976).

Conclusions.

La grève pour des raisons diverses des avocats, des secrétaires-greffiers et des éducateurs confirme, s'il en était besoin, l'inquiétude manifestée tout au long de ce rapport, de voir l'institution judiciaire « se bloquer », faute des moyens qui lui sont indispensables pour assumer ses missions.

La Commission des Finances se doit de le souligner avec force et gravité. Si elle recommande encore cette année le vote de ce budget — sous réserve de l'amendement qu'elle a déposé — ceci ne signifie pas qu'elle le considère comme suffisant, encore moins qu'elle se satisferait, l'année prochaine, d'un budget aussi médiocre.

Pour elle, le moment est venu, à partir d'un véritable « plan pour la Justice » fixant les objectifs à atteindre sur plusieurs années, de dégager, budget après budget, les crédits indispensables pour mettre fin au décalage entre les dotations nécessaires au fonctionnement harmonieux de l'institution et celles accordées jusqu'ici.

Son souhait de voir, dès le prochain budget, débattre de l'avenir de la Justice et d'en voir arrêter une politique qui s'impose en sa faveur, donne tout son sens à la position qu'elle a cru devoir prendre, celle d'un *avertissement solennel*.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose, votre Commission des Finances vous demande de voter le projet de budget de la Justice pour 1977.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Art. 24.

ETAT B

Justice.

Amendement :

Titre III	+ 388 123 163 F.
Réduire ce crédit de.....	187 500 F.

Objet. — Cet amendement a pour objet de supprimer un crédit d'un montant équivalent à celui de l'économie procuré par la mesure tendant à ramener au niveau de leurs homologues des cours d'appel de province les emplois de conseillers et de substituts généraux créés en 1976 pour la Cour d'appel de Versailles (cf. pages 21 et 22 du présent rapport).