

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi de finances pour 1978**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Navrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, Mm. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexes 30 et 31), 3151 (tome I) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexe 22) (1977-1978).

Loi de finances. — Justice — Magistrature — Administration pénitentiaire — Education surveillée — Services judiciaires — Tribunaux — Cours d'appel — Libertés publiques — Informatique — Etrangers.

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Introduction	5
a) Les dotations globales.....	5
b) La structure du budget.....	6
c) Le mode de présentation des documents budgétaires.....	7
I. — Les services judiciaires : un effort à poursuivre.....	9
A. — Les personnels	9
a) Les magistrats	9
— Des effectifs insuffisants.....	9
— Le problème du remboursement des frais de déménagement des auditeurs de justice.....	11
b) Les fonctionnaires	12
— Un accroissement important des effectifs.....	12
— Une double préoccupation.....	12
B. — L'informatisation des services judiciaires.....	13
a) L'importance des programmes informatiques.....	13
b) Les problèmes posés par le développement de l'informatique au Ministère de la Justice.....	16
— Au plan de l'organisation administrative.....	16
— Au plan des libertés.....	16
C. — Les charges des collectivités locales.....	17
a) Des charges de plus en plus lourdes.....	17
b) L'urgence d'une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.....	18
D. — Les Français devant la justice.....	18
a) L'information sur la loi et les procédures.....	19
b) L'accueil	19
c) La recherche d'une conciliation.....	20
d) Une justice plus ouverte à tous quels que soient leurs moyens.....	22
e) Les comparutions	24
f) Les témoins, les jurés, les visiteurs de prison	25

	Pages.
II. — L'administration pénitentiaire : des mesures positives pour le personnel, une situation préoccupante pour les équipements.....	26
A. — Les personnels	26
a) Le personnel de surveillance.....	26
— L'augmentation des effectifs.....	26
— L'amélioration des conditions de vie et du statut des personnels de surveillance.....	26
b) Les éducateurs	27
— Les effectifs	27
— La formation	28
B. — Les équipements	29
a) La surpopulation pénale	29
b) Le programme de rénovation et de construction.....	29
C. — La nouvelle politique criminelle en matière d'exécution de la peine	31
a) Les alternatives à la détention.....	31
— Le contrôle judiciaire comme alternative à la détention provisoire	31
— Les substituts aux courtes peines d'emprisonnement.....	33
b) La détention en établissement ouvert et la liberté surveillée	33
— La détention en établissement ouvert.....	33
— Le sursis avec mise à l'épreuve et la libération conditionnelle.....	34
D. — La réinsertion sociale des détenus et la sortie de prison.....	35
a) La préparation à la sortie de prison.....	35
— Le travail pénal et la formation professionnelle.....	35
— Le maintien des liens avec l'extérieur.....	37
b) La sortie de prison.....	38
E. — Les étrangers en prison	38
a) Importance de la population pénale immigrée.....	38
b) Les problèmes posés par une telle situation.....	40
III. — L'éducation surveillée : des espoirs déçus.....	41
A. — Les personnels	41
a) Des effectifs notoirement insuffisants.....	41
b) La nécessité de l'amélioration du statut des personnels.....	42
B. — Les équipements	43
a) Les équipements permettant de mener une action éducative en milieu naturel	43
b) Les équipements classiques.....	43
C. — La politique de l'éducation surveillée	44
a) La coexistence des secteurs public et privé.....	44
b) L'efficacité des mesures éducatives.....	44
— La mission du juge des enfants.....	44
— Les suites à donner au rapport Costa sur la protection judiciaire de la jeunesse	45

	<u>Pages.</u>
IV. — L'administration centrale	47
A. — Les personnels	47
a) L'administration centrale	47
b) Les services communs.....	47
B. — La recherche	48
a) L'importance de la recherche.....	48
b) L'organisation de la recherche.....	48
C. — La déconcentration	49
a) Une expérience récente.....	49
b) L'utilité de la déconcentration.....	49
Conclusion	50
Annexes	51
1. Les magistrats en France et en Europe.....	53
2. Le recrutement latéral dans la magistrature.....	55
3. L'échelonnement des heures de citation devant les tribunaux répressifs	57
4. Formulaire de demande d'aide judiciaire.....	59
5. Statistiques sur les détenus.....	61
6. Les femmes en prison.....	63
7. Les établissements d'accueil et d'hébergement pour détenus libérés..	64
8. Orientations et thèmes de recherches au Ministère de la Justice....	65
9. Créations d'emplois en 1977 et 1978	67
10. Statistique de la délinquance des mineurs	69
11. Mineurs pris en charge par les établissements et services relevant de l'éducation surveillée	71



INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans le rapport que j'ai eu l'honneur de présenter l'an dernier au nom de la Commission des Lois du Sénat, je rappelais les déclarations des Gardes des Sceaux successifs au sujet de l'insuffisance des budgets de leur département ministériel.

Celui qui nous est proposé pour l'exercice 1978 marque incontestablement un effort. Il est nettement supérieur, en valeur relative, à ceux auxquels nous étions habitués. Il est encore insuffisant, compte tenu des retards accumulés et des besoins à satisfaire pour assurer le service d'une institution qui constitue l'une des fonctions fondamentales de l'Etat.

a) Les dotations globales : une progression réelle plus modérée que l'augmentation apparente.

Les avertissements de la Commission des Lois du Sénat qui, l'an dernier, avait menacé de ne plus adopter le budget de la justice s'il continuait à être aussi mince, ont été entendus. En effet, alors que le budget de l'Etat ne progresse que de 13 %, le budget du Ministère de la Justice augmente de 24,7 % par rapport à 1977. Il passe ainsi en un an de 3 194 millions à 3 908 millions.

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat n'atteint toutefois pas encore le seuil symbolique de 1 %.

Mais surtout, l'on doit constater que la progression des crédits est moins sensible qu'il n'est apparent :

1° Si l'on ne tient pas compte des crédits destinés aux pensions civiles (229 millions en 1977 et 398 millions en 1978) (1) transférés en 1977 du budget des charges communes au budget du Ministère de la Justice, ce dernier ne progresse que de 20,8 %.

(1) On remarque que les pensions civiles émargent à elles seules à plus de 10 % de l'ensemble du budget de la justice.

2. Si l'on retranche ensuite le montant global des provisions destinées au financement des mesures de revalorisation des rémunérations prévues dans l'année (57 millions de francs) qui constituent une innovation, l'accroissement du budget est inférieur à 19 %.

b) La structure du budget : la prédominance des crédits de fonctionnement.

Le budget de la justice se caractérise par la faiblesse des crédits d'équipement (5,6 % du budget de la Justice) par rapport aux dépenses de fonctionnement (94,4 %). Pareille disproportion est due à la structure particulière des emplois dans ce ministère. En effet, ainsi que l'indiquait le rapport de l'an dernier, les emplois de catégorie A et hors échelle représentent plus du tiers des emplois du Ministère de la Justice (35 %).

L'augmentation des dépenses ordinaires globales en 1978 (+ 23,5 %) s'explique en particulier par l'importance des créations d'emplois : 2 071, soit une augmentation de 63 % par rapport à 1977 et de 6 % par rapport aux effectifs globaux du Ministère de la Justice. Les emplois se décomposent ainsi qu'il suit :

- 165 à l'administration et dans les services sociaux ;
- 1 462 dans les services judiciaires (magistrats, corps des greffes et personnel administratif d'exécution) ;
- 312 dans les services pénitentiaires (surveillants, éducateurs, personnel de formation professionnelle et technique...) ;
- 5 au Conseil d'Etat (personnel de bureau et de service).

Concernant le budget d'équipement, on doit observer que la satisfaction que procure la progression des crédits d'équipement (+ 46 %) est sérieusement atténuée par l'insuffisante augmentation des autorisations de programme (+ 11 % par rapport à 1977). Or, s'il est utile d'accélérer les chantiers en cours de construction ou de rénovation des établissements pénitentiaires, il est également urgent de mettre en œuvre un programme immobilier pluriannuel qui permette de doter notre pays des équipements dignes de la justice d'un Etat moderne.

**c) Le mode de présentation
des documents budgétaires : le budget de programme.**

La présentation, promise l'an dernier, du budget de la Justice sous la forme d'un « budget de programme » constitue un indéniable progrès dans la mesure où elle permet d'apprécier la cohérence des actions menées par l'Administration. Elle donne également des renseignements utiles sur les intentions du Gouvernement aussi bien au plan de la réglementation qu'au plan des moyens en hommes et en matériel. Ainsi contribue-t-elle à l'amélioration du contrôle parlementaire.

Mais ce mode de présentation permet aussi, en l'occurrence, de prendre la mesure :

— d'une disproportion entre la justice civile et la justice pénale, dans la mesure où l'on constate une diminution relative des recours devant les juridictions civiles et commerciales face à une augmentation constante des affaires pénales.

Comme l'a souligné le Garde des Sceaux, lors du débat du 25 octobre dernier à l'Assemblée Nationale (1), « notre justice est trop souvent regardée par nos concitoyens comme une institution inaccessible, coûteuse, débordée, désespérément lente, indifférente à l'homme dans sa vie quotidienne ».

— des difficultés d'application des réformes votées par le Parlement, le plus souvent par manque de moyens matériels. Ainsi, par exemple, les dispositions nouvelles prévues par la loi du 11 juillet 1975 relatives aux substituts aux courtes peines d'emprisonnement (2) et aux mesures en faveur du reclassement des condamnés sont rarement appliquées faute de services d'exécution des peines suffisamment étoffés. De même, la classification récente entre les maisons d'arrêt destinées à recevoir les prévenus et les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement d'une part, et les établissements affectés à l'exécution des longues peines d'autre part, est partiellement privée d'effet en raison du surpeuplement des maisons d'arrêt (3).

1) JO AN du 23 octobre 1977, page 6578.

2) Au cours de l'année 1976, 1 % seulement des jugements rendus par les tribunaux ont prononcé des peines de substitution.

3) Le taux d'occupation moyen des maisons d'arrêt est de 128 %, mais plus de trente établissements ont un taux de peuplement qui va de 150 à 300 %.

Vous trouverez dans l'excellent rapport de la Commission des Finances toutes précisions utiles sur les aspects purement financiers de ce budget. La Commission des Lois s'est attachée particulièrement aux conditions de fonctionnement de la justice en France, en procédant à un examen de celui-ci par services.

I. — LES SERVICES JUDICIAIRES : UN EFFORT A POURSUIVRE

A. — Les personnels.

a) LES MAGISTRATS

Des effectifs insuffisants.

Les créations de postes dans la magistrature apparaissent cette année encore plus que l'an dernier notoirement insuffisantes. Alors que 83 emplois de magistrats ont été créés pendant l'année 1977, 75 emplois seulement sont prévus dans le budget de 1978 soit :

- 1 pour la Cour de cassation ;
- 19 pour les parquets ;
- 8 pour les cabinets d'instruction ;
- 5 pour les tribunaux pour enfants ;
- 42 pour le siège.

Il est à noter en outre que sur ces 75 créations de postes, 20 sont nécessitées par l'attribution au 1^{er} janvier 1978 de la plénitude des compétences au tribunal de grande instance de Créteil.

Si l'on tient compte des objectifs de ces diverses créations d'emplois on observe que :

— 15 ont été décidées au titre du programme d'action prioritaire n° 16 (« Développer la prévention et l'action sociale volontaire ») : 5 juges de l'application des peines et 10 substituts à l'exécution des peines ;

— 28, au titre du programme d'action prioritaire n° 17 « Faciliter l'accès à la justice » : 5 juges des enfants, 3 magistrats de l'accueil et 20 magistrats affectés au tribunal de grande instance de Créteil ;

— 35, pour améliorer le fonctionnement des juridictions : 10 dans les juridictions spécialisées en matière économique et financière et 25 dans les autres juridictions.

On arrive ainsi à un total de 78 emplois dont il faut retrancher 3 suppressions d'emplois à la Cour d'appel de Versailles.

Les 75 emplois nouveaux ne permettront pas encore d'atteindre le nombre de 5 000 magistrats du siège et du parquet qui paraît un

minimum compte tenu de la progression rapide du nombre des affaires jugées (1). Mis à part les 152 magistrats affectés à l'administration centrale, les 4 652 magistrats exerçant leurs fonctions dans les juridictions étaient répartis comme suit :

CHIFFRES au 1 ^{er} novembre 1977.	JURIDICTIONS du 1 ^{er} degré.	JURIDICTIONS d'appel.	COUR de cassation.	TOTAL
Siège	2 633	672	110	3 590
Parquet	802	227	33	1 062
Total	3 610	899	143	4 652

La Commission des Lois a remarqué qu'une fois de plus la région parisienne était la grande bénéficiaire des créations de postes, alors qu'il existe en province des tribunaux dont le nombre de chambres a diminué faute de magistrats.

Deux facteurs récents ont accentué l'insuffisance des effectifs dans la magistrature :

1° L'accélération des départs à la retraite entraînée par l'abaissement de la limite d'âge des magistrats (2). Dans mon rapport de l'an dernier, j'avais souligné les conséquences prévisibles de la loi du 5 février 1976 ;

2° La nécessité de laisser des postes vacants, (270 cette année), afin de pouvoir les offrir aux auditeurs issus de l'Ecole nationale de la magistrature.

C'est ainsi qu'au 1^{er} novembre 1977, 440 postes budgétaires étaient vacants dans le corps judiciaire.

En dehors d'une augmentation souhaitable du nombre de postes offerts à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature, il est indispensable d'aménager l'échelonnement des mises à la retraite en permettant une prorogation de quelques mois de l'activité des magistrats, compte tenu des nécessités locales, et d'entreprendre en outre, en concertation avec les organisations professionnelles intéressées, une étude sur :

1° La sortie de deux promotions par an de l'Ecole nationale de la magistrature ;

1° Les effectifs budgétaires, y compris les magistrats affectés à l'administration centrale à l'inspection des services judiciaires et à la Cour de sûreté de l'Etat seront 5 299 en 1978. Toutefois, compte tenu de l'importance des vacances de postes, les effectifs réels resteront bien inférieurs à 5 000.

2° Loi organique n° 76-120 du 5 février 1976.

2° Une extension du recrutement temporaire, prévu à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 1980 (1) :

3° Un plus large recours au recrutement latéral. Celui-ci est indispensable non seulement dans la conjoncture actuelle afin de pourvoir les postes qui correspondent aux classes « creuses », mais d'une manière permanente. La Commission des Lois estime que la diversité dans le recrutement des magistrats est une nécessité absolue et devra exister même lorsque la situation sera stabilisée. Elle souhaite qu'un projet de loi l'institutionnalise dans une proportion qui reste à déterminer, mais qui respecterait le rôle prééminent de l'Ecole nationale de la magistrature dans la formation des magistrats. L'exemple du Conseil d'Etat et des excellents résultats procurés par le recrutement extérieur a été cité par plusieurs membres de la Commission.

Le problème du remboursement des frais de déménagement des auditeurs de justice.

Il convient d'accorder la plus grande importance au problème de la suppression de l'indemnité de déménagement dont bénéficiaient les auditeurs de justice à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature. Jusqu'à l'année dernière, ils se voyaient rembourser les frais de changement de résidence qu'ils étaient amenés à engager pour rejoindre le lieu de leur première affectation en qualité de magistrat. Le Ministère des Finances ayant fait valoir que cette pratique était contraire au décret n° 66-619 du 10 août 1966 (modifié), l'indemnité de déménagement fut brusquement supprimée en 1976 la veille de la sortie de la promotion, après que les auditeurs aient effectué le choix de leurs postes. Cette indemnité devrait être rétablie, non seulement sur le plan de l'équité, mais également pour éviter que les choix effectués par les auditeurs sortant de l'Ecole ne soient subordonnés à des considérations financières. Il faut d'ailleurs d'autant plus dédommager les jeunes magistrats qui sont affectés en un lieu éloigné de Bordeaux, que les postes situés dans le Nord et l'Est de la France sont peu recherchés.

1. Prévue par la loi organique n° 70-642 du 17 juillet 1970 pour être utilisée jusqu'au 31 décembre 1975, la possibilité de recruter des magistrats à titre temporaire a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1980 par la loi organique n° 75-695 du 4 août 1975.

b) LES FONCTIONNAIRES

Un accroissement important des effectifs.

L'effort décisif consenti cette année en faveur des greffes traduit le choix du Gouvernement de concentrer son action en vue d'améliorer le fonctionnement des juridictions. Comme l'avaient souligné plusieurs orateurs(1) au cours du débat budgétaire de l'an dernier, l'insuffisance des effectifs et de déplorables conditions de travail dans les juridictions sont l'une des causes majeures de l'incapacité de la justice à remplir effectivement son rôle. Ne constate-t-on pas en effet des délais d'attente de plusieurs mois pour obtenir la gr. sse du jugement ou une simple copie de la décision rendue ? Il était temps de prendre des mesures pour éviter que la lenteur des procédures n'entraîne de véritables dénis de justice dans tous les cas fort regrettables. La Commission des Lois a donc accueilli avec satisfaction l'action entreprise dans le budget de cette année pour améliorer le fonctionnement des greffes.

Les effectifs des greffes sont en effet augmentés de manière sensible. 1 401 emplois (2) sont créés qui viennent s'ajouter aux 1 100 emplois d'agents temporaires et de vacataires affectés aux greffes en juillet 1977, dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour faciliter l'embauche des jeunes à la recherche d'un premier emploi. Cet accroissement notable des moyens en personnel est complété par le renforcement des moyens en équipements. Outre l'achat de matériel traditionnel de bureau (machines à écrire, etc.), seront installés de nouveaux matériels informatiques ou de dactylo-codage magnétique ainsi qu'on le verra plus loin.

Une double préoccupation.

Le Gouvernement doit être félicité de son action en faveur des greffes. Toutefois, une double préoccupation demeure :

— en premier lieu, on peut s'interroger sur l'avenir des 1 100 vacataires et temporaires dont la rémunération est à la charge du budget des charges communes jusqu'en juillet 1978. Dans quelles

1. Cf. notamment l'intervention de M. Ciccolini (JO, Débats Sénat, du 27 novembre 1976, page 3573).

2. Dont 171 greffiers en chef et secrétaires-greffiers, et plus de 1 200 agents de catégorie C et D.

proportions, ces agents seront-ils en mesure de passer les concours leur permettant de conserver leur emploi ? Les créations de postes prévues dans le budget de la Justice pour 1978 ne vont-elles pas se trouver partiellement absorbées par la titularisation de ces personnels, l'accroissement réel des emplois s'avérant alors sensiblement inférieur aux créations de postes budgétaires ? (1)

— on doit également se préoccuper des conséquences de la réforme de la gratuité des actes de la justice civile et administrative sur le fonctionnement des greffes. Il est à craindre que cette réforme, qui en elle-même est tout à fait opportune, n'allège pas véritablement la tâche des secrétariats greffes. Tout donne à penser, en effet, que le temps économisé en matière de perception des frais de justice sera consacré au recouvrement des amendes pénales.

Tout cela pour dire que si l'on veut obtenir une réelle amélioration du fonctionnement des tribunaux, l'effort consenti dans le budget de 1978 pour le personnel des greffes doit être poursuivi, et surtout complété par une augmentation nettement plus importante des effectifs dans la magistrature.

B. — L'informatisation des services judiciaires.

Bien que l'informatique au Ministère de la Justice relève principalement du service de l'administration générale, il paraît plus logique d'évoquer ici l'informatisation des services judiciaires qui concerne au premier chef le fonctionnement des tribunaux.

a) L'IMPORTANCE DES PROGRAMMES INFORMATIQUES

Le projet de budget pour 1978 atteste, comme les années précédentes, la priorité accordée au secteur de l'informatique. En effet, les crédits destinés à la seule informatique judiciaire s'élèvent pour 1978 (1) à 32 millions de francs, soit :

— 28,7 millions de francs au titre des crédits de fonctionnement : 11,4 millions de francs pour le personnel et 17,3 millions de francs pour le matériel,

— et 3,3 millions de francs au titre des crédits de paiements : 0,8 million de francs pour les études informatiques, 1 million de

(1) Sur les quelques 1 400 emplois créés, 200 sont réservés pour la titularisation de vacataires.

(2) Mis à part par conséquent les crédits consacrés à l'informatique administrative ou juridique et ceux affectés à la documentation juridique qui s'élèvent à 4,26 millions de francs.

francs pour les études architecturales et les travaux immobiliers, et 1,5 million de francs pour l'achat de matériel de micro-informatique.

Les effectifs du bureau de l'informatique, après avoir connu un accroissement accéléré (de 30 à 150 personnes en trois ans) paraissent se stabiliser. 12 créations et 7 transformations d'emplois seulement sont prévues pour 1978.

Le service informatique du Ministère de la Justice a été institué en 1971 dans le but initial d'assurer la gestion du casier circulation confié au Ministère de l'Intérieur. Le casier circulation automatique est aujourd'hui toujours géré par le Ministère de l'Intérieur, mais le Ministère de la Justice a mis en œuvre depuis 1974 (1) des projets originaux d'informatisation des services judiciaires. Ces projets concernent :

1) *L'automatisation des bureaux d'ordre pénaux dans les sept plus importantes juridictions de la région parisienne.*

(Paris, Nanterre, Créteil, Evry-Corbeil, Versailles, Pontoise et Bobigny.)

L'informatisation des bureaux d'ordre pénaux présente un double intérêt :

Elle entraîne un allègement des tâches des greffes en assurant de façon instantanée :

- l'édition des pièces de procédures ;
- l'obtention des antécédents judiciaires d'une personne mise en cause dans une affaire pénale.

Bien que cela ne soit pas son but principal, elle permet en outre la tenue au jour le jour des statistiques pénales de la juridiction concernée.

Mise en place en premier lieu à Nanterre et à Créteil, cette expérience a été étendue au bureau d'ordre du tribunal de grande instance de Paris (80 terminaux). Elle connaîtra une nouvelle extension à l'occasion de la prise de sa pleine compétence par le tribunal de grande instance de Créteil (+ 12 terminaux).

(1) Les orientations de la politique informatique de la chancellerie ont été définies en juillet 1974 par la commission de développement de l'Informatique, présidée par le Procureur général près la Cour de Cassation, et comprenant les directeurs du Ministère, des magistrats et des greffiers.

2° *L'automatisation du casier judiciaire central.*

Ce projet consiste à installer à proximité des locaux du casier judiciaire central de Nantes, un centre de traitement de l'information qui assurera :

— la mise à jour des fichiers de condamnations (qui concerne actuellement 5 millions de condamnations et 3 millions de personnes) ;

— la délivrance au public, aux administrations et à la justice des extraits de casier judiciaire.

3° *L'implantation de micro-ordinateurs dans les juridictions de province.*

L'implantation de ces matériels déjà expérimentés à Nevers et à Clermont-Ferrand a pour but la prise en charge du déroulement des procédures pénales par l'édition des diverses pièces de procédures correctionnelles.

Des machines de dactylo-codage magnétique, dont la fonction sera proche de celle du matériel informatique, seront en outre installées dans un grand nombre de juridictions d'importance moyenne.

4° *Le traitement des contraventions passibles de l'ordonnance pénale.*

Ce traitement permet l'édition de la majeure partie des pièces des procédures d'ordonnances pénales de la région parisienne (500 000 par an environ).

5° *L'exploitation des données statistiques sur la justice.*

La production de statistiques fiables par l'informatique doit se développer parallèlement à l'extension des systèmes de bureau d'ordre et de casier judiciaire.

6° *La gestion automatisée du personnel.*

Le programme concernant les personnels judiciaires doit être incessamment mis en œuvre. Des études sont en cours pour son extension aux personnels de l'administration pénitentiaire.

**b) LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE DÉVELOPPEMENT
DE L'INFORMATIQUE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Le développement accéléré de l'informatique au Ministère de la Justice n'est pas sans poser quelques problèmes, tant au plan de l'organisation administrative qu'au plan des libertés.

Au plan de l'organisation administrative.

La mise en œuvre des méthodes informatiques soulève d'importantes difficultés tenant notamment au recrutement et à la formation des techniciens de l'informatique.

Les concours administratifs ne permettant pas le recrutement de cadres techniques d'un haut niveau, le Ministère de la Justice a dû faire appel à de nombreux contractuels. Ces derniers, compte tenu des rémunérations offertes par l'administration, ont été recrutés comme débutants à la sortie d'écoles d'ingénieurs ou de l'université. Il est regrettable de constater que ces techniciens, qui ont passé plusieurs années à l'élaboration d'un ou plusieurs programmes n'aient toujours pas de statut qui leur permette d'envisager une évolution de leur carrière. Peut-être conviendrait-il à cet effet d'étudier la création d'un corps interministériel de techniciens de l'informatique ce qui donnerait un maximum de souplesse dans la gestion des services informatiques dont l'activité se développe dans plusieurs administrations.

Se pose également le problème de la formation des utilisateurs futurs de l'informatique (magistrats, greffiers, personnels des tribunaux) qui paraît actuellement insuffisante.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer les risques liés au recours fréquent aux spécialistes de sociétés de service dans l'élaboration des programmes. Il est certain que les techniciens de l'administration et les utilisateurs doivent garder la maîtrise des projets informatiques et ne jamais en déléguer la responsabilité à des organismes extérieurs.

Au plan des libertés.

Les dangers que fait courir aux citoyens l'extension prise par l'informatique dans l'administration a nécessité l'intervention du

législateur. Le projet de loi (1) qui est en cours de discussion devrait garantir le citoyen contre l'emploi de profils résultant du traitement d'informations nominatives dans les décisions judiciaires.

Ainsi que nous l'avons exposé dans notre rapport de l'an dernier, l'informatique est susceptible de rendre les plus grands services sur le plan de la documentation juridique. Il existe depuis peu au Sénat un terminal permettant de consulter les fichiers de jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour d'appel de Paris.

Il est apparu à la Commission que pour une bonne administration de la justice, pour tendre à une unité de jurisprudence, il serait souhaitable que de tels terminaux existent dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, et soient mis à la disposition non seulement des magistrats, mais aussi des avocats.

C. — Les charges des collectivités locales.

a) DES CHARGES DE PLUS EN PLUS LOURDES

Les collectivités locales supportent les dépenses d'équipement aussi bien que les frais de fonctionnement des tribunaux. Le fonctionnement des tribunaux de grande instance et de commerce sont à la charge des départements, celui des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes étant à la charge des communes.

Or il est certain que tant que l'équipement et le fonctionnement des juridictions resteront à la charge des communes et des départements, il sera impossible, en l'état actuel des finances locales, de transformer les palais de justice selon les normes d'une administration moderne.

— Les dotations du chapitre 67-10 du budget de la Justice s'élèvent cette année à 40 millions de francs en autorisations de programme (au lieu de 30,5 millions l'an dernier) et à 25 millions de francs en crédits de paiement (au lieu de 20 millions). Destinées à l'octroi de subventions d'investissement pour une vingtaine d'opérations de rénovation ou de construction, elles sont cependant loin de couvrir les besoins.

— Quant aux 17 millions de francs de participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance, ils sont peu de chose comparés aux 300 millions de francs dont la charge incombe aux collectivités locales.

(1) Projet de loi AN 2516 (3^e législature).

b) L'URGENCE D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La Justice étant un service d'Etat, il semblerait normal que ce dernier assure lui-même le financement des tribunaux.

Il est temps que l'Etat prenne à sa charge les frais de fonctionnement des tribunaux, ainsi d'ailleurs que l'avait décidé un Conseil des Ministres dès 1970. Les déclarations de M. Lecanuet devant le Sénat, en 1975, que j'avais rappelées dans mon rapport de l'an dernier, avaient permis d'espérer un règlement prochain de ce problème. Or, cette année, le Gouvernement annonce que rien ne peut être fait avant que soient connus les résultats du questionnaire adressé récemment aux maires à la suite de la publication du rapport Guichard. On observera qu'il n'est point besoin, pour opérer le transfert de charges des collectivités locales vers l'Etat, d'attendre les résultats de ce questionnaire, car la prise de conscience de ce problème est déjà ancienne. Le rapport de l'an dernier avait, à cet égard, fait mention des propositions de la commission Guichard tendant à réduire au maximum la participation des communes aux frais de fonctionnement des tribunaux et à en décharger complètement les départements.

D. — Les Français devant la justice.

De remarquables études ont été faites sur l'attitude des citoyens devant ce qui est désigné par certains comme la « machine judiciaire » (1). L'exactitude des conclusions auxquelles elles arrivent ne peut être contestée par ceux qui, professionnellement, fréquentent les palais de justice.

Pour la plupart de nos compatriotes, le recours à la justice est à l'origine d'angoisses et de complexes. Il existe une véritable fuite devant une institution mal comprise. Elle représente pour le profane un monde étrange dont le caractère mystérieux est accentué par l'aspect voulu impressionnant des palais de justice et ses salles d'audience, par un langage ésotérique, par le style vestimentaire des avocats et des magistrats.

(1) Cf. notamment *La Machine judiciaire*, de M. Charles Laroche-Flavin. Collection sociétés Editions du Seuil, Paris 1968, et *Les Français et la justice civile*, par Y. Baraquin, collection Ministère de la justice. La Documentation française, Paris, 1975.

Il est temps de donner une autre image de la justice. C'est ce qu'a bien compris la chancellerie dans un certain nombre d'actions que nous croyons devoir rappeler et qui doivent encore être étendues, ainsi d'ailleurs que cela était prévu au titre du programme d'action prioritaire n° 17 du VII^e Plan.

a) L'INFORMATION SUR LA LOI ET LES PROCÉDURES

L'adage « nul n'est censé ignorer la loi » ne correspond plus à l'abondance et à la complexité de la législation actuelle. La chancellerie multiplie des dépliants fort bien conçus qui expliquent aux Français leurs droits et leurs devoirs. Le système des vidéo-cassettes que l'on a commencé à utiliser dans les mairies de Paris devrait être généralisé.

De même, des magistrats devraient participer à des émissions de radio ou de télévision destinées à fournir la plus large information au public.

Enfin, la « lettre de la chancellerie » devrait perdre son caractère de bulletin intérieur pour être diffusée dans tous les milieux où sa lecture présenterait un intérêt.

b) L'ACCUEIL

La prise de conscience d'une carence en matière d'accueil des justiciables a incité les Pouvoirs publics à prévoir l'institution dans chaque tribunal de grande instance d'un magistrat chargé des relations avec le public. En recevant suivant un horaire préétabli ou sur rendez-vous, les personnes désirant obtenir un renseignement relatif à des questions de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, ce magistrat a pour mission, aux termes de la circulaire de la chancellerie du 9 mai 1977, « d'assurer à celui qui en fait la demande, l'information et l'orientation nécessaire » et « de répondre à toutes les demandes verbales ou écrites d'une manière rapide, objective et précise. »

Appartenant au siège ou au parquet, il est désigné sur la base du volontariat par les chefs de juridiction, le plus souvent après avis de l'assemblée générale. Le temps qu'il consacre à la réception du public varie suivant l'importance des juridictions (une demi-journée au moins à quatre jours par semaine).

Dans les quelques juridictions qui sont dotées d'un bureau d'accueil, la direction de celui-ci incombe au magistrat chargé des relations avec le public.

Des structures d'accueil devraient exister dans tous les tribunaux, en Métropole et Outre-Mer. C'est pourquoi on ne peut que regretter la modestie des moyens prévus dans le budget de 1978 : trois créations de postes de magistrats de l'accueil seulement au titre du programme d'action prioritaire n° 17.

L'une des difficultés rencontrées par les magistrats de l'accueil réside dans la nécessité pour eux de respecter la frontière entre le renseignement et la consultation, cette dernière étant réservée aux avocats. Cependant, malgré cette difficulté, il s'avère que les avocats ne sont pas concurrencés par les magistrats de l'accueil. Il est même apparu que cette institution présentait un intérêt tout particulier lorsqu'elle coexistait avec un bureau de consultation gratuite animé par des avocats. Il existe d'ailleurs des services de renseignements juridiques gratuits appelés « boutiques de droit », qui fonctionnent avec le concours d'avocats, de magistrats, d'universitaires ou d'autres fonctionnaires compétents dans le domaine juridique.

Les animateurs bénévoles de ces « boutiques de droit » tiennent des permanences ou fournissent par lettre ou par téléphone les renseignements juridiques qui leur sont demandés. De telles initiatives sont à encourager dans la mesure où elles facilitent l'accès à l'information juridique et, par là même, l'accès à la justice.

c) LA RECHERCHE D'UNE CONCILIATION

Le drame qu'est pour beaucoup un procès n'est pas fonction de l'importance des intérêts en cause ; c'est pourquoi il est nécessaire de l'éviter chaque fois que cela est possible.

L'expérience des juges conciliateurs entreprise au début de l'année 1977 correspond à cet objectif. En fait, les conciliateurs ne sont pas, contrairement à leur appellation, des « juges » car ils ne rendent aucune décision juridictionnelle. Ils interviennent avant le procès, leur but étant précisément de l'éviter. C'est ainsi que :

— en matière civile, ils tentent de concilier les parties qui s'adressent à eux en établissant un « constat d'accord ». A défaut

de conciliation, ils les orientent sur le tribunal compétent et leur indiquent, le cas échéant, la procédure à suivre pour obtenir le bénéfice de l'aide judiciaire ;

— en matière répressive, ils interviennent parfois pour aplanir des situations qui auraient pu donner lieu à des actions pénales, notamment en faisant obtenir à la victime une réparation satisfaisante, au plan moral ou patrimonial. Des affaires peuvent ainsi sur ses propositions être classées sans suite par le procureur.

Les conciliateurs exercent leur mission de manière bénévole. Ils sont désignés en application du troisième alinéa de l'article 21 du décret n° 58-1281 du 22 décembre 1958 relatif à l'organisation judiciaire (1). Les premiers conciliateurs ont pris leurs fonctions en avril 1977 dans les quatre départements choisis à titre expérimental. Au 23 septembre 1977, ils étaient 118 répartis comme suit :

Alpes-Maritimes	13
Gironde	41
Haute-Marne	32
Loire-Atlantique	32

Les juges de la conciliation ont été généralement bien accueillis par les maires qui ont mis à leur disposition un bureau et un secrétariat.

Ils ont, le plus souvent, eu à connaître des litiges touchant aux rapports de voisinage : contestations sur les droits de passage, entretien de murs mitoyens, limites entre des propriétés, plantations ou élagage d'arbres, conflits entre copropriétaires. Certains ont été saisis de contestations de factures, de problèmes de réparations locatives, de difficultés dans le règlement de dettes.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour apprécier pleinement les résultats de cette expérience, l'enquête menée en septembre 1977 par l'inspection générale des services judiciaires dans les quatre départements intéressés permet de conclure à l'utilité de la mission des conciliateurs. Il pourrait donc être envisagé une généralisation de l'institution, étant entendu que celle-ci pose deux problèmes.

(1) En application de cette disposition, le choix des conciliateurs est effectué par ordonnance du premier président après avis du procureur général, parmi les anciens suppléants non retribues de juges de paix, les auxiliaires de justice ou les personnalités non pourvus d'un mandat électif réunissant des garanties de compétence et d'impartialité.

1° *Celui du choix des hommes.*

Actuellement, les personnes désignées comme conciliateurs sont d'origines et de formations diverses : magistrats honoraires, anciens notaires et avocats, retraités de l'enseignement, de la gendarmerie et de la police, anciens officiers, membres de professions libérales, agriculteurs, etc.

Si l'on confirme le rôle des conciliateurs, il est nécessaire que les personnes désignées pour l'assumer aient un minimum de compétences juridiques.

2° *Celui de leur indemnisation.*

Les frais de déplacement des conciliateurs sont remboursés mais, en l'état de la réglementation actuelle, les intéressés exercent leurs fonctions à titre bénévole.

La commission insiste sur la nécessité d'une rémunération, même modeste, du service rendu. Elle est intéressée par les propositions qui viennent d'être faites par le Garde des Sceaux (1) d'élaborer un texte, peut-être un projet de loi, destiné à préciser la mission de conciliateur ». Elle pense également que cette mission de conciliation appartient, devant les tribunaux de grande instance, aux juges de la mise en état et qu'il serait opportun de leur recommander d'en user le plus possible.

d) UNE JUSTICE PLUS OUVERTE A TOUS QUELS QUE SOIENT LEURS MOYENS

L'une des causes majeures de la désaffection des citoyens à l'égard de la justice réside dans son coût et sa lenteur, ces deux caractères étant liés.

Des mesures ont toutefois été prises, il y a plusieurs années, pour faciliter l'accès à la justice des personnes de ressources modestes. Une nouvelle réforme est en cours, tendant à assurer la gratuité des actes de la justice civile et administrative.

L'aide judiciaire en matière civile.

La réforme de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire en remplacement de l'assistance judiciaire a constitué un progrès dans la mesure où l'aide judiciaire, qui peut être totale ou partielle, est modulée en fonction des ressources des intéressés.

L'aide judiciaire a une portée très large puisqu'elle couvre :

- les frais de tous les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou à une mesure d'exécution ;
- la rémunération d'un avocat et de tous officiers ministériels dont le concours est nécessaire.

Cette institution, qui a connu un développement très important, est un facteur essentiel de réduction des inégalités sociales. Toutefois, elle pose, dans son mécanisme, un certain nombre de problèmes :

1° Les renseignements exigés des demandeurs sont beaucoup trop exhaustifs et les imprimés de demandes d'une complexité de nature à rebuter plus d'un candidat à l'aide judiciaire (1) ;

2° L'accroissement des plafonds de ressources prévu par l'article 79 de la loi de finances (+ 8 %) est insuffisant car il ne permet pas de compenser l'érosion monétaire (le chapitre 37-11, article 40, relatif à l'aide judiciaire, est doté de 38,9 millions de francs contre 32,9 l'an dernier) ;

3° Enfin, le mode de rémunération des avocats n'est pas satisfaisant car ces derniers sont, pour la plupart du temps, contraints à plaider « à perte ».

La commission d'office en matière pénale.

La profession d'avocat a toujours considéré comme un devoir de prêter son concours gratuitement aux plus démunis devant les juridictions répressives. L'étude des dossiers, les pertes de temps nécessitées par les visites à la prison, les comparutions devant le juge d'instruction ou au tribunal représentent une charge dont il n'est plus possible d'ignorer le poids.

1. Cf. en annexe 4, un formulaire de demande d'aide judiciaire.

Il est donc heureux que le Gouvernement envisage d'indemniser très prochainement les avocats commis d'office en matière pénale.

Si le principe est admis, il apparaît en tout état de cause indispensable que les modalités de l'indemnisation soient déterminées en concertation avec les organisations professionnelles intéressées.

La gratuité des actes de la justice civile et administrative.

La réforme tendant à la gratuité des actes de la justice civile et administrative (1) doit être approuvée non seulement dans son principe mais également dans ses conséquences sur le fonctionnement des greffes.

La gratuité s'entend de la suppression des redevances de greffe, des droits de timbre et des droits d'enregistrement. L'Etat prenant, par ailleurs, à sa charge la taxe parafiscale.

Elle libérera les greffes de la quasi-totalité de leurs tâches comptables (2) ainsi que de la perception du droit de plaidoirie, laissant normalement aux avocats le soin d'y pourvoir.

Cette réforme est l'occasion de poser clairement le problème de la retraite des avocats, dont le montant actuel est dérisoire. On attend donc « la mise au point » du régime complémentaire d'assurance vieillesse des avocats qui, d'après les déclarations du Garde des Sceaux (3), devrait être achevée depuis le « début du mois de novembre ».

e) LES COMPARUTIONS

Bien peu de palais de justice possèdent des salles d'attente comparables à celles qui existent dans la plupart des administrations. Le plaignant, la victime, le témoin attendent souvent de longues heures sur des banquettes mal rembourrées ou même sur des bancs de bois. Il y a là un manque de considération à l'égard de la personne humaine qui date de temps révolus.

1. Qui fait l'objet du projet de loi AN n° 3177 (5^e législ.).

2. Il est à souhaiter que le temps ainsi économisé ne soit pas totalement absorbé par le recouvrement des amendes pénales.

3. J. O. Débats AN du 26 octobre 1977, page 6571.

De même, il est profondément choquant que ceux qui sont convoqués pour une certaine heure aient à supporter des délais d'attente très anormaux. Il y aurait lieu d'appliquer la directive de 1970 (1) de la chancellerie visant à assurer un échelonnement des heures de citation devant les tribunaux répressifs, et de s'inspirer en toute matière du principe du rendez-vous judiciaire à l'exemple du tribunal de commerce de Paris.

f) LES TÉMOINS, LES JURÉS, LES VISITEURS DE PRISONS

Les indemnités actuelles sont les suivantes :

- pour les témoins (2) : 45.76 F (indemnité de comparution) ;
- pour les jurés (3) : 93.92 F (indemnité journalière de session).

Il n'existe rien pour les visiteurs de prisons.

En ce qui concerne les témoins et les jurés, l'indemnisation devrait correspondre à une plus juste appréciation des frais réels de déplacement et de la perte de temps.

Dans le même esprit, il paraîtrait équitable de prévoir certains dédommagements pour les visiteurs de prisons.

(1) Cf. l'annexe 3.

(2) Article R 123 et suivants du Code de procédure pénale.

(3) Article R 139 et suivants du Code de procédure pénale.

Il est intéressant de noter que les indemnités de témoins et de jurés, bien qu'insuffisantes, sont indexées sur le SMIC.

II. — L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : DES MESURES POSITIVES POUR LE PERSONNEL, UNE SITUATION PREOCCUPANTE POUR LES EQUIPEMENTS

A. — Les personnels.

a) LE PERSONNEL DE SURVEILLANCE

L'augmentation des effectifs.

Il y a en France un peu plus de 10 000 surveillants de prison, soit à peine un surveillant pour trois détenus (la proportion étant au Canada, par exemple, de un pour un).

L'accroissement des effectifs, après avoir été relativement important à la suite des mutineries de l'été 1974, a été considérablement ralenti depuis l'an dernier. Alors que d'après les estimations de l'administration pénitentiaire, il serait nécessaire de recruter 4 000 surveillants d'ici à 1980, 219 emplois seulement sont créés cette année. Encore doit-on remarquer que la majorité de ces emplois est destinée à la mise en service en 1978 de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy.

L'amélioration des conditions de vie et du statut des personnels de surveillance.

Le budget de 1978 va permettre de satisfaire une ancienne revendication des personnels de surveillance qui réclamaient la parité avec le personnel de police. Un crédit de plus de 25 millions de francs est en effet prévu à l'effet d'établir la parité judiciaire et de carrière du corps des surveillants avec les agents de la police nationale. Cette mesure importante doit être appréciée à sa juste valeur. Toutefois, il serait souhaitable que dans un proche avenir la parité soit étendue afin que les surveillants de prison puissent prendre leur retraite à taux plein dès l'âge de cinquante ans.

Une telle mesure est d'autant plus opportune que le besoin d'échapper à l'univers carcéral incite actuellement la plupart des surveillants à prendre leur retraite de manière anticipée.

Il conviendrait également de construire à leur intention un plus grand nombre de logements situés à l'extérieur des établissements pénitentiaires, afin que ces personnels ne soient plus contraints de vivre avec leur famille à l'intérieur même de la prison.

Le personnel de surveillance ne bénéficiait jusqu'à présent que d'une formation très limitée. Cette formation, dispensée à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) (1), va connaître certaines améliorations :

1° La formation initiale des élèves-surveillants actuellement de 5 semaines doit être portée à 8 semaines au cours de l'année 1978 :

2° Les stages organisés dans le cadre de la section de perfectionnement de l'école sont diversifiés.

Le développement de ces actions de formation, encore insuffisantes, est l'une des conditions de la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire de 1975. C'est également dans l'esprit de cette réforme qu'il paraît nécessaire d'orienter la formation sur les problèmes de relation avec les détenus plutôt que d'insister sur les techniques d'auto-défense et la sécurité.

b) LES ÉDUCATEURS

Les effectifs.

Le nombre des éducateurs est absolument dérisoire compte tenu des tâches qui leur incombent. En effet, sur un effectif total de 409 éducateurs :

— 134 sont en formation à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire ;

— 7 assurent dans la même école les fonctions de moniteurs-formateurs ;

— 100 sont affectés en milieu fermé (2) (pour plus de 33 000 détenus) ;

1 Cette école est implantée sur le domaine de Plessis-de-Comte, territoire de la commune de Fleury-Mérogis. Créée en 1964, l'ENAP est rendue par un arrêté du 29 juillet 1977 qui en consacre l'existence officielle.

2 Le milieu fermé, maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires, Centre national d'orientation des prisons de Fresnes, Centre de formation professionnelle d'Épernay, Centre de réadaptation de Hattienau, prisons.

— 168 participent, en milieu ouvert, aux comités de probation et d'assistance aux libérés (pour plus de 48 000 condamnés soumis au régime du sursis avec mise à l'épreuve).

Lorsque l'on sait par exemple qu'à Fresnes, il n'y a que deux éducateurs et qu'à la Santé, il n'y en a qu'un, on comprend le malaise et l'isolement ressentis par cette catégorie de personnel.

En ce qui concerne le milieu ouvert, il est certain que la réforme du sursis avec mise à l'épreuve par la loi du 11 juillet 1975 perd une grande part de sa signification en raison du manque d'effectifs des comités de probation. L'insuffisance du personnel socio-éducatif n'a pas, en effet, permis de créer des comités dans tous les tribunaux. Trente-six juridictions en sont encore dépourvues. Là où ils existent, les comités de probations sont trop peu étoffés pour exercer une action qui soit véritablement efficace.

On regrette que le budget de 1978 ne prévoit que 75 créations d'emplois desquels il faut retrancher 40 postes destinés à l'intégration, par concours interne, d'un nombre correspondant d'adjoints de probation dont le corps est constitué en corps d'extinction.

La formation.

La *formation initiale* des éducateurs qui a été portée à deux ans (1 an en qualité d'élève éducateur, puis 1 an en tant qu'éducateur stagiaire) comprend une formation théorique à l'ENAP et des stages pratiques effectués en alternance sur le terrain.

Parallèlement, la *formation continue* des personnels éducatifs se développe selon trois axes principaux :

— un dispositif est destiné spécialement aux éducateurs de la région parisienne :

— une formation est prévue à l'intention des personnels éducatifs affectés dans les « comités-pilotes » (Créteil, Bobigny, Rouen et Lyon) :

— une formation continue est enfin offerte aux personnels éducatifs au niveau régional.

A signaler par ailleurs la *formation* d'un an, mise en place en 1977, pour les futurs directeurs d'établissement.

B. — Les équipements.

a) LA SURPOPULATION PÉNALE

Le dernier rapport de l'administration pénitentiaire (1) met l'accent sur le surpeuplement des prisons françaises, qui résulte de l'augmentation très forte du nombre des détenus. (Le nombre des détenus est passé de 27 165 au 1^{er} janvier 1975 à 33 260 au 1^{er} septembre 1977, soit un accroissement de près de 25 % en moins de trois ans.)

Les maisons d'arrêt en Métropole sont particulièrement surchargées puisqu'avec une capacité de 21 000 places, elles accueillent actuellement 25 528 détenus. Dans 39 maisons d'arrêt (sur 139), le taux d'occupation dépasse 150 % et il atteint même 200 % dans 12 d'entre elles.

Cette situation s'explique principalement par le fait que de nombreux détenus, qui devraient être affectés dans les *établissements pour longues peines* (maisons centrales, centres de détention et établissements spécialisés) sont incarcérés, dans l'attente d'une place dans l'un de ces établissements, dans une maison d'arrêt.

L'encombrement excessif des prisons remet gravement en cause l'efficacité des mesures destinées à préparer la sortie des détenus (formation, travail pénal, activités collectives). Elle crée surtout une promiscuité difficilement supportable et qui est le plus souvent nuisible.

b) LE PROGRAMME DE RÉNOVATION ET DE CONSTRUCTION

Pour mettre fin à cette situation, il est urgent de mettre en œuvre un programme plus ambitieux de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires. Or le budget d'équipement de l'administration pénitentiaire, déjà notoirement insuffisant, connaît une diminution en valeur réelle depuis l'an dernier.

(1) Il a été donné connaissance de ce rapport lors de la réunion du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire le 10 novembre dernier.

La rénovation des bâtiments existants.

Diverses opérations de rénovation seront poursuivies ou engagées en 1978. Parmi les plus importantes, on peut citer :

- les centres de détention de Loos-Lez-Lille et de Melun ;
- les maisons d'arrêt de la Santé ;
- les prisons de Lyon (quartiers Saint-Paul et Saint-Joseph) ;
- les ateliers de la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré.

La réalisation du programme de rénovation doit être accélérée afin que soient au moins désaffectées les vingt prisons où les conditions de vie n'apparaissent pas dignes de notre époque. Il n'est plus acceptable que les établissements soient aujourd'hui privés de toute installation sanitaire (c'est le cas de douze établissements). En outre, les disparités constatées dans l'aménagement des différentes prisons crée des inégalités choquantes dans la détention.

La réhabilitation du patrimoine ancien de l'administration pénitentiaire devrait être menée à bien dans les dix ans à venir.

La construction de bâtiments neufs.

Le programme de construction pour 1978 concerne :

- la maison de Bois-d'Arcy (700 places) qui sera mise en service fin 1978 ;
- la maison d'arrêt de Metz dont l'achèvement est prévu au début de 1979 ;
- la maison d'arrêt de Nantes dont les travaux ont débuté en 1977.

Par la suite, de nouveaux crédits devront être dégagés pour mettre en chantier deux établissements par an :

- à Draguignan et Lorient, tout d'abord ;
- à Strasbourg et Pontoise, ensuite.

Un concours entre concepteurs a été lancé en 1977 pour les établissements de Draguignan et de Lorient. L'administration pénitentiaire, en effet, a décidé d'adopter une politique de modèle dans le but de réduire le coût des constructions. Ont ainsi été définis trois projets types, d'une capacité respective de 150, 250 et 350 places. Cette politique est de nature à permettre des économies budgétaires.

L'expérience finalement peu positive du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis, qui s'avère beaucoup trop vaste, révèle cependant la nécessité de pouvoir modifier la conception des établissements en fonction de l'évolution des objectifs de la politique pénitentiaire. C'est ainsi qu'au lieu d'établissements de grande dimension, l'administration préfère désormais les petites unités, dans lesquelles le personnel de surveillance est en mesure de connaître l'ensemble des détenus.

Votre Commission a, par ailleurs, estimé qu'il convenait d'infléchir la politique d'équipements dans le sens d'une meilleure intégration des établissements dans les villes, pour faciliter le travail pénal à l'extérieur et assurer le maintien des liens entre les détenus et leur famille.

C. — La nouvelle politique criminelle en matière d'exécution de la peine.

La politique criminelle, définie par la législation pénale la plus récente, vise, chaque fois que cela est possible, à éviter la détention qui constitue toujours une rupture grave dans la vie d'un individu.

a) LES ALTERNATIVES A LA DÉTENTION

Le contrôle judiciaire comme alternative à la détention provisoire.

Le contrôle judiciaire a été institué par la loi du 17 juillet 1970 dans le but d'éviter la mise en détention provisoire d'un inculpé dont la liberté complète paraît néanmoins présenter de grands inconvénients (risque de fuite, de subornation de témoins, etc.).

D'après les statistiques détaillées fournies par la chancellerie, il apparaît que le nombre des placements sous contrôle judiciaire augmente peu à peu.

On observe en particulier que le pourcentage des individus placés sous contrôle judiciaire par rapport à ceux qui ont fait l'objet d'une inculpation a augmenté de 9,14 % entre 1971 et 1977, alors que celui des individus placés sous mandat de dépôt par rapport au même terme de référence n'a pratiquement pas varié (- 1,62 %).

Compte tenu de l'aggravation qualitative des affaires soumises à la procédure d'information, il apparaît que le contrôle judiciaire se substitue progressivement — même dans les affaires graves — à la détention provisoire, ce qui correspond au souhait du législateur.

On peut regretter cependant que le nombre des placements sous contrôle judiciaire ne soit pas plus important. L'augmentation du nombre des placements en détention (+3,34 %), pourrait même laisser croire à une certaine désaffection pour cette institution.

En réalité, il ne s'agit pas d'une désaffection. Ce sont les difficultés matérielles rencontrées par les associations — le plus souvent bénévoles — et les personnes qui collaborent avec les magistrats instructeurs qui dissuade le plus souvent ces derniers de recourir au contrôle judiciaire.

Telle est notamment la situation dans le ressort de la cour d'appel de Douai où la diminution des décisions de placement sous contrôle judiciaire en 1977 (— 21,19 %) résulte seulement d'une application moins fréquente de cette mesure en raison de la surcharge des services chargés de son exécution.

Il faut en outre rappeler que les magistrats doivent disposer de renseignements circonstanciés sur la personne qui leur est déférée et sur le contexte familial, professionnel et social dans lequel elle évolue, pour pouvoir ordonner un contrôle judiciaire efficace. La mise à la disposition du parquet d'enquêteurs de personnalité en nombre suffisant, qui auraient la possibilité de réunir rapidement et de façon détaillée les renseignements nécessaires pour faciliter la décision du juge d'instruction sur la situation de chaque inculpé, pourrait donc être envisagée afin de développer l'application du contrôle judiciaire.

Un accroissement des effectifs des comités de probation devrait également permettre d'utiliser cette institution pour assurer, au moins dans certains cas, le contrôle judiciaire des inculpés. La possibilité de réaliser une harmonisation de l'action poursuivie dans le cadre du contrôle judiciaire et de la probation fait actuellement l'objet d'une étude menée conjointement par les deux directions des affaires criminelles et de l'administration pénitentiaire.

Les substituts aux courtes peines d'emprisonnement.

Il est regrettable que depuis leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976, les dispositions de la loi du 11 juillet 1975 relatives au prononcé à titre principal de sanctions pénales autres que l'emprisonnement ou l'amende n'aient fait l'objet que d'une application très limitée.

L'application de ces dispositions se heurte à des obstacles matériels, comme en matière de contrôle judiciaire, car elle est fonction des renseignements figurant au dossier sur la personnalité de l'inculpé et ses conditions d'existence.

L'application limitée des substituts aux courtes peines d'emprisonnement s'explique également par le poids des habitudes judiciaires, les juridictions de jugement ayant tendance à considérer que ces sanctions ne doivent être prononcées que lorsqu'il existe un lien entre les circonstances de l'infraction et l'exercice de l'une des facultés dont la sanction a pour effet de priver le condamné. Ainsi, au cours de l'année 1976, sur 512 482 jugements ou arrêts rendus par les tribunaux correctionnels et les cours d'appel, 5 353 décisions ont prononcé des sanctions de substitution, soit un pourcentage de 1,04 %.

Parmi les diverses sanctions de substitution, il est à noter que la plus fréquemment prononcée est celle de la suspension du permis de conduire.

En dépit des difficultés pratiques signalées plus haut, il paraît souhaitable de prévoir un développement important des mesures de substitution aux courtes peines d'emprisonnement.

Le comité d'études sur la violence a d'ailleurs envisagé la création de nouvelles mesures de ce type.

**b) LA DÉTENTION EN ÉTABLISSEMENT OUVERT
ET LA LIBERTÉ SURVEILLÉE**

La détention en établissement ouvert.

Il n'existe en France que deux établissements de détention ouvert :

- le centre agricole de Casabianda en Corse ;
- le centre de détention d'Oermingen.

En fonctionnement depuis trente ans, le centre de Casabianda est caractérisé par l'absence de tout obstacle matériel à l'évasion. Les détenus y consacrent leur activité à exploiter un domaine agricole de 1 765 hectares. Leurs conditions de vie et de travail sont très proches de celles des travailleurs libres. Le régime de ce centre est particulièrement intéressant, car il s'inspire directement des principes préconisés par l'ONU et adoptés par le Conseil de l'Europe qui tendent à amender et relever le condamné en préparant sa réinsertion sociale.

Toutefois, le centre qui a une capacité de 219 places n'est occupé que par 178 détenus (au 1^{er} octobre 1977), en raison de la sélection très rigoureuse des délinquants qui y sont affectés.

Si le centre agricole de Casabianda est le seul établissement classé officiellement centre de détention ouvert, le centre d'Oermingen est également parfois considéré comme établissement ouvert, dans la mesure où il ne possède aucune enceinte dissuasive en dehors d'une simple limite de propriété.

Il serait souhaitable d'étudier dans quelle mesure des expériences comme celles de Casabianda peuvent être étendues.

Le sursis avec mise à l'épreuve et la libération conditionnelle.

Le *sursis avec mise à l'épreuve* qui peut s'appliquer à la totalité ou à une partie seulement de la peine d'emprisonnement est une procédure originale qui tend à favoriser le reclassement du condamné. Evitant la détention, il impose au probationnaire, pendant une durée de trois à cinq ans, de :

— se placer sous le contrôle du juge de l'application des peines et se présenter devant lui chaque fois qu'il en est requis ;

— satisfaire aux mesures de surveillance et d'assistance et aux obligations particulières ordonnées par le jugement ou par le juge de l'application des peines.

La *libération conditionnelle*, accordée seulement aux condamnés ayant déjà subi une certaine durée de détention, a un régime analogue à celui du sursis avec mise à l'épreuve. Elle est comme celui-ci assortie d'obligations particulières, de mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré.

Ces deux procédures ont connu un développement notable puisque le nombre des condamnés à qui elles sont appliquées est passé de 44 461 au 1^{er} janvier 1976, à 53 481 au 1^{er} janvier 1977, soit un accroissement de 20,8 %.

Les 53 481 condamnés exécutant leur peine en milieu ouvert se répartissaient entre :

- 48 685 probationnaires ;
- 4 497 libérés conditionnels ;
- 299 interdits de séjour.

Le recours à ces procédures est particulièrement utile en raison de l'encombrement des prisons. Toutefois, le personnel mis à disposition des juges de l'application des peines dans les comités de probation (1) est totalement insuffisant pour permettre une assistance et un contrôle effectifs. En effet, on calcule que chaque délégué doit prendre en charge 150 condamnés. Or d'après les normes établies par la chancellerie, la proportion devrait être en moyenne de un agent pour cinquante probationnaires ou libérés conditionnels.

D. — La réinsertion sociale des détenus et la sortie de prison.

a) LA PRÉPARATION A LA SORTIE DE PRISON

Le travail pénal et la formation professionnelle.

Le travail pénal.

Ce sont surtout les modalités d'intervention et l'amélioration du niveau des rémunérations qui ont fait l'objet d'une attention particulière. La section du travail pénal a étendu son activité tandis que la régie industrielle a été autorisée, en 1977, à réinvestir une partie de ses bénéfices pour la création de nouveaux postes de travail. Malgré ces efforts, on observe un taux de chômage de la population pénale de 50 %, l'augmentation du nombre des postes de travail créés en 1977 ne parvenant pas à suivre la croissance rapide de la population.

L'effort consenti pour accroître la rémunération des détenus a consisté :

— à revaloriser la situation des détenus affectés au service général ;

(1) On a vu plus haut que trente-six juridictions étaient encore dépourvues de comités de probation.

— à permettre aux détenus travaillant pour le compte de la régie industrielle de percevoir le SMIC horaire à productivité normale ;

— à aligner le salaire des détenus employés par les entreprises concessionnaires sur la base du SMIC.

Cependant, on constate d'importantes disparités salariales entre les salaires moyens de la régie (55 F par jour) et ceux du service général (de 4,50 F à 19 F par jour).

La répartition des emplois est la suivante :

Régie industrielle	1 000
Service général	4 500
Concession	6 à 7 000
Travaux de bâtiment	6 à 800
Formation professionnelle	4 à 500
Semi-liberté	500

Le travail en concession (qui occupait plus de 10 000 personnes jusqu'au début de 1974) est le secteur qui a subi le plus les contre-coups de la crise économique ainsi que les conséquences de la chute brutale de productivité de la main-d'œuvre pénale consécutive aux troubles de l'été 1974 dans les établissements pénitentiaires.

On peut remarquer également que le travail exercé à l'extérieur, en régime de semi-liberté, ne représente qu'une part très faible du travail pénal.

L'enseignement et la formation professionnelle.

Au même titre que le travail, l'enseignement et la formation professionnelle sont un facteur essentiel de réinsertion des détenus.

Seul *l'enseignement* primaire et secondaire du premier cycle est dispensé dans tous les établissements pénitentiaires par des instituteurs et professeurs mis à la disposition de l'administration pénitentiaire par le Ministère de l'Education.

En revanche, l'enseignement secondaire du second cycle de même que l'enseignement supérieur sont assurés par des professeurs bénévoles. D'autres formules d'enseignement ont été introduites récemment en milieu pénitentiaire grâce encore au bénévolat ; il s'agit notamment des actions menées :

— par les élèves des grandes écoles de commerce regroupés au sein d'une association (le Groupement des études nationales d'enseignement aux personnes incarcérées) ;

- par les visiteurs de prison ;
- par les formateurs de l'association pour l'enseignement aux étrangers qui dispensent des cours aux détenus immigrés.

Enfin, il faut signaler les expériences entreprises par les formateurs relevant du Ministère de l'Education qui visent à permettre aux détenus de poursuivre à leur libération la formation commencée en prison.

Grâce à ces différentes formules, au cours de l'année 1976, environ 19 000 détenus ont bénéficié d'un enseignement direct en prison et 3 044 étaient inscrits à des cours par correspondance.

La formation professionnelle des détenus est assurée par l'administration pénitentiaire, sous le contrôle de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Les instructeurs font partie du personnel pénitentiaire (instructeurs techniques, chefs de travaux), et l'administration pénitentiaire prend intégralement en charge l'aménagement des ateliers, leur équipement et leurs frais de fonctionnement.

Les détenus sont rémunérés comme les autres stagiaires par le Fonds national de l'emploi. Leur rémunération est égale au tiers du SMIC. La publication d'un décret visant à porter cette rémunération à 54 % du montant du SMIC a été annoncée par la chancellerie.

Votre Commission a estimé illogique que l'administration pénitentiaire finance en totalité la formation professionnelle des détenus, qui, comme pour les autres citoyens, devrait être prise en charge par le Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle.

Le maintien des liens avec l'extérieur.

Il est absolument indispensable que les détenus conservent le maximum de liens avec l'extérieur en vue d'une meilleure réadaptation après leur libération. Lorsque les liens avec l'avocat se sont distendus, il reste aux condamnés la possibilité de garder contact avec les visiteurs de prison bénévoles et surtout avec leur famille. A cet égard, il semble nécessaire, comme on l'a déjà souligné, d'implanter les établissements pénitentiaires à proximité des villes, pour éviter de pénibles déplacements aux familles des détenus.

b) LA SORTIE DE PRISON

Le rapport annuel de l'administration pénitentiaire souligne que « l'ouverture de la prison sur l'extérieur est l'une des conditions indispensables pour la réalisation de toute politique de réinsertion sociale », afin de ne plus faire des détenus d'« éternels assistés » mais de « les soutenir dans le réapprentissage de la liberté et des responsabilités ».

Cette fonction nouvelle de l'incarcération qui consiste à resocialiser les détenus ne doit pas cesser lors de la mise en liberté. Pour empêcher les récidives, il est en effet nécessaire d'aider les détenus à résoudre les difficultés de tous ordres auxquels ils sont contrôlés à leur sortie de prison.

C'est ainsi que les liaisons déjà instituées entre les comités de probation et les agences nationales pour l'emploi doivent être développées afin de favoriser l'insertion des condamnés dans le monde du travail. Mais ces actions expérimentées dans quelques comités de probation pilotes ne peuvent être le fait d'un seul agent de probation. Elles doivent être menées par une équipe au sein de laquelle devraient coopérer les délégués de probation, des organismes sociaux ainsi que les différentes œuvres privées qui s'occupent du reclassement des délinquants.

On doit approuver également les efforts de l'administration pénitentiaire pour mettre en place, en concertation avec le Secrétariat d'Etat à l'Action sanitaire et sociale, des centres d'hébergement dont le rôle consiste à assurer la prise en charge matérielle des condamnés à leur sortie de prison, en attendant que ceux-ci puissent retrouver emploi et logement (1).

E. — Les étrangers en prison.

(1) IMPORTANCE DE LA POPULATION PÉNALE IMMIGRÉE

L'importance de la population pénale immigrée est révélatrice des difficultés d'adaptation des travailleurs étrangers.

Au 1^{er} juillet 1977, en Métropole, sur une population pénale globale de 31 442 détenus, les étrangers étaient au nombre de 5 912, soit 18,7 %.

1. Cf. annexe 7.

La répartition par sexe et par nationalité était la suivante :

Hommes :

Parmi les 5 756 étrangers, les plus représentés étaient :

Algériens	2 276
Soit 39,54 % de la population étrangère (7,23 % de la population pénale masculine globale).	
Marocains	685
Tunisiens	468
Portugais	376
Italiens	334
Ressortissants des pays d'Afrique ayant appartenu à l'ex-Union française.....	277
Yougoslaves	260
Espagnols	226

Femmes :

Parmi les 156 étrangères, les plus représentées étaient :

Algériennes	28
Yougoslaves	28
Portugaises	15

Deux enquêtes récentes menées dans les établissements pénitentiaires de la région parisienne ont montré que le pourcentage des étrangers écroués était beaucoup plus élevé que dans le reste du pays.

En effet, si les étrangers représentent 18,30 % de l'ensemble de la population masculine incarcérée, ce taux est de l'ordre de 25 à 28 % en Région parisienne (28,22 % à la maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis). Même observation pour les femmes : alors que les étrangers représentent 16,51 % de l'ensemble de la population féminine incarcérée, elles constituent 29,11 % de celle de la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis.

Les immigrés sont nombreux, particulièrement chez les jeunes détenus (un tiers au centre de détention pour les jeunes détenus de Fleury-Mérogis).

b) LES PROBLÈMES POSÉS PAR UNE TELLE SITUATION

L'importance du nombre des étrangers en prison ne va pas sans poser de problèmes. Ainsi, les immigrés n'ayant la plupart du temps pas de domicile fixe, les autorisations de sortie ou la libération conditionnelle ne leur sont que rarement accordées.

Pourtant les actions de resocialisation de l'administration pénitentiaire présentent un particulier intérêt pour la population immigrée. Aussi convient-il de consentir un effort spécifique en faveur de l'enseignement et de la formation professionnelle de cette catégorie de détenus. A l'heure actuelle, les formateurs de l'association pour l'enseignement aux étrangers assurent seulement 46 cycles de formation dans 27 établissements pénitentiaires. Cette formation est dispensée à titre purement bénévole. Il est souhaitable, pour lui donner toute l'ampleur nécessaire, qu'elle puisse bénéficier d'une aide publique.

Quant au centre d'hébergement mis en place par l'administration pénitentiaire en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'Action sanitaire et sociale, il est à souhaiter que des places y soient réservées pour les étrangers sortant de prison.

III. — L'ÉDUCATION SURVEILLÉE : DES ESPOIRS DÉÇUS

Votre Commission a dû déplorer, comme l'an dernier, l'insuffisance des actions en faveur de l'éducation surveillée qui, cette année encore, fait figure de parent pauvre du Ministère de la Justice. C'est sans doute dans ce secteur, qui devrait pourtant constituer l'un des axes essentiels de la politique de la justice, que l'on constate le plus grand décalage entre les ambitions et les moyens mis en œuvre.

Votre Commission des Lois se bornera à exprimer ici quelques brèves observations dans la mesure où l'éducation surveillée fait l'objet d'un examen approfondi dans l'excellent rapport de la Commission des Finances.

A. — Les personnels.

a) DES EFFECTIFS NOTOIREMENT INSUFFISANTS

Les mesures nouvelles de fonctionnement sont en stagnation :

- 16,7 millions de francs en 1976 ;
- 12,8 millions de francs en 1977 ;
- 19,8 millions de francs en 1978.

Les créations d'emplois connaissent un rythme de diminution accéléré :

- 240 en 1976. — 196 en 1977. — 138 en 1978 (1).

Cette évolution des effectifs n'est pas conforme aux objectifs du VII^e Plan qui prévoyait de créer 1 187 emplois en cinq ans au titre du programme d'action prioritaire n° 16. Cela est d'autant plus regrettable que les besoins sont infiniment supérieurs aux prévisions du Plan.

Au cours de l'année 1976, près de 32 000 mineurs ont été pris en charge par les services de liberté surveillée placés près des tribunaux pour enfants. Dans le même temps, le nombre des délégués à la liberté surveillée était de 322. Il en résulte qu'en moyenne chaque délégué doit suivre 100 mineurs, alors que la norme admise

1. Il agents exerceront leurs fonctions à l'administration centrale.

par l'administration est d'un éducateur pour 30 mineurs. La surcharge de travail que connaissent les personnels de l'Education surveillée risque de faire perdre toute signification aux mesures qui doivent être prises pour assurer l'assistance et le contrôle des jeunes délinquants.

Votre Commission estime donc urgent de prévoir un accroissement très substantiel des personnels de l'Education surveillée.

b) LA NÉCESSITÉ DE L'AMÉLIORATION DU STATUT DES PERSONNELS

S'il est envisagé de relever le taux de certaines indemnités des personnels de l'Education surveillée, en revanche reste posé le problème de la réforme du statut du personnel éducatif. Ce statut, fixé par le décret du 23 avril 1956, n'est plus adapté au profil et aux responsabilités des éducateurs. Il convient donc de le modifier afin :

- d'une part, élever le niveau du concours d'éducateur ;
- d'autre part, d'améliorer les perspectives de carrière personnel éducatif en créant trois grades correspondant aux différentes fonctions à assumer (pour le premier grade, éducateur ; pour le second, chef d'établissement ou sous-directeur ; pour le troisième, directeur, soit d'un service départemental, soit d'un établissement de dimension importante).

Devra également être mise en œuvre la réforme statutaire des personnels des catégories C et D et des agents contractuels. Ces personnels, en étroite contact avec les mineurs, remplissent des fonctions essentielles. La chancellerie a donc été amenée à proposer une réforme visant à réévaluer leur situation. Elle comporterait trois catégories de mesures :

- titularisation des agents techniques contractuels dans le corps des ouvriers professionnels régis par le décret n° 75-887 du 23 septembre 1975 ;
- amélioration de la situation des agents de service par la création d'un grade classé au groupe V ;
- création d'un corps d'agents techniques d'éducation classé en catégorie C, regroupant les agents chargés d'une tâche de portée éducative exercée à l'occasion ou dans le prolongement d'une activité professionnelle principale.

Espérons que cette réforme verra prochainement le jour.

B. — Les équipements.

La stagnation des autorisations de programme, toujours fixées à 27.5 millions de francs comme l'an dernier, est inquiétante. La progression nettement plus importante des crédits de paiement, de 8.9 millions de francs en 1977 à 30,5 millions de francs en 1978, ne permettra sans doute pas de rattraper le retard qui est considérable, dans tous les domaines.

a) LES ÉQUIPEMENTS PERMETTANT DE MENER UNE ACTION ÉDUCATIVE EN MILIEU NATUREL

La loi du 4 juin 1970 relative à l'assistance éducative dispose que « chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu naturel » (art. 375-2 du Code civil). C'est en se fondant principalement sur cette disposition que l'Education surveillée a développé des politiques d'action éducative non ségrégatives en milieu ouvert. Ce type d'action présente l'intérêt de permettre à l'administration de porter ses efforts à la fois sur l'éducation des mineurs et sur les causes familiales et sociales de leur inadaptation.

C'est dans cet esprit que sont :

— mis en place des équipements de base situés près de chaque juridiction et constitués d'un service de liberté surveillée, d'une consultation d'orientation et d'action éducative, et d'un atelier d'action éducatif :

— aménagés des foyers dans des appartements loués ou acquis, situés notamment dans de grands ensembles d'habitation.

Il reste qu'un effort important doit être fait afin que toutes les juridictions disposent d'un équipement de base. En effet, si 48 tribunaux pour enfants sont dotés d'un équipement de base complet ou en cours de réalisation, il est tout à fait anormal que 20 tribunaux ne soient que partiellement équipés et que 56 soient encore privés de tout équipement.

b) LES ÉQUIPEMENTS CLASSIQUES

L'équipement de base est insuffisant lorsque les mineurs présentent des troubles graves nécessitant une prise en charge de longue durée. Dans ce cas, sont prévues des institutions spéciales

d'éducation surveillée (ISES) qui, d'ici à quelques années, devraient remplacer les internats de type traditionnel, tels que les internats professionnels d'éducation surveillée (IPES), les centres d'observation (CO) et les institutions appropriées pour mineurs d'âge scolaire (IA).

Des moyens devront être dégagés pour permettre une mise en place rapide de ces équipements.

C. — La politique de l'éducation surveillée.

a) LA COEXISTENCE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Le secteur privé occupe une place éminente dans la prise en charge des mineurs relevant des tribunaux pour enfants (1).

Sans remettre en cause le rôle joué par ce secteur, la chancellerie a pris diverses mesures tendant à renforcer le contrôle exercé par l'administration sur les établissements privés. Il a ainsi été décidé de substituer au régime de la simple habilitation un système de convention qui oblige les établissements intéressés à définir les objectifs de leur action et à s'engager sur une prestation donnée.

En ce qui concerne le régime financier des établissements, un prix de journée unique pour l'ensemble des méthodes d'observation et de consultation a été établi et est progressivement appliqué.

Enfin, la création des délégations régionales, par le décret du 2 mars 1977 (2), doit permettre d'améliorer le contrôle des établissements privés, jusqu'à présent exercé par l'administration centrale.

Mais le secteur public et le secteur privé ont une mission de complémentarité, et c'est pourquoi la coordination entre les Ministères de la Santé et de la Justice doit être encouragée pour permettre l'utilisation conjointe des deux catégories d'établissements.

b) L'EFFICACITÉ DES MESURES ÉDUCATIVES

La mission du juge des enfants.

Les mesures éducatives n'ont sans doute pas atteint la portée qu'avait souhaité leur donner le législateur. En effet, depuis dix ans, les peines de prison prononcées contre les mineurs ont doublé,

1) Cf., en annexe 11, le nombre de mineurs pris en charge respectivement par les secteurs public et privé.

2) En application de ce décret, sept délégations régionales ou interrégionales ont été créées par arrêtés du 24 mars 1977.

alors que, dans le même temps, le nombre des mesures éducatives a augmenté de 20 % environ (1). Cette situation résulte pour partie de l'insuffisance des moyens dont disposent les tribunaux pour enfants et, en particulier, des difficultés nombreuses rencontrées par les juges des enfants manifestement trop peu nombreux.

L'insuffisance des effectifs des magistrats de la jeunesse atteint un seuil critique. En effet, alors qu'il y a 124 tribunaux pour enfants (119 en Métropole et 5 dans les Départements d'Outre-Mer), l'effectif budgétaire des juges pour enfants est de 235 postes, dont 215 effectivement pourvus. Ceux-ci sont répartis comme suit :

- 1 tribunal à quinze postes ;
- 4 à six postes ;
- 1 à cinq postes ;
- 4 à quatre postes ;
- 15 à trois postes ;
- et 63 à un seul poste.

Environ la moitié des juridictions pour enfants ne comportent donc qu'un seul magistrat. La création dans le budget de 1978 de 5 postes de juges pour enfants est tout à fait insuffisante, compte tenu de l'ampleur des besoins.

*Les suites à donner au rapport Costa
sur « la protection judiciaire de la jeunesse »*

La commission d'étude de la protection judiciaire de la jeunesse, présidée par M. Costa, président de la chambre à la Cour de cassation, a remis son rapport au Garde des Sceaux en mars 1976.

Après avoir souligné l'insuffisance des effectifs des magistrats de la jeunesse, le rapport analyse les différentes missions de ces juges tant en matière d'assistance éducative (enfance en danger) qu'en matière proprement pénale (enfance délinquante).

En conclusion de cette analyse, la commission propose l'élaboration d'un projet de loi établi selon trois principes de base :

- priorité de la protection sur la répression ;
- continuité de l'intervention du juge ;
- reclassement social par réadaptation individuelle.

(1) Cf. en annexe 10, les statistiques sur la délinquance des mineurs.

Il découle de ces principes que le Code pénal et l'ordonnance de 1945 pourraient être modifiés dans le sens suivant :

— le juge de la jeunesse aurait compétence unique pour connaître de l'ensemble de la procédure et des mesures relatives aux mineurs délinquants, en gardant toutefois la possibilité de déléguer certaines compétences au niveau de l'instruction au juge d'instruction ;

— l'emprisonnement serait supprimé pour les mineurs de seize ans ;

— la réglementation actuelle en matière d'assistance éducative serait actualisée.

Un comité de rédaction désigné après la présentation du rapport au Garde des Sceaux a établi un avant-projet de loi. Il serait donc souhaitable qu'un texte soit prochainement présenté au Parlement dans le cadre des recommandations de la commission présidée par M. Costa.

Votre Commission des Lois a estimé que l'éducation surveillée jouait un rôle irremplaçable dans la prévention de la délinquance des adultes. Elle a donc accueilli avec espoir les engagements pris par le Garde des Sceaux de donner dans le budget de l'an prochain la priorité à ce secteur.

IV — L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

A. — Les personnels.

a) L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'administration centrale assure le fonctionnement de la chancellerie et mène les actions de coordination des services extérieurs. Elle fait appel à de nombreux agents des services extérieurs dont le concours est indispensable car ils possèdent une expérience concrète des différents secteurs concernés. Pour régulariser, au plan budgétaire, l'emploi de ces personnels, le projet de budget pour 1978 fait apparaître le transfert à l'administration centrale de :

- 38 emplois des services extérieurs pénitentiaires ;
- 11 emplois des services extérieurs de l'éducation surveillée.

Est également prévue la création de 22 emplois permettant principalement :

- de renforcer les moyens d'exécution de plusieurs directions ;
- d'effectuer des restitutions d'agents des services extérieurs.

Enfin, une sous-direction de la pédagogie éducative est instituée à la direction de l'éducation surveillée pour renforcer le contrôle exercé sur les centres publics et privés d'action éducative des mineurs.

b) LES SERVICES COMMUNS

Pour les services communs, sont inscrits des crédits correspondant à 47 postes d'assistantes sociales, dont :

- 42 dans l'administration pénitentiaire (y compris 6 emplois destinés à la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, en voie d'achèvement) ;
- et 5 à l'éducation surveillée

Ces créations de postes sont insuffisantes face aux besoins. Il n'y avait, en effet, pour toute la France en 1977 que 578 agents des services sociaux, soit :

- 381 assistantes sociales ;
- 160 infirmières ;
- 32 autres agents (dont des médecins).

Ces effectifs sont particulièrement dérisoires dans les établissements pénitentiaires. Le statut des personnels médicaux devrait, en outre, être amélioré dans les plus brefs délais.

B. — La recherche.

a) L'IMPORTANCE DE LA RECHERCHE

La recherche au Ministère de la Justice fait l'objet du groupe de programme n° 11 dans le budget de programme. D'après ce document, le coût prévisionnel total de la recherche en 1978 est de 13,2 millions de francs. L'ensemble des travaux de recherche fondamentale et de prospective conduits par le Ministère de la Justice est utile à l'administration (1). En effet, l'analyse des phénomènes sociaux, notamment de ceux qui donnent naissance à un contentieux et l'étude du fonctionnement des institutions judiciaires jouent un rôle non négligeable dans la définition des politiques à mener en matière civile et pénale. De même, est-il fait appel à la recherche et aux études pour tester l'efficacité de certaines réformes.

b) L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE

L'activité de la recherche est le fait soit des centres de recherche qui dépendent directement du Ministère de la Justice, soit de centres extérieurs (laboratoires universitaires ou organismes publics) liés par contrats.

Les unités de recherche du Ministère sont au nombre de trois :

- le Centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée ;
- le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires ;
- le Service d'études pénales et criminologiques.

En outre, le service de la coordination de la recherche, créé à l'initiative de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST), assure une mission de coordination et de promotion de recherche.

Parmi les trois créations d'emplois prévues dans le budget de 1978 au service de la coordination de la recherche, deux traduisent l'intégration de personnels hors statuts.

(1) La plupart des études sont publiées à *La Documentation juridique*.

C. — La déconcentration.

a) UNE EXPÉRIENCE RÉCENTE

L'expérience de déconcentration de la gestion administrative et financière du Ministère de la Justice a débuté en novembre 1976 par la mise en place du service régional pour l'administration de la justice de la région Centre, à Orléans. Les objectifs très larges poursuivis par la politique de déconcentration sont :

— de prendre en charge les problèmes généraux posés par la mise en œuvre, à l'échelon régional, des moyens affectés aux services extérieurs ;

— d'assurer une déconcentration de la gestion administrative et financière permettant de décongestionner de certaines tâches l'administration centrale et les échelons locaux des services extérieurs.

Le magistrat responsable de la délégation régionale :

— a un rôle de coordination des services extérieurs existants ;

— exerce des fonctions d'ordonnateur secondaire pour les titres III et IV du budget de la justice (à l'exception des dépenses relatives à l'administration pénitentiaire qui dispose déjà de directions régionales) ;

— est habilité à suppléer, dans la limite de sa circonscription, le chef de l'administration générale et de l'équipement pour les marchés de l'Etat dont ce dernier est responsable.

Après le service de la région Centre renforcé par la création de cinq emplois, il est envisagé de mettre en place deux services régionaux pour l'administration de la justice dans les régions du Sud-Est (Marseille) et du Sud-Ouest (Bordeaux) qui disposent déjà d'antennes régionales d'équipement. Ces deux services seront dotés de dix emplois chacun. Il restera six services régionaux à créer, puisque neuf au total sont prévus.

b) L'UTILITÉ DE LA DÉCONCENTRATION

L'administration estime prématuré de porter un jugement sur les résultats obtenus par la création de la délégation d'Orléans, dont l'entrée en activité est trop récente.

On connaîtra mieux, dans l'avenir, l'utilité de ces échelons supplémentaires qui devront s'articuler avec les services décentralisés actuels, à savoir :

- les directions régionales de l'administration pénitentiaire ;
- les délégations régionales de l'éducation surveillée (créées par le décret du 2 mars 1977) ;
- et les magistrats délégués à l'équipement de chaque cour d'appel.

Conclusion.

Constatant qu'un effort a été réalisé dans le budget de cette année, votre commission émet le souhait que l'action en faveur des greffes soit poursuivie l'an prochain et complétée par un accroissement plus substantiel des effectifs de magistrats dans les juridictions.

Elle estime également urgent de réaménager les prisons les plus vétustes et surtout de doter les services de l'éducation surveillée de crédits nettement plus importants qui leur permettent de remplir leur mission.

..

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Lois, suivant les conclusions du rapporteur, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Justice en 1978.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

QUESTION. — Comparer l'effectif des magistrats (respectivement du siège et du parquet) en France à celui des autres pays du Marché commun.

REPONSE. — La comparaison des effectifs des magistrats en fonctions dans les différents pays du Marché commun n'est pas significative en raison de l'organisation judiciaire propre à chacun de ces Etats.

Tel est particulièrement le cas en Grande-Bretagne où une partie très importante du contentieux judiciaire est traitée par des magistrats non professionnels, et où existent des juridictions très particulières comme le tribunal de la chevalerie, le tribunal des accords commerciaux restrictifs (en Angleterre) et le tribunal de la dime (en Ecosse).

De plus, dans certains Etats (Pays-Bas et Danemark notamment), le Ministère public est représenté au niveau des juridictions du premier degré, non pas par des magistrats professionnels, mais par des officiers de police. Selon la publication *L'Europe judiciaire*, éditée à Strasbourg en 1975 par le Conseil de l'Europe, les effectifs des magistrats dans les pays du Marché commun énumérés ci-après sont les suivants :

PAYS	POPULA- TION	EFFECTIF des magistrats des juridictions du 1 ^{er} degré.	EFFECTIF des magistrats des juridictions d'Appel.	EFFECTIF des magistrats de la Cour de Cassation ou de la Cour Suprême.	TOTAL	NOMBRE de magis- trats pour 10 000 habitants.
Pays-Bas	13 650 000	390	90	20	500	0,4
Danemark	5 060 000	175	56	15	246	0,5
Italie	55 810 000	(1) 6 303	599	599	6 902	1,2
Belgique	9 810 000	Siège 801	171	26	998	1,5
		Parquet .. 422	81	11	514	
		1 223	252	37	1 512	
République fédérale d'Allemagne.	61 973 000	Siège (1)	11 744	437	12 181	2,4
		Parquet	2 787	27	2 814	
			14 531	464	14 995	
France (chiffres au 1 ^{er} novembre 1977).	52 133 000	Siège 2 608	672	110	3 590	
		Parquet .. 802	227	33	1 062	
		3 610	899	143	4 652	0,9

(1) En ce qui concerne l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, la documentation de référence ne fait pas la distinction entre les magistrats des juridictions du 1^{er} degré et les magistrats des cours d'appel.

Toutefois, il convient d'observer qu'en France les membres des conseils de prud'hommes (6 800 environ) et des tribunaux de commerce (2 412), bien qu'exerçant des fonctions judiciaires, n'appartiennent pas au corps des magistrats.

ANNEXE N° 2

QUESTION. — Quels sont les effectifs et l'origine des magistrats recrutés par la voie latérale ? Quel est, depuis l'application de la réforme des professions juridiques et judiciaires, le nombre des demandes de recrutement satisfaites et non satisfaites, dans le cadre latéral ?

REPONSE. — 1° Sur un effectif réel de 4 843 magistrats, au 1^{er} novembre 1977, 718 sont issus du recrutement latéral.

L'origine des magistrats recrutés par la voie latérale est indiquée dans le tableau ci-après.

2° Depuis le 16 septembre 1972, date d'application de la réforme des professions juridiques et judiciaires, jusqu'au 1^{er} novembre 1977, le nombre de demandes de recrutement latéral a été de 803.

Soit :

— *demandes d'intégration directe* : 473, 245 ont fait l'objet d'un avis favorable de la part de la Commission de Classement et 228 ont fait l'objet d'un avis de rejet ;

— *demandes de recrutement temporaire* : 330, 195 ont fait l'objet d'un avis favorable de la part de la Commission de Classement et 135 ont fait l'objet d'un avis de rejet.

Au total : 245 + 195 = 440 avis favorables ; 228 + 135 = 363 avis de rejet.

**Etat des magistrats dans les cadres au 1^{er} novembre 1977,
issus du recrutement latéral.**

ORIGINE	ANNEE DE RECRUTEMENT					TOTAL
	Intégrations directes.			De 1970 à 1977.		
	Antérieure à 1950.	De 1950 à 1959.	De 1960 à 1970.	Intégrations directes.	Recrutements temporaires	
Anciens magistrats.....	»	»	»	»	80	80
Avocats	15	6	56	251	33	361
Avoués, notaires, greffiers et huissiers.....	4	2	8	43	12	69
Fonctionnaires	»	»	»	88	37	125
Officiers	»	»	»	25	16	41
Professeurs et chargés de cours.....	1	2	7	6	»	16
Divers	1	2	2	19	2	26
Total	21	12	73	432	180	718

ANNEXE N° 3

DIRECTIVE DE LA CHANCELLERIE, DE 1970, SUR L'ECHELONNEMENT DES HEURES DE CITATION DEVANT LES TRIBUNAUX REPRESSIFS (1)

La réduction des délais d'attente imposés aux parties, témoins, avocats et experts, lors des audiences correctionnelles et de police, est un point qui a retenu l'attention générale.

Compte tenu de certains impératifs, il n'est pas possible d'envisager un véritable rendez-vous judiciaire.

Cependant, la généralisation de l'échelonnement des citations et convocations, déjà pratiquée avec succès dans quelques juridictions, paraît de nature à apporter une amélioration sensible.

A cette fin, les audiences correctionnelles et, éventuellement de police, dont la durée est supérieure à deux heures seront fractionnées en deux parties, les prévenus ou les témoins étant cités ou convoqués pour le début de l'une ou l'autre de ces périodes.

L'appel du rôle au début de chaque fraction d'audience devra permettre de fixer l'ordre des affaires en tenant compte, non seulement des demandes formulées par les avocats, mais aussi des situations particulières des témoins et prévenus.

A cet égard, un aménagement des jours d'audience entre les différentes juridictions d'une même ville et un échelonnement de quart d'heure en quart d'heure de l'ouverture des audiences concomitantes, permettraient plus facilement aux avocats d'être présents au moment de l'appel des causes.

*
* *

Les expériences locales dont il a été fait état paraissent avoir donné des résultats inversement proportionnels à l'importance des juridictions dans lesquelles elles ont été tentées.

Appliqué avec succès dans les tribunaux de faible ou de moyenne importance, l'échelonnement des convocations semble se heurter à l'hostilité du barreau dans les tribunaux importants ou implantés au siège d'une Cour d'appel.

L'opinion générale a été néanmoins favorable à l'instauration d'un fractionnement des audiences en deux parties.

En conséquence, il a été décidé que cette mesure serait appliquée dans tous les ressorts à partir du 1^{er} janvier 1971, sous réserve des audiences pour lesquelles des citations ont déjà été délivrées : seule, en effet, une expérimentation effectuée sur l'ensemble du territoire et présentée comme une obligation, est de nature à modifier les habitudes acquises par les membres du barreau comme par certains magistrats eux-mêmes. Il va de soi, cependant, que cette règle devra subir certains correctifs à Paris, pour tenir compte des problèmes particuliers qui s'y posent.

1) Cette directive a été adressée aux procureurs généraux par le directeur des affaires criminelles et des grâces à la suite de réunions de travail qui se sont tenues à la chancellerie à la fin de l'année 1970.

ANNEXE N° 4

FORMULAIRE DE DEMANDE D'AIDE JUDICIAIRE

I. — RENSEIGNEMENTS VOUS CONCERNANT

NOM :

Prénoms :

NOM de jeune fille :

Date et lieu de naissance :

Profession :

Domicile :

Nationalité :

II. — RENSEIGNEMENTS CONCERNANT VOTRE (ou VOS) ADVERSAIRE(S)

A compléter dans la mesure où vous les possédez

NOM ET NOM DE JEUNE FILLE (s'il y a lieu)	PRENOMS	DATE ET LIEU DE NAISSANCE	PROFESSION	DOMICILE	NATIO- NALITÉ

III. — RENSEIGNEMENTS CONCERNANT VOTRE DEMANDE D'AIDE JUDICIAIRE

S'agit-il d'un procès devant un tribunal ? (1)	<input type="checkbox"/> OUI	<input type="checkbox"/> NON
<i>Dans ce cas,</i> Est-ce vous qui saisissez le tribunal ? (1)	<input type="checkbox"/> OUI	<input type="checkbox"/> NON
Le tribunal est-il déjà saisi par votre adversaire ? (1)	<input type="checkbox"/> OUI	<input type="checkbox"/> NON
<i>S'il ne s'agit pas d'un procès,</i> Précisez la nature de l'acte que vous voulez accomplir (Saisie sur immeuble — Saisie sur des meubles — Saisie sur des salaires — Saisie de sommes détenues par un tiers — Requête en matière d'état civil, etc.)	..... ..... ..... .....

EXPOSÉ SOMMAIRE DES FAITS ET MOTIFS INVOQUÉS :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

(1) Cocher d'une croix la case correspondante.

IV. — RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

1) Vous devez préciser :

<i>Si vous demandez des dommages-intérêts, le montant de la somme réclamée :</i>	.....
<i>S'il s'agit d'une demande en divorce ou en séparation de corps, le lieu de la résidence du ménage ou de celui des époux auquel ont été confiés les enfants mineurs :</i>	..... .....
<i>S'il s'agit d'une action en réparation de dommages, le lieu de l'accident :</i>	.....
<i>S'il s'agit d'un acte d'exécution tel que saisie, etc., le lieu où cet acte doit être effectué :</i>	.....

2) Si une juridiction connaît déjà de votre litige, vous devez indiquer :

la juridiction saisie :	.....
les dates des décisions éventuellement prononcées :	.....

3) Si vous voulez faire appel d'un jugement, vous devez répondre aux questions suivantes :

Avez-vous reçu une copie du jugement ? (1)	<input type="checkbox"/> OUI <input type="checkbox"/> NON
<i>Si oui, à quelle date ?</i>	.....
et sous quelle forme ? (1)	
a) remise par un huissier de justice :	<input type="checkbox"/>
ou	
b) réception par lettre recommandée :	<input type="checkbox"/>

4) Si des avocats, avoués ou huissiers se sont déjà occupés de votre affaire, indiquez :

leurs noms et adresses : .....	.....
.....
.....
le montant des sommes que vous avez déjà versées :	.....

(1) Cocher d'une croix la case correspondante.

ANNEXE N° 5

QUESTION. — Préciser l'effectif et la répartition des détenus (prévenus et condamnés définitifs) par âge, sexe, type d'infraction, durée de détention, etc., en 1977.

REPONSE. — La dernière statistique détaillée faisant état des détenus présents dans les établissements pénitentiaires le 1^{er} juillet 1977, fait apparaître que :

1° L'effectif de la population pénale métropolitaine s'élevait à 32 387 détenus soit 13 875 prévenus (42,84 %), 18 512 condamnés (57,15 %)

Cette population était composée de :

— 31 442 hommes soit 13 315 prévenus (42,34 % de la population masculine), 18 127 condamnés (57,65 % de la population masculine) ;

— 945 femmes soit 560 prévenues (59,25 % de la population féminine), 385 condamnées (40,74 % de la population féminine).

2° La répartition par âge, selon les catégories pénales, était la suivante :

a) Population masculine.

AGE	PREVENUS		CONDAMNES	
	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Moins de 18 ans.....	618	4,6	201	1,1
18 à 25 ans.....	5 731	43	6 593	36,3
25 à 40 ans.....	5 280	39,6	8 459	46,6
40 à 60 ans.....	1 600	12	2 711	14,9
Plus de 60 ans.....	86	0,6	163	0,8
Total	13 315	100	18 127	100

b) Population féminine.

AGE	PREVENUES		CONDAMNEES	
	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Moins de 18 ans.....	30	5,3	2	0,5
18 à 25 ans.....	239	42,6	100	25,9
25 à 40 ans.....	210	37,5	182	47,2
40 à 60 ans.....	78	13,9	93	24,1
Plus de 60 ans.....	3	0,5	8	2
Total	560	100	385	100

3. Suivant des condamnés, la répartition par sexe et nature de l'infraction était la suivante

INFRACTIONS	HOMMES		FEMMES	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Meurtre, assassinat, infanticide, parricide	1 384	7,82	65	0,26
Coups à enfants	99	0,55	35	9,35
Coups et blessures volontaires	989	5,58	16	4,27
Homicide et blessures involontaires	258	1,45	1	--
Affaires de mœurs	927	5,23	6	1,60
Proxénétisme	374	2,11	8	2,13
Vol qualifié	1 748	9,87	28	7,28
Vol	7 992	45,17	117	31,28
Escroquerie, abus de confiance, recel	1 403	7,92	48	12,83
Infraction à législation sur chèques	372	2,10	9	2,40
Incendie volontaire	94	0,53	0	--
Divers	2 053	11,60	39	10,42
Total condamnés	17 693	100	374	100

4. La répartition par durée de détention était la suivante :

a) Prévenus

DURÉE DE DETENTION	HOMMES		FEMMES	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Moins de 6 mois	7 664	57,55	384	68,57
Plus de 6 mois	981	7,36	34	6,07
Durée inconnue				
En attente de comparution	2 147	16,12	72	7,61
Appel ou pourvoi	1 969	14,78	53	9,46
Flaquant délit	554	4,16	17	3,03
Total	10 792	100	490	100

b) Condamnés

DURÉE DE LA PEINE	HOMMES		FEMMES	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 an	6 537	36,06	162	42
1 à 3 ans	5 291	29,18	81	21,03
3 à 5 ans	1 609	8,87	24	6,23
Plus de 5 ans	4 256	23,47	118	30,64
Total	18 127	100	385	100

ANNEXE N° 6

QUESTION. — Donner toutes précisions statistiques utiles (âge, type d'infraction, niveau d'instruction, nationalité) sur la population pénale féminine et évoquer les problèmes propres à cette dernière.

REPONSE. — La population pénale féminine a été en constante diminution de 1946 à 1975 (le 1^{er} janvier 1946 : 5 231 détenues, le 1^{er} janvier 1975 : 704 détenues).

Depuis cette dernière date, la population des femmes est en très légère croissance (le 1^{er} juillet 1975 : 945 détenues).

S'agissant des caractéristiques de cette population, les dernières statistiques permettent de constater que :

1° 39,25 % des femmes détenues ont moins de vingt-cinq ans (ce pourcentage est de 48,03 % pour les seules prévenues et de 28,49 % pour les femmes condamnées). Les tableaux présentés dans la réponse n° 13 du présent questionnaire donnent une information précise et permettent de faire une comparaison avec la population masculine.

2° En ce qui concerne la *nature des infractions* :

- 50,12 % des femmes ont été condamnées pour atteinte contre les biens ;
- 34,54 % ont été condamnées pour atteinte envers les personnes ;
- 3,37 % ont été condamnées pour infraction à la législation sur les chèques, faux et usage de faux. Les tableaux présentés dans la réponse n° 13 du présent questionnaire donnent la répartition par type d'infraction et permettent de faire une comparaison avec la population masculine.

3° S'agissant du *degré d'instruction*, les femmes détenues étaient au 1^{er} janvier 1977 :

- illettrées : 15,02 % (10 % chez les hommes) ;
- d'un niveau d'instruction primaire : 73,02 % (79,41 % chez les hommes) ;
- d'un niveau secondaire : 11,96 % (10,43 % chez les hommes).

4° S'agissant de la *nationalité*, les femmes détenues étaient :

- françaises : 83,49 % (81,69 % chez les hommes) ;
- étrangères : 16,51 % (18,30 % chez les hommes).

Parmi les étrangères, les plus représentées étaient :

- les Algérienne (17,94 %) ;
- les Yougoslaves (17 %) ;
- les Portugaises (9,61 %).

Cette population pose certains problèmes spécifiques liés essentiellement :

— d'une part, au nombre restreint des lieux d'incarcération (diminution du nombre des quartiers de femmes dans les maisons d'arrêt et existence d'un seul établissement pour peines : le Centre pénitentiaire de Rennes). Cette situation a pour conséquence de rendre plus difficiles les visites et la préparation de la libération ;

— d'autre part, à la situation de mère de famille d'une fraction importante de cette population. Une enquête récente a montré que, à la maison des femmes de Fleury-Mérogis, 56,97 % des femmes étaient mères d'un ou plusieurs enfants.

ANNEXE N° 7

QUESTION. — Donner toutes informations utiles sur la conception et la réalisation des établissements d'accueil et d'hébergement pour les détenus libérés.

REPONSE. — Les centres d'hébergement apparaissent comme les auxiliaires indispensables des juges de l'application des peines et de leur personnel. Ils assurent en effet la prise en charge matérielle des détenus libérés et des probationnaires en attendant que ceux-ci puissent retrouver emploi et logement. Mais leur rôle consiste, au-delà de cette aide matérielle, à traiter sous tous leurs aspects les divers problèmes professionnels et psychologiques notamment des personnes hébergées afin de leur permettre de reprendre leur autonomie, signe et gage de leur reclassement social.

Créés et gérés le plus souvent par des associations de la loi de 1901, ces foyers accueillent non seulement des anciens délinquants mais de nombreuses autres catégories de personnes définies par la loi du 19 novembre 1974 et le décret d'application du 15 juin 1976. Il apparaît en effet préférable, pour éviter toute ségrégation, de ne pas créer des structures réservées aux seuls condamnés. Elles risqueraient de recréer la prison hors du milieu carcéral alors que toute l'action poursuivie par les comités de probation tend au contraire à faciliter l'intégration progressive de ces anciens délinquants dans les structures et les activités de la société libre.

Mais si l'existence ou l'absence de condamnation ne peut constituer le seul critère de spécialisation de ces centres, il est cependant nécessaire d'envisager leur diversification en fonction des caractéristiques de la population accueillie. Une telle classification est devenue indispensable puisque le législateur étend à des catégories de bénéficiaires nombreuses et variées le bénéfice d'un hébergement en foyers. Ceux-ci ne peuvent donc recevoir indistinctement des inadaptés dont l'âge, l'origine, la situation familiale et les handicaps sociaux sont très divers. Aussi en un tel domaine le Ministère de la Justice s'efforce, en liaison avec le Secrétariat d'Etat à l'Action sanitaire et sociale, de mener une action concertée. Celle-ci a notamment pour objet de définir les caractéristiques et les conditions d'utilisation de ces structures d'accueil, d'étudier leur diversification et de rechercher également des formules nouvelles mieux adaptées à l'évolution et à la mentalité des personnes hébergées.

Le Ministère de la Justice se propose en 1978 de subventionner, si possible en liaison avec le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, la réalisation de quelques centres avec le crédit d'un million inscrit au titre IV du budget.

ANNEXE N° 8

QUESTION. — Thèmes des études effectuées par le Ministère de la Justice et liste des études en cours.

REPOSE. — Les orientations et thèmes de recherche sont actuellement les suivants :

1. — *Pour le Centre de formation et de recherche de l'Education surveillée :*

— sur les aspects socio-juridiques du contrôle social : recherche sur l'application de l'ordonnance du 2 février 1945 ; étude des pouvoirs de décision de substitut chargé des affaires de mineurs ; étude de la pratique judiciaire en matière de **protection des mineurs** ;

— sur les populations concernées par les modalités judiciaires du contrôle social, sur les processus de socialisation et les réactions sociales : recherche sur les contrôles des déviances juvéniles : recherche sur 1 000 adolescents délinquants et leurs familles ; recherche sur la déviance chez les jeunes immigrés ; recherche sur les représentations des comportements actuels des jeunes ; recherche sur les réactions sociales aux comportements délictueux et marginaux des jeunes ;

— sur les pratiques éducatives : recherche sur la mesure éducative appliquée à des jeunes filles ; recherche sur la mixité de groupe dans les institutions accueillant des jeunes inadaptés ; recherche sur la prise en charge des problèmes scolaires dans les structures non spécialisées de l'Education surveillée ;

— sur les problèmes de formation : recherche sur la sélection des éducateurs ; réflexion sur la « clinique » dans l'institution ; expérimentation de la technique du Groupe émotionnel didactique centré sur l'approche du système familial dans le travail social ; animation d'actions de recherche, de formation et d'interventions conduits auprès des foyers d'action éducative.

2. — *Pour le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires :*

— une enquête sur la récidive ;

— une enquête sur les femmes condamnées ;

— une recherche évaluative sur la mise en application de la réforme du 23 mai 1975 ;

— une recherche sur les entrants en maison d'arrêt.

3. — *Pour le Service d'études pénales et criminologiques :*

— sur les représentations sociales du système de justice criminelle : recherche sur les représentations sociales de la justice pénale chez les spécialistes de la justice ; recherche sur la perception de la gravité des comportements incriminés chez les spécialistes du système judiciaire ; recherche sur les représentations sociales de la déviance ;

— une recherche sur la réaction sociale à la criminalité des affaires ;

— une recherche sur le fonctionnement de la justice pénale ;

— une recherche sur l'approche économique du phénomène criminel (le coût du crime).

4. — *Pour le Service de coordination de la recherche :*

— *dans le domaine du droit de la famille et du droit des personnes :* recherche sur les effets des dissociations familiales sur les enfants ; recherche sur les pensions alimentaires ; recherche sur les conditions d'application de la loi de 1838 concernant l'internement des aliénés ;

— *dans le domaine du droit des biens :* recherche sur la copropriété ; recherche sur les voies d'exécution en matière de saisies immobilières ; recherche sur les malfaçons ;

— *sur l'institution judiciaire :* recherche sur les chambres de la famille ; recherche sur les nouveaux tribunaux de la région parisienne ; recherche sur les *communications dans la justice* ; recherche sur les indicateurs sociaux en matière de justice ; recherche sur les consultations juridiques ; recherche sur l'aide judiciaire ; recherche sur les mandataires de justice ;

— *dans le domaine de l'informatique juridique :* recherche sur les flux transnationaux de données informatiques ; recherche sur le droit de la nationalité ;

— *en sociologie juridique dans le domaine économique :* recherches sur le droit à l'emploi ; recherche sur les fonctions de la Justice devant la cessation d'activité de l'entreprise ; recherches sur la protection juridique des consommateurs ; recherche sur les saisies-arrêts sur salaire et saisies exécutions mobilières ; recherche sur les prud'hommes ; recherche sur le droit rural ;

— *en matière de politique criminelle :* recherche active sur la détention provisoire ; recherche évaluative sur l'action de **comités de probation** pilotes ; recherche sur la politique criminelle comparée.

A l'ensemble de ces travaux réalisés par les unités de recherche du Ministère de la Justice ou sous le contrôle du Service de coordination de la recherche, il convient d'ajouter :

— d'une part, *les recherches menées en France en criminologie, par voie de contrat passé entre le Ministère de la Justice et des laboratoires extérieurs*, à l'initiative et sous l'égide du Comité de coordination des recherches criminologiques, organisme chargé d'assurer, auprès de la Chancellerie, une activité de conseil en recherches criminologiques et de coordination des recherches françaises dans le domaine. Par exemple, des recherches ont été entreprises, ou sont en cours, sur l'alcoolisme et la violence, sur la drogue, sur le tribunal de grande instance, sur le jury criminel, sur le juge unique, sur la criminalité d'affaires dans le cadre des règlements communautaires ;

— d'autre part, *des travaux ponctuels effectués à la demande*. Par exemple, deux études de droit comparé ont été menées pour le compte de la Commission de Révision du Code pénal.

ANNEXE N° 9

QUESTION. — Indiquer de manière précise le nombre et les catégories d'emplois créés en 1977 et en 1978 en distinguant les créations effectives des titularisations d'emplois non permanents.

REPOSE. — Le nombre et les catégories d'emplois créés en 1977 et en 1978 qu'il a paru utile de présenter par services sont retracés dans le tableau ci-après :

SERVICES	1977			1978		
	Créations.	Suppressions.	Total.	Créations.	Suppressions.	Total.
<i>Administration centrale et services communs.</i>						
Personnels de direction.....	»	»	»	1	»	+ 1
Magistrats	3	»	+ 3	»	1	— 1
Corps des greffes.....	4	»	+ 4	17	11	+ 6
Personnels administratif et de service.....	65	14	+ 51	75	19	+ 56
Personnels médico-sociaux.....	22	»	+ 22	46	»	+ 46
Personnels des services extérieurs.....	3	3	»	49	»	+ 49
Contractuels	8	2	+ 6	(1) 26	18	+ 8
Total	105	19	86	214	49	163
<i>Services judiciaires.</i>						
Magistrats	(2) 194	95	99	161	89	+ 72
Corps des greffes.....	(3) 207	1	206	622	351	+ 171
Personnel administratif d'exécution.....	(4) 375	24	351	(5) 1 387	168	+ 1 219
Total	776	120	656	2 070	608	+ 1 462

SERVICES	1977			1978		
	Créations.	Suppressions.	Total.	Créations.	Suppressions.	Total.
<i>Services pénitentiaires.</i>						
Personnel de direction.....	207	113	+ 94	5	9	4
Personnel administratif.....	65	95	— 30	111	95	16
Personnel technique et de formation professionnelle	26	»	26	30	1	29
Personnel éducatif et de probation.....	60	63	— 3	75	40	35
Personnel de surveillance.....	(6) 235	»	235	10 217	9 998	219
Personnel de service.....	»	»	»	1	1	»
Contractuels	10	1	9	27	10	17
Total	603	272	331	10 466	10 134	312
<i>Services de l'éducation surveillée.</i>						
Personnel éducateur.....	(7) 122	»	122	53	6	47
Personnel administratif.....	26	1	25	47	33	14
Personnel de formation professionnelle et personnel technique.....	(8) 130	»	130	14	»	14
Personnel de service.....	20	»	20	13	1	18
Contractuels	34	135	— 101	(9) 34	»	34
<i>Conseil d'Etat.</i>						
Personnel de bureau.....	2	»	2	6	3	
Personnel de service.....	»	»	»	4	2	
Total	2	»	2	10	5	

- (1) Dont 2 pour intégration de personnels hors statut.
 (2) Dont 13 pour résorption des personnels en surnombre.
 (3) Dont 12 pour résorption des personnels en surnombre.
 (4) Dont 15 pour résorption des personnels en surnombre.
 (5) Dont 200 titularisations.
 (6) Dont 28 pour résorption des personnels en surnombre.
 (7) Dont 7 titularisations.
 (8) Dont 123 titularisations.
 (9) Dont 10 titularisations.

ANNEXE N° 10

QUESTION. — Evolution récente, notamment statistique, de la délinquance des mineurs.

REPOSE. — Le nombre des mineurs délinquants jugés à titre définitif par les juridictions spécialisées, qui connaissait une augmentation régulière depuis 1971, s'est inscrit en légère diminution en 1976 : 56 959 au lieu de 58 625, soit une baisse de 2,84 %.

La proportion entre les condamnations pénales et les mesures éducatives reste sensiblement identique depuis les trois dernières années.

Se reporter au tableau ci-après.

ORDONNANCE DU 2 FEVRIER 1955 : STATISTIQUES

	DELINQUANTS			Mineurs jugés à titre définitif	Acquittements relaxes		Condamnations pénales		Mesures éducatives	
	Mineurs impliqués	Affaires classées	Non lieu		% (1)	%	%	%		
1962	52 338	6 126	238	35 974	2 032	5,65	8 576	23,84	25 366	70,51
1963	46 987	8 220	295	38 472	2 385	6,20	9 013	23,43	27 074	70,37
1964	51 117	8 146	401	42 570	2 312	5,43	11 045	25,95	29 213	68,62
1965	53 021	8 953	301	43 767	2 354	5,40	11 528	26,34	29 890	68,29
1966	54 001	9 994	293	43 714	2 144	4,91	12 104	27,69	29 466	67,41
1967	56 866	11 777	275	44 814	2 191	4,89	12 942	28,88	29 681	66,23
1968	57 238	12 968	254	44 016	2 222	5,05	12 022	27,31	29 772	67,64
1969	64 094	16 478	369	47 247	2 402	5,08	12 402	26,25	32 443	68,67
1970	61 242	14 225	238	46 779	2 053	4,39	11 735	25,09	32 991	70,53
1971	59 894	14 278	154	45 462	1 961	4,31	12 359	27,19	31 142	68,50
1972	66 446	15 840	186	50 420	2 273	4,51	14 168	28,10	33 979	67,39
1973	67 007	15 946	145	50 916	2 497	4,90	14 870	29,20	33 549	65,89
1974	69 400	15 603	152	53 645	2 923	5,45	16 570	30,89	34 152	63,66
1975	75 527	16 737	165	58 625	3 242	5,53	18 222	31,08	37 161	63,39
1976	71 493	14 420	114	56 959	3 116	5,47	17 709	31,10	36 134	63,54

(1) % par rapport au nombre de mineurs jugés à titre définitif

ANNEXE N° 11

QUESTION. — Donner toutes statistiques utiles pour les mineurs actuellement suivis par les services et établissements relevant de la Direction de l'éducation surveillée ou soumis à son contrôle.

REPOSE. — Les mineurs suivis par les services et établissements relevant de la Direction de l'éducation surveillée ou soumis à son contrôle se répartissent selon les deux tableaux annexés.

I. — **Activité des établissements et services du secteur public.**

MINEURS PRIS EN CHARGE EN 1976

Par les structures d'hébergement.

Dépôt près de la Préfecture de police.....	1 386
Maison d'arrêt.....	304
Centre d'observation.....	345
Institution spéciale d'éducation surveillée et internat professionnel	
Éducation surveillée.....	3 138
Foyer d'action éducative et foyer d'orientation éducative.....	3 583

Par les services de milieu ouvert.

Mesure d'observation et d'action éducative.....	13 752
Mesure de liberté surveillée.....	31 932

Il convient d'ajouter l'exécution de 1 028 consultations et orientations éducatives réalisées par les services spécialisés placés auprès des tribunaux.

II. — **Activité des établissements et services du secteur privé.**

MINEURS PRIS EN CHARGE AU 31 DÉCEMBRE 1976

Par les structures d'hébergement

Internats et foyers.....	16 975
--------------------------	--------

Par les services de milieu ouvert.

Services d'observation en milieu ouvert.....	3 930
Services d'action éducative en milieu ouvert.....	76 503