

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

---

TOME III

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

---

ANNEXE N° 19

JUSTICE

*Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.*

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Gaetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 27 et 28), 1296 (tome I) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

---

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

## SOMMAIRE

---

	Pages
INTRODUCTION. — Présentation globale des crédits demandés pour 1980 .....	5
CHAPITRE PREMIER. — L'administration centrale et les services communs ....	7
A. — L'administration centrale .....	7
B. — Les services communs .....	12
C. — L'aide à la gestion .....	12
CHAPITRE II. — Les services de l'éducation surveillée .....	15
A. — La délinquance et l'inadaptation juvénile .....	15
B. — Les structures éducatives .....	20
C. — La situation des personnels .....	21
CHAPITRE III. — Les services judiciaires .....	24
A. — L'augmentation des affaires .....	24
B. — Les effectifs des magistrats .....	25
C. — La formation des futurs magistrats .....	30
D. — Les secrétaires-greffiers et agents des greffes .....	32
E. — L'entretien et le fonctionnement des juridictions .....	32
CHAPITRE IV. — Les services pénitentiaires .....	35
A. — La population pénale .....	36
B. — La condition du détenu .....	38
C. — Le personnel pénitentiaire .....	41
D. — L'équipement pénitentiaire .....	42
Conclusion .....	45
Examen en Commission .....	47
Annexe .....	49

## INTRODUCTION

### PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1980

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget de la Justice pour 1980, qui s'élève à 5.492 millions de francs contre 4.711 millions de francs en 1979 est en augmentation de 16,5 % alors que l'ensemble du budget de l'Etat n'augmente que de 14,3 %. Il représente pour la deuxième année consécutive 1 % du montant de ce dernier.

Alors que c'était l'inverse pour les deux exercices précédents les dépenses de fonctionnement (+ 16,9 %) progressent plus fortement que les crédits d'équipement (+ 11 %). Les créations d'emplois (2.812) sont plus nombreuses qu'en 1979 (1.641), l'effort demeurant concentré sur les services judiciaires mais pour le personnel non magistrat.

#### 1° Les dépenses ordinaires.

Les mesures nouvelles, pour l'essentiel, sont consacrées à des créations d'emplois au bénéfice des services judiciaires, dont le renforcement au niveau des greffes en personnels d'exécution s'imposait. Par ailleurs, la réforme des conseils de prud'hommes absorbe à elle seule 52 % de ces créations. L'ensemble des effectifs de la Justice progresse de 7,1 % contre 4,36 % au cours de l'exercice précédent.

#### 2° Les dépenses en capital.

Les autorisations de programme d'un montant de 469,9 millions de francs progressent de 38,1 % par rapport au budget 1979 contre 46 % précédemment. Progression qui bénéficie essentiellement aux services pénitentiaires et aux services judiciaires.

En chiffres, le projet de budget traduit donc — et l'on ne peut que s'en réjouir — la poursuite de l'effort entrepris pour moderniser et adapter l'appareil judiciaire, au sens large du terme.

Mais l'examen attentif des crédits et de leur répartition entre ses grands services démontre qu'ici « l'œuvre de justice » restera très fragile, qu'elle ne possède pas là tous les moyens de sa politique, tandis qu'ailleurs se profilent de très graves menaces quant à ses possibilités de faire face à ses tâches.

C'est en fonction de ces considérations qu'a été établi l'ordre de présentation de ce rapport.

Il traitera d'abord de l'administration centrale. Votre Rapporteur a en effet jugé cette année nécessaire d'examiner de manière plus approfondie ses tâches et les moyens en personnels dont elle dispose. Cela l'a conduit à proposer qu'un plus grand nombre de postes au sein de l'administration centrale soient occupés par des fonctionnaires.

Il se poursuivra par l'éducation surveillée. Ce service ne disposera pas des moyens nécessaires pour qu'il devienne le grand service de la protection judiciaire des mineurs qu'il devrait être.

L'examen des crédits destinés aux services judiciaires sera l'occasion de souligner les problèmes des magistrats tant en nombre qu'en qualité.

Il s'achèvera par l'étude des moyens mis à la disposition de l'administration pénitentiaire, qui malgré la très forte augmentation de ses dotations d'équipement, connaîtra un taux de suroccupation de ses établissements encore trop élevé.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

Les crédits proposés pour 1980 en faveur de l'administration centrale et des services communs du ministère de la Justice passent de 672,83 millions de francs en 1979 à 789,93 millions de francs, soit une augmentation de 117,1 millions de francs (+ 17,4 %).

Ils permettent la création nette de 73 emplois contre 82 en 1979 dont 35 au titre de l'administration centrale et 38 au titre des services extérieurs communs.

#### A. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les 35 emplois créés au sein de l'administration centrale se répartissent ainsi :

- 12 emplois pour le renforcement des services de gestion à la suite de la réforme des conseils de prud'hommes ;
- 12 emplois dans l'informatique, pour la poursuite des travaux d'automatisation du casier judiciaire central ;
- 10 emplois pour le centre d'exploitation statistique de Nantes ;
- 1 emploi pour la recherche.

##### 1. Les magistrats.

Au 1<sup>er</sup> novembre 1979, 162 magistrats de l'administration centrale du ministère de la Justice (M.A.C.J.) étaient en fonction au ministère de la Justice. Ils se répartissaient ainsi :

##### *Service de l'administration générale et de l'équipement.*

— Chef du service .....	1
— Sous-direction du budget .....	4
— Sous-direction de l'administration centrale et des affaires financières .....	7
— Sous-direction de l'équipement .....	3
— Service de la sécurité sociale et de la mutuelle .....	1
— Contrôle financier .....	1
Total pour le S.A.G.E. ....	<u>17</u>

*Direction des affaires civiles et du sceau.*

— Sous-direction de la législation civile et de la procédure	14
— Sous-direction du droit international, commercial, de la nationalité	14
— Division des professions	9
— Secrétariat de la direction	1
Total	<u>38</u>

*Direction de l'éducation surveillée.*

— Directeur-adjoint	1
— Sous-directeur	1
— Inspection de l'éducation surveillée	3
— Chef de division	1
— Chefs de bureaux	6
— Adjoints à chef de bureau	2
Total	<u>14</u>

<i>Direction des affaires criminelles et des grâces .</i>	1 directeur
— Secrétariat de la direction	1
— Service d'études pénales et criminologiques	1 chef de service
— Sous-direction de la justice criminelle (5 bureaux)	24 dont le sous-directeur
— Sous-direction de la législation criminelle (3 bureaux)	14 dont le sous-directeur
— Chargé de mission auprès du directeur	1
Total	<u>42</u>

*Direction de l'administration pénitentiaire.*

— Inspection du service pénitentiaire	1
— Documentation et études	1
— Sous-direction réinsertion sociale	10
— Division de l'exécution des peines	6
— Sous-direction du personnel et des affaires administratives	3
Total	<u>21</u>

*Direction des services judiciaires.*

— Secrétariat de la direction .....	1
— Sous-direction de la réglementation et de l'organisation judiciaire .....	8
— Sous-direction du personnel .....	5
	<hr/>
Total .....	14
	<hr/> <hr/>

L'accès aux fonctions de substituts à l'administration centrale du premier groupe du second grade (niveau hiérarchique de début du corps judiciaire) est assuré par deux filières ouvertes aux magistrats justifiant de deux années de service effectif dans les tribunaux.

a) Un tour intérieur réservé aux auditeurs de justice classés dans le premier tiers de l'examen de classement de leur promotion, à la fin de leur scolarité à l'École nationale de la magistrature.

b) Un tour extérieur après inscription sur une liste de sélection établie chaque année par la Commission d'avancement de la magistrature.

Une nomination sur quatre est faite au tour extérieur.

Pour les niveaux d'avancement (substituts du second groupe du second grade et premiers substituts — second groupe du premier grade — à l'administration centrale) existent également un tour intérieur, réservé aux substituts à l'administration centrale et un tour extérieur permettant aux magistrats des cours et tribunaux d'être nommés à l'administration centrale après inscription sur une liste de sélection aux fonctions du niveau considéré.

Au second groupe du second degré une nomination sur quatre est faite au tour extérieur. Au second groupe du premier grade l'alternance est d'une nomination sur cinq.

La durée moyenne de service est d'environ dix-huit à vingt ans pour un substitut à l'administration centrale ayant suivi l'intégralité de la filière des emplois de cette nature.

Cette durée peut être réduite pour les M.Á.C.J. qui sont nommés en juridiction, à égalité au second groupe du second grade, ou en avancement, au niveau du premier groupe du premier grade.

Le régime indiciare des M.A.C.J. est le même que celui qui s'applique aux magistrats en fonctions dans les juridictions. En revanche, le régime indemnitaire est différent : il est celui dont bénéficient dans les administrations centrales les agents de même niveau de recrutement et comporte deux primes à caractère variable et personnel : l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et la prime de rendement. Les tâches de ces magistrats sont les suivantes : fonctions d'animation, de contrôle et de coordination pour les magis-

trats sous-directeurs, chefs de bureau et adjoints à chef de bureau. Fonctions d'études et de rédaction pour les magistrats rédacteurs.

L'ensemble de ces fonctions correspond finalement aux tâches qui sont celles de fonctionnaires de catégorie A dans les autres administrations de l'Etat. Elles s'exercent dans les divers domaines de l'action administrative : conception et rédaction de projets de loi et textes réglementaires, relations internationales, gestion des moyens financiers et des personnels.

## 2. Les fonctionnaires.

1.386 fonctionnaires étaient employés à l'administration centrale de la Justice au 1<sup>er</sup> novembre 1979. Ils se répartissaient ainsi :

— Direction des affaires civiles et du sceau . . . . .	63
— Direction des affaires criminelles et des grâces . . . .	99
— Direction de l'éducation surveillée . . . . .	131
— Direction de l'administration pénitentiaire . . . . .	143
— Service de l'administration générale et de l'équipement . . . . .	866
— Direction des services judiciaires . . . . .	84

Sur ce total environ 123 seulement appartenaient à la catégorie A.

## 3. La nécessité de confier un plus grand nombre de postes d'administration centrale aux fonctionnaires.

Si donc l'administration centrale du ministère de la Justice s'assure le concours d'un certain nombre de fonctionnaires, force est de constater le faible nombre de ceux qui occupent des emplois de responsabilité. Pour s'en convaincre, outre le fait que les fonctionnaires de catégorie A ne représentent environ que 8,8 % du total des fonctionnaires et 7,9 % du total des effectifs employés, il suffit de constater qu'aucun n'a actuellement la responsabilité d'un bureau et que sur les 15 postes de sous-directeurs ou directeurs-adjoints, 4 seulement sont détenus par un fonctionnaire.

Une telle situation n'aurait en soi rien d'étonnant si, parallèlement, on ne constatait une pénurie de magistrats dans les cours et les tribunaux.

On est donc conduit légitimement à se demander s'il ne convenait pas d'élargir le recrutement de fonctionnaires *aptés* à occuper des emplois de responsabilité, de façon à décharger les magistrats des tâches d'administration pour leur permettre d'exercer les fonctions qui sont celles de leur corps et auxquelles ils ont été préparés : celles de rendre la justice.

Par ailleurs, sans arriver, et bien évidemment, à une disparition des M.A.C.J. dont la présence sera toujours indispensable, l'accès d'un plus grand nombre de fonctionnaires à des emplois de responsabilité permettrait de réaliser une osmose entre des agents appartenant à des corps différents qui ne pourrait être que bénéfique pour le Ministère.

Souhaitable, une telle réforme apparaît également possible.

Notamment, le caractère particulier du ministère de la Justice ne saurait constituer un obstacle. C'est ainsi tout d'abord qu'un certain nombre de bureaux du Service de l'administration générale et de l'équipement pourraient être confiés à des fonctionnaires du niveau d'administrateur civil. Les fonctions qui y sont exercées ne requièrent pas d'être passé par l'École nationale de la magistrature. Il en est également de même pour nombre de bureaux de la Direction de l'éducation surveillée ou de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, même au sein de directions considérées comme techniques, comme la Direction des affaires civiles et du sceau et la Direction des affaires criminelles et des grâces, l'accès de fonctionnaires à des postes de responsabilité serait heureux. La formation de droit privé, qu'exigent certaines fonctions, n'exigerait nullement que des fonctionnaires possédant cette formation les remplissent, comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres administrations, dont les tâches nécessitent également une bonne connaissance du droit privé.

Une telle réforme porterait-elle atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire ? Cette question appelle une réponse négative.

En effet, l'indépendance de la justice, dont la pierre angulaire est l'inamovibilité des magistrats du siège, est nécessaire au niveau des tribunaux et des cours puisque c'est là que s'exerce la fonction de juger.

Mais les magistrats en poste à l'administration centrale sont des magistrats dont le statut s'apparente à celui du parquet. Par ailleurs, du fait de leurs fonctions, ils sont tenus, comme le sont les fonctionnaires, au respect du principe de l'obéissance hiérarchique.

Dès lors, si l'entrée de fonctionnaires dans les cours et tribunaux, tant du moins qu'ils ne cesseraient pas d'être des fonctionnaires, apparaîtrait à l'évidence comme un risque d'atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire, en revanche l'accès de fonctionnaires à des postes de responsabilité ne menacerait en rien cette indépendance car les conditions d'exercice des tâches d'administration ne seraient pas modifiées.

Il va de soi cependant qu'une telle réforme devrait s'effectuer d'une façon telle qu'elle n'entraîne pas un déséquilibre entre les personnels ou soit de nature à perturber la bonne marche de l'administration. C'est ainsi que les fonctions qui nécessitent une expérience

de l'organisation judiciaire devraient être réservées aux magistrats et de préférence à ceux ayant déjà passé une partie de leur carrière dans les services judiciaires. Cela conduit d'ailleurs à penser que ces fonctions devraient de préférence être confiées aux magistrats recrutés au tour extérieur plutôt qu'à ceux qui sont recrutés au titre du tour intérieur, dans la mesure où une expérience de deux ans dans un tribunal ne peut être considérée comme suffisante.

De même, certaines fonctions de pure gestion devraient être réservées à des magistrats, dès lors qu'elles concernent directement le corps des magistrats (cas des bureaux chargés du recrutement, de la notation et de l'avancement des magistrats ou de préparation des nominations par exemple).

Votre Rapporteur ne se dissimule pas que ces constatations et réflexions ne doivent pas cacher que toute réforme des structures de l'administration centrale pose des questions de principe et de fond.

Mais il estime qu'une réflexion approfondie doit être entreprise à ce sujet, ne serait-ce que pour marquer la volonté de la justice d'assurer, dans la période difficile qu'elle traverse, les tâches essentielles qu'elle a le devoir d'assumer.

## B. — LES SERVICES COMMUNS

Les mesures nouvelles, au titre des services communs, représentent 4,965 millions de francs :

— 2,500 millions sont destinés à des locations nouvelles, de façon à achever l'opération de regroupement rue Saint-Honoré des services de la Chancellerie ;

— 2,465 millions sont liés à la création de 38 emplois : 6 emplois d'assistante sociale pour la mise en service de la maison d'arrêt de Nantes, 20 autres emplois d'assistante sociale et 7 d'infirmière pour améliorer l'environnement socio-éducatif et médical des établissements pénitentiaires, 5 emplois d'assistante sociale au titre de l'éducation surveillée.

## C. — L'AIDE A LA GESTION

Depuis un certain nombre d'années, la Chancellerie a développé le recours à l'informatique de gestion pour aider les juridictions et les services à absorber l'accroissement de leurs charges de façon à contribuer au renforcement de la qualité du service public de la gestion.

Le bilan des opérations en cours est le suivant :

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

Ce système fonctionne actuellement au profit des tribunaux de Nanterre, Paris et Créteil.

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

Depuis octobre 1976, un système d'interrogation en temps réel du casier judiciaire a été mis en place. Il est prévu l'extension de ce système à l'échelle nationale par la création d'un centre spécialisé dans la tenue du casier judiciaire. Un projet de loi en ce sens a été déposé au Parlement.

— Gestion automatisée des personnels judiciaires, autres que les magistrats.

Elle a pour objet l'édition de divers documents préparatoires ou consécutifs aux décisions administratives et de permettre la consultation par le service gestionnaire du fichier concerné.

— Implantation de micro-ordinateurs dans les juridictions de province.

Ces petits ordinateurs ont pour mission d'assurer l'édition des diverses pièces de la procédure correctionnelle, y compris certains jugements.

Depuis 1978, ces équipements ont fonctionné dans les tribunaux de Nevers, Clermont-Ferrand, Grenoble, Saint-Nazaire, Orléans, Tours et Mulhouse.

Pour les cinq années à venir, les perspectives sont les suivantes :

— L'achèvement des actions engagées : notamment de l'automatisation du casier judiciaire central de Nantes et poursuite de l'implantation de micro-ordinateurs dans les juridictions.

— Projet d'automatisation du casier judiciaire national et de création d'un service spécialisé.

Le système informatique en cours de mise en place au casier judiciaire central de Nantes (personnes nées à l'étranger) peut permettre la tenue de l'ensemble des fiches du casier judiciaire et la délivrance des bulletins, pour en décharger les greffes des juridictions. Du même coup, peuvent être envisagées l'édition centralisée et l'expédition directe à leurs destinataires de certaines pièces d'exécution des jugements (avis au Trésor, notamment), qui procureront un allègement considérable de la tâche matérielle des greffes.

La création d'un service du casier judiciaire national est subordonnée à la décision législative, modifiant l'article 768-C.P.P.

d'opérer la centralisation du casier judiciaire et d'autoriser un nouveau mode de vérification d'état civil. Un projet de loi en ce sens a été soumis au Parlement, après qu'a été recueilli l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, créée par la loi du 6 janvier 1978.

Si cette décision est prise, alors devra être construit le centre spécialisé que nécessite la tenue de l'ensemble du casier ; puis mis en place les équipements informatiques permettant, en mode conversationnel local (donc sans réseau), de gérer les enregistrements des condamnations (application des règles de caducité), de délivrer les bulletins (application des règles de sélection et de publicité) et les différents extraits de condamnations, de produire les statistiques du compte général ; enfin, progressivement, sera repris l'historique des fiches actuellement détenues par les tribunaux.

— Lancement d'études nouvelles, telle l'étude préalable à la création d'un fichier des détenus, etc.

## CHAPITRE II

### LES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

L'examen des dotations budgétaires proposées pour 1980 montre que les crédits consacrés à l'éducation surveillée s'élèveront à 685,7 millions de francs contre 614,9 millions de francs en 1979, soit un accroissement de 11,5 %.

Mais cet accroissement est, en fait, uniquement dû à la progression des dépenses ordinaires, les crédits de paiement des dépenses en capital étant, quant à eux, en régression de 11,3 %.

Quant aux autorisations de programme, elles sont reconduites au même niveau qu'en 1979, soit 37 millions de francs.

Il manquera encore en 1980 près de 3.000 postes d'éducateurs.

Au total, l'éducation surveillée apparaît bien encore une fois comme le parent pauvre du budget de la Justice pour 1980.

#### A. — LA DÉLINQUANCE ET L'INADAPTATION JUVÉNILES, L'ACTION ÉDUCATIVE

##### 1° L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE L'INADAPTATION JUVÉNILES

Au cours de l'année 1977 un peu plus de 183.000 mineurs ont été suivis par les services et établissements relevant de la Direction de l'éducation surveillée ou soumis à son contrôle.

La lecture des tableaux qui suivent met en évidence une augmentation relativement régulière des interventions assurées par les structures d'hébergement et une croissance importante des mesures d'action éducative en milieu ouvert.

D'autres modes d'action sont, en revanche, en régression. C'est notamment le cas de la liberté surveillée qui accuse un fléchissement sensible en 1975, en raison de la mise en application de la loi sur l'abaissement de la majorité civile. Ce fléchissement s'est accentué en année pleine (1976 et 1977). Par ailleurs, cette diminution traduit le souci des magistrats de faire que cette mesure ait une efficacité accrue, d'où la tendance, amorcée en 1970, à réduire progressivement le nombre de cas suivis par chaque éducateur.

TABLEAU I  
ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC. — MINEURS PRIS EN CHARGE

Mineurs pris en charge	1974	1975	1976	1977 (1)	1978 (1)
Par les structures d'hébergement :					
— Dépôt près la préfecture de police	1.468	1.313	1.386	1.403	1.323
— Maisons d'arrêt (Fresnes et Lyon)	409	366	304	277	271
— Centres d'observation, institution spéciale d'éducation surveillée et internat professionnel d'éducation surveillée .....	3.189	3.497	3.408	3.740	4.376
— Foyers .....	4.538	3.717	3.583	3.540	4.082
Par les services de milieu ouvert :					
— Services d'observation et d'action éducative .....	10.966	12.154	13.755	14.711	17.414
— Services de liberté surveillée ..	38.377	34.211	31.895	30.625	30.060
<b>Total .....</b>	<b>58.947</b>	<b>55.258</b>	<b>54.331</b>	<b>54.296</b>	<b>57.526</b>

(1) Il convient d'ajouter, au bilan d'activité de 1977, l'exécution de 4.679 examens d'orientation et 6.383 consultations réalisées par les services spécialisés placés auprès des tribunaux. Pour 1978, ces chiffres sont respectivement de 5.988 et 5.714.

TABLEAU II  
ACTIVITÉ DU SECTEUR PRIVÉ. — MINEURS PRIS EN CHARGE  
AU 31 DÉCEMBRE

	1973	1974	1975	1976	1977
Pour les structures d'hébergement (établissements) .....	15.950	18.566	18.563	20.730	20.839
Pour les services de milieu ouvert :					
— Services d'observation en milieu ouvert (ou S.O.A.E.) .....	2.076	2.907	2.925	3.930	4.034
— Services d'action éducative en milieu ouvert .....	64.333	72.709	72.900	76.503	79.121
Service de placements familiaux ....	3.974	3.827	3.914	4.396	4.685

La lecture de ces tableaux permet également de prendre conscience de l'ampleur du problème de la jeunesse en danger, surtout si l'on tient compte qu'en 1977, 153.974 jeunes ont fait l'objet d'une procédure devant les juridictions de l'enfance, 27.449 d'entre eux ayant bénéficié d'un classement, d'un non-lieu ou d'un abandon de poursuites.

Cela illustre une montée de la délinquance juvénile inquiétante et surtout mal maîtrisée.

Fortement surtout dans les zones de grande concentration urbaine, cette délinquance juvénile pose la question de la mise en œuvre d'une politique de prévention bien coordonnée et regroupant tous les moyens d'action des ministères intéressés.

Or, sur ce dernier point, on est conduit à se demander si les moyens d'une collaboration efficace entre les activités des services publics et celles des services privés existent réellement. Sans doute le décret du 2 mars 1977 attribue-t-il aux délégués régionaux une mission générale de « coordination et d'animation de l'action pédagogique des différents services du secteur public et du secteur privé de la rééducation », mais dans les faits cette collaboration laisse à désirer.

Par ailleurs, l'aide financière apportée au secteur privé par la voie des conventions et de l'agrément devrait être revue dans ses modalités : le système du prix de journée est, en effet, un système qui se situe à l'opposé d'une bonne gestion financière.

## 2° ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL

Le tableau n° III ci-après fait apparaître les normes réelles de personnel des établissements et services du secteur public de l'éducation surveillée pour la période comprise entre le 31 décembre 1974 et le 31 décembre 1978 ; une distinction est à faire entre l'hébergement et le milieu ouvert.

TABLEAU III

**EVOLUTION DU RAPPORT NUMERIQUE ENTRE LE NOMBRE DES MINEURS PRIS EN CHARGE  
ET LES EFFECTIFS DE PERSONNELS**

	Mineurs pris en charge		Personnels		Normes réelles			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>1974</b>								
Hébergement .....	2.810	9.604	744	1.473	3,77	1,90	12,90	6,52
Milieu ouvert .....	29.979	49.343	507	696	59,13	43,07	97,32	70,89
<b>Total .....</b>	<b>32.789</b>	<b>58.947</b>	<b>1.251</b>	<b>2.169</b>	<b>26,21</b>	<b>15,11</b>	<b>47,12</b>	<b>27,17</b>
<b>1975</b>								
Hébergement .....	2.689	8.893	751	1.499	3,58	1,79	11,84	5,93
Milieu ouvert .....	28.804	46.365	558	767	51,62	37,55	83,09	60,44
<b>Total .....</b>	<b>31.493</b>	<b>55.258</b>	<b>1.309</b>	<b>2.266</b>	<b>25,05</b>	<b>14,47</b>	<b>42,21</b>	<b>24,38</b>
<b>1976</b>								
Hébergement .....	2.738	8.681	878	1.832	3,12	1,49	9,88	4,73
Milieu ouvert .....	28.888	45.650	550	796	52,52	36,29	83	57,34
<b>Total .....</b>	<b>31.626</b>	<b>54.331</b>	<b>1.428</b>	<b>2.628</b>	<b>22,15</b>	<b>12,03</b>	<b>38,04</b>	<b>20,67</b>
<b>1977</b>								
Hébergement .....	3.198	8.960	948	1.894	3,37	1,69	9,45	4,73
Milieu ouvert .....	29.705	46.377	726	927	40,91	32,04	63,88	50,02
<b>Total .....</b>	<b>32.903</b>	<b>55.337</b>	<b>1.674</b>	<b>2.821</b>	<b>19,65</b>	<b>11,66</b>	<b>33,05</b>	<b>19,61</b>
<b>1978</b>								
Hébergement .....	3.533	10.052	957	2.057	3,69	1,71	10,50	4,88
Milieu ouvert .....	30.551	47.474	817	11.029	37,39	29,69	58,10	46,13
<b>Total .....</b>	<b>34.084</b>	<b>57.426</b>	<b>1.774</b>	<b>13.086</b>	<b>19,21</b>	<b>11,04</b>	<b>32,42</b>	<b>18,64</b>

(1) Effectifs de mineurs au 31 décembre.

(2) Mouvements de ces mêmes effectifs dans l'année.

(3) Effectifs du personnel d'éducation (par structure).

(4) Effectifs de l'ensemble du personnel.

(5) et (6) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel, à une date déterminée).

(7) et (8) Normes constatées (par rapport aux personnels d'éducation et à l'ensemble du personnel, dans l'année).

Les calculs sont établis en fonction des effectifs réels de personnel affectés soit dans les structures d'hébergement (institutions spéciales d'éducation surveillée et foyers), soit dans les services de milieu ouvert (liberté surveillée, action éducative en milieu ouvert). Les personnels en poste dans les consultations, services d'orientation, écoles, organismes administratifs et de recherche ne sont donc pas inclus.

TABLEAU IV  
NORMES THÉORIQUES DE PERSONNEL

Fonctions ou services	Personnel d'éducation	Autres personnels	Total
<i>Internat.</i> (15 mineurs hébergés.)			
I.S.E.S. (apprentissage et orientation)	4,5	4,5	9
I.S.E.S. ou F.A.E. (mineurs d'âge scolaire) .....	5	4,5	9,5
Demi-pensionnaires .....	3	3	6
F.A.E. ou I.S.E.S. (jeunes travailleurs, accueil) .....	5 ou 6	2 à 4	8 ou 9
<i>Milieu ouvert.</i> (L.S., A.E.M.O., O.M.O., postcure.)			
Moins de six mois .....	1/15	Bureau : 1 secrétaire pour 3 éducateurs.	
Plus de six mois .....	1/30		
<i>Consultation et orientation.</i>			
Consultation .....	1/100	1 psychologue. 1 assistante sociale. 1 secrétaire. 1 conducteur d'automobiles.	5
Orientation .....	1/100	1/100	2

Depuis cinq ans, les normes réelles se sont rapprochées des normes théoriques établies par la Chancellerie, rappelées au tableau n° IV. Pour autant et malgré l'évolution favorable du rapport éducateurs/mineurs :

— au 1<sup>er</sup> janvier 1976, il était de 1 pour 74 et sur la moyenne de l'année de 1 pour 120 ;

— au 1<sup>er</sup> janvier 1977, de 1 pour 74 et sur la moyenne de l'année de 1 pour 107 ;

— au 1<sup>er</sup> janvier 1978, de 1 pour 65 et une moyenne de l'année de 1 pour 94.

Nous sommes encore loin de la moyenne souhaitable de 1 pour 30 et sur la moyenne de l'année de 1 pour 50.

Une nouvelle fois, l'éducation surveillée a fait « les frais » de la remise en cause des priorités arrêtées lors de l'élaboration du Plan, sous le poids des contraintes résultant d'une prévision insuffisante quant à l'évolution réelle des différents services du ministère de la justice, et de leurs besoins.

## B. — LES STRUCTURES ÉDUCATIVES

Les principales mesures visent à poursuivre la dotation des juridictions, qui en sont encore dépourvues, de l'équipement de base nécessaire aux fonctions d'orientation, d'observation, de rééducation et d'accueil.

### 1° L'ÉQUIPEMENT DE BASE

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

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

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

— un foyer d'action éducative permettant :

- de recevoir en urgence, dans quelques chambres d'accueil, des mineurs ou des jeunes majeurs en vue d'une observation qui conduise à dégager la solution éducative la plus appropriée pour chacun d'entre eux,
- d'exercer une action de longue durée au bénéfice de ceux qui devraient être soustraits au milieu familial sans être pour autant placés en internat.

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

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

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

Cela rappelé, il reste à faire le point de la situation actuelle, et de ce que permettra le budget 1980.

## 2° BILAN 1979 ET MESURES INSCRITES AU BUDGET 1980

Cinquante-cinq tribunaux pour enfants sont dotés d'un équipement de base complet ou en cours de réalisation, soit 4 de plus qu'à la fin de l'année 1978.

Vingt-six tribunaux pour enfants ne sont que partiellement équipés :

- 6 ne disposent ni de foyer ni de consultation mais peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort ;
- 14 ne disposent que d'une consultation ;
- 4 en ont une en cours d'ouverture ;
- 2 ne disposent que d'un foyer.

Quarante-trois tribunaux pour enfants demeurent encore privés d'un équipement de base.

Il convient de préciser en outre que vingt-trois juridictions spécialisées disposent de services de consultation et d'orientation éducative du secteur privé, habilités et financés par le ministère de la Justice.

Pour 1980, il est prévu de créer au total 153 emplois contre 185 en 1979 (soit une mesure nouvelle de 12 millions de francs) :

- 151 emplois, dont 5 assistantes sociales, permettront la création de six équipements de base, la prise en charge de 1.650 mineurs dont 750 en milieu ouvert et de 90 hébergements.

## C. — LA SITUATION DES PERSONNELS

Sur le plan indemnitaire, les crédits ouverts au titre de la loi de finances pour 1979 ont permis la revalorisation du taux des indemnités spécifiques servies aux conducteurs d'automobile, au personnel de service et au personnel d'intendance, ainsi qu'aux agents exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt.

Le projet de loi de finances pour 1980 contient quant à lui des mesures nouvelles d'un montant de 1,820 million de francs qui aboutiront à relever de 20 % les deux indemnités principales (indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires d'enseignement et indemnité de risques et de sujétions spéciales) dont bénéficient la plupart des agents des services extérieurs de l'éducation surveillée. Une mesure tendant à la modification du montant de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés est également prévue.

Sur le plan statutaire, l'année 1979 a vu l'application de nouvelles dispositions statutaires intéressant le personnel de formation professionnelle.

Par ailleurs, une mesure réglementaire a permis de modifier le régime de concours d'éducateurs, afin d'adapter la sélection de ces fonctionnaires aux exigences actuelles de leur mission.

En 1980, le décret modifiant la situation de certains agents des catégories C et D prendra effet et le dernier trimestre de l'année 1979 sera consacré à la préparation du reclassement de chacun des agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, concernés par cette mesure.

Le projet de statut des psychologues pour en faire un corps de fonctionnaires de catégorie A fait l'objet quant à lui d'ultimes discussions avec les départements ministériels concernés afin de lever les derniers obstacles techniques.

Enfin, il est envisagé de modifier dans le courant de l'année 1980, certaines dispositions du statut du personnel d'éducation en vue notamment d'améliorer la carrière de ces fonctionnaires et de traduire dans la hiérarchie des grades les modifications intervenues depuis 1956 dans l'organisation des services extérieurs de l'éducation surveillée.

Le retard apporté à la publication des statuts, alors qu'ils sont pour certains inscrits au budget, doit être signalé. C'est particulièrement le cas des agents techniques d'éducation.

De même, il apparaît urgent de procéder à une réforme d'ensemble du système indemnitaire des personnels de l'éducation surveillée, ainsi qu'à la revalorisation de ces indemnités. *Il n'existe pas moins de vingt indemnités avec trente-six taux différents.*

Comme l'avait déjà signalé la commission des Finances l'an dernier, il est nécessaire d'accroître la mobilité des personnels d'éducation. Le projet de budget comprend l'achat de 53 automobiles, ce qui est un point positif, mais la dotation des frais de déplacement a été insuffisamment augmentée.

Enfin, on doit fermement déplorer la pratique qui consiste à distraire une partie du personnel de l'éducation surveillée, déjà insuffisant, pour l'affecter à l'administration centrale, et cela d'une manière officieuse puisque ces personnels continuent à être pris en compte dans les effectifs budgétaires des services intérieurs.

## D. — LE PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT

Depuis 1976, les dotations d'équipement ont été les suivantes :

(En milliers de francs.)

Années	1976	1977	1978	1979	1980
Autorisations de programme votées . . . .	27.550	27.510	27.500	37.000	37.000
Autorisations de programme affectées..	26.645	27.550	20.456	25.455	»
Crédits de paiement votés . . . . .	25.540	8.950	30.500	(a) 39.550	35.000
Crédits de paiement consommés . . . . .	24.467	24.391	28.088	(a) 20.218	»

(a) Au 31 juillet 1979.

Les réalisations effectuées en 1979 sont les suivantes :

- travaux neufs : Saint-Denis-de-la-Réunion,
- aménagement de structures acquises : Cherbourg, Limoges, Aubervilliers ;
- restructuration d'établissements existants : Aniane, Douai, Saint-Manvieu, Chutes-Lavie ;
- travaux de mise en conformité : Salomon-de-Caus, Tourcoing, Fleury-les-Aubrais ;
- travaux de grosses réparations : Brignoles, Nantes, Flers, Ambrières ;
- acquisition de stuctures nouvelles : Perpignan.

Les crédits prévus pour 1980 seront utilisés pour le financement d'acquisitions nouvelles à Amiens, Chaumont, Colmar, Besançon et Vannes, et pour l'aménagement des structures récemment acquises (Malakoff, Meaux, Dieppe).

Ainsi donc, au plan de l'équipement également, l'éducation surveillée est sacrifiée.

Votre commission des Finances avait pourtant signalé l'année dernière que l'augmentation des dotations d'équipement réalisés dans le budget 1979 devrait se poursuivre dans les budgets à venir. Or loin de progresser dans le projet de budget pour 1980, les autorisations de programme stagnent et les crédits de paiement régressent de 11,5 %.

## CHAPITRE III

### LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits réservés pour 1980 aux services judiciaires accusent une progression de 19,8 % par rapport à 1979. Ils passent de 1.983,7 millions de francs à 2.377,1 millions de francs. (Au cours de l'exercice précédent, l'augmentation avait été de 24,3 %.)

Cet accroissement vise essentiellement :

- à améliorer les conditions de fonctionnement des juridictions ;
- à renforcer la formation des futurs magistrats et secrétaires-greffiers ;
- à accroître les moyens des services et à poursuivre la modernisation des équipements.

Les mesures nouvelles se montent à 228,6 millions de francs et permettent entre autres :

- la création de 1.667 emplois de secrétaires-greffiers dont 1.468 au titre des conseils de prud'hommes ;
- la création de 41 emplois de magistrats (8 dans les services d'exécution des peines, 5 pour renforcer les cours d'appel, 3 au titre des tribunaux pour enfants, 5 au titre de la collégialité dans les tribunaux des D.O.M.-T.O.M., 20 pour le renforcement des juridictions et la création notamment de 3 chambres supplémentaires).

#### A. — L'AUGMENTATION DES AFFAIRES

De 1975 à 1978, comme le tableau suivant le fait ressortir, les affaires jugées ont augmenté en moyenne de 5 % par an, cette progression étant particulièrement importante pour les affaires portées devant la Cour de cassation.

**NOMBRE D'AFFAIRES JUGÉES (1975-1978)**

<b>Affaires jugées</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>Pourcentage 1975-1978</b>
<i>Cour de cassation.</i>					
Affaires civiles .....	6.525	7.104	8.019	8.777	
Affaires pénales .....	3.507	3.635	3.728	4.343	
<b>Total .....</b>	<b>10.032</b>	<b>10.739</b>	<b>11.747</b>	<b>13.120</b>	<b>+ 30,7</b>
<i>Cour d'appel.</i>					
Affaires civiles .....	67.785	72.117	63.623	77.990	
Affaires pénales .....	41.110	43.384	47.238	51.979	
<b>Total .....</b>	<b>108.895</b>	<b>115.501</b>	<b>110.681</b>	<b>129.969</b>	<b>+ 19,3</b>
<i>Tribunaux de grande instance.</i>					
Affaires civiles .....	258.402	318.530	334.848	357.700	
Affaires pénales .....	515.781	513.906	519.532	541.962	
<b>Total .....</b>	<b>774.183</b>	<b>832.436</b>	<b>854.380</b>	<b>899.662</b>	<b>+ 16,2</b>
<i>Tribunaux d'instance.</i>					
Affaires civiles .....	251.503	220.595	237.207	265.172	
Affaires pénales .....	3.588.490	3.799.977	4.069.624	4.403.645	
<b>Total .....</b>	<b>3.839.993</b>	<b>4.020.572</b>	<b>4.306.831</b>	<b>4.668.817</b>	<b>+ 21,5</b>
<i>Ensemble des juridictions.</i>					
Affaires civiles .....	584.215	618.346	643.697	709.639	
Affaires pénales .....	4.148.888	4.360.902	4.640.122	5.001.929	
<b>Total .....</b>	<b>4.733.103</b>	<b>4.979.248</b>	<b>5.283.819</b>	<b>5.711.568</b>	<b>+ 20,6</b>

**B. — LES EFFECTIFS DES MAGISTRATS**

La progression importante du nombre des affaires exige le renforcement en personnels des juridictions.

**1. LES PROBLÈMES**

Un comité composé de hauts magistrats avait fixé en 1975 à 500 le nombre des emplois de magistrats qui devaient être créés au cours des cinq années à venir. Depuis lors, ont été créés 271 emplois

de magistrats auxquels il convient d'ajouter les 41 emplois qui seront créés au titre du budget de 1980, soit au total 312 emplois.

Ainsi, malgré un incontestable effort, le nombre de magistrats demeure insuffisant.

Les emplois déjà vacants au 1<sup>er</sup> janvier 1979 et non encore pourvus à la date du 1<sup>er</sup> août 1979 étaient au nombre de 112 (31 sont en voie d'être pourvus).

Les emplois demeurés vacants depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1979 et non encore pourvus à la date du 1<sup>er</sup> août 1979 étaient de 178 (dont 61 sont en voie d'être pourvus).

L'évolution des effectifs des magistrats de 1975 à 1979 a été la suivante :

- 1975 : 4.872 emplois ;
- 1976 : 4.957 emplois ;
- 1977 : 5.056 emplois ;
- 1978 : 5.128 emplois ;
- 1979 : 5.143 emplois.

A cette insuffisance en nombre des magistrats s'ajoutent deux difficultés.

Tout d'abord la pyramide des âges risque, si la politique du recrutement n'est pas adapté en conséquence, d'avoir des incidences néfastes sur le déroulement de la carrière des magistrats recrutés actuellement.

Elle se présente ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 1979.



Elle amène à faire les constatations suivantes : 16,5 % du total des magistrats ont plus de soixante ans et les magistrats dont l'âge est compris entre vingt-neuf et cinquante ans représentent 44,3 % du total des magistrats (20,3 % entre trente-neuf et cinquante ans et 24 % entre vingt-neuf et trente-neuf ans).

Dès lors, les possibilités de carrière des jeunes magistrats de moins de vingt-neuf ans et surtout de ceux qui sont actuellement recrutés et le seront dans les cinq années, risquent d'évoluer ainsi. *Favorables pendant encore sept à huit années, elles seront, en revanche, considérablement réduites au-delà de ces années pendant une période d'environ quinze ans, si la répartition actuelle des effectifs par tranches d'âge n'est pas modifiée par le recrutement latéral.*

Enfin, dans l'immédiat, ce déséquilibre a les conséquences suivantes : il entraîne l'impossibilité de pourvoir certains postes de la hiérarchie, les jeunes magistrats ne remplissant pas les conditions le permettant.

*Le second problème réside en la féminisation accrue du corps.* Les femmes représentent 21,4 % de l'ensemble des effectifs des magistrats en fonction, mais pour la tranche d'âge comprise entre vingt-quatre et trente-quatre ans, elles constituent 43,8 % des effectifs de cette tranche et il n'y a pas de raison pour que cet état de choses cesse. Dès lors, les congés de maternité et les absences temporaires s'ajouteront aux difficultés actuelles de l'administration de la Justice.

## 2. LES POSSIBILITÉS DE REMÈDES

L'une réside, outre donc dans l'affectation dans les juridictions d'un certain nombre de magistrats en poste à l'administration centrale, dans le *recrutement latéral*.

En effet, s'il convient de privilégier le recrutement par la voie de l'École nationale de la magistrature, il faut avoir présent à l'esprit que celui-ci ne peut à lui seul, et pour l'instant, permettre de résoudre tous les problèmes, ne serait-ce qu'en raison du déséquilibre de la pyramide des âges. Déjà, l'Administration pour éviter le blocage de la carrière des futurs magistrats s'est vue contrainte de réduire l'effectif des promotions de l'E.N.M. De 255 en 1976, le nombre de places offertes aux concours d'entrée est passé à 210 en 1977 et à 174 en 1978, 153 en 1979 et à 105 au concours prévu en 1980.

**Le recrutement latéral apparaît donc comme une nécessité.** Par ailleurs, outre le fait qu'il permettrait de corriger certaines anomalies de la pyramide des âges si les candidats ainsi recrutés appartiennent à des classes d'âge insuffisamment représentées dans la magistrature, il aurait également pour effet d'enrichir le corps

judiciaire par l'apport de personnes ayant des expériences professionnelles variées.

Dans cette perspective, le Gouvernement a demandé au Parlement l'autorisation de déroger, jusqu'au 31 décembre 1991 et en ce qui concerne les deux groupes du deuxième grade, aux limites actuellement prévues par l'ordonnance n° 1270 du 22 décembre 1958 pour le recrutement direct à ce niveau.

Il est également prévu dans le même projet de loi organique d'organiser en 1980, 1981 et 1982 des concours exceptionnels de recrutement ouverts à des candidats licenciés en droit et justifiant d'une certaine durée d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social.

Ces concours seront réservés aux candidats nés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1930 et le 31 décembre 1945, c'est-à-dire appartenant à des classes d'âge insuffisamment représentées dans le corps judiciaire.

Il est, enfin, envisagé de proroger jusqu'au 31 décembre 1991 les dispositions actuellement existantes relatives au recrutement des magistrats à titre temporaire.

*L'autre solution consiste à décharger le plus possible les magistrats des tâches administratives dès lors qu'elles pourraient être remplies par d'autres.*

Ainsi, au cours du premier semestre 1979, un groupe de travail, composé de magistrats et de fonctionnaires, a examiné les diverses possibilités d'une redistribution des tâches au sein des juridictions.

Des propositions ont été émises tendant à confier au greffier en chef, collaborateur permanent et qualifié du juge, des attributions jusqu'à présent réservées à celui-ci, soit par voie de délégation avec possibilité ou non de subdélégation à d'autres fonctionnaires du secrétariat-greffe, soit à titre de fonction propre exercée sous le contrôle des chefs de juridiction (par exemple : visa et numérotation des livres et registres divers, vérification des registres de l'état civil, généralisation de la procédure de vérification des dépens, etc.).

La mise en œuvre de ces propositions, qui ne soulèvent aucune question d'autorité et ne touchent pas au domaine juridictionnel, est actuellement étudiée par les directions intéressées du Ministère.

*L'explosion judiciaire justifie également que soit examinée la possibilité d'allègement de la procédure, la création d'un corps d'assistants de justice pour aider les magistrats dans la prise de décision, l'utilisation d'anciens magistrats pour assurer certaines tâches n'ayant aucun caractère juridictionnel (commissions) ou judiciaire, enfin l'étude d'un redéploiement des juridictions.*

**A ces remèdes doit correspondre un effort supplémentaire au niveau des créations d'emplois de magistrats.**

Les créations prévues au profit du budget son insuffisantes. Les textes votés par le Parlement (concours exceptionnels pendant trois ans) offrent la possibilité d'un recrutement supplémentaire. Il est indispensable et justifie le souhait de la commission des Finances d'un effort particulier.

C'est par un tel ensemble de mesures que la crise actuelle pourra être jugulée.

Mais elle nécessite bien évidemment qu'il soit procédé au recrutement de nouveaux agents.

### C. — LA FORMATION DES FUTURS MAGISTRATS

Le régime de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature est actuellement le suivant : la scolarité, d'une durée totale de vingt-huit mois, se divise en cinq phases, dont les quatre premières sont antérieures à la nomination des auditeurs à leur premier poste de magistrat et la dernière postérieure à cette nomination :

- la scolarité à Bordeaux (neuf mois, du 1<sup>er</sup> février au 31 octobre) ;
- le stage en juridiction dans un tribunal de grande instance (treize mois, du 1<sup>er</sup> novembre au 30 novembre) ;
- l'examen de classement et le choix d'un poste ;
- le stage de préaffectation (deux mois) ;
- la formation complémentaire spécialisée : au cours des quatre années qui suivent leur installation dans les juridictions en qualité de magistrat, les anciens auditeurs de justice sont tenus d'accomplir des périodes de formation complémentaire spécialisée d'une durée totale de quatre mois.

Cette organisation était critiquée. *Aussi une réforme, qui doit entrer en application progressivement à partir de 1980, a été adoptée par le conseil d'administration de l'Ecole.* Elle est fondée sur une unification aussi complète que possible des deux phases de la scolarité initiale, à savoir les études à Bordeaux et le stage en juridiction et sur le souci de permettre aux auditeurs de justice d'avoir des contacts avec les juridictions et les administrations parisiennes dont les contentieux et les usages sont très spécifiques.

Le stage juridictionnel restera le lieu privilégié de l'approche individuelle, par chaque auditeur, de la réalité judiciaire. La scolarité commune, tout en demeurant le moment d'une première initiation aux fonctions judiciaires, prend deux nouvelles dimensions :

- réflexion sur les pratiques judiciaires découvertes pendant le stage ;

— travail synthétique et théorique sur les aspects fondamentaux de l'activité judiciaire contemporaine, dans ses rapports avec le monde extérieur et ce, notamment, durant la phase parisienne.

Au schéma actuel (Bordeaux = neuf mois, stage juridictionnel = quinze mois) va donc se substituer le suivant :

— une scolarité commune au siège de l'École à Bordeaux de quatre mois (bases techniques indispensables pour le stage et thèmes de réflexion à développer tout au long de la scolarité) ;

— un stage juridictionnel de seize mois (connaissance pratique des fonctions et des réalités judiciaires).

Seront intégrés durant cette période différents stages, notamment ceux au barreau et en entreprise.

— C'est pendant cette période que deux regroupements de trois semaines réuniront l'ensemble des auditeurs d'une promotion pour faire une synthèse des acquisitions du stage précédent et préparer la suite du stage :

— une scolarité commune à Paris de deux mois pour une réflexion sur les grands problèmes judiciaires et une approche des pratiques judiciaires et administratives de la capitale ;

— deux mois de congés (un mois par an).

**Par ailleurs, il est nécessaire de remédier à la baisse de qualité des concours, notamment depuis 1977. Ainsi, en 1978, le jury a préféré ne pas pourvoir 36 places sur les 210 qui étaient offertes.**

Selon le rapport du président du jury, cette baisse du niveau se manifeste particulièrement, mais pas exclusivement, en matière de culture générale tant à l'écrit qu'à l'oral. (Cf. annexe. — Extraits du rapport du président des jurys du concours de 1978.)

Ce problème a fait l'objet récemment d'une étude de MM. Abaède et Polisse, maîtres de conférences à l'École. Au titre des causes, ils citent la modification des études secondaires et supérieures qui consacrent moins de place qu'autrefois à la culture générale, historique et d'une manière générale à la qualité de l'expression écrite, la très grande diversité des préparations d'un institut d'études judiciaires à l'autre, la baisse de niveau des étudiants en droit, le fait que l'E.N.M. n'attire pas les étudiants les plus brillants des disciplines juridiques, les plus dynamiques et les plus ambitieux.

Tout en reconnaissant l'utilité de faire une plus grande publicité en faveur de l'École, comme le fait d'ailleurs depuis quelque temps la Chancellerie, ils mettent en lumière que l'augmentation quantitative des candidats ne peut suffire en elle-même à réaliser une amélioration qualitative.

Dès lors, ils proposent une « diversification du recrutement des auditeurs de justice » tant en ce qui concerne l'origine socio-pro-

fessionnelle que les formations d'origine, « améliorer les incitations financières des auditeurs de justice et mieux faire connaître la situation financière réelle des magistrats pour enterrer définitivement la fausse idée du magistrat mal payé », redéfinir les « cibles publicitaires » pour attirer des étudiants brillants même s'ils sont très jeunes ou non licenciés en droit, faire en sorte que l'entrée dans les instituts d'études judiciaires se fasse plus tôt en même temps que ceux-ci seraient mieux répartis du point de vue géographique et qu'ils bénéficieraient, dans leurs travaux, d'une collaboration de l'E.N.M., etc.

#### **D. — LES SECRÉTAIRES-GREFFIERS ET AGENTS DES GREFFES**

De 1975 à 1979 les effectifs des fonctionnaires et agents (toutes catégories) en fonctions dans les greffes sont passés de 10.370 à 13.798 (soit + 33 %) en ce qui concerne les effectifs budgétaires et de 10.319 à 13.178 (soit + 27,7 %) en effectifs réels.

En 1976, le Garde des Sceaux avait annoncé un plan de création de 5.000 fonctionnaires en cinq ans. Quatre ans après, soit donc de 1976 à 1979, 3.250 ont été créés et il en est prévu 199 en 1980, outre les 1.466 emplois destinés aux secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes.

#### **E. — L'ENTRETIEN ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS**

Les dépenses de gros entretien et de fonctionnement des bâtiments judiciaires sont à la charge de leurs propriétaires.

C'est ainsi que sont à la charge de l'Etat les bâtiments de la Cour de cassation et de la Cour de sûreté de l'Etat, des cours d'appel, ainsi que ceux des juridictions d'Alsace-Lorraine et des territoires d'outre-mer.

Si on met à part le cas de l'Alsace-Lorraine, la charge de l'entretien des tribunaux de grande instance incombe aux départements, celle des tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes aux communes.

En 1977, la responsabilité de l'entretien des bâtiments civils judiciaires ayant été transférée du ministère de la Culture et de l'Environnement au ministère de la Justice, il a été créé, pour ces dépenses, un chapitre nouveau 35-11 « Services judiciaires-Entretien des bâtiments ». Le montant des crédits qui y sont inscrits s'élèvera

à 5,05 millions de francs en 1980, soit une progression de 35,3 % par rapport à 1979.

Parallèlement, les collectivités locales continuent à assumer les frais de fonctionnement des tribunaux de grande instance et d'instance, des cours d'assises (métropole, sauf Alsace-Lorraine et départements d'outre-mer) et des tribunaux de commerce, et les dépenses à caractère immobilier (gros entretien), puisqu'elles sont propriétaires des bâtiments.

L'article 51 du projet de loi sur le développement des responsabilités locales prévoit la prise en charge par l'Etat des « dépenses de fonctionnement de matériel et d'équipement » qui incombaient antérieurement aux communes et aux départements. Sur la base d'une enquête réalisée à partir des comptes administratifs départementaux de 1977, le coût du transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance et des cours d'assises peut être estimé à 350 millions de francs environ.

Ce montant est exclusif des dépenses d'investissement immobilier (grosses réparations, aménagement et équipement des bâtiments judiciaires, acquisitions foncières et immobilières).

Pour 1980, on note une diminution de 11 % des dotations d'équipement en autorisations de programme qui s'élèvent à 108,2 millions de francs contre 115,3 millions en 1979. Les crédits de paiement progressent, quant à eux, de 18 %.

Cette réduction des autorisations de programme affecte en réalité le titre V « Investissements effectués par l'Etat ».

En revanche, le titre VI « Subventions d'équipement aux collectivités locales » augmente de 49 % par rapport à l'année précédente et représente 748 millions de francs contre 48,6 % en 1979.

#### *Ont été entrepris en 1979 :*

— La poursuite des travaux de réaménagement de la cour d'appel de Versailles et de la cour d'appel de Paris, l'achèvement du transfert du palais de justice de Paris, rue Ferrus, la réparation des dommages causés aux cours d'appel d'Angers (incendie du 14 janvier 1979) et de Paris (attentat du 24 mai 1979).

Ces derniers travaux, imprévus, ont retardé la réalisation de la nouvelle cour d'appel de Reims, qui devrait cependant pouvoir être engagée d'ici la fin de 1979.

De même ont été acquis les terrains des nouveaux palais de justice de Lyon et Marseille, la mise à l'étude des cités judiciaires de Draguignan et Villefranche-sur-Saône et du nouveau tribunal de Riom.

*Les opérations qu'il est prévu d'entreprendre en 1989 sont les suivantes :*

- la réalisation des cités judiciaires de Draguignan et Villefranche-sur-Saône ;
- l'extension des palais de justice de Pau, Dinan, Chalon-sur-Saône ;
- le relogement des juridictions locales de Chalon-sur-Saône ;
- l'extension des cours d'appel de Nancy et Nîmes ;
- la modernisation d'autres cours.



En conclusion de ce chapitre, on peut écrire que le problème des magistrats demeure grave, tant au niveau des effectifs qui fait que le service public de la Justice ne peut être assuré de manière satisfaisante, qu'en ce qui concerne le déséquilibre du corps.

**D'ici à cinq ans, la France aura le corps de magistrats le plus jeune du monde.** Si, en soi, une telle caractéristique n'est pas dommageable, il importe d'éviter qu'il y ait deux justices : celle des juges de quarante-cinq - cinquante-cinq ans d'une part, celle des vingt-cinq-trente-cinq ans d'autre part.

Le recrutement latéral à des postes et des tranches d'âge actuellement non pourvus ou insuffisamment représentés est donc une nécessité. Il faut en prendre conscience, mais également s'assurer que les personnes ainsi recrutées présentent toutes les catégories de compétence nécessaires, en même temps que soit préservée l'indépendance de l'autorité judiciaire.

## CHAPITRE IV

### LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

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

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

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

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

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

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

Au-delà de ces actions nécessaires, il y a lieu de mettre un accent spécial sur un certain nombre d'aspects de la politique pénitentiaire. Ces différents problèmes ont certes fait l'objet des préoccupations des pouvoirs publics ; mais un effort considérable est requis

dans ces divers domaines, si l'on veut modifier certaines situations défavorables. Il s'agit essentiellement :

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

### A. — LA POPULATION PÉNALE

Au 1<sup>er</sup> janvier 1979, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de la métropole et des départements et territoires d'outre-mer, 34.581 détenus étaient incarcérés.

La population pénale totale était au 1<sup>er</sup> janvier 1978 de 33.485 détenus. L'augmentation de cette population a donc été, en une année, de 3,27 %.

Le tableau ci-après établit une répartition par sexe et catégorie de la population pénale métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année depuis 1974.

	Hommes		Femmes		Total
	Prévenus	Condamnés (1)	Prévenues	Condamnées (1)	
1 <sup>er</sup> janvier 1974 .....	11.599	14.790	422	289	27.100
1 <sup>er</sup> janvier 1975 .....	12.435	12.893	454	250	26.032
1 <sup>er</sup> janvier 1976 .....	12.396	16.363	429	294	29.482
1 <sup>er</sup> janvier 1977 .....	12.569	17.091	496	355	30.511
1 <sup>er</sup> janvier 1978 .....	11.575	19.714	514	456	32.259
1 <sup>er</sup> janvier 1979 .....	11.805	20.329	524	457	33.315

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

La lecture du tableau qui précède permet de faire deux observations :

- au cours des cinq dernières années, la population pénale totale a augmenté de 6.215 personnes (4,6 % en moyenne chaque année) ;

— la population pénale féminine (981 détenues), qui représente environ 3 % de la population pénale totale, a vu ses effectifs augmenter de 38 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974.

RÉPARTITION DES CONDAMNÉS PAR SEXE ET AGE  
AU 1<sup>er</sup> JANVIER 1979

(Métropole.)

	Hommes		Femmes		Total Pourcentage
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	
Moins de 18 ans .....	196	1	1	>	0,01
De 18 à 25 ans .....	6.215	33,8	87	22	33,6
De 25 à 30 ans .....	4.448	24,2	83	21	24,1
De 30 à 50 ans .....	6.617	36	178	45,1	35,4
Plus de 50 ans .....	877	4,7	45	11,4	4,9
Total .....	18.353		394		

Ce second tableau nous indique combien la moyenne d'âge des condamnés est faible : 59 % ont moins de trente ans.

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

1° En 1977, dans la région parisienne, au moment de l'arrestation, 35 % des détenus étaient sans profession.

La moitié de ceux qui exerçaient une profession étaient ouvriers (52 %), 18 % étaient employés, 10 % patrons du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, 10 % faisaient partie du personnel de service et 0,4 % appartenaient à une profession libérale ou étaient cadres supérieurs.

2° En ce qui concerne les ressources, quatre niveaux de rémunération montrent des différences sensibles entre les détenus et la population libre. En effet, 42 % des détenus (pour 34 % de la population française) percevaient, en 1976, moins de 2.000 F par mois. Par contre, 13,5 % des détenus se situent dans la tranche des 3.000 à 5.000 F au lieu de 21,5 % de la population française. Enfin, si 7 % des Français percevaient plus de 5.000 F par mois, 3,6 % seulement des détenus dépassent ce seuil.

3° Un détenu sur dix est illettré. La moitié des détenus ne sont titulaires d'aucun diplôme scolaire. Parmi les diplômés, 72 % ont réussi les épreuves du certificat d'études primaires, 16 % et 6 % sont titulaires du brevet et du baccalauréat.

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

En conclusion, on constate que l'évolution de la population pénale se caractérise depuis les cinq dernières années :

— *Par un accroissement constant du nombre des détenus* (métropole et outre-mer) qui est passé de 27.169 à 34.581 entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1979, soit une augmentation de plus de 27 %.

Le nombre des condamnés s'est accru de plus de 43 % et celui des prévenus de plus de 10 %. Il convient cependant d'observer que les effets de la loi d'amnistie du 16 juillet 1974 ont entraîné un abaissement important des effectifs enregistrés au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

— *Par un allongement de la durée des peines prononcées.*

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

Face à cette situation, si le projet de budget pour 1980 consacre un effort important à l'équipement pénitentiaire qui devrait permettre d'abaisser quelque peu, encore que de manière insuffisante, la surpopulation des établissements pénitentiaires, force est de constater que le projet de budget ne permettra pas en 1980 d'abaisser sensiblement le rapport entre le nombre de détenus et le personnel de surveillance.

## B. — LA CONDITION DU DÉTENU

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

### 1° LE TRAVAIL PÉNAL

L'année 1978 se caractérise par les éléments suivants :

— l'effectif des détenus au travail est en croissance faible mais régulière depuis 1976 ;

— le taux de chômage est relativement stable avec une légère tendance à la hausse ;

— la masse salariale est en constante et rapide progression.

Entre 1976 et 1978, 709 emplois ont été créés, soit une augmentation de près de 5 %.

Ce rythme marque une nette perte de vitesse par rapport à la croissance entre 1975 et 1976 (+ 1.732 emplois, soit + 13 %), correspondant au rattrapage des pertes d'emplois consécutives aux événements de 1974.

Le potentiel de travail est maintenant pratiquement complètement utilisé.

La répartition des emplois en 1978 était la suivante (moyenne de l'année) :

— R.I.E.P. ....	1.111
— Concessions ....	8.627
— Services généraux ....	4.397
— Formation professionnelle ....	476
— Semi-liberté ....	618
— Bâtiment ....	737
— Chantiers extérieurs ....	142
	<hr/>
Total .....	16.108
	<hr/> <hr/>

La masse salariale globale est passée de 72,5 millions de francs en 1976 à 118,5 millions de francs en 1978, soit une augmentation de près de 65 % :

— 50 % entre 1976 et 1977,

— 15 % entre 1977 et 1978.

Le ralentissement de la croissance constaté en 1978 est dû essentiellement à la stagnation du nombre d'emplois et à une politique de stabilisation des rémunérations élevées : en effet, les entreprises ne pouvant actuellement supporter une charge financière accrue menacent de se fournir dans les pays en voie de développement.

L'augmentation de la masse salariale a donc été générée principalement par la revalorisation des rémunérations les plus basses.

Le taux d'emploi dans les établissements pénitentiaires a maintenant pratiquement atteint son maximum eu égard à la capacité d'accueil (locaux de travail) et d'encadrement dont dispose actuellement l'administration pénitentiaire.

Toute création de poste de travail requiert donc des investissements nouveaux dans ces domaines.

Il importe que ceux-ci soient réalisés, le travail pénitentiaire constituant un élément essentiel de la politique de réinsertion sociale des détenus.

## 2° LES PERMISSIONS DE SORTIR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions législatives a provoqué une diminution sensible du nombre de permissions de sortir accordées mensuellement (— 13,6 % en moyenne), elle a également permis une régression très nette du taux des échecs enregistrés à l'occasion de ces permissions (de 3,08 % entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 1978, ce taux d'échec est passé à 2,16 % entre le 1<sup>er</sup> octobre 1978 et le 30 juin 1979).

Par ailleurs, sur les 9.256 permissions de sortir octroyées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1978, seulement 30 infractions (26 délits, 4 crimes dont 1 commis contre une personne) ont été commises, soit 0,32 %. Au cours des quatre dernières années, ce taux avait été en moyenne de 1,04 %.

Il semble donc qu'un *équilibre* ait été réalisé entre les deux buts poursuivis dans la nouvelle loi : accorder avec discernement la permission de sortir sans méconnaître le caractère de mesure d'individualisation qu'elle revêt.

*Il aurait été en effet regrettable que la loi de novembre 1978 aboutit à trop restreindre les permissions de sortir.*

Celles-ci apparaissent en effet comme un des moyens de réinsertion sociale du détenu. Par ailleurs, elles sont un facteur de calme dans la mesure où elles contribuent à réduire les tensions à l'intérieur des établissements et du fait qu'elles constituent une incitation pour les condamnés à une bonne conduite, ceux-ci sachant qu'il est tenu compte, dans leur octroi, de leur comportement.

### C. — LE PERSONNEL PÉNITENTIAIRE

Au titre du budget 1979, il est proposé la création de 529 emplois, soit 561 emplois avec ceux créés au titre des services communs extérieurs :

— dans le cadre du P.A.P. n° 16, 247 emplois, dont 163 surveillants et 34 éducateurs ;

— 300 emplois sont créés pour la mise en service du centre de jeunes détenus de Nantes.

Compte tenu de l'augmentation pénale, ces créations d'emplois ne sont pas suffisantes pour maintenir la proportion « agents détenus » au niveau atteint l'année précédente et *a fortiori* pour résorber le déficit de personnel de l'ordre de 5.000 unités nécessaires pour atteindre un rapport détenus-agents de 2 jugé souhaitable.

	Nombre de détenus	Nombre d'agents	Rapport nombre de détenus/ nombre d'agents
1 <sup>er</sup> janvier 1975 .....	26.039	9.908	2,62
1 <sup>er</sup> janvier 1976 .....	29.482	10.403	2,83
1 <sup>er</sup> janvier 1977 .....	30.507	10.662	2,86
1 <sup>er</sup> janvier 1978 .....	32.260	10.930	2,95
1 <sup>er</sup> janvier 1979 .....	34.581	11.110	3,12

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

	1975	1976	1977	1978	1979	Répartition des emplois créés pour 1980
Personnel de :						
— Direction .....	208	208	207	203	207	4
— Administration et intendance .....	634	879	944	968	1.011	60
— Technique .....	195	220	246	275	290	25
— Educatif et de probation .....	492	532	529	564	584	32
— Surveillance .....	9.335	9.835	10.070	10.289	10.486	397
Total .....	10.864	11.674	11.996	12.299	12.578	Autres : 43

\*  
\*\*

Même si un effort important a été fait dans le projet de budget pour 1980 en ce qui concerne le personnel pénitentiaire puisque les postes créés représentent une augmentation de 69,4 % par rapport à ceux créés en 1979, il ne suffit pas à enrayer la *dégradation* du rapport entre le nombre de détenus et l'ensemble des agents en fonctions dans les établissements pénitentiaires. *Outre les problèmes de sécurité, cette dégradation n'est pas sans avoir des conséquences sur la politique éducative et de réinsertion sociale.*

#### D. — L'ÉQUIPEMENT PÉNITENTIAIRE

L'effort amorcé dans ce domaine par le budget de 1979, se poursuit dans le projet de budget pour 1980.

Les autorisations de programme pour 1980 se montent en effet à 281,1 millions de francs, soit une progression de 61 % par rapport au budget de 1979, qui lui-même était en augmentation de 58,3 % par rapport à 1978.

Les crédits de paiement progressent quant à eux de 11,12 % en s'élevant à 202,3 millions de francs.

Cette progression, si elle est certes heureuse, n'est cependant pas excessive : beaucoup d'établissements sont encore dans un état de grande vétusté. Par ailleurs, l'augmentation de la population pénale (+ 27 % de 1975 à 1979) fait que le taux d'occupation des établissements pénitentiaires — notamment des maisons d'arrêt — est encore trop élevé.

**TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS  
PAR CATEGORIES DE RÉGIMES**

(Métropole et outre-mer.)

Etablissements	Nombre	Capacité théorique	Nombre de détenus	Taux d'occupation en pourcentage
Maisons d'arrêt .....	146	21.850	29.880	137
Centres de détention .....	14	4.379	3.945	90
Maisons centrales .....	9	2.738	3.125	114
Quartiers sécurité renforcée .....	7	240	67	28
Etablissements spécialisés .....		1.003	901	89,8
Centres semi-liberté .....	9	292	193	66

L'année 1979 a vu les réalisations suivantes :

Au titre des travaux neufs :

— l'achèvement de la maison d'arrêt des Yvelines (600 places), de la maison d'arrêt de Metz (520 places) et du centre de semi-liberté de Nantes ;

— la poursuite des travaux de construction de la maison d'arrêt de Nantes ;

— le lancement des opérations de la maison d'arrêt de Lorient (192 places), de la maison d'arrêt et du centre de détention de Draguignan (380 places).

Au titre des réhabilitations et améliorations :

— rénovation complète (en totalité ou par secteurs successifs) des maisons d'arrêt de Châlons-sur-Marne, la Santé et Saint-Nazaire ;

— divers autres travaux de rénovation et d'amélioration dans une trentaine d'établissements (transformation de dortoirs en cellules, réfection des installations sanitaires, électriques, médicales et de cuisine, réfection de parloirs, amélioration des conditions de sécurité, etc.).

Pour 1980, il est prévu :

— l'acquisition des terrains nécessaires à la construction des maisons centrales de Lannemezan (200 places) et Lyon (350 places), ainsi que de la maison d'arrêt de Perpignan (500 places) ;

— les études d'établissements nouveaux à Mont-de-Marsan (maison centrale de 200 places), Perpignan et Moulins (maison d'arrêt de 150 places) ;

— le lancement de deux opérations nouvelles : Moulins (maison centrale de 200 places) et Pontoise (maison d'arrêt et centre de détention : 630 places) ;

— divers autres travaux : agrandissement de la maison d'arrêt de Bordeaux, achèvement de la maison d'arrêt de Nantes, aménagement de deux centres de semi-liberté à Lille et Strasbourg, rénovation des maisons d'arrêt de Metz-Barre, Saint-Paul-Saint-Joseph à Lyon, etc.).

## CONCLUSION

Le projet de budget soumis à la Haute Assemblée porte la trace, comme le budget précédent, d'un effort indéniable.

Sans doute, la progression de ce budget, supérieure à celle du budget de l'Etat, doit-elle être appréciée en tenant compte des charges nouvelles induites par la réforme des conseils de prud'hommes. Néanmoins, la progression importante des dotations d'équipement affectées aux services pénitentiaires, ainsi que l'augmentation de leurs moyens de fonctionnement, l'effort consenti en faveur des services judiciaires, sont là pour témoigner de cette amélioration.

*Mais les besoins étaient immenses et ils le restent.* Outre l'éducation surveillée qui devra impérativement être enfin l'objet de la sollicitude des pouvoirs publics dans les années à venir, l'effort devra se poursuivre dans les prochains budgets si l'on veut que la Justice dispose des moyens nécessaires pour faire face à ses tâches qui vont elle-mêmes s'accroissant.

Par ailleurs, il semble que la politique d'emploi des personnels doive être repensée. Dès lors, il serait souhaitable que les propositions contenues dans ce rapport et tendant à décharger le plus possible les magistrats des tâches administratives pour qu'ils puissent se consacrer davantage à leur tâche propre, celle de rendre la justice, soient mises en œuvre dans le respect des personnels.

## EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 17 octobre 1979, votre commission des Finances a procédé à l'examen du budget de la Justice pour 1980.

Votre Rapporteur, après avoir signalé que ce projet de budget tenait compte, mais partiellement, des observations émises par votre Commission l'année dernière, a analysé les caractéristiques du projet :

— d'un montant de 5.492,18 millions de francs, il est en progression de 16,5 % par rapport à l'exercice précédent et représente pour la deuxième année consécutive plus de 1 % du budget de l'Etat ;

— les services judiciaires, les services pénitentiaires et l'administration centrale bénéficient de crédits augmentés respectivement de 19,8 %, 14 % et 17,4 % ;

— les services de l'éducation surveillée se caractérisent par une augmentation insuffisante de leurs dotations (+ 11,5 %). Entre autres, les dépenses d'équipement sont en régression.

**Il a souligné les graves conséquences que ne manquera pas d'avoir le défaut d'attention, une fois encore, portée aux services de l'éducation surveillée.**

Il a attiré l'attention de la Commission sur l'insuffisance en nombre des effectifs de magistrats, aggravée, en outre, par le déséquilibre de la pyramide des âges et le nombre important de départs à la retraite qui surviendront prochainement. Ainsi, au 1<sup>er</sup> août 1979, 112 postes de magistrats étaient vacants.

Par ailleurs, il s'est inquiété de la baisse de niveau des concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature.

Enfin, il a préconisé qu'une plus grande place soit faite au recrutement latéral, qui aurait, en outre, l'avantage d'éviter le blocage des carrières, ainsi que l'accès de fonctionnaires à un plus grand nombre de postes de responsabilité de l'administration centrale de la Chancellerie.

En conclusion de cet exposé, le Président Bonnefous a souligné que le problème des effectifs des magistrats était encore aggravé par la féminisation croissante du corps qui fait que les congés de maternité ne manquent pas d'avoir des incidences sur le bon fonctionnement de la justice.

M. Fourcade s'est interrogé sur les modalités de la collaboration entre les services publics et les services privés de l'éducation

surveillée. M. Lombard lui a répondu qu'en dépit de la procédure de l'agrément et des conventions, cette collaboration n'était pas satisfaisante.

M. Descours Desacres s'est interrogé sur les conditions de travail du personnel pénitentiaire. M. Lombard a signalé, en réponse à cette question, que si le problème du statut de ces personnels avait été réglé, en revanche, beaucoup restait à faire en ce qui concerne les conditions matérielles.

M. Jargot s'est associé aux paroles du Rapporteur s'agissant de l'insuffisance des crédits alloués à l'éducation surveillée. Il a déploré que le plafond de l'aide judiciaire n'ait pas été relevé. Enfin, compte tenu de ce que le budget de la Justice n'augmente que de 13,7 %, si on soustrait les crédits alloués pour faire face aux charges nouvelles entraînées par la réforme des conseils de prud'hommes, il a proposé le rejet du budget.

M. Marcellin a relevé que le problème des effectifs des magistrats participe de l'absence générale d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des agents de l'Etat.

Il a suggéré qu'une structure, du type du Commissariat général au Plan, soit mise en place auprès du Premier ministre pour élaborer cette politique, l'actuelle direction de la Fonction publique étant trop absorbée par les tâches de gestion courante.

**Votre commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits de la Justice.**

## ANNEXE

### EXTRAITS DU RAPPORT DU PRÉSIDENT DES JURYS DES CONCOURS D'ENTRÉE DE 1978 A L'E.N.M.

#### I. — DEUXIEME CONCOURS (Étudiants)

Sur ces 962 concurrents, 247 ont été déclarés admissibles ; 243 ont subi les épreuves orales ; 154 ont été admis.

Ainsi, en raison du *faible niveau des candidats*, 21 places affectées au premier concours n'ont pu être attribuées et, par suite, aucun report n'a été opéré.

Une comparaison avec les trois années précédentes fait apparaître les différences ci-après :

Année	1975	1976	1977	1978
Autorisés .....	1.284	1.479	1.615	1.506
Concurrents (candidats ayant participé aux quatre épreuves écrites) .	902	1.001	998	962
Admissibles .....	319	325	248	247
Admis .....	230	232	183	154

Les résultats du concours de cette année sont donc moins bons que ceux des années précédentes, alors pourtant que le jury n'a été plus exigeant ni dans le choix des sujets d'écrit, ni dans leur correction, ni au cours des épreuves orales. Ainsi qu'il sera indiqué dans la conclusion de ce rapport, c'est sur l'épreuve de culture générale, notamment à l'oral, que cette baisse du niveau s'est principalement manifestée.

En ce qui touche les moyennes exigées, celle de l'admissibilité a été abaissée de 160 (10) à 150 (9,37), afin de permettre à un plus grand nombre d'étudiants de tenter

—  
20            20

leurs chances à l'oral. En revanche, pour maintenir au concours son caractère honorable en évitant d'admettre des candidats manquant notablement de maturité ou manifestement inaptes aux fonctions judiciaires, le jury a dû fixer la limite d'admission à 338,50 points au moins, soit à la note de 10,25 sur 20.

#### ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ

##### 1° Culture générale (coefficient 5).

« *L'art dans la cité* » était un sujet suffisamment vaste pour que des étudiants, même non spécialement portés sur l'art et l'histoire des civilisations et des villes, puissent le traiter convenablement. Il avait été choisi pour rompre avec les thèmes habituels, philosophico-politiques ou paraprofessionnels et permettre d'apprécier l'ouverture d'esprit, la curiosité, le sens de l'observation et la sensibilité des candidats.

A part une dizaine de bonne copies, la plupart sont inférieures à 10 sur 20. Les notes très basses sont nombreuses... autant que les fautes de français et d'orthographe qui atteignent trop souvent la trentaine en cinq pages !

La moyenne des notes attribuées pour cette épreuve à l'ensemble des concurrents est : 8,80 (8 l'an dernier).

La moyenne des notes obtenues par les candidats admissibles est 9,93.

## 2° Droit civil (coefficient 4).

Le sujet posé : « *L'enfant naturel de la femme mariée* » réclamait des candidats moins de mémoire — ils disposaient du Code civil — que d'intelligence, de discernement et d'esprit de synthèse.

Or, beaucoup de copies traitent de l'enfant naturel en général (reconnaissance, recherche judiciaire de filiation et statut) et comportent par là même des développements hors sujet. Les candidats qui exposent le statut le font trop longuement, alors qu'il suffisait de mettre en relief les quelques différences existant à cet égard entre l'enfant de la femme et celui du mari. Les étudiants qui s'en sont tenus au sujet l'ont généralement exposé de manière partielle, omettant de nombreux points importants. Le plus souvent le plan est inexistant ou artificiel, le style médiocre, les idées exprimées de manière maladroite ou imprécise, les fautes d'orthographe nombreuses. Quelques candidats ont même, faute de connaissances juridiques élémentaires, envisagé la question sous son aspect exclusivement sociologique.

Cette épreuve a été particulièrement sélective. A côté de quelques bonnes copies, de bien plus nombreuses comportent des notes très faibles.

La moyenne des notes de droit civil attribuées à l'ensemble des concurrents est : 7,10 (7,50 l'an passé).

La moyenne des notes obtenues par les candidats admissibles est : 10,46.

## 3° Droit pénal (coefficient 4 - option).

Rappelons que 805 concurrents sur 962 avaient opté pour le droit pénal.

Le sujet proposé, « *L'infraction justifiée* », était très classique et constituait à vrai dire une question de cours.

Les candidats ont surtout traité de la légitime défense et spécialement de la défense des biens, question d'actualité s'il en est.

Alors que le niveau des connaissances a été, dans l'ensemble, assez satisfaisant (bien que peu de copies aient fait état de l'avant-projet de Code pénal), la présentation, comme les années précédentes, laisse à désirer : trop de copies ne comportent pas de plan, sont mal rédigées et contiennent des fautes d'orthographe.

La moyenne des notes attribuées à l'ensemble des concurrents est : 9,70 sur 20.

La moyenne des notes obtenues par les candidats admissibles est : 12,28.

## 4° Droit public interne (coefficient 4 - option).

Comme on l'observe chaque année, cette épreuve n'est choisie, de préférence au droit pénal, que par une minorité de candidats : 157 sur 962 cette année, contre 131 sur 998 l'an dernier et 168 sur 1.001 en 1976.

Le sujet était : « *L'initiative, la préparation et le vote des lois dans la Constitution de 1958.* »

Le texte de la Constitution avait été fourni ; les candidats ont su, en général, éviter de le paraphraser. Cependant, les travaux sont en général médiocres, en ce qui touche aussi bien les connaissances et l'organisation des idées que le style, la propriété des termes et l'orthographe.

60 % des copies sont au-dessous de la moyenne, 30 % l'atteignant ou la dépassant légèrement, 1 % seulement sont très bonnes.

Les notes définitives ayant été déterminées après que deux correcteurs, parfois trois, eurent apprécié chaque composition, les copies étant toujours anonymes, le jury a décidé que seraient soumis aux épreuves orales les candidats ayant obtenu 150 points au moins (limite de l'an passé : 144), ce qui représente 9,37 sur 20 comme moyenne des quatre épreuves écrites.

Chaque composition étant notée de 0 à 20 et la moyenne s'établissant, par le jeu des coefficients, à 160 points :

— 170 candidats ayant obtenu cette moyenne furent d'abord retenus comme admissibles,

— puis, 39 ayant un total de 159 à 155 et, enfin,

— 38 ayant un total de 154 à 150.

247 candidats — dont 77 « repêchés » au-dessous de la moyenne — ont donc été déclarés admissibles, soit à peu près 25,67 % des concurrents réels.

Sur ces 247 admissibles, 61 seulement ont obtenu un total égal ou supérieur à 180 points, ce qui constitue une proportion voisine du quart.

## II. — DEUXIÈME CONCOURS (Fonctionnaires)

Sur ces 74 candidats, 31 ont été déclarés admissibles et 20 ont été admis, dont une femme. En raison du faible niveau des concurrents, 15 places n'ont pu être pourvues.

Une comparaison avec les trois années précédentes fait apparaître les différences ci-après :

Année	1975	1976	1977	1978
Postes offerts .....	43	43	35	35
Concurrents .....	55	64	71	74
Admissibles .....	27	25	29	31
Admis .....	25	23	25	20

### CONCLUSION SUR LE SECOND CONCOURS

Le second concours ne paraît pas occuper une place suffisante dans le recrutement de l'E.N.M. Si les candidats s'y montrent, sauf exceptions, moins brillants que les meilleurs étudiants, il est également exceptionnel qu'ils atteignent le degré de faiblesse de nombre d'étudiants même admissibles. Leur désir de promotion professionnelle et une application marquée sont de meilleur aloi que l'amateurisme patent de nombreux licenciés ou « maîtres » en droit, pour qui la magistrature est loin d'être une vocation. Cette constatation est renforcée par la forte prépondérance masculine à ce second concours.

### CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LES DEUX CONCOURS

Au terme de ce rapport, nous estimons important d'attirer l'attention de l'E.N.M. sur la grande faiblesse, en « culture générale », de trop de candidats de chacun des deux concours. Exception faite de quelques travaux écrits et exposés oraux excellents, d'autant plus remarquables qu'ils étaient rares, le niveau moyen des prestations est resté bas.

L'absence inquiétante d'intérêt de trop de jeunes pour l'histoire, la philosophie et la littérature de leur pays met en cause à titre principal l'enseignement qui leur a été donné depuis 1968.

A l'humble et régulière étude de programmes précis a succédé la fantaisie la plus débridée, au nom de la créativité.

Il convient également de signaler l'indigence du vocabulaire, les fantaisies orthographiques et la difficulté de s'exprimer relevées dans de nombreuses copies. Les sondages effectués ont révélé, avec une remarquable constance, que la connaissance de la syntaxe l'emploi du mot juste et le choix de l'expression exacte étaient l'apanage de l'infime minorité de ceux qui ont été initiés au latin.

Cette constatation devrait faire réfléchir et réagir les auteurs des programmes. Il serait bon que le conseil d'administration de l'E.N.M. attire l'attention de M. le Garde des Sceaux sur les constatations ainsi faites au sujet du niveau de culture des candidats, pour lui permettre d'en conférer, s'il le juge utile, avec M. le ministre de l'Education.