

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 22), 2991 (tomes I et II) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 18) (1985-1986).

Lois de finances. — Education surveillée - Justice - Magistrats - Régime pénitentiaire - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
I. - L'administration centrale et les services communs, le Conseil d'Etat et la commission nationale de l'informatique et des libertés	9
A. - L'administration centrale et les services communs	9
1. Les moyens budgétaires	9
2. Les créations d'emplois	9
2.1. Bilan des créations d'emplois depuis 1981	9
2.2. Les créations d'emplois prévues pour 1986	10
3. Les « missions communes » de la Chancellerie	11
3.1. L'application des réformes législatives et actions de modernisation ...	11
3.2. Bilan de la politique informatique	11
B. - Le Conseil d'Etat	12
1. Les moyens budgétaires et leurs fonctions	12
2. L'institution de trois nouvelles « chambres » à côté de la section du contentieux	13
C. - La commission nationale de l'informatique et des libertés	14
II. - Les services judiciaires	15
A. - Les moyens des juridictions	15
1. Les personnels des services judiciaires	15
1.1. Les emplois dans le projet de budget 1986	15
1.2. La résorption des postes vacants	16
1.3. Le recrutement des magistrats	16
1.4. Bilan des emplois créés dans les services judiciaires ...	17
1.5. Le travail à temps partiel et le personnel temporaire ...	17
1.6. L'achèvement de la budgétisation de l'indemnité de copie de pièces pénales	18
2. La situation des auxiliaires de justice	18
3. Les moyens matériels des juridictions	19
3.1. L'équipement des services judiciaires	19
3.2. L'informatique et la bureautique	20
4. La « carte judiciaire » des juridictions	22
B. - Le fonctionnement des juridictions	22
1. L'amélioration de la gestion des cours et tribunaux	22
1.1. Réforme des méthodes de travail dans les juridictions	22
1.2. L'amélioration de l'organisation des greffes	23
2. Une solution à la crise du contentieux	24
2.1. Les contentieux civil et pénal	24
2.2. Le contentieux social	26
3. Le transfert à l'Etat des charges financières des juridictions	27

	Pages
C. – La politique de solidarité du ministère de la justice	28
1. L'amélioration de l'accès à la justice	28
1.1. L'aide judiciaire	28
1.2. L'indemnisation des commissions d'office	29
1.3. Un meilleur accueil des justiciables	29
2. La solidarité à l'égard des victimes d'infractions	29
III. – L'administration pénitentiaire	31
A. – La surpopulation pénale et la situation dans les prisons	31
B. – Les efforts pour réduire le surpeuplement pénal	34
C. – L'humanisation des prisons	38
1. Le régime de détention des mineurs	38
2. Le travail	38
3. Les activités socio-éducatives et culturelles	38
4. La santé et l'hygiène	39
D. – La réinsertion sociale des détenus et la prévention de la récidive	39
1. La préparation de la sortie de prison	39
2. Au moment de la sortie de prison	39
3. L'aide matérielle au moment de la libération	40
4. La discipline	41
5. Le maintien des liens familiaux	41
E. – La situation des personnels	41
1. L'intégration de l'indemnité de sujétion spéciale dans les pensions de retraite	41
2. La création d'emplois	42
3. Le logement et les conditions de travail	42
IV. – L'éducation surveillée	43
A. – Les faiblesses du budget de l'éducation surveillée	43
1. Les suppressions d'emplois	43
2. Les besoins supplémentaires nés de la décentralisation	44
3. L'insuffisance des crédits du parc automobile ou de frais de déplacement	45
B. – Les points positifs du budget	45
1. Un renforcement de l'encadrement	45
2. Les crédits de la prise en charge des mineurs	45
3. Le renforcement des équipements	48
4. Les expériences menées par l'éducation surveillée	48
4.1. Création d'entreprises intermédiaires	48
4.2. L'accès aux activités sportives	49
4.3. La politique de l'éducation surveillée en matière de toxicomanie	49
4.4. L'accueil d'urgence	50
4.5. La prévention de la délinquance	50
4.6. Les relations avec les missions locales pour l'emploi	51
4.7. L'application des peines de substitution	52
4.8. La participation de l'éducation surveillée aux opérations de l'été	52

MESDAMES, MESSIEURS,

Il convient, tout d'abord, de souligner que le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 témoigne du **rang prioritaire** occupé par ce département dans un contexte budgétaire général caractérisé par la rigueur du point de vue tant des créations d'emplois que des opérations d'équipement.

Si les dépenses civiles de l'Etat connaissent, en effet, une progression moyenne de 3,6 %, le budget de la justice, pour sa part, devrait bénéficier d'une **croissance globale de 8,82 %** : (les crédits de paiement - dépenses ordinaires et dépenses en capital - inscrits s'élevant à 12,125 milliards de francs).

L'effort prioritaire en faveur de la justice est ainsi maintenu et même renforcé puisque le projet de budget pour 1985, rappelons-le, prévoyait une progression de 8,1 %.

• Avec un montant de 851,38 millions de francs en **autorisations de programme**, les crédits d'équipement proposés pour 1986 connaissent une **progression assez exceptionnelle de 50,35 %** par rapport à l'année dernière : on rappellera que, dans le même temps, les dépenses en capital de l'ensemble des services de l'Etat diminuent en moyenne d'environ 29 %.

On signalera toutefois, d'ores et déjà, que c'est **l'administration pénitentiaire** qui sera la grande bénéficiaire des autorisations de programme et aussi d'ailleurs des créations d'emplois nouveaux.

Sur les 851,38 millions de francs d'autorisations de programme, l'administration pénitentiaire recueillera ainsi 688,29 millions de francs tandis que les services judiciaires se contenteront de 105,2 millions de francs, l'éducation surveillée de 35,1 millions de francs, l'administration centrale de 16,6 millions de francs.

La progression des autorisations de programme en faveur de l'administration pénitentiaire devrait ainsi atteindre + 83,2 % tandis que l'ensemble des autres secteurs de la Chancellerie, à l'exception de la recherche, connaîtront une réduction en pourcentage de :

- 15 % pour l'éducation surveillée ;
- 14,4 % pour les services judiciaires ;
- 14,8 % pour l'administration centrale.

• Le projet de budget prévoit, d'autre part, une création de 422 emplois nouveaux, ce qui, dans le contexte financier rappelé plus haut, constitue un élément incontestablement positif.

Il faut cependant relever que sur cet effectif, 339 postes seront destinés à l'administration pénitentiaire.

*
* *

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 se présente comme **placé sous le signe de la continuité**. Ses auteurs soulignent qu'ils entendent poursuivre deux grandes actions prioritaires : **la modernisation de la justice et l'humanisation des conditions de détention**.

a) En ce qui concerne la **modernisation de la justice**, la politique budgétaire s'articule autour de trois orientations principales :

- une meilleure maîtrise des flux judiciaires ;
- l'informatisation des juridictions ;
- l'amélioration de la gestion des cours et tribunaux.

a.1) Sur le premier point, la politique de la Chancellerie tend à réorienter les flux judiciaires avec pour objectif, une véritable maîtrise des contentieux : la croissance continue de ceux-ci constitue toujours, malgré certaines évolutions nouvelles, un grave sujet de préoccupation.

Quatre mesures, seulement, seront évoquées dans ce bref exposé général : le développement de la conciliation par l'institution des suppléants aux juges d'instance (il est prévu, à cet égard un crédit de 2,5 millions de francs), la procédure législative nouvelle prévue par la loi du 5 juillet 1985 tendant à accélérer l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, la simplification de la procédure d'amende contraventionnelle, enfin, la contraventionnalisation d'un certain nombre de délits (ces deux dernières mesures, rappelons-le, figurent dans le projet de loi sur l'allégement des procédures pénales).

Par ailleurs, il est envisagé de **dépénaliser un certain nombre de contentieux** qui pourraient être traités, d'une manière plus simple et plus rapide, par la voie administrative.

a.2) S'agissant de **l'informatisation des juridictions**, les crédits prévus, à cet effet, dans le projet de budget pour 1986 progresseront de 21,7 % par rapport à 1985 : ils devraient atteindre ainsi 117 millions de francs. A l'issue de la période quadriennale (1984-1988) du second « schéma directeur de

l'informatique», la justice française devrait très vraisemblablement être l'une des plus « informatisées » d'Europe. Rappelons que d'ores et déjà, nos juridictions sont équipées de 300 machines de traitement de texte, 80 micro-ordinateurs, 200 mini-ordinateurs, 2 nouveaux bureaux d'ordre pénal dans la région parisienne et 110 terminaux de consultation juridique.

En 1986, la Chancellerie devrait mettre en place un bureau d'ordre pénal à la Cour de cassation et dans un tribunal de grande instance de la région parisienne, 11 nouveaux mini-ordinateurs, 75 à 100 micro-ordinateurs et 40 terminaux de consultation juridique.

Par rapport à 1981, l'effort accompli en matière d'informatisation des services judiciaires se sera traduit par une progression des crédits de **153 %**.

a.3) En ce qui concerne **l'amélioration de la gestion des juridictions**, la Chancellerie peut revendiquer deux succès incontestables :

- **la résorption du taux de vacance des emplois de magistrats** et de fonctionnaires. On passera, du 1^{er} juillet 1981 au 31 décembre 1985, de 446 à 50 postes vacants de magistrats (le taux de vacance a ainsi été ramené de 8 % à 0,84 %) ;

- les emplois vacants de fonctionnaires sont, quant à eux, passés de 933 en 1981 à 89 en 1985, soit une réduction des taux de 5,68 % à 0,54 %.

Le ministère de la justice peut aujourd'hui se féliciter de connaître un des taux de vacance de postes les plus bas de la fonction publique française.

- S'agissant des résultats des très nombreuses mesures prises dès 1983 pour améliorer **les méthodes de travail** des cours et tribunaux, un chiffre est à cet égard significatif : c'est celui du délai moyen de traitement des affaires portées devant les juridictions. A cet égard, on a assisté, à partir de 1983, devant les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, à un infléchissement des tendances. Devant les cours d'appel, la durée moyenne de traitement d'une affaire est ainsi passée de 20,5 à 18,5 mois de 1982 à 1984 ; devant les tribunaux de grande instance, la durée moyenne de traitement est passée, entre les mêmes dates, de 13,7 à 12,1 mois.

b) En ce qui concerne le deuxième grand objectif de la Chancellerie, l'humanisation des conditions de détention, rappelons que nous avons, dans ce domaine, accumulé un retard assez considérable. Un effort prioritaire poursuivi avec constance

devrait, dans quelques années, aligner notre pays sur ses voisins quant à la part de ressources publiques consacrées à **l'administration pénitentiaire**.

Les autorisations de programme, en augmentation – nous l'avons vu – de 84 % par rapport à 1985 devraient permettre la mise en chantier de 1.080 places dans de nouveaux établissements et de 250 places dans des établissements étendus ou rénovés ainsi que le lancement d'un certain nombre d'opérations nouvelles. La Chancellerie estime que de 1981 à 1987 le nombre de places dans les établissements pénitentiaires devrait s'être accru de 4.751.

- S'agissant des **créations d'emplois** dans l'administration pénitentiaire, on rappellera qu'il fut créé, en 1981 : 600 emplois nouveaux, en 1982 : 783, en 1983 : 200, en 1984 : 383, en 1985 : 343.

Le projet de budget pour 1986 prévoit, pour sa part, 399 nouveaux emplois.

Ces emplois nouveaux concerneront, pour l'essentiel, le **personnel de surveillance** mais aussi le renforcement du **dispositif de santé** et le développement du **travail pénal**.

On relèvera qu'une revendication ancienne des personnels pénitentiaires s'est vue donner satisfaction puisqu'il est prévu **d'intégrer dans le calcul des pensions de retraite de ces personnels, leur prime de sujétion spéciale**.

On insistera enfin sur la poursuite des efforts dans le domaine des logements, des locaux à usage collectif ainsi que de la formation des personnels pénitentiaires.

A côté des deux grandes priorités que constituent la modernisation des services judiciaires et l'humanisation des conditions de détention, les autres secteurs pourront peut-être apparaître à certains comme **quelque peu délaissés**.

Il en est ainsi de **l'éducation surveillée**, même s'il convient de noter une certaine poursuite de l'effort au niveau du renforcement des moyens de ces services : on observe ainsi la création de 40 emplois de sous-directeurs et une augmentation de 28 % des crédits affectés à l'entretien du patrimoine immobilier de cette administration.

- 10 emplois nouveaux qui devraient permettre de mettre en œuvre la peine de travail d'intérêt général sont, d'autre part, créés en faveur du « **milieu ouvert** ».

Le **contrôle judiciaire** bénéficiera, quant à lui, d'un crédit de 1,25 millions de francs.

Au total, l'ensemble des crédits consacrés par l'administration pénitentiaire à des actions de **réinsertion sociale** de délinquants ou d'anciens délinquants devrait s'élever à 15 millions de francs en 1986.

- S'agissant de la politique de solidarité à l'égard des victimes, il convient de souligner que, de 1983 à 1986, les crédits inscrits à cet effet seront passés de 1 million à 5,5 millions de francs.

- En ce qui concerne l'**aide judiciaire**, son plafond sera relevé de 5 % en 1986 : il s'établira ainsi à 5.250 F pour l'aide judiciaire partielle et 3.465 F pour l'aide judiciaire totale.

Dans cette brève introduction, votre rapporteur ne serait pas complet s'il n'évoquait pas **un certain nombre de mesures importantes** prévues par le présent projet de budget :

- la budgétisation complète de l'indemnité de copie de pièces pénales ;

- la création de 98 postes budgétaires de magistrats chargés de l'**application des peines** : ces créations s'effectueront par transformation d'emplois ;

- l'inscription de crédits devant permettre la mise en œuvre de la loi portant réforme des professions judiciaires et mandataires-liquidateurs.

Au regard des contraintes actuelles, le présent projet de budget peut ainsi apparaître « globalement » comme un « bon budget ». Peu à peu, la Chancellerie comble un retard en obtenant la progression, lente mais continue, de sa part dans le budget général de l'Etat.

Ainsi la part du budget de la justice dans le budget général sera passée, de 1981 à 1986, de 1,04 % à 1,18 %, ce qui est certes insuffisant mais néanmoins encourageant.

Il apparaît, d'autre part, que les deux priorités que sont la **modernisation de la « machine judiciaire »** et le renforcement des moyens de notre **administration pénitentiaire** demeureront les orientations fondamentales des années à venir.

Dans un souci de cohérence avec les autres positions adoptées sur le projet de loi de finances pour 1986, la majorité de la commission des lois a, cependant, émis un avis défavorable sur le projet de budget de la Chancellerie.

I. - L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS, LE CONSEIL D'ETAT ET LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

A. - L'administration centrale et les services communs.

1. *Les moyens budgétaires.*

• L'administration centrale et les services communs du ministère de la justice se verront alloués, en 1986, des moyens de fonctionnement stabilisés par rapport à ceux qui lui furent dispensés en 1985 (1.875,93 M.F. contre 1.656,58 M.F.).

Les dépenses en capital régresseront en revanche en passant, s'agissant des crédits de paiement, de 17,38 millions de francs à 11,47 millions et, s'agissant des autorisations de programme, de 19,5 millions de francs à 16,6 millions de francs.

2. *Les créations d'emplois.*

2.1. *Bilan des créations d'emplois depuis 1981.*

• En ce qui concerne les créations d'emplois, effectuées depuis quatre ans, dans l'administration centrale et dans les services communs de la Chancellerie, on peut dresser le bilan suivant :

- L'administration centrale a vu tout d'abord ses effectifs renforcés de **quinze emplois nouveaux** par la loi de finances rectificative du 3 août 1981.

- En 1982, 102 emplois nouveaux ont permis la mise en fonctionnement du nouveau casier judiciaire national de Nantes ; par ailleurs, 44 emplois nouveaux ont renforcé les effectifs dans les secteurs suivants :

- la fonction informatique (16 emplois);
- les services statistiques (16 emplois);
- l'équipement des services communs (3 emplois);
- l'amélioration de la gestion (9 emplois).

Au total, compte tenu des transformations d'emplois, l'administration centrale et les services communs ont bénéficié, en 1982, de 132 créations nettes d'emplois.

- L'effort au niveau des effectifs s'est poursuivi en 1983 puisque l'administration centrale a profité alors de la création de 191 nouveaux emplois : parmi ceux-ci 163 ont contribué à la mise en service définitive du casier judiciaire de Nantes.

On observera qu'un certain nombre d'emplois ont été, au demeurant, supprimés dans les greffes des juridictions en corrélation avec la décharge de travail consécutive à la mise en place du casier judiciaire national :

- en 1984, on a enregistré la création de 25 emplois nouveaux ;

- en 1985, quatre emplois de gendarmes ont été créés afin d'assurer la sécurité du casier judiciaire national de Nantes ; toutefois, compte tenu des transformations d'emploi, l'administration centrale a enregistré une diminution nette de un emploi.

2.2. Les créations d'emplois prévues pour 1986.

• Pour 1986, le projet de loi de finances propose la création de 32 nouveaux emplois pour l'administration centrale et les services communs. Toutefois, à cette création, fait écho, dans le cadre de la politique de redéploiement des effectifs, la suppression de vingt emplois (onze suppressions sont dues à la disparition du service régional pour l'administration de la justice).

Les 32 emplois nouveaux seront utilisés de la manière suivante :

- amélioration de l'encadrement sanitaire et social du milieu fermé (5 assistantes sociales et 15 infirmiers qui viendront notamment renforcer les effectifs de l'hôpital de Fresnes);

- développement des peines de travail d'intérêt général (6 assistantes sociales);

- mise en œuvre du programme d'équipement pénitentiaire par le renforcement des effectifs de la sous-direction chargée de cette mission (2 emplois).

3. Les « missions communes » de la Chancellerie.

3.1. L'application des réformes législatives et actions de modernisation.

En dehors de ces créations d'emploi, les crédits alloués à l'administration centrale et aux services communs permettront :

– la mise en œuvre de la loi du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise et de la loi du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice ;

– le développement d'un certain nombre d'études dites « d'impact » (il s'agit d'analyser les résultats de certaines actions de modernisation) ;

– enfin et surtout, l'application du second schéma directeur de l'informatique : à cet égard, le projet de loi de finances prévoit un crédit de 18,8 millions de francs.

3.2. Bilan de la politique informatique.

• Votre rapporteur n'estime pas inutile, à cet instant, de présenter **quelques observations** sur le **développement de la politique informatique de la Chancellerie**.

Préoccupation tardive, le recours à l'informatique a, dès l'abord, montré la difficulté de concilier une technologie qui implique standardisation et automaticité, et la fonction juridictionnelle qui s'exerce traditionnellement d'une manière individualisée et décentralisée.

Il a cependant paru évident, dès le départ, (cette position fut soulignée par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) que la décision judiciaire ne pourrait jamais se fonder sur un **profil type** défini par un traitement automatisé.

En revanche, l'informatique a très vite montré ses multiples avantages en ce qui concerne la gestion des fichiers et des registres, les recherches d'informations sur les personnes (extraits de casier judiciaire) et l'état des affaires (bureaux d'ordre pénaux), la surveillance des délais des différentes procédures (expertises, mises en état), ou encore l'édition automatique d'un certain nombre de pièces.

La politique d'informatique a ainsi enregistré trois incontestables succès :

- la mise en place du casier judiciaire national de Nantes qui a très notablement allégé la charge des greffes des tribunaux de grande instance et diminué les délais d'expédition des extraits de casier ;

- la mise en place de bureaux d'ordre pénaux dans les tribunaux de la région parisienne ;

- la gestion automatisée des ordonnances pénales pour le tribunal de police de Paris et les tribunaux d'instance des départements périphériques.

L'utilisation de l'informatique a ici conditionné le succès de la procédure simplifiée de traitement des contraventions.

A côté des « réussites » de l'informatique centralisée, lourde et parisienne, l'introduction d'une informatique légère (ayant notamment pour objectif la gestion de la procédure correctionnelle) dans les juridictions de province a été plus décevante.

Il conviendra sans doute à l'avenir d'améliorer la formation des personnels chargés d'utiliser les matériels tout en prenant mieux en compte les besoins réels des utilisateurs.

B. - Le Conseil d'Etat.

1. *Les moyens budgétaires et leurs fonctions.*

• Le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 prévoit, pour le Conseil d'Etat des crédits de paiement (services votés plus mesures nouvelles) d'un montant de 2,16 millions de francs, soit une réduction de 43 % par rapport à 1985 (les crédits de paiement s'élevaient alors à 3,79 millions).

Les autorisations de programmes connaissent elles-aussi une sensible réduction puisqu'elles passent de 3,6 millions de francs à 2,6 millions de francs, soit une réduction de 27,7 %.

Les moyens matériels mis à la disposition du Conseil d'Etat en 1986 devraient avoir plusieurs utilisations :

- l'aménagement des locaux cédés, au sein du Palais Royal par le ministère de la culture ;

- l'informatisation de la gestion de l'instruction des dossiers et de l'édition des décisions par l'introduction de deux systèmes informatiques portant le nom de Cagase et Euterpe. Il est prévu, à cet égard, un crédit de 2,38 millions de francs.

Si aucune création d'emplois n'est prévue pour 1986, on rappellera que le budget pour 1982 avait créé, à titre provisoire, 20 emplois de « référendaires » ; ceux-ci ont été pourvus par des administrateurs civils détachés effectuant leur mobilité réglementaire ; en 1985, 5 de ces emplois ont été maintenus (pourvus par des administrateurs civils mis à disposition).

2. L'institution de trois nouvelles « chambres » à côté de la section du contentieux.

• La Chancellerie met, d'autre part, actuellement au point un projet législatif qui tendrait à créer **trois nouvelles chambres**, composées de membres du Conseil d'Etat et de membres du corps des tribunaux administratifs, qui connaîtraient des appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs pour un certain nombre de litiges individuels :

- marchés et dommages en matière de travaux publics ;
- situation des agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;
- litiges individuels relatifs aux impôts, taxes et redevances.

Les initiateurs de ce projet estiment que le Conseil d'Etat, renforcé par ces nouvelles formations, devrait pouvoir juger, dès 1989, quelques 10.000 affaires par an. D'ores et déjà, le projet de budget pour 1986 prévoit, à cette fin, au titre des crédits dévolus au ministère de l'intérieur et de la décentralisation, la création de 19 emplois nouveaux dans le corps des tribunaux administratifs.

Une réforme dans ce domaine apparaît d'autant plus nécessaire que la « crise du contentieux » demeure extrêmement préoccupante. Au mois de juillet 1985, le nombre des affaires restant à juger s'élevait à environ 21.600 ; le délai moyen de jugement demeure supérieur à trois ans.

Il ne semble donc pas que les réformes procédurales intervenues en 1980, 1981 et 1984 (décrets n^{os} 84-818 et 84-819 du 29 août 1984) dont l'objet était l'accélération de l'instruction et du jugement des affaires simples, soient parvenues à régulariser durablement le flux des recours.

C. - La commission nationale de l'informatique et des libertés.

La C.N.I.L. supporte elle aussi les rigueurs budgétaires. Les crédits de fonctionnement pour 1986 s'élèvent à 13.301.105 F dont 398.417 F de mesures nouvelles, soit 2,82 % de l'ensemble. Pour l'essentiel, il s'agit de régulariser un certain nombre de rémunérations.

Malgré la stabilisation de ces moyens budgétaires, la commission nationale de l'informatique et des libertés, qui enregistre un accroissement constant du nombre des demandes d'avis, augmente le nombre de ses délibérations.

Les demandes d'avis, qui étaient de l'ordre de 330 en 1984, devraient ainsi dépasser 500 en 1985. Les délibérations, qui étaient au nombre d'une vingtaine en 1981, dépassaient déjà le chiffre de 50 à la fin du premier semestre 1985. On observera enfin que le nombre de plaintes atteignait 600 au 15 juillet de cette année et qu'au cours du premier semestre, les demandes de renseignements s'élevaient à environ 350 par mois.

II. - LES SERVICES JUDICIAIRES

A. - Les moyens des juridictions.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 propose une légère augmentation des crédits de fonctionnement alloués aux services judiciaires : ceux-ci passent de 4.809,74 millions de francs en 1985 à 5.271,96 millions de francs en 1986, ce qui constitue, en francs constants, une augmentation de 9,6 % alors qu'entre 1984 et 1985 la progression de ces crédits n'avait été que de 2,43 %.

Les dotations en capital connaissent, en revanche, une régression tant en ce qui concerne les crédits de paiement (services votés auxquels s'ajoutent les mesures nouvelles) que les autorisations de programme. Les crédits de paiement en capital passent ainsi de 136,70 millions de francs en 1985 à 94,27 millions de francs en 1986 : la réduction est, ici, de 31 %.

Les autorisations de programme passent, quant à elles, de 123 à 105,2 millions de francs, soit une réduction en pourcentage de 14,4 %.

S'agissant des mesures nouvelles, au sein des crédits de fonctionnement alloués aux services judiciaires - c'est-à-dire les dépenses qui ne seront pas la reconduction automatique des crédits votés l'année dernière - on observera qu'elles représentent 4,80 % de l'ensemble. Les services judiciaires apparaissent ainsi comme relativement favorisés à cet égard puisque, mise à part la recherche, seule l'administration pénitentiaire - dont on sait qu'elle constitue la priorité de ce budget - bénéficie d'un pourcentage supérieur de mesures nouvelles (4,97 %).

1. *Les personnels des services judiciaires.*

1.1. *Les emplois dans le projet de budget 1986.*

Dans sa version initiale, le projet de loi de finances pour 1986 ne prévoyait **aucune création d'emplois de magistrats ou de fonctionnaires** dans les services judiciaires. Il était au contraire

proposé de **supprimer 30 emplois** de fonctionnaires dans le cadre de la politique de redéploiement des effectifs.

Par un amendement adopté par l'Assemblée nationale, le garde des sceaux a obtenu la création de 50 postes d'auditeurs de justice, de 25 postes de magistrats au titre du recrutement latéral et de 25 postes de greffiers. Ces créations (qui seront suivies d'une seconde « tranche » l'année prochaine) sont la conséquence de la réforme de la procédure d'instruction en matière pénale. Ainsi, la nouvelle loi aura permis de **renforcer les effectifs de la magistrature** dans un contexte budgétaire caractérisé par la stabilisation des effectifs de la fonction publique. On connaît, au demeurant, les immenses besoins du ministère de la justice à cet égard, même si la solution au problème du contentieux n'est pas uniquement, nous le verrons, « quantitative ».

1.2. La résorption des postes vacants.

Votre rapporteur constate avec satisfaction le succès de la politique de résorption des postes vacants, entreprise depuis le début de la législature.

Grâce à une meilleure gestion de ses personnels, la Chancellerie aura, du 1^{er} juillet 1981 au 31 décembre 1985, fait passer le nombre des postes vacants :

- de 446 à 50 en ce qui concerne les emplois de magistrats .
- de 933 à 89 en ce qui concerne les emplois de fonctionnaires.

Le ministère de la justice peut aujourd'hui revendiquer l'un des taux de vacance les plus faibles de toute la fonction publique française ; rappelons que son retard était, il y a peu, considérable.

1.3. Le recrutement des magistrats.

L'École nationale de la magistrature (E.N.M.) pourvoit toujours, à titre principal, au renouvellement annuel des effectifs de la magistrature. En 1984, 320 jeunes magistrats sont ainsi sortis de l'école de Bordeaux. La promotion de 1985 devrait compter 249 magistrats.

Le recrutement latéral n'a concerné, en 1984, que 34 emplois par intégration directe et 28 emplois au titre du recrutement temporaire. Les prévisions pour 1985 permettent d'envisager le recrutement de 20 magistrats au titre de l'intégration directe et la création de 42 emplois au titre du recrutement temporaire.

1.4. *Bilan des emplois créés dans les services judiciaires.*

Il est peut-être temps de dresser un bref bilan de la création des emplois dans les services judiciaires.

On rappellera, tout d'abord, que la loi de finances rectificative du 3 août 1981 a créé 85 emplois de fonctionnaires qui furent affectés aux secrétariats des greffes des conseils de prud'hommes.

En 1983, la Chancellerie a créé 125 nouveaux emplois de magistrats : 76 ont grossi les rangs des tribunaux de grande instance, 37 ont renforcé les cours d'appel tandis que 12 ont été affectés à la Cour de cassation. Il convient de rappeler qu'en cette année 1983, à la suite de la suppression des tribunaux permanents des forces armées, 39 magistrats ont été transférés, sur le plan budgétaire, du ministère de la défense, à celui de la justice.

S'agissant des fonctionnaires, ce sont les greffes des conseils de prud'hommes de l'Alsace-Moselle qui ont bénéficié de la création de 67 emplois nouveaux en application de la loi n° 82-372 du 6 mai 1982.

Le projet de loi de finances pour 1984 a commencé, hélas, à traduire « l'adaptation » de la Chancellerie à la politique de rigueur financière puisque seuls 25 emplois de magistrats (23 pour les tribunaux de grande instance et 2 pour les cours d'appel) ont été créés.

Dans le même sens, l'année 1985 a été marquée par la création de 14 emplois de magistrats et de 13 emplois de fonctionnaires seulement, ces emplois nouveaux ayant eu, essentiellement, pour objet la mise en oeuvre de la réforme du placement en détention provisoire.

1.5. *Le travail à temps partiel et le personnel temporaire.*

• Au 30 juin 1985, le travail à temps partiel concernait 13,75 % des effectifs réels des fonctionnaires des services judiciaires.

A la même date, ce pourcentage atteignait 16,51 % pour les fonctionnaires de la catégorie C et D.

On rappellera qu'au 30 juin 1981, seul 2,66 % de l'effectif des fonctionnaires était soumis au régime du travail à temps partiel.

Les magistrats, quant à eux, ne semblent guère demandeurs à cet égard : en 1985, seules deux femmes, magistrats, ont demandé à bénéficier du travail à temps partiel à la suite d'un congé postnatal.

• On observera, d'autre part, la disparition quasi complète du personnel employé à **titre temporaire** dans les greffes des cours et tribunaux.

Ce personnel, dont l'effectif s'élevait à 311 au 30 juin 1984, ne comptait plus que 63 agents au 30 juin 1985.

Cette évolution est le résultat d'une politique : la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et son décret d'application du 26 août 1985 ont, rappelons-le, permis aux agents pouvant justifier d'une durée de service au moins équivalente à 2 ans à temps complet, de **bénéficier du statut de fonctionnaire**.

Signalons enfin que les 15 **auxiliaires** à temps plein et les cinq auxiliaires à mi-temps que comptait le personnel des conseils de prud'hommes au 30 juin 1984 ont, tous, été titularisés à la suite d'examens d'aptitude.

1.6. L'achèvement de la budgétisation de l'indemnité de copie de pièces pénales.

Votre rapporteur ne serait pas complet s'il ne mettait pas l'accent sur le **règlement du problème de l'indemnité de copie de pièces pénales**.

Cet usage, quelque peu archaïque, fera désormais l'objet d'une budgétisation complète ; un crédit de 13,47 millions de francs est prévu, à cet égard, dans le présent projet de budget.

La budgétisation de l'indemnité de copie de pièces pénales est ainsi achevée, la mesure n'ayant été que partiellement réalisée en 1984 (un crédit de 21,9 millions de francs avait alors été dégagé).

On a constaté une réduction sensible du nombre des copies réalisées dans les greffes : par ailleurs, le processus de délivrance des copies pénales aux compagnies d'assurance et à la sécurité sociale a été notablement amélioré au plus grand bénéfice des victimes d'accidents de la circulation routière.

2. La situation des auxiliaires de justice.

Sur le plan strictement budgétaire, l'action du ministère de la justice a des incidences sur la situation des auxiliaires de justice à travers :

- l'aide judiciaire et l'indemnisation des commissions d'office ;
- l'aide apportée à la formation des avocats,

- la législation relative au statut des professions et aux différents organismes qui les concernent.

- Sur le premier point, on indiquera qu'une réforme possible consisterait dans la **gestion collective** de la répartition des indemnités revenant aux avocats chargés de ce véritable « service public » que sont, tant l'aide judiciaire que les commissions d'office, en matière pénale.

Un certain nombre de mesures tendant à alléger les formalités de l'aide judiciaire sont, d'autre part, envisagées.

- S'agissant de la formation des avocats, on rappellera que le Gouvernement assure partiellement le financement des centres de formation professionnelle d'avocats.

Cette prise en charge, qui s'effectue en concertation avec la profession, se traduit, dans le budget pour 1986, par l'inscription d'un crédit de 11,604 millions de francs.

- On signalera, enfin, qu'après une concertation interministérielle, il est envisagé de demander aux **caisses de règlement pécuniaire des avocats (C.A.R.P.A.)** de reverser, aux propriétaires des fonds, un pourcentage de leurs ressources correspondant à une rémunération de 8 % par an pour les dépôts importants d'une durée minimum de six mois. Par ailleurs, les C.A.R.P.A. devraient être amenées à contribuer au financement d'un nouveau régime de prévoyance sociale constituant une institution s'ajoutant à la caisse nationale des barreaux français.

On sait que le problème de la retraite des avocats est loin d'être réglé : les prestations servies, actuellement, par la caisse nationale des barreaux français demeurant d'un montant encore très faible.

3. Les moyens matériels des juridictions.

3.1. L'équipement des services judiciaires.

- La priorité accordée à l'administration pénitentiaire, s'agissant des dotations en capital, a pour conséquence une réduction très sensible des **crédits d'équipement** alloués aux services judiciaires.

C'est ainsi que les autorisations de programme voient leur montant réduit de 14,4 % de 1985 à 1986 (123 millions de francs en 1985 et 105,2 millions de francs dans le projet pour 1986).

Les crédits de paiement d'équipement connaissent, quant à eux, une réduction de 31 % par rapport à l'année dernière : ils s'élevaient en effet à 136,7 millions de francs en 1985 et ne devraient atteindre que 94,27 millions de francs dans le projet de budget pour 1986.

Il convient de souligner, en le regrettant, que les crédits d'équipement des services judiciaires connaissent une réduction, **en francs courants**, pour la seconde année consécutive.

Le montant total des crédits de paiement (94,27 millions de francs), se répartit de la manière suivante : 33,56 millions de francs pour les opérations prises en charge par l'Etat et 60,71 millions de francs représentant les subventions allouées aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires.

Malgré la faiblesse des crédits alloués, la Chancellerie devrait en 1986 assurer le lancement ou la poursuite d'un certain nombre d'opérations :

- lancement de la construction d'une cité judiciaire à Dijon,
- extension des palais de justice de Tours, Orléans et Vienne,
- travaux divers dans les cours d'appel de Rennes, Amiens, Toulouse, Limoges et Montpellier,
- cession d'un terrain destiné à l'extension du palais de justice de Bordeaux,
- études relatives aux cités judiciaires de Clermont-Ferrand et du Mans.

3.2. L'informatique et la bureautique.

S'agissant enfin de l'**équipement informatique et bureautique** des juridictions, votre rapporteur rappellera que la Chancellerie poursuit actuellement la mise en œuvre du **second schéma directeur de l'informatique** qui concerne la période 1984-1988.

Ce schéma comporte plusieurs orientations qui tiennent compte notamment de la taille des juridictions en cause.

En ce qui concerne les tribunaux d'instance, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance de une et deux chambres et les conseils de prud'hommes, le Ministère de la justice souhaite que l'utilisation de la micro-informatique permette d'atteindre les objectifs suivants :

- suivi du déroulement des procédures,
- gestion des fichiers pénaux et civils.

- édition automatique d'un certain nombre de pièces et de documents.

D'ores et déjà, 80 micro-ordinateurs fonctionnent dans ces juridictions.

En ce qui concerne les tribunaux de grande instance de dimension importante (c'est-à-dire comportant entre 3 et 8 chambres) le suivi des procédures pénales et civiles, de la phase d'enregistrement des affaires jusqu'à l'édition des jugements et des titres d'exécution de ceux-ci, devrait être assuré par un système de mini-informatique.

Actuellement, une vingtaine de mini-ordinateurs ont été mis en place et des expériences concluantes ont été poursuivies dans les tribunaux de grande instance de Beauvais, Lyon et Bordeaux.

S'agissant du **matériel bureautique**, le parc actuel de 300 machines à traitement de textes devrait progressivement se voir substituer un parc de micro-ordinateurs.

Nous avons vu que la **documentation juridique** constituait une des fonctions essentielles de l'informatique.

Les services judiciaires disposent actuellement de 110 terminaux de consultation juridique et que le **nombre d'heures d'interrogation** a connu une croissance impressionnante puisque de 245 heures en 1981, on est passé à quelques 4.500 heures en 1985.

Le Gouvernement a, d'autre part, procédé à une réorganisation des banques de données juridiques :

Le décret du 24 octobre 1984 (suivi d'une circulaire du Premier ministre en date du 11 février 1985) a ainsi institué un centre national de l'informatique juridique (C.N.I.J.) qui reprend les bases qu'avaient constitué le C.E.D.I.J. et le système L.E.X. institué par les services du Premier ministre.

Au total, les mesures nouvelles proposées par le présent projet de budget s'élèveront à 20,15 millions de francs .

La répartition de ce montant s'effectuera comme suit :

- 16,12 millions de francs pour l'installation de 11 mini-ordinateurs et de 75 à 100 micro-ordinateurs dans les juridictions de province ;

- 2 millions de francs pour la mise en place d'un nouveau bureau d'ordre pénal dans un tribunal de grande instance de la région parisienne ;

- 1,35 million de francs pour la création de 40 nouveaux terminaux d'interrogation de banques de données juridiques ;

- 0,35 million de francs pour l'installation du bureau d'ordre pénal à la Cour de cassation.

On souligne, enfin, que le casier judiciaire national de Nantes devrait être en mesure de gérer le fichier électoral à la fin de la présente année.

Par ailleurs, une expérience **d'édition décentralisée des extraits n° I du casier judiciaire** devrait être effectuée en 1986 : **l'objet étant de simplifier et d'accélérer la transmission des documents simples.**

4. La « carte judiciaire » des juridictions.

Il convient, enfin, d'évoquer les modifications de la carte judiciaire en 1985. On signalera ainsi la création d'un tribunal de commerce à Créteil, la création d'un tribunal pour enfants à Senlis, la création d'un tribunal paritaire des baux ruraux à Saint-Palais et la fusion des tribunaux de commerce de Roubaix et de Tourcoing. La Chancellerie envisage, d'autre part, la création d'un tribunal de commerce à Bobigny et celle d'un tribunal d'instance à Elbœuf. S'agissant des tribunaux paritaires des baux ruraux, on soulignera que l'ensemble des départements d'outre-mer en sont actuellement dotés.

En outre, il a été confirmé par le garde des sceaux que la réforme de l'instruction n'entraînerait aucune suppression de tribunaux de grande instance à une chambre. Ceci devrait mettre fin aux rumeurs non fondées qui s'étaient propagées à ce sujet, notamment dans l'Est de la France.

B. - Le fonctionnement des juridictions.

1. L'amélioration de la gestion des cours et tribunaux.

1.1. Réforme des méthodes de travail dans les juridictions.

La réduction significative depuis 1983 du délai d'évacuation des affaires devant les différentes juridictions a certainement eu notamment pour origine différentes mesures de rationalisation en ce qui concerne les méthodes de travail utilisées dans les cours et tribunaux.

• Dans son rapport au Premier ministre sur la « modernisation de la justice », votre rapporteur propose un certain nombre d'innovations ou d'améliorations qui seraient de nature à assurer un meilleur fonctionnement de l'institution judiciaire.

La circulaire du 2 août 1983 a cependant déjà permis la mise en œuvre d'un grand nombre de recommandations qui figuraient dans le **rapport de la commission sur le fonctionnement et la gestion des cours et tribunaux** présidée par **M. Daussy**.

Une évacuation plus rapide des contentieux devrait ainsi résulter de la mise en œuvre des mesures suivantes :

- l'allégement de la rédaction des jugements ;
- la réduction de la durée du délibéré ;
- le développement des plaidoiries devant un magistrat instructeur ;
- la limitation ou même l'interdiction des renvois ;
- l'amélioration du déroulement de la procédure ;
- l'inventaire et le tri permanents du stock des affaires civiles ;
- une concertation active et permanente entre les magistrats et les auxiliaires de justice.

Dans la période récente, et dans le même esprit, la Chancellerie a proposé ou proposera des réformes dans les domaines suivants :

- l'amélioration des expertises civiles et pénales (circulaire du 15 janvier 1985) ;

- une meilleure répartition des tâches entre magistrats et fonctionnaires ; des expériences sont entreprises à cet égard dans 16 tribunaux d'instance ; on peut, par exemple, envisager que des opérations telles que la délivrance des certificats de nationalité, la répartition des saisies-arrêts sur salaire ou encore la gestion des comptes de tutelle pourraient désormais relever des greffiers en chef.

- la préférence donnée aux magistrats honoraires par les chefs de cours en ce qui concerne la **participation** des membres du corps aux différentes **commissions administratives** : cette réforme devrait faire bientôt l'objet d'une circulaire. On signalera enfin que la loi du 5 juillet 1985 sur l'indemnisation des victimes d'accident de la circulation a réglé les deux problèmes que constituaient le point de départ des intérêts majorés et le caractère interruptif de prescription de l'assignation en référé.

1.2. *L'amélioration de l'organisation des greffes.*

En ce qui concerne le **fonctionnement des greffes**, en dehors de l'importante mesure que constitue la budgétisation des copies de pièces pénales, il faut évoquer trois mesures :

- la modification du régime financier et comptable des greffes (chaque greffe est désormais habilité, à travers une régie d'avances et de recettes, à effectuer les opérations de paiement et de recettes afférentes aux frais de justice);

- la révision des dispositions réglementaires concernant la conservation et le versement des archives judiciaires;

- une réforme concernant l'administration même des greffes.

A cet égard, un certain nombre de mesures devraient ainsi améliorer les procédures de saisie-arrêt sur salaire et l'édition des imprimés nécessaires à la gestion des procédures de tutelle dans les greffes des tribunaux d'instance.

S'agissant des **greffes des cabinets d'instruction**, deux réformes importantes sont en cours d'application :

- le développement des secrétariats communs (ils sont actuellement au nombre de 41);

- un système d'enregistrement unique des affaires.

On observera que des mesures comparables sont envisagées dans les **greffes de juridiction de mineurs** : système d'enregistrement unique, secrétariats communs, bureaux d'ordre spécifiques.

S'agissant enfin des **secrétariats des parquets**, il faut savoir que l'enregistrement des procès-verbaux fait, depuis le 1^{er} septembre 1985, l'objet d'un classement matériel chronologique.

Une amélioration de la structure des services, devrait, selon certaines études, déboucher sur un gain en personnel de 20 %.

2. Une solution à la crise du contentieux ?

2.1. Les contentieux civil et pénal.

A l'exception peut-être d'un contentieux toujours préoccupant, le contentieux social, on constate depuis peu une amélioration de la « rentabilité » des juridictions des différents degrés. On se rappelle que la progression continue du délai de traitement des différentes affaires, enregistrée depuis une dizaine d'années, avait amené la Chancellerie à mettre sur pied un « plan de sauvetage de l'institution judiciaire ».

• Incontestablement, les efforts entrepris, notamment l'ensemble des mesures prises à la suite du rapport de la **commission Daussy**, ont permis d'infléchir des tendances qui semblaient irréversibles.

On observera, tout d'abord, que le volume de l'activité des juridictions s'est relativement accru dans le **domaine pénal**. On est ainsi passé, du 31 décembre 1981 au 31 décembre 1984, de 172.665 décisions à 229.413.

Au civil, le nombre des affaires rendues est passé, entre ces deux dates, de 474.625 à 534.927.

- Devant la Cour de cassation, entre 1983 et 1984, le nombre des affaires nouvelles est ainsi passé de 22.982 à 21.532, le nombre des affaires jugées de 18.651 à 18.807 et le nombre des affaires restant à juger en fin d'année de 22.187 à 24.912.

- Devant les cours d'appel, entre ces deux dates, le nombre des affaires nouvelles est passé de 192.160 à 205.602, le nombre des affaires jugées de 173.616 à 198.734 et le nombre des affaires restant à juger de 229.955 à 235.823.

- Devant les tribunaux de grande instance, enfin, le nombre des affaires nouvelles est passé de 1.083.408 à 1.150.686, le nombre des affaires jugées de 1.037.950 à 1.119.241 et le nombre des affaires restant à juger de 732.895 à 764.340.

En dépit de la progression du nombre des affaires et à l'exception de la cour de cassation, le délai de traitement des affaires a amorcé, dans l'ensemble, une nette décélération à partir de 1983.

La durée moyenne des **instances civiles** est ainsi passée de **19,8 à 19,1** mois devant les cours d'appel et de **12,7 à 12,4** mois devant les tribunaux de grande instance.

La durée moyenne des instances pénales est, quant à elle, passée de 4,1 à 3,6 mois devant les cours d'appel et de 6,8 à 6,3 mois devant la cour de cassation. En revanche, elle a progressé de 4 à 4,2 mois devant les tribunaux de grande instance.

S'agissant des instructions pénales, leur durée moyenne est passée de 9,3 à 10,2 mois.

Ces chiffres, relativement satisfaisants pour l'essentiel, doivent être d'autant plus appréciés que, de 1982 à 1984, le volume des affaires a augmenté notablement plus que les effectifs de magistrats (plus 24 % d'affaires devant les cours d'appel, plus 20 % devant les tribunaux de grande instance, plus 19 % devant les tribunaux d'instance et plus 30 % devant les conseils de prud'hommes).

2.2. *Le contentieux social.*

• **Le point noir demeure hélas le contentieux social**, même si de 1983 à 1984, on constate à cet égard une certaine stabilisation du volume des affaires restant à juger : en 1984, on a ainsi enregistré 150.631 affaires terminées pour 15.124 affaires nouvelles devant les conseils de prud'hommes et 36.887 affaires terminées pour 36.418 affaires nouvelles devant les chambres sociales des cours d'appel.

Il demeure que le stock global des affaires restant à juger demeure considérable : 56.254 affaires au 31 décembre 1984, ce qui constitue en moyenne **un retard de près de deux ans** pour ce qui est des cours d'appel.

Il convient de souligner que ces chiffres globalement préoccupants recouvrent des situations fort diverses selon les cours d'appel. Il serait ainsi souhaitable d'analyser avec précision les raisons des retards considérables constatés dans les chambres sociales de certaines cours d'appel qui connaissent de grandes difficultés.

• L'évolution de la situation de la chambre sociale de la cour de cassation, bien que difficile, fait apparaître quelques raisons d'optimisme. Il faut rappeler qu'un certain nombre de mesures, telles que l'abaissement du quorum de 7 à 5 membres (qui a permis de diviser la chambre sociale en trois sections distinctes et spécialisées) et l'institution de la formation restreinte, ont certainement contribué à l'amélioration de la situation.

On a ainsi constaté une réduction de la durée moyenne des affaires prud'homales devant la chambre sociale de la Cour de cassation. Ce délai, d'après les éléments qui ont pu être réunis, serait passé de 28 à 20 mois entre 1983 et 1984.

Il reste qu'au 31 décembre 1984, 10.806 affaires restaient à juger tandis que durant cette année, la chambre sociale ne parvenait à évacuer que 6.298 dossiers.

• Au-delà des réponses globales au problème du fonctionnement des cours et tribunaux, la Chancellerie envisage ainsi des mesures spécifiques aux juridictions sociales. Il est ainsi prévu d'instituer un groupe de travail composé de greffiers de conseils de prud'hommes, afin de réfléchir notamment sur les conditions dans lesquelles le recours à l'informatique et à la bureautique pourrait améliorer la gestion de ces juridictions. Par ailleurs, on envisage de procéder à une révision de la « carte prud'homale » dans la perspective des élections de 1987.

On peut signaler en outre que devraient être portées à la connaissance de la Chancellerie, dès juin 1986, les conclusions d'une enquête effectuée par une « société d'audit » sur le fonctionnement des conseils de prud'hommes.

S'agissant des chambres sociales des cours d'appel, des solutions consisteraient peut-être dans une meilleure utilisation des procédures existantes : recours à la conciliation, plaidoirie devant un magistrat rapporteur, instruction accélérée des dossiers, allègement de la rédaction des jugements. Il convient, à cet égard, de noter que certains résultats spectaculaires ont été obtenus à la suite d'expériences menées à la cour d'appel de Bordeaux et à celle de Nancy ; en ce qui concerne cette dernière, l'introduction de nouvelles méthodes d'instruction des dossiers a ainsi permis de réduire la durée moyenne du traitement d'un dossier de 23,6 mois à 12,2 mois entre 1983 et 1984.

Votre rapporteur est néanmoins conduit à estimer que la solution du problème du contentieux social passera par un réexamen, en profondeur, des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

3. Le transfert à l'Etat des charges financières des juridictions.

On sait que l'article 27 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 (portant « dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ») avait reporté au 1^{er} janvier 1986 l'entrée en vigueur du transfert général à l'Etat des charges financières actuellement supportées par les collectivités territoriales.

Initialement, rappelons-le, cette réforme, aux termes de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la « répartition des compétences », devait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1985.

Invoquant les multiples difficultés qu'entraînerait l'application de cette mesure, la Chancellerie a obtenu du Gouvernement un nouveau report qui est l'objet d'une disposition du projet de loi « portant dispositions relatives aux collectivités locales » : la réforme ne devrait ainsi intervenir qu'au 1^{er} janvier 1987.

Le ministère de la justice fait notamment valoir que l'opération de transfert nécessiterait l'intégration de quelque 2.000 agents territoriaux dans les corps de la fonction publique de l'Etat.

En conséquence, le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 prévoit d'abonder la dotation allouée pour la compensation aux collectivités locales des charges de la justice. Cette dotation – en augmentation de 160,44 millions de francs par rapport à l'année dernière – s'élèverait ainsi à 767,36 millions de francs s'agissant des dépenses de fonctionnement et à 236,9 millions de francs s'agissant des dépenses d'équipement.

Force est de constater que ce nouveau report pèsera sur les finances des collectivités locales qui ne sont, rappelons-le, remboursées, à cet égard, qu'**avec une année de retard**.

C. – La politique de solidarité du ministère de la justice.

Comme les années précédentes, un certain nombre de crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1986 permettront de **poursuivre l'effort** axé sur deux priorités : meilleur accès de tous les citoyens à la justice et solidarité à l'égard des victimes.

1. L'amélioration de l'accès à la justice.

Un meilleur accès à la justice passe par le renforcement de l'aide judiciaire, l'amélioration des prestations fournies dans le cadre des commissions d'office et un meilleur accueil des justiciables.

1.1. L'aide judiciaire.

On signalera tout d'abord que l'article 64 du projet de loi de finances prévoit de relever de 5 % le plafond des ressources permettant de bénéficier de l'aide judiciaire. Le plafond de l'aide totale serait ainsi porté de 3.300 F à 3.465 F, le plafond de l'aide partielle étant, pour sa part, porté de 5.000 à 5.250 F. On rappellera que ces deux plafonds s'élevaient respectivement en 1981 à 2.100 F et 3.500 F. Ce relèvement de 5 % se traduit par une augmentation de 6 millions de francs des crédits globaux alloués à l'aide judiciaire.

De 1983 à 1984, on a observé une croissance très sensible du nombre des demandes et des admissions à l'aide judiciaire. Le nombre des demandes d'aide judiciaire est ainsi passé, durant

cette période, de 251.266 à 276.042. Le nombre des admissions est, quant à lui, passé de 195.439 à 213.596. Rappelons que ce chiffre s'élevait à 142.542 en 1981. S'agissant du nombre des rejets, il est passé de 1983 à 1984 de 24.260 à 27.570.

1.2. L'indemnisation des commissions d'office.

L'amélioration des prestations fournies par les auxiliaires de justice à l'occasion des commissions d'office passait par un minimum d'indemnisation pour les membres de la profession concernée. Tel fut l'objet de la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982.

En 1984, on a enregistré 58.823 commissions d'office indemnisées, les dépenses engagées à cet égard ayant atteint 14,3 millions de francs. Pour les six premiers mois de l'année 1985, on a constaté un nombre d'indemnisations déjà égal à 41.318 et des dépenses afférentes d'un montant de 12,250 millions de francs.

Le fait qu'aucune mesure nouvelle ne soit prévue dans le projet de budget pour l'indemnisation des commissions d'office paraît ainsi regrettable dans la mesure où l'évolution récente montre que les besoins vont croissant à cet égard.

1.3. Un meilleur accueil des justiciables.

Depuis quelques années, le ministère de la justice a mis en place, dans une vingtaine de grands tribunaux, **des bureaux d'accueil** animés par des fonctionnaires des services judiciaires. La mission de ces bureaux consiste non seulement dans l'orientation du public dans les locaux du tribunal, mais aussi dans la communication **des éléments d'information élémentaires** relatifs **aux droits des justiciables**.

On observera, en outre, qu'un certain nombre de tribunaux n'ont pas hésité à accueillir dans leurs locaux des associations d'aide aux victimes.

2. La solidarité à l'égard des victimes d'infraction.

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les dispositions de la loi du 8 juillet 1983 qui a sensiblement amélioré l'indemnisation des victimes d'infractions. Les victimes d'actes de violence peuvent actuellement se voir attribuer une indemnité d'un montant maximal de 250.000 F.

Les chiffres disponibles pour 1984 montrent que pour les 987 requêtes déposées, 456 décisions ont été rendues et 201 indemnités allouées.

Le montant global de l'indemnisation s'est élevé, en 1984, à 10,29 millions de francs. On signalera que les victimes de vols, d'escroqueries ou d'abus de confiance, si elles justifient de revenus inférieurs à 3.300 F, pourront, en 1986, se voir accorder une indemnité de 9.900 F à 10.395 F.

La Chancellerie poursuit, d'autre part, son action en faveur des associations d'aide aux victimes. Un nouveau crédit de 1,25 millions de francs est inscrit, à cet égard, dans le budget. Les moyens de l'Etat alloués à quelque 62 associations d'aide aux victimes s'élèveront ainsi à 5,5 millions de francs. On rappellera que cette aide de l'Etat - auquel il convient d'ajouter évidemment les aides émanant des villes ou des départements - ne représentait en 1983 qu'un montant d'un million de francs.

III. - L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Le budget de l'administration pénitentiaire apparaît d'emblée comme un bon budget : en effet, les crédits prévus pour 1986 sont en augmentation de presque 10 %, soit une progression supérieure tout à la fois à celle du budget de la Justice (8,72 %) et plus encore à celle du budget général de l'Etat égale à 3,6 % seulement.

Les autorisations de programme progresseront de 83,2 % et les crédits de paiement de 15,6 %.

Quant aux créations d'emplois, elles se monteront au chiffre de 399, mais si l'on tient compte de diverses transformations d'emplois prévus par ailleurs, on aboutit à un solde net de 364 créations d'emplois pour 1986.

L'effort consenti apparaît donc très sensible mais il ne faut pas oublier que les besoins de l'administration pénitentiaire sont très grands et très anciens ; par conséquent, il faudra que cet effort se prolonge pendant de nombreuses années encore.

A. - La surpopulation pénale et la situation dans les prisons.

Le nombre de personnes incarcérées est passé de 35.876 au 1^{er} janvier 1983 à 40.010 au 1^{er} janvier 1984 et à 44.282 au 1^{er} juillet 1985. Toutefois, une remise de peine accordée à l'occasion de la fête nationale par le Président de la République a abouti à la libération immédiate de 2.763 personnes, diminuant ainsi quelque peu la surpopulation des prisons. Mais le mouvement de croissance constaté précédemment n'en a pas moins continué et il y avait au 1^{er} octobre 1985, 41.555 personnes incarcérées.

Le tableau suivant fournit l'évolution de la répartition entre prévenus et condamnés depuis 1981 jusqu'à 1985 et la répartition à la même date entre les différentes catégories d'établissements.

**ÉVOLUTION DE LA POPULATION PÉNALE EN FONCTION DE LA CATÉGORIE PÉNALE
DU 1^{er} JANVIER 1981 AU 1^{er} JUILLET 1985 (MÉTROPOLE + D.O.M.)**

	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Pourcentage de prévenus
<i>1^{er} janvier 1981 :</i>				
Métropole	17.313	21.644	38.957	44,4
D.O.M.	518	890	1.408	36,8
Ensemble	17.831	22.534	40.365	44,2
<i>1^{er} janvier 1982 :</i>				
Métropole	15.274	15.066	30.340	50,3
D.O.M.	477	734	1.211	39,4
Ensemble	15.751	15.800	31.551	49,9
<i>1^{er} janvier 1983 :</i>				
Métropole	17.643	16.936	34.579	51,0
D.O.M.	534	763	1.297	41,2
Ensemble	18.177	17.699	35.876	50,7
<i>1^{er} janvier 1984 :</i>				
Métropole	20.080	18.554	38.634	52,0
D.O.M.	560	816	1.376	40,7
Ensemble	20.640	19.370	40.010	51,6
<i>1^{er} janvier 1985 :</i>				
Métropole	22.060	20.877	42.937	51,4
D.O.M.	669	892	1.561	42,9
Ensemble	22.729	21.769	44.498	51,1
<i>1^{er} juillet 1985 :</i>				
Métropole	20.603	22.155	42.758	48,2
D.O.M.	633	891	1.524	41,5
Ensemble	21.236	23.046	44.282	48,0

RÉPARTITION DES DÉTENUIS PAR ÉTABLISSEMENTS AU 1^{er} JUILLET 1985

Métropole.

Type d'établissements	Capacité d'accueil		Taux d'occupation	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Maison d'arrêt	22.373	1.152	160,20	111,19
Centres de détention	4.101	292	94,39	72,60
Maisons centrales	2.403	»	96,33	»
Etablissements spécialisés	754	»	96,68	»
Total	29.631	1.444	140,47	103,99

Départements d'outre-mer.

Type d'établissements	Capacité d'accueil		Taux d'occupation	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Maison d'arrêt	416	17	171,39	135,29
Centres de détention	200	»	91,00	»
Maisons centrales	300	28	95,00	75,00
Total	916	45	161,57	97,77

Tableau récapitulatif.

	Capacité d'accueil	Nombre de détenus au 1 ^{er} juillet 1985	Taux d'occupation
Métropole	31.075	42.758	137,59
D.O.M.	961	1.524	158,58
Total général	32.036	44.282	138,22

L'on constate ainsi que le problème de la surpopulation pénitentiaire concerne essentiellement les maisons d'arrêt où le taux d'occupation est passé de 138 % au 1^{er} juillet 1983 à 160,20 % au 1^{er} juillet 1985.

Encore s'agit-il là d'un taux moyen : un examen plus détaillé montrerait que la situation est bien plus grave dans de nombreux établissements : par exemple 249,53 % à Bois d'Arcy, 208,8 % aux Baumettes, 312,9 % à Pontoise, etc.

Il n'est donc pas étonnant que l'administration se trouve périodiquement confrontée à des incidents individuels ou collectifs comme ceux du mois de mai 1985.

En ce qui concerne les agressions commises sur les membres du personnel par les détenus, leur chiffre s'est élevé à 68 en 1983, 82 en 1984 et à 40 pour les sept premiers mois de 1985 (dont une agression ayant entraîné la mort d'un surveillant principal à la maison d'arrêt de Lyon Montluc au mois de mai).

Les évasions ont été l'objet de 21 incidents en 1983 concernant 35 détenus, en 1984 de 18 incidents concernant 20 détenus et pour les sept premiers mois de 1985 de 14 incidents concernant 30 détenus ; pendant la même période de l'année 1985, 56 tentatives d'évasion concernant 78 détenus ont été enregistrées.

Quant aux incidents collectifs, ils sont survenus pour l'essentiel au mois de mai et ont atteint des degrés variables selon les établissements ; on formulera deux remarques à leur sujet :

- la première concerne la facilité avec laquelle les détenus peuvent monter sur les toits à l'occasion de ces manifestations, ce type d'action n'étant pas toujours le fait de quelques individus isolés mais pouvant concerner plusieurs dizaines de détenus comme le 10 mai dans les maisons d'Amiens et Nice où respectivement 40 et 120 détenus ont pu monter sur les toits.

- On notera de plus que si les incidents dans les prisons bénéficient généralement d'une grande publicité dans les médias, surtout si les détenus peuvent monter sur les toits pour se faire voir, il y a en revanche très peu d'informations sur les sanctions qui peuvent être prises à la suite de ces mouvements de telle sorte que l'opinion publique a parfois le sentiment qu'il est possible en prison de manifester et de se livrer à des déprédations en toute impunité.

B. - Les efforts pour réduire la surpopulation pénale.

La diminution du taux de surpopulation pénale passe par plusieurs voies :

- La première consiste à limiter davantage le recours à la détention provisoire. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions certaines de l'application de la loi du 8 juillet 1984 tendant à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire. Tout au plus, peut-on constater pour le moment que le nombre des prévenus a légèrement diminué pendant le premier semestre 1985 (51,1 % au 1^{er} janvier, 48 % au 1^{er} juillet).

En revanche, pour ce qui est du contrôle judiciaire, on notera qu'au cours de l'année 1984, 5.987 contrôles judiciaires à caractère socio-éducatif ont été ordonnés :

- 39 par les juges pour enfants (0,65 %) ;

- 4.264 par les juges d'instruction (71,2 %) ;

- 955 dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate (16 %) ;

- 698 dans le cadre d'une convocation par procès-verbal (11,65 %) ;

- 31 par la chambre d'accusation (0,50 %);

- 4.843 de ces contrôles ont été confiés à des associations de contrôle judiciaire, tandis que 1.144 étaient suivis par les comités de probation.

L'application de la circulaire du 4 août 1982 a été largement poursuivie, entraînant un développement important du contrôle judiciaire. Alors que 8 associations prenaient en charge des contrôlés judiciaires en 1981, ce nombre était de 48 en 1984, 19 d'entre elles ayant, d'ailleurs, été constituées durant cette dernière année.

Les études menées dans certaines juridictions pratiquant largement les recours à cette mesure montrent des résultats significatifs ; c'est ainsi qu'à Béthune, le taux d'incarcération est passé de 50 % en 1983 à 40 % en 1984, et qu'à Bordeaux, il a chuté de 34,6 % en 1982 à 27,50 % en 1984.

Par ailleurs, 78 comités de probation ont exercé, en 1984, des mesures de contrôle judiciaire contre 41 en 1983.

- Le second moyen pour diminuer la surpopulation réside dans la création de nouvelles places de prisons.

A ce titre, il faut mentionner :

- la poursuite des opérations engagées (notamment Val de Reuil, Mauzac, Lannemezan, Perpignan, Strasbourg, Riom, Epinal, Bastia, Brest, Nimes);

- le lancement d'opérations nouvelles : achats de terrains et études (notamment : futures maison d'Aix-en-Provence, de Villefranche-sur-Saône, de Montpellier, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise).

Au total, le budget d'équipement 1986 autorise la mise en chantier de 1.080 places. En outre, 250 places doivent être aménagées dans des établissements existants.

On notera que l'administration pénitentiaire s'efforce d'implanter des établissements dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis en vue de mettre fin aux transferts de détenus entre les tribunaux de Nanterre ou de Bobigny et les prisons de Bois d'Arcy ou de Fleury-Mérogis qui représentent une lourde charge en raison de la longueur des trajets.

- Le troisième moyen consiste dans le recours aux peines de substitution et au travail d'intérêt général (T.I.G.).

En ce qui concerne les peines de substitution, il y a lieu de distinguer l'application de la loi du 11 juillet 1975 et celle de la loi du 10 juin 1983.

Pour ce qui est de l'application de la loi du 11 juillet 1975, 18.876 condamnations à une des peines visées ont été prononcées en 1983. Ce chiffre représente 3,4 % du nombre total des prévenus condamnés pour délits. Ce pourcentage était de 1,04 en 1976, de 1,36 en 1980, de 1,53 en 1981 et de 2,3 en 1982. Les chiffres de 1984 ne sont pas encore connus, les cadres statistiques étant en cours de traitement.

En 1983, 7.667 peines ont été prononcées au titre de l'article 43-1 du code pénal (sanctions complémentaires ou accessoires prononcées à titre principal), 2.359 l'avaient été en 1976, et 2.484 en 1981. Pour la même année, 11.056 peines ont été infligées sur la base de l'article 43-3 de ce même code (substituts à l'emprisonnement proprement dits); 2.967 l'avaient été en 1976 et 5.775 en 1981.

A ce dernier titre, 9.668 suspensions du permis de conduire ont été infligées en 1983, pour 2.256 en 1976 et 4.791 en 1981; cette mesure représente à elle seule la moitié des peines de substitution prononcées.

En revanche, les tribunaux recourent peu, à titre de peine principale, à l'interdiction d'exercer une activité professionnelle (27 cas en 1976, 161 en 1981 et 59 en 1983) et à celle de détenir une arme (17 cas en 1976, 45 en 1981, 54 en 1983).

La loi du 11 juillet 1975 continue à être surtout appliquée pour certains délits liés à la circulation (conduite en état alcoolique, délit de fuite, blessures involontaires) et pour les infractions à la législation sur les chèques.

En ce qui concerne l'application de la loi du 10 juin 1983, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact réel des deux nouvelles peines de substitution (jours-amende et immobilisation des véhicules). Des statistiques complètes seront disponibles à la fin de 1985.

Toutefois, quelques indications partielles peuvent d'ores et déjà être apportées relativement à la peine de jours-amende : pour 1984, 121 de ces peines ont été prononcées dans le ressort de la cour d'appel de Douai, 43 dans celui de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, et 30 dans celui de la cour d'appel de Lyon. Le tribunal de grande instance de Paris en a pour sa part prononcé 45 en 1984, et celui du Mans 258 entre avril 1984 et avril 1985. Les tout premiers chiffres recueillis sur l'année 1985 dénotent une augmentation sensible du recours à cette nouvelle peine : ainsi, par exemple, 43 peines de jours-amende ont été prononcées au cours du premier trimestre 1985 dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, soit autant que pour toute l'année 1984. Toutefois, l'utilisation des jours-amende reste très

variable selon les ressorts. Des efforts seront donc faits en vue de coordonner les initiatives nécessaires au développement de cette mesure.

La peine d'immobilisation des véhicules a vu quant à elle son développement freiné par divers problèmes pratiques, tenant notamment aux difficultés de gardiennage des véhicules. Ces difficultés sont progressivement résolues, et l'importance de cette nouvelle peine a été réaffirmée.

S'agissant du travail d'intérêt général, la loi du 10 juin 1983, instituant la peine de travail d'intérêt général, après une phase de démarrage un peu lente au cours du 1^{er} semestre 1984 a connu depuis lors un développement important. C'est ainsi qu'au cours de l'année 1984, 2.231 peines de travail d'intérêt général ont été notifiées par les juges de l'application des peines. Pour l'année 1985, ce chiffre était déjà de 2.360 au 1^{er} juillet. Compte tenu des délais de notification, le nombre de condamnations prononcées à cette date doit être sensiblement plus élevé.

Une première étude statistique portant sur les 2.231 peines mises à exécution en 1984 apporte les principaux enseignements suivants :

- les condamnations prononcées sont d'abord à titre de peine principale (69,8 %), un peu moins d'un tiers l'étant dans le cadre d'un sursis ;

- le délai entre le prononcé de la condamnation et le début d'exécution du travail est inférieur à deux mois dans 56,7 % des cas ;

- les collectivités publiques ont reçu la majeure partie des condamnés au travail d'intérêt général (70,2 %) et parmi elles, essentiellement les communes (64,2 %). Les associations ont également manifesté un effort important puisqu'elles représentent 21,4 % des organismes d'affectation. Enfin, les établissements publics représentent 8,4 % de ces organismes.

Parmi les travaux exécutés, c'est l'entretien qui constitue le principal profil des postes (36,2 %, dont 18,4 % d'entretien des bâtiments, 18,5 % d'entretien divers et 9,3 % consacrés à la voirie). Près d'un cinquième des condamnés (19,9 %) effectuent par ailleurs des travaux d'amélioration de l'environnement.

Dans tous les cas ont été privilégiés des travaux permettant l'intégration du condamné dans une équipe de travail et offrant des perspectives de réinsertion professionnelle à court ou moyen terme (par exemple stages d'insertion ou travaux d'utilité collective), à l'issue de l'exécution de la peine.

Les juges de l'application des peines et les comités de probation ont mené un gros effort de prospection, l'ensemble des juridictions disposant actuellement d'un volant de postes de travail d'intérêt général diversifiés et en nombre suffisant.

C. - L'humanisation des prisons.

Les réformes décidées par le garde des sceaux en 1982 se sont traduites en 1984 et 1985 par diverses mesures réglementaires, contenues pour l'essentiel dans le décret n° 85-836 du 6 août 1985. Ces mesures instaurent de meilleures relations entre l'autorité judiciaire, les services pénitentiaires et ceux de l'éducation surveillée. Elles ont pour objectif, également, de meilleures conditions de travail des personnels pénitentiaires et une simplification de certaines procédures, notamment en ce qui concerne l'affectation des détenus condamnés.

S'agissant plus particulièrement des conditions de la vie quotidienne en détention, les améliorations portent sur de nombreux points :

1. *Le régime de détention des mineurs.*

- Suppression de certaines rigueurs disciplinaires et assouplissement du principe de l'isolement de nuit.
- Relations plus faciles avec les éducateurs du secteur associatif.
- Visites des familles plus faciles.

2. *Le travail.*

- Les détenus condamnés qui suivent effectivement un enseignement ou une formation professionnelle sont dispensés de l'obligation de travailler. Ceux qui souhaitent travailler pour leur propre compte peuvent plus facilement le faire.
- Simplification de la procédure des conditions d'octroi de travail et d'ouverture de chantiers extérieurs.

3. *Les activités socio-éducatives et culturelles.*

- Recours plus fréquents à des personnes extérieures ou aux membres du personnel ayant des capacités particulières en ce domaine.

- Modification du statut-type des associations en vue de favoriser leur développement et de mieux prendre en compte les diversités du terrain.

- Assouplissement des conditions d'accès des détenus aux activités artistiques.

- Assouplissement des conditions dans le domaine de l'enseignement.

- Facilités accrues dans le cadre de l'assistance

4. La santé et l'hygiène.

- Amélioration de la qualité des soins et des prestations médicales.

- Création d'un comité interministériel de coordination entre les services de la justice et de la santé destiné à mettre en place les réformes et à poursuivre la réflexion.

- Réorganisation de l'hôpital pénitentiaire de Fresnes qui doit être prochainement transformé en nouvel établissement hospitalier spécifique selon les dispositions spécifiques de la loi du 3 janvier 1985 et création de 37 emplois nouveaux (dont 22 obtenus par transformations).

D. — La réinsertion sociale des détenus et la prévention de la récidive.

1. La préparation de la sortie de prison.

Les travailleurs sociaux doivent avoir un entretien avec les détenus avant leur libération pour examiner les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de leur sortie. Ils prennent à cette fin toutes les dispositions qui leur paraissent utiles pour leur réinsertion, notamment en les aidant à se procurer un travail, un hébergement ou en les secondant dans leurs diverses démarches.

2. Au moment de la sortie de prison.

L'Administration pénitentiaire s'est interrogée sur les solutions susceptibles d'éviter que les détenus ne se retrouvent démunis le soir de leur libération.

Il arrive en effet que des levées d'écrou interviennent tardivement, parfois en pleine nuit, notamment dans les grandes

maisons d'arrêt de la région parisienne. Ces sorties sont le plus souvent inopinées, puisqu'elles concernent des prévenus.

Il est notamment recommandé aux établissements pénitentiaires, dans cette hypothèse, d'informer l'intéressé qu'il a la possibilité, s'il le souhaite, de ne sortir que le lendemain matin. Le décret du 6 août 1985 a modifié l'article D 481 du code de procédure pénale afin de permettre l'attribution d'une aide matérielle aux indigents selon l'éloignement de la ville où le relais sera pris par le comité de probation et d'assistance aux libérés.

En outre, des efforts sont réalisés pour améliorer l'organisation des convois en provenance des juridictions et pour développer des solutions d'hébergement d'urgence. A cet égard, les soutiens financiers accordés aux centres d'hébergement et organismes prolongeant l'action des comités de probation sont plus particulièrement orientés vers les associations susceptibles de répondre rapidement aux demandes qui leur sont présentées.

Par ailleurs, une circulaire conjointe de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, datée du 19 juillet 1985 concernant les mesures et actions relatives à la détention des mineurs, invite les personnels ayant suivi le séjour des mineurs en détention à porter une attention particulière au moment de leur libération.

A ce stade, en effet, se présentent fréquemment des difficultés liées au caractère tardif et subit de la sortie du mineur comme à l'absence de coordination entre l'autorité judiciaire et les services éducatifs, que seul un effort conjugué de leur part est de nature à résoudre.

3. L'aide matérielle au moment de la libération.

Une aide matérielle peut être attribuée aux détenus dépourvus de ressources au moment de leur libération afin de leur permettre de subvenir à leurs besoins pendant le temps nécessaire pour rejoindre le lieu où ils ont déclaré se rendre.

En outre, l'ordonnance du 21 mars 1984 qui a institué un nouveau régime d'indemnisation du chômage a déjà assoupli les conditions d'attribution de l'allocation d'insertion en réduisant certaines restrictions tenant à la nature de l'infraction ou à la récidive, notamment pour les mineurs.

S'il apparaît souhaitable de supprimer les derniers cas d'exclusion du bénéfice de cette indemnité dont le maintien peut être de nature à entraver la réinsertion sociale des libérés concernés, il convient de préciser qu'une telle modification relève du domaine de la loi.

S'agissant d'un domaine qui relève de la compétence du département ministériel responsable de l'emploi, ces services ont été saisis à cette fin.

4. *La discipline.*

- Modification des conditions de privation de l'usage de récepteur radiophonique individuel.
- Rappel aux chefs d'établissement des dispositions relatives au port de vêtements personnels.
- Interdiction de la pratique consistant à dénuder complètement un détenu.

5. *Le maintien des liens familiaux.*

- Simplification de la délivrance des permis de visite.
- Implantation de parloirs sans séparation,
- Facilité d'accès au téléphone.
- Amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement des familles.

E. *La situation des personnels.*

1. *L'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans les pensions de retraite.*

La principale mesure consiste dans l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul des retraites, prévue à l'article 63 du projet de loi de finances, donnant ainsi satisfaction à une très ancienne revendication.

Cette mesure vise non seulement le personnel de surveillance mais aussi le personnel éducatif; en revanche sont exclus les personnels administratifs, au motif que ces derniers, dans les commissariats de police, n'en bénéficient pas non plus, et les assistantes sociales car elles ne sont pas assujetties au statut spécial.

On ne peut que regretter ces discriminations à l'encontre de personnes qui travaillent dans les établissements pénitentiaires et subissent les mêmes contraintes que les autres personnels pénitentiaires.

Le budget pour 1986 prévoit également la revalorisation de diverses indemnités (pharmaciens-gérants, comptables, personnels administratifs, travail les dimanches et jours fériés).

2. La création d'emplois.

L'administration pénitentiaire bénéficiera à cet égard d'une véritable priorité avec la création de 399 (364 emplois en solde net) répartis comme suit :

	Ouverture de places nouvelles	Amélioration des soins médicaux	Milieu ouvert	Total
Personnel de direction	2	»	»	2
Personnel administratif	17	»	»	17
Personnel éducatif	5	»	4	9
Assistants sociaux	5	»	6	11
Personnel technique	13	»	»	13
Conseiller en formation	2	»	»	2
Médecins	»	7	»	7
Personnel d'infirmier	15	3	»	18
Kinésithérapeutes	»	5	»	5
Personnel de surveillance	315	»	»	315
Total	374	15	10	399

3. Le logement et les conditions de travail.

Le budget pour 1986 traduit en outre une politique volontariste en matière de logements et de conditions de travail.

Pour le logement, l'effort portera sur l'acquisition de locaux à l'extérieur des prisons, les anciens logements situés à l'intérieur des établissements pénitentiaires devront être transformés en bureaux, vestiaires, sanitaires, locaux syndicaux.

En ce qui concerne les conditions de travail, on notera plus particulièrement le développement du parc d'émetteurs-récepteurs portatifs qui améliore la sécurité du personnel et lui évite de multiples allées et venues.

IV. - L'EDUCATION SURVEILLEE

L'éducation surveillée, bien que se situant toujours à la fin du budget de la justice en raison des impératifs de la nomenclature budgétaire, n'en est pas moins un service particulièrement important et il faut, à cet égard, rappeler tout l'intérêt qui s'attache, à juste titre, au développement des expériences de prévention de la délinquance et à la recherche de substituts à l'emprisonnement dont le caractère néfaste pour les jeunes est suffisamment connu.

On regrettera donc que ce secteur ne bénéficie pas d'un effort aussi important que celui qui s'applique à l'administration pénitentiaire : en effet, la progression des crédits sera seulement de 4,2 %, la rigueur affectant davantage les crédits d'équipement (- 15 % pour les autorisations de programmes) que les dépenses ordinaires, lesquelles progressent de 5,1 %.

Au-delà de ces chiffres globaux, l'examen des crédits de l'Éducation surveillée révèle un certain nombre de points noirs mais aussi de points positifs.

A. Les faiblesses du budget de l'éducation surveillée.

1. *Les suppressions d'emplois.*

Il s'agit tout d'abord de la suppression d'un poste d'agent technique, de 3 postes de professeurs techniques d'enseignement professionnel et de 2 postes d'éducateurs. Six autres suppressions de postes sont également prévues pour gager, en partie, les créations d'emplois de sous-directeur, qui sera mentionné plus loin.

Ces suppressions paraissent certes minimes par rapport aux 725 créations intervenues depuis 1981, principalement des postes d'éducateurs, et il faut rappeler que certaines administrations seront plus durement traitées en 1986 : il n'en demeure pas moins qu'il y a un germe d'inquiétude pour l'avenir, surtout si le mouvement devait se maintenir ou s'amplifier par la suite.

2. Les besoins supplémentaires nés de la décentralisation.

Une autre source d'inquiétude réside dans le fait que l'éducation surveillée est au ministère de la justice la direction la plus directement concernée par les mesures de décentralisation. En effet, la prise en charge des mineurs surveillés est désormais financée par les conseils généraux, ce qui permet ainsi de donner au citoyen par l'intermédiaire de ses élus un droit de regard dans le secteur de la justice.

Or, dans le même temps, cette adaptation à la décentralisation nécessitera des moyens administratifs supplémentaires afin d'assurer une représentation territoriale correcte du service et sa participation aux dispositifs mis en place localement.

Cette participation s'effectue à un double niveau : régional et départemental.

C'est au plan départemental qu'est définie la politique d'action éducative de l'éducation surveillée, l'échelon régional étant chargé d'une mission de coordination et d'animation.

A l'égard du secteur associatif, un grand effort de déconcentration a également été mené par la direction de l'éducation surveillée, tant pour assurer un meilleur suivi des établissements et services concernés, que pour tenir compte du nouveau contexte issu de la décentralisation en particulier du transfert de compétence en matière d'aide sociale à l'enfance opéré par la loi du 22 juillet 1983.

Outre son rôle de gestion directe des équipements publics, la direction de l'éducation surveillée est chargée, en effet, du contrôle de l'ensemble des structures habilitées au titre du ministère de la justice, qui sont gérés par des associations ou organismes privés concourant à la protection judiciaire de la jeunesse.

L'éducation surveillée s'efforce en outre d'assurer l'animation et la coordination de ces mêmes équipements ainsi que l'harmonisation de leurs interventions avec celles du secteur public.

Avec environ 900 établissements et services désormais financés en majeure partie par les départements, le secteur associatif assure environ les deux-tiers des mesures décidées par les juridictions des mineurs.

Les délégués régionaux, quant à eux, ont été appelés à exercer une mission permanente de contrôle administratif, pédagogique et financier des établissements et services habilités et en ce qui concerne les procédures d'habilitation au titre du ministère de la justice, ils ont été invités à remplir les fonctions antérieurement exercées par l'administration centrale.

3. L'insuffisance des crédits du parc automobile ou de frais de déplacement.

Les crédits prévus ne permettent pas de faire face aux besoins, ni de remplacer tous les véhicules usagés, ce qui est regrettable et freine le recours aux nouvelles mesures de prise en charge qui supposent une mobilité accrue des équipes d'éducation et nécessite qu'une plus grande souplesse soit donnée aux institutions.

B. - Les points positifs du budget.

1. Un renforcement de l'encadrement.

Il est prévu de créer 40 postes de sous-directeurs, cette création obtenue par transformations d'emplois devant permettre de renforcer l'armature administrative du service et il faut rappeler que 40 postes de sous-directeurs ont déjà été créés en 1985.

2. Les crédits de la prise en charge des mineurs.

L'augmentation de 120 % du chapitre affecté à ce poste permettra de faire face à l'augmentation du nombre des mineurs pris en charge, notamment par le développement et la formule des familles d'accueil de l'éducation surveillée qui rend de grands services là où il n'existe pas de foyers d'éducation surveillée.

A ce sujet, on notera que si la diminution du nombre des mineurs en prison n'est pas encore suffisante, des résultats

significatifs ont néanmoins déjà été obtenus : on observe en effet depuis 1981 une baisse du nombre des mineurs en détention provisoire qui se poursuit en 1985 :

- 1,3 % en 1982 ;
- 3 % en 1984.

Pour les six premiers mois de 1985, le nombre de mandats de dépôt prononcés à l'encontre de mineurs a diminué de 10,9 % par rapport à la période correspondante de 1984.

Les mineurs de plus de 16 ans représentent plus des trois-quarts des mineurs en détention provisoire et les garçons neuf-dixième des mineurs en détention.

On trouvera ci-après une statistique détaillée sur l'ensemble des mineurs en prison.

ENSEMBLE DES MINEURS EN PRISON AU 31 DÉCEMBRE

Mineurs en prison au 31 décembre de l'année	Répartition selon la nature de l'incarcération					Répartition selon l'âge					Répartition selon le sexe				
	Exécutions de peine		Détentions provisoires		Total = 100 %	Moins de 16 ans		Plus de seize ans		Total 100 %	Garçons		Filles		Total = 100 %
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	
1981	123	14,4	734	85,6	857	135	15,8	722	84,2	857	816	95,2	41	4,8	857
1982	113	14,5	669	85,5	782	56	7,2	726	92,8	782	755	96,5	27	3,5	782
1983	110	12,9	743	87,1	853	72	8,4	781	91,6	853	809	94,8	44	5,2	853
1984	132	15,1	741	84,9	873	56	6,4	817	93,6	873	842	96,4	31	3,6	873

3. *Le renforcement des équipements.*

Malgré la diminution tant des autorisations de programme que des crédits d'équipement, le renforcement du secteur public et du secteur privé pourra être poursuivi mais moins rapidement qu'il ne serait souhaitable.

En ce qui concerne le *secteur public*, rappelons que l'objectif à atteindre est d'avoir auprès de tous les tribunaux pour enfant les équipements permettant d'appliquer des mesures adaptées au cas de chaque mineur.

Or, à l'heure actuelle, 74 tribunaux au lieu de 52 en 1981 bénéficieront d'un équipement complet et 29 d'un équipement partiel mais il reste encore 26 tribunaux dépourvus d'équipement de base.

Les équipements supplémentaires prévus en 1986 concernent les tribunaux d'Angers, Bobigny, Dijon, Le Havre et Rennes mais l'absence de créations de poste obligera à différer l'entrée en fonction de certaines des nouvelles structures.

4. *Les expériences menées par l'éducation surveillée.*

Quel que soit l'état des dotations budgétaires, il est certain que l'éducation surveillée, plus que tout autre service, se doit d'adopter des méthodes et de rechercher constamment de nouvelles formes d'action. Il paraît donc intéressant de profiter de la discussion budgétaire pour faire le point sur un certain nombre d'expériences et de méthodes nouvelles.

4.1. *Création d'entreprises intermédiaires.*

Depuis plusieurs années, l'éducation surveillée cherche à favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail en privilégiant des formules plus proches des réalités professionnelles et de la production.

La mise en place d'entreprises intermédiaires à l'initiative de l'éducation surveillée constitue une phase d'adaptation pour des jeunes exclus de la vie active. Ces structures proposent des postes de travail rémunérés au S.M.I.C., favorisant ainsi l'accès à l'emploi dans les secteurs les plus divers.

Le lancement du programme expérimental « entreprises intermédiaires » devrait permettre de développer de nouvelles actions et de multiplier ainsi les postes de travail pour les jeunes les plus en difficulté, conformément aux termes de la circulaire ministérielle du 24 avril 1985.

4.2. *L'accès aux activités sportives.*

Les activités physiques et sportives font partie de l'ensemble du dispositif éducatif que l'éducation surveillée s'efforce de développer en vue de favoriser l'épanouissement, les capacités d'adaptation et l'insertion sociale des jeunes.

En 1984, les conclusions d'un groupe de travail sur les activités physiques et sportives diffusées dans l'ensemble des services de l'éducation surveillée ont souligné la fonction éducative de telles activités et insistent sur la nécessité de veiller à ce que les jeunes confiés aux établissements et services de l'éducation surveillée puissent dans toute la mesure du possible pratiquer le ou les sports de leur choix.

Dans cette perspective, des activités sportives sont développées tout au long de l'année, également en liaison avec celles proposées par les clubs et associations sportifs existant localement et vers lesquels l'éducation surveillée, conformément à sa politique d'ouverture se tourne de plus en plus.

4.3. *La politique de l'éducation surveillée en matière de toxicomanie.*

Les services de l'éducation surveillée sont régulièrement amenés à prendre en charge des mineurs faisant usage de drogue. Il s'agit pour la grande majorité d'entre eux de jeunes ayant occasionnellement ou régulièrement, recours à des produits toxiques licites (solvants volatils, colle, etc.).

Cette forme de toxicomanie n'implique pas une prise en charge spécifique au sein de l'éducation surveillée ni la création de structures spécialisées. Elle nécessite par contre une intervention éducative globale s'appuyant sur un certain nombre de repères et de règles. Il est évident que l'action de l'éducation surveillée en matière de toxicomanie ne peut être menée à bien au sein du département sans le concours des juridictions et des différents partenaires impliqués dans la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que des institutions spécialisées dans le traitement de la toxicomanie. Lorsque l'appel à des institutions spécialisées de soins ou de cure se révèle nécessaire, une coordination doit être établie afin qu'un suivi éducatif puisse être exercé.

4.4. *L'accueil d'urgence.*

L'accueil d'urgence constitue une fonction indispensable dans la prise en charge éducative de jeunes sous protection judiciaire susceptibles de connaître des situations de crise ou de rupture nécessitant leur placement dans les plus brefs délais. Elle constitue aussi un élément décisif de lutte contre l'incarcération des mineurs déferés pour lesquels il est parfois nécessaire de trouver dans l'immédiat un hébergement.

Néanmoins, il convient de n'y recourir qu'avec la plus grande prudence. La séparation brutale d'un jeune avec son milieu naturel est une décision lourde de conséquence pour l'avenir. Elle peut entériner un rejet sous-jacent et conduire par la suite à un abandon de l'adolescent par sa famille. L'accueil doit donc être replacé dans une gamme plus large de prises en charge d'urgence.

Le développement de permanences éducatives auprès des tribunaux constitue un dispositif essentiel en ce domaine. L'expérience montre qu'à la suite d'un entretien, un certain nombre de jeunes ont la possibilité de retourner dans leur famille, si leurs difficultés peuvent rapidement être prises en charge par un service de milieu ouvert ou de consultation. Lorsque le retour dans la famille doit être différé, l'accueil peut être assuré selon l'importance du département et les moyens disponibles, par des foyers spécialisés, ou comme c'est le plus fréquent, par les structures d'hébergement existantes qui réservent à cet effet une ou deux places d'accueil. Il convient de souligner l'importance d'hébergements non institutionnels tels que les familles d'accueil, l'utilisation de foyer de jeunes travailleurs, etc.

4.5. *La prévention de la délinquance.*

La participation de l'éducation surveillée à la politique générale de prévention et de lutte contre l'exclusion sociale en faveur des jeunes en difficulté l'a conduite à collaborer activement aux actions engagées par les conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance depuis 1983.

Les directeurs départementaux de l'éducation surveillée, membres de droit des conseils départementaux de prévention de la délinquance, ont contribué avec les autres partenaires à impulser et à coordonner les expériences conduites localement et à créer des commissions de travail autour de thèmes de réflexion relatifs à la prise en charge des jeunes en difficulté.

Au plan communal, les services de l'éducation surveillée participent aux conseils communaux de prévention de la délinquance qui se sont créés sur leur secteur géographique d'intervention, ce qui facilite les liaisons avec les partenaires sociaux de la ville et accroît les possibilités de prise en compte des problèmes posés par les jeunes confiés à l'éducation surveillée.

Les conseils de prévention de la délinquance ont été rapidement amenés à traiter des difficultés que rencontrent un certain nombre de jeunes pour s'insérer de manière satisfaisante parmi lesquels en tout premier lieu les jeunes sous protection judiciaire. La participation d'éducateurs de l'éducation surveillée aux commissions de travail créées à cet effet ont aussi permis de confronter les expériences et de coordonner les actions menées dans des domaines aussi variés que la lutte contre l'échec scolaire, la toxicomanie, l'hébergement des jeunes en difficulté, l'insertion sociale et professionnelle, la prévention de l'incarcération des mineurs.

4.6. Les relations avec les missions locales pour l'emploi.

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous protection judiciaire est un des objectifs prioritaires de l'éducation surveillée. A ce titre, la direction de l'éducation surveillée est membre de la cellule interministérielle placée auprès de la Délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, chargée d'animer le réseau des missions locales et d'assurer la coordination du programme de formation et d'insertion professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

La participation effective de l'éducation surveillée aux dispositifs d'accueil et d'orientation est dans le droit prolongement de son action auprès des jeunes les plus en difficulté. On estime que 38 % des 150.000 jeunes qui ont été accueillis par les missions locales ont moins de dix-huit ans.

Consciente de l'importance du rapprochement au sein de ce réseau des multiples partenaires administratifs et locaux, l'éducation surveillée est actuellement présente dans 66 missions locales, soit les deux tiers d'entre elles. En effet de 87 en 1984, le nombre des missions locales existantes est passé à 100 en janvier 1985.

La présence de l'éducation surveillée dans les missions locales peut prendre plusieurs formes : une permanence d'accueil des jeunes, la participation à un groupe d'appui de stage, à un groupe de réflexion ou d'étude. Les personnels de l'éducation surveillée (éducateurs, P.T.E.P., assistante sociale, infirmière) participent aux travaux de la mission locale souvent à temps partiel,

quelquefois à temps complet. Cette participation d'un éducateur à temps plein, fréquemment réclamée par les missions locales, n'a pu donner lieu dans tous les cas à des réponses favorables faute de personnels suffisants. En outre, le plus souvent, le directeur départemental ou son représentant siège au conseil d'administration.

4.7. *L'application des peines de substitution.*

La loi du 10 juin 1983 et le décret du 23 décembre 1983 instituant le travail d'intérêt général ont prévu pour l'application aux mineurs des nouvelles peines de substitution un régime particulier : le travail doit présenter un caractère formateur ou de nature à permettre l'insertion sociale du condamné et être adapté à sa personnalité ; les services départementaux de l'éducation surveillée participent à différents stades à la mise en oeuvre de cette peine par le juge des enfants, lequel exerce les attributions du juge de l'application des peines.

Les services de l'éducation surveillée concourent ainsi à la recherche d'organismes susceptibles de proposer des postes ; ils donnent en outre obligatoirement un avis quant à l'habilitation des associations, et quant à l'inscription des travaux sur la liste établie par la juridiction des mineurs. Lors de l'exécution de la mesure, l'éducation surveillée peut, à la demande du magistrat, donner une information sur l'adaptation du travail au jeune condamné, ou encore exercer les fonctions d'agent de probation, si le travail constitue une obligation assortissant une peine d'emprisonnement avec sursis.

De façon plus générale, lorsque le mineur condamné à cette peine lui est confié, l'éducation surveillée facilite son application, notamment pour la prise en charge de certains frais qu'elle occasionne dès lors que le mineur et sa famille ne peuvent y faire face.

4.8. *La participation de l'éducation surveillée aux opérations de l'été.*

L'éducation surveillée apporte une contribution significative à la mise en oeuvre du dispositif interministériel des opérations de l'été, dans les quatorze départements concernés par ce programme en 1985, ainsi que dans des sites hors programme.

Sur la base d'objectifs définis avec ses principaux partenaires, l'éducation surveillée participe à la conception, la coordination et la réalisation de chaque projet, selon des modalités différentes en fonction des situations locales.

Grâce à un partenariat très large, privilégiant les collectivités locales qui assurent une bonne insertion des activités dans les politiques locales de prévention, et à leurs moyens propres en personnel et en équipement, les services de l'éducation surveillée assurent par exemple l'organisation d'activités de loisir et d'animation de quartier, en faveur des jeunes les plus en difficulté résidant dans des zones d'habitation fortement urbanisées.

L'éducation surveillée consacre aux opérations de l'été un budget qui s'élève en 1985 à un million et demi de francs. Dans les départements concernés, les personnels (au nombre de 400, toutes catégories confondues) apportent une contribution de nature et d'importance diverses à la réalisation des projets. Enfin, des institutions adaptées à l'organisation d'activités sportives et de plein air, ainsi que du matériel sportif et des moyens de transport sont mis à la disposition de ce programme.

L'investissement, réalisé durant les mois de juillet et août, s'inscrit dans la continuité d'une action menée tout au long de l'année mobilisant l'équipe éducative et les jeunes dans les phases de préparation et d'exploitation des projets.

En 1984, plusieurs milliers de jeunes, parmi les plus défavorisés, ont pu bénéficier de ce dispositif. D'ores et déjà, on peut prévoir que ce chiffre sera largement dépassé en 1985.

Grâce à l'augmentation des moyens mis en oeuvre, l'éducation surveillée a pu toucher 8.500 jeunes au cours des opérations de l'été 1985.