

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 18

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 24), 1920 (tome I) et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

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

SOMMAIRE

| | Pages. |
|--|--------|
| Introduction | 3 |
| CHAPITRE I^{er}. — Les services judiciaires. | 7 |
| A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions..... | 7 |
| B. — La formation des futurs magistrats et secrétaires-greffiers..... | 11 |
| C. — Les moyens de fonctionnement et l'équipement..... | 14 |
| CHAPITRE II. — Les services de l'éducation surveillée. | 18 |
| A. — La délinquance juvénile..... | 18 |
| B. — Les structures éducatives..... | 20 |
| C. — La situation des personnels..... | 21 |
| D. — Le programme d'équipement..... | 22 |
| CHAPITRE III. — Les services pénitentiaires. | 25 |
| A. — La population pénale..... | 26 |
| B. — L'adoption des moyens | 29 |
| C. — Le milieu fermé..... | 30 |
| D. — L'exécution des peines hors du milieu carcéral..... | 34 |
| E. — La situation des personnels..... | 35 |
| F. — Les investissements | 36 |
| CHAPITRE IV. — L'administration centrale, les services communs et le Conseil d'Etat | 38 |
| A. — Les effectifs | 38 |
| B. — Les moyens de fonctionnement..... | 39 |
| C. — L'informatique et l'appareillage statistique..... | 39 |
| D. — Les recherches | 41 |
| E. — L'administration de la Justice et le VII ^e Plan..... | 42 |
| Conclusion | 45 |

Mesdames, Messieurs,

Malgré les difficultés de la conjoncture, le projet de budget de la Justice établi pour 1976 apporte — je me dois, dès l'abord, de vous l'indiquer — un certain nombre de satisfactions. L'effort est demeuré soutenu et la progression globale des crédits de 19,2 % par rapport à 1975 confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre la modernisation du secteur judiciaire, longtemps demandée par le Parlement et de le préparer à des tâches nouvelles.

La répartition des dotations apparaît par contre critiquable ; bien qu'il ne soit pas du tout opportun de procéder à un « saupoudrage » de celles-ci, il serait souhaitable que des écarts trop importants n'existent pas entre les dépenses selon leur nature. Ainsi l'augmentation globale ci-dessus rappelée par rapport à 1975 résulte de la majoration de 20,9 % des dépenses de fonctionnement, due notamment à la création de 1 614 emplois plus 135 à l'Ecole nationale de la magistrature, soit une croissance de plus de 33 % des effectifs nouveaux du Ministère d'une année sur l'autre, mais le budget d'équipement (autorisations de programme) n'est en progression que de 1,1 % c'est-à-dire en régression compte tenu de l'érosion monétaire.

Sans doute un effort substantiel est-il effectué en vue d'actions prioritaires : ainsi un peu plus de 100 millions de francs en autorisations de programme doivent-ils permettre l'amélioration du fonctionnement de la Justice dans les grands centres urbains, essentiellement dans la région parisienne et la réalisation de la réforme pénitentiaire.

Le budget de la Justice pour 1976 s'élèvera à 0,83 % (contre 0,79 % en 1975) de l'ensemble du budget de l'Etat, à l'exclusion des budgets annexes. Pour intéressante que soit donc l'évolution constatée, force est cependant de souligner que la Justice, ce troisième pouvoir, ne pèse pas encore bien lourd sur les épaules des contribuables français.

Le montant du projet de budget de la Justice pour 1976 est de 2 492 millions de francs contre 2 090 millions en 1975, soit —

comme nous l'avons dit — une progression de 19,2 %, nettement supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat, qui se chiffre à 13 %.

Comme en 1975, l'accent est mis plus sur les dépenses de fonctionnement que sur les crédits d'équipement et la répartition entre les grands secteurs du Ministère apparaît plus équilibrée.

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

a) Au titre du *fonctionnement des services* (titre III) et des *interventions publiques* (titre IV), les crédits demandés — 2 331 millions de francs contre 1 928 millions en 1975 — représentent 93,5 % (contre 92,2 %) des dotations totales ; ils doivent permettre notamment de mettre à la disposition de l'administration le personnel nécessaire à la mise en service en 1976 des établissements dont la construction est achevée ou va s'achever. C'est ainsi qu'est proposée la création de 1 614 emplois s'ajoutant aux 1 312 créés au budget de 1975.

b) Sur le *plan de l'équipement*, les autorisations de programme s'élèvent à 203,9 millions de francs, ce qui représente une progression de 1,1 % sur le budget de 1975 et les crédits de paiement sont en régression de 0,8 % par rapport à l'année précédente (leur montant passe de 162,4 millions de francs en 1975 à 161,1 millions).

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

La répartition pour 1976 des masses budgétaires entre les grands secteurs du Ministère traduit la volonté de privilégier l'équipement de l'administration centrale et des services judiciaires et une meilleure redistribution des dotations de fonctionnement, étant observé toutefois que l'éducation surveillée est — plus que les années précédentes — nettement sacrifiée.

a) La répartition des dépenses d'équipement.

| | AUTORISATIONS de programme. | | | CREDITS de paiement. | | |
|--|--------------------------------|--------------|-------------------|-----------------------------|--------------|-------------------|
| | 1975 | 1976 | Pour- centage. | 1975 | 1976 | Pour- centage. |
| | (En millions de francs.) | | | (En millions de francs.) | | |
| Administration centrale et Conseil d'Etat | 6 | 8,3 | + 38,3 | 4,4 | 8,5 | + 93,2 |
| Services judiciaires.. | 68 | 73,7 | + 8,4 | 53 | 63,7 | + 20,2 |
| Administration pénit- entiaire | 92,6 | 94,4 | + 1,9 | 75 | 63,4 | — 15,5 |
| Education surveillée. | 35 | 27,5 | — 21,4 | 30 | 25,5 | — 15 |
| Totaux | 201,6 | 203,9 | + 1,1 | 162,4 | 161,1 | — 0,8 |

Pour 1976, la priorité reste accordée à l'administration pénitentiaire qui obtient 46,3 % des autorisations de programme (contre 45,9 % en 1975), mais elle passe aux services judiciaires, pour les crédits de paiement, de 32,6 à 39,5 %, devançant de peu l'administration pénitentiaire (39,4 % contre 46,2 % en 1975), tandis que l'éducation surveillée enregistre une détérioration assez nette de sa situation (13,5 % contre 17,4 % pour les autorisations de programme et 15,8 % contre 18,5 % pour les crédits de paiement).

b) La répartition des dépenses ordinaires.

| | 1975 | 1976 | POURCENTAGE |
|---|--------------------------|----------------|---------------|
| | (En millions de francs.) | | |
| Administration centrale, services communs et Conseil d'Etat..... | 121,4 | 156,5 | + 28,9 |
| Services judiciaires..... | 955,8 | 1 135,1 | + 18,8 |
| Administration pénitentiaire..... | 574,7 | 706,1 | + 22,9 |
| Education surveillée..... | 276,2 | 333,6 | + 20,8 |
| Totaux..... | 1 928,1 | 2 331,3 | + 20,9 |

En matière de dépenses ordinaires, par rapport à 1975, on peut noter un léger glissement de la part des services judiciaires qui passent de 49,6 % à 48,7 % au profit essentiellement des services pénitentiaires qui représentent, pour 1976, 30,3 % contre 29,8 % l'année précédente, tandis que l'éducation surveillée connaît un palier (14,30 % de l'ensemble contre 14,32 % en 1975).

Au total, pour 1976, on observe, par rapport à 1975, un déplacement uniforme de 0,2 % des services judiciaires (48,1 % contre 48,3 %) de l'administration pénitentiaire (30,9 % contre 31,1 %) et de l'éducation surveillée (14,4 % contre 14,6 %) au profit de l'administration centrale : aussi, la progression d'une année sur l'autre des dotations globales (dépenses ordinaires et crédits de paiement) est-elle à peu près identique pour les trois premiers services (respectivement + 18,8 %, + 18,4 % et + 17,3 %) mais beaucoup plus forte pour l'administration centrale (+ 31,2 %) sur un volume de crédits, il est vrai, très nettement plus faible.

CHAPITRE PREMIER

LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits réservés pour 1976 aux services judiciaires traduisent la volonté de continuer à renforcer le fonctionnement et l'équipement de ceux-ci ; aussi, leur progression (de 1 008,8 millions de francs en 1975 à 1 198,8 millions) de 18,8 % est la plus forte au sein du Ministère de la Justice.

Les mesures retenues au titre des services judiciaires pour 1976 répondent essentiellement à trois objectifs :

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

A. — Les conditions de fonctionnement des juridictions.

1° L'ACCROISSEMENT DES TACHES DES JURIDICTIONS

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

Nombre d'affaires jugées (1962-1974).

| JURIDICTIONS | AFFAIRES JUGEES | 1962 | 1972 | 1973 | 1974 | <u>1974</u> <u>1962</u> |
|------------------------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| | | | | | | (En pourcentage.) |
| Cours d'appel | Affaires civiles | 44 407 | 54 443 | 53 295 | 58 307 | + 31,3 |
| | Affaires pénales | 29 772 | 38 559 | 24 083 | 42 742 | + 43,6 |
| | Totaux | 74 179 | 93 002 | 77 378 | 101 049 | + 36,2 |
| Tribunaux de grande instance | Affaires civiles | 136 639 | 192 886 | 181 005 | 212 479 | + 55,5 |
| | Affaires pénales | 243 694 | 419 575 | 431 592 | 476 071 | + 95,3 |
| | Totaux | 380 333 | 612 461 | 612 597 | 688 550 | + 81 |
| Tribunaux d'instance .. | Affaires civiles | 180 733 | 166 477 | 142 881 | 178 043 | — 1,5 |
| | Affaires pénales | 861 675 | 2 479 884 | 1 309 040 | 2 402 481 | + 178,8 |
| | Totaux | 1 042 408 | 2 646 361 | 1 451 921 | 2 580 524 | + 147,5 |

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

- de plus du tiers devant les cours d'appel ;
- de près du double devant les tribunaux de grande instance ;
- de presque 1,5 fois devant les tribunaux d'instance.

Pour faire face à cet accroissement des tâches, il a été prévu pour 1976 :

- un renforcement des effectifs des magistrats ;
- la mise à la disposition des juridictions de personnels fonctionnaires supplémentaires ;
- une amélioration des rétributions favorisant le recrutement.

2° LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS EN MAGISTRATS

Au titre du budget de 1976, outre trois emplois à la Cour de cassation, il est prévu de créer dans les juridictions les plus surchargées, dont certaines connaissent de ce fait de graves difficultés de fonctionnement, 105 postes de magistrat (33 pour les cours et 72 pour les tribunaux) ainsi répartis :

- 31 pour les parquets ;
- 18 pour les cabinets d'instruction ;
- 4 pour les tribunaux pour enfants ;
- 52 pour le siège.

Sans doute peut-il paraître critiquable que sur le nombre des emplois supplémentaires pour 1976 la proportion des postes de moyenne et de haute hiérarchie soit relativement élevée alors que les besoins en juges d'instruction et en substituts exigeraient, au titre des emplois créés, une priorité assez nette de ceux-ci.

Est-on loin de satisfaire aux besoins en magistrats ? La réponse serait affirmative si l'on compare les effectifs à l'heure actuelle de 4 957 aux 6 900 postes qui existaient en 1912, étant observé que, depuis cette date, les activités judiciaires ont incontestablement augmenté et des secteurs nouveaux ont été créés, dans les juridictions par exemple, en matière de contentieux, d'infrastructure et d'expropriation. La réponse est plus nuancée si l'on admet que les magistrats en fonction sont libérés d'un certain nombre de tâches qui relèvent davantage de la compétence des fonctionnaires. La réponse est cependant nettement affirmative si l'on considère les conséquences de l'application des dispositions contenues dans le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature qui a pour objet de modifier la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et celle des autres magistrats. Aussi ce dernier devra-t-il être profondément remanié si l'on veut que soit poursuivi l'effort sérieux entrepris depuis des années pour que le service public de la justice soit rendu dans des conditions satisfaisantes. Il s'agit d'un effort échelonné sur plusieurs années qui doit permettre de renforcer un certain nombre de juridictions, notamment celles des grandes villes et celles situées dans la région parisienne.

3° LA MISE A LA DISPOSITION DES JURIDICTIONS DE PERSONNELS SUPPLÉMENTAIRES

a) *L'amélioration du fonctionnement des cours et tribunaux tant en métropole que dans les départements et territoires d'Outre-Mer* implique la poursuite du renforcement entrepris au cours des trois dernières années. A cet effet, il est proposé la création de 392 emplois de fonctionnaires (parallèlement à la création de 108 emplois de magistrat) afin de permettre :

— la mise en place progressive d'une nouvelle cour d'appel à Versailles en 1976 : un conseil restreint a en effet décidé le 30 avril 1975 de mettre fin au gigantisme de la cour d'appel de Paris dont la circonscription comprend plus du cinquième de la population française et dont l'activité est égale à celle de l'ensemble des autres cours d'appel de France.

Le ressort de la cour d'appel de Paris sera limité la ville de Paris, les départements de l'Eure-et-Loir et de l'Yonne étant respectivement rattachés aux cours d'appel d'Orléans et de Dijon.

La nouvelle cour d'appel de Versailles aura compétence sur le Val-d'Oise, les Hauts-de-Seine et les Yvelines ; celle-ci toutefois sera, dans un premier temps, limitée aux affaires pénales (appels correctionnels et chambres d'accusation). La création de 69 emplois (28 magistrats, 41 fonctionnaires) et les crédits de fonctionnement correspondants (1 million de francs) sont prévus au budget de 1976.

Ultérieurement la création d'une cour d'appel à l'Est de Paris, pour la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, la Seine-et-Marne et l'Essonne est envisagée. Son siège pourrait être fixé à Créteil.

— la réorganisation du tribunal de grande instance de Paris, qui entraîne la création de 113 emplois supplémentaires, dont 80 postes de fonctionnaires et la mise en service de nouveaux locaux (7 500 000 F) ; la location d'un immeuble de bureaux permettra, en effet, d'y installer certains services et de libérer ainsi au Palais de Justice des surfaces qui seront utilisées pour l'installation rationnelle du parquet afin d'obtenir de meilleures conditions de travail et une organisation plus efficace.

— la poursuite de l'installation du tribunal de grande instance de Créteil (41 emplois, dont 34 fonctionnaires) qui recevra pleine compétence lors de l'achèvement du Palais de Justice en cours de construction soit à la fin de 1976 ou au début de 1977.

La Chancellerie estime que de nouveaux tribunaux de grande instance devront sans doute être créés d'ici quelques années dans les départements très peuplés des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis, leur implantation étant déterminée en fonction de la répartition de la population.

La priorité donnée à la région parisienne entraîne un déséquilibre au détriment des autres cours et tribunaux de métropole et d'outre-mer : 37 emplois de magistrats et 227 de fonctionnaires seulement leur sont attribués.

b) *Pour faire face à l'activité croissante du tribunal de grande instance de Besançon, il est proposé d'y créer une chambre supplémentaire.*

c) *La mise en place d'un statut de maître de conférences à l'Ecole nationale de la magistrature implique la transformation de 23 emplois de magistrats actuellement en fonctions à l'école en 23 emplois de maître de conférences.*

d) *Le maintien du recrutement annuel des auditeurs de justice au niveau atteint en 1974 (255 postes mis au concours) rend nécessaire la création de 100 emplois d'auditeur (4 234 000 F), tandis que le développement du cycle préparatoire requiert la création de 12 emplois de stagiaire (625 000 F).*

4° L'AMÉLIORATION DES RÉMUNÉRATIONS

Il est proposé :

a) D'améliorer la situation indiciaire des secrétaires-greffiers en chef du troisième grade par relèvement de l'indice terminal (porté de 515 à 540) ;

b) D'aligner la situation de certains magistrats de la région parisienne sur celle des magistrats qui ont bénéficié, en 1975, d'une augmentation du taux de l'indemnité de fonctions.

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

1° LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS

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

Afin de pourvoir ces emplois, ainsi que ceux laissés vacants par les départs prévisibles — et dont le chiffre doit s'accroître de manière sensible à partir de 1976 en raison de très nombreux départs à la retraite — il a été procédé à un recrutement aussi important que possible, compte tenu de la nécessaire qualité du corps judiciaire.

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

| ANNEE | NOMBRE DE CANDIDATS au concours autorisés à se présenter. | NOMBRE de postes offerts. | NOMBRE d'auditeurs nommés magistrats. |
|-----------|--|---------------------------------|--|
| 1964..... | 98 | 55 | 34 |
| 1965..... | 123 | 65 | 51 |
| 1966..... | 186 | 65 | 34 |
| 1967..... | 236 | 80 | 47 |
| 1968..... | 322 | 90 | 44 |
| 1969..... | 365 | 125 | 28 |
| 1970..... | 543 | 160 | 45 |
| 1971..... | 651 | 180 | 76 |
| 1972..... | 876 { 854 étudiants. 22 fonctionnaires. } | 192 | 98 |
| 1973..... | 951 { 932 étudiants. 19 fonctionnaires. } | 192 | 180 |
| 1974..... | 1 165 { 1 117 étudiants. 48 fonctionnaires. } | 255 | 198 |
| 1975..... | 1 442 { 1 357 étudiants. 85 fonctionnaires. } | 255 | 192 |
| 1976..... | » | » | 196 |

Le nombre des candidats autorisés à se présenter aux premier et second concours d'entrée à l'école nationale de la magistrature en 1975 est de 1 442 (1 357 étudiants et 85 fonctionnaires) pour 255 postes.

Il convient de noter la progression constante de ces chiffres au cours de ces dernières années :

En effet, le nombre total des candidats était de 876 pour 192 postes en 1972, 951 pour 192 postes également en 1973 et 1 165 pour 255 postes en 1974.

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

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

— le stage en juridiction dans un tribunal de grande instance (treize mois du 1^{er} novembre au 30 novembre de l'année suivante) ;

— l'examen de classement et le choix d'un poste ;

— le stage de préaffectation (deux mois) ;

— la formation complémentaire spécialisée : au cours des quatre années qui suivent leur installation dans les juridictions en qualité de magistrats, les anciens auditeurs de justice sont tenus d'accomplir des périodes de formation complémentaire spécialisée d'une durée totale de quatre mois.

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

Il est proposé, au budget de 1976, d'augmenter le nombre des sessions de formation complémentaire spécialisée, corollaire de la réduction de la scolarité (842 000 F) : la question est posée de savoir si ce montant sera suffisant, étant observé que cette formation complémentaire doit être sérieusement effectuée, en dépit des inconvénients qu'elle risque d'entraîner dans le fonctionnement et la gestion des juridictions : dans quatre ans, à raison de promotions de 250 auditeurs, 1 000 jeunes magistrats, soit environ un cinquième des effectifs, s'absenteront des tribunaux pendant un mois par an.

b) *Le recrutement latéral.*

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

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

| ANNÉES | INTEGRATIONS directes. | RECRUTEMENTS temporaires. | TOTAL |
|---|---------------------------|------------------------------|-------|
| 1970..... | 82 | 23 | 105 |
| 1971..... | 52 | 78 | 130 |
| 1972..... | 77 | 52 | 129 |
| 1973..... | 75 | 57 | 132 |
| 1974..... | 19 | 30 | 49 |
| 1975 (du 1 ^{er} janvier au 1 ^{er} août)..... | 49 | 32 | 81 |

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1974, cent trente magistrats sont issus du recrutement latéral, soit 24,57 % du total des nominations prononcées depuis cette date.

2° LE RECRUTEMENT DES SECRÉTAIRES-GREFFIERS

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

Si le recrutement était en amélioration, la difficulté paraissait être dans le faible effort consenti en faveur d'une formation adaptée : l'École nationale d'application des secrétariats-greffes, créée par un arrêté du 29 avril 1974, a eu précisément pour objectif d'assurer la formation et le perfectionnement souhaitables.

Implantée à Dijon, l'école a accueilli, en 1975, une promotion de greffiers en chef stagiaires et 120 secrétaires-greffiers stagiaires ; il est envisagé de recevoir en 1976 une promotion de greffiers en chef et deux promotions de secrétaires-greffiers.

Le Ministère de la Justice propose, pour 1976, de créer à l'école elle-même des emplois de magistrat chargé de la direction de l'école et de la direction des études et de les doter d'un échelonnement indiciaire qui permettra une plus grande souplesse dans le choix et l'avancement des intéressés. Les moyens de fonctionnement de l'école sont également accrus.

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

1° LE MATÉRIEL

Dans le projet de budget de 1976, des crédits supplémentaires de 5,1 millions de francs sont inscrits en vue de l'ajustement aux besoins des crédits de matériel des diverses juridictions suivantes : la Cour de sûreté de l'Etat, les cours d'appel de métropole, les juridictions des Départements et Territoires d'Outre-Mer.

2° L'ENTRETIEN ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Si le Ministère de la Justice prend actuellement en charge :

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

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

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

Selon une évaluation récente, le montant des dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance couvertes par les collectivités locales serait de l'ordre de 200 millions de francs. Toutefois l'Etat concourt déjà, pour partie et à un double titre, aux dépenses de fonctionnement des juridictions d'instance et de grande instance, d'une part, en versant par application du décret n° 67-1044 du 30 novembre 1967 une subvention aux collectivités locales sur la base du taux de 22 % du montant des redevances perçues par les secrétariats-greffes fonctionnarisés, d'autre part en finançant à l'aide de crédits provenant d'un fonds de concours l'implantation de matériels de reproduction et d'imprimerie qui ont permis de diminuer très sensiblement les frais de copies de pièces et de confection des imprimés.

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

Aussi, tout en respectant l'esprit de la décision de principe prise en conseil restreint le 3 décembre 1970 concernant ledit transfert, paraîtrait-il de bonne administration d'aménager les modalités

d'application de celle-ci dans le sens d'un accroissement progressif de l'aide de l'Etat sous la forme d'une augmentation du taux et de l'assiette de la subvention accordée chaque année aux collectivités. Une telle modalité aurait le double avantage de maintenir en application un système de financement local éprouvé et d'envisager au surplus un développement des moyens en fonctionnement des juridictions lié à une participation accrue de l'Etat à l'effort des collectivités.

3° LES ÉQUIPEMENTS

Dans le budget de 1976, la modernisation entreprise sera poursuivie ; en effet, on note :

a) *Pour les logements de fonctions*, une autorisation de programme nouvelle de 2,7 millions de francs assortie des crédits de paiement de 1,7 million en vue d'effectuer des acquisitions immobilières (logements de deux chefs de cours en métropole et de magistrats et fonctionnaires dans les Territoires d'Outre-Mer) et de procéder à des modernisations.

b) *Pour les opérations à la charge de l'Etat*, une autorisation de programme d'un montant de 50,5 millions de francs et des crédits de paiement de 46,5 millions contre respectivement 45 et 40 millions de francs en 1975.

Ainsi, on constate que l'an prochain des travaux seront effectués notamment :

- au centre informatique de Versailles ;
- dans diverses cours d'appel (dont Paris et Versailles) de métropole et des Départements d'Outre-Mer, dans les tribunaux d'Alsace-Lorraine (+ 31,5 millions) ;
- des achats de terrain seront réalisés pour la construction des palais de justice de Reims, Nancy, Bordeaux... (+ 7,5 millions).

c) *Pour les opérations à la charge des collectivités locales, mais subventionnées par l'Etat*, il est prévu 20,5 millions de francs en autorisations de programme et 15,5 millions en crédits de paiement. Les subventions envisagées concernent :

- les cités judiciaires d'Annecy, de Montbéliard ;
- les palais de justice de Paris, de Saint-Nazaire, de Marseille ;
- les tribunaux de grande instance de Reims, de Saumur et d'Evry.

Au total, dans la conjoncture actuelle et compte tenu de la nécessité trop évidente d'améliorer le financement de l'administration pénitentiaire, les crédits prévus pour 1976, au titre des services judiciaires, doivent permettre de soutenir les efforts accomplis par le Ministère de la Justice en vue de réduire la durée de la détention provisoire et de rapprocher dans le temps le jugement de l'infraction commise.

Le moment nous paraît opportun de définir les grands axes d'une politique judiciaire. Or, à cet égard, nous estimons que l'effort à fournir au cours des prochaines années doit porter sur le renforcement des emplois de fonctionnaire et de secrétaire-greffier et non sur une progression importante des emplois de magistrat. Compte tenu du volume des affaires traitées et des modifications législatives nombreuses récemment intervenues en matière de procédure, il s'agit essentiellement de faire face à des tâches incombant normalement aux collaborateurs des juges, particulièrement ceux des tribunaux pour enfants et ceux chargés de l'application des peines, en évitant une inflation de ceux-ci. Signalons, à cet égard, la situation critique dans les départements d'outre-mer où des agents rémunérés soit par le fonds de chômage, soit par le conseil général, travaillent à plein temps sans faire partie des effectifs des services judiciaires.

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

CHAPITRE II

LES SERVICES DE L'EDUCATION SURVEILLEE

Les dotations de l'Education surveillée passeront en 1976 à 359,1 millions de francs contre 306,2 millions en 1975, soit un accroissement de 17,3 % résultant de la majoration de 20,8 % des dépenses ordinaires et de la réduction de 15 % des crédits de paiement ; elles doivent permettre d'assurer :

- le renforcement des structures administratives ;
- une légère amélioration de la situation des personnels ;
- l'augmentation des moyens de fonctionnement ;
- la poursuite du programme d'équipement.

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

A. — La délinquance juvénile.

1° L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNIILE

A la fin de l'année dernière, 129 000 mineurs étaient à prendre en charge ; les services de l'Education surveillée, pour leur part, avaient accueilli au cours de l'exercice 1974, 60 445 d'entre eux, se répartissant ainsi :

| | |
|--|--------|
| Mineurs hébergés dans les établissements..... | 11 102 |
| Mineurs suivis par les services de milieu ouvert.. | 49 343 |

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

Cette action de prévention appartient, au premier chef, à différents départements ministériels autres que la Justice : Education, Travail, Jeunesse et sports, Santé, etc.

L'expérience a conduit à abandonner un système de rééducation rigide prenant appui sur des établissements et services à régime de vie unique sans qu'il soit tenu compte des possibilités d'adaptation des mineurs.

Il a paru préférable d'orienter l'action éducative en recourant à une alternance de régimes d'internat, de semi-liberté ou de milieu ouvert autant de fois et aussi longtemps qu'il serait nécessaire. Il n'est donc plus possible de définir un traitement type uniforme pour une catégorie donnée de mineurs.

Dès lors, l'étude des résultats de la prévention de la délinquance basée sur le seul critère de la récidive risque de fausser les interprétations. Il faudrait pouvoir distinguer entre « récidive légale » et « réitérations », entre les infractions tout à fait mineures et celles qui revêtent une véritable attitude antisociale. Et ceci introduit la nécessité de critères complémentaires d'ordre familial et socio-professionnel. Une étude faite à partir de ces données sur une période de quinze ans et concernant 2 000 anciens mineurs délinquants a montré que la réadaptation atteignait les taux suivants :

| | |
|--------------------------------------|--------|
| Probation ou liberté surveillée..... | 75,9 % |
| Internat | 70,6 % |
| Prison | 52,4 % |

Les résultats dépendent de la conjoncture économique et sociale et de l'évolution des mœurs. C'est ainsi que le régime de l'internat, autrefois considéré comme efficace, est maintenant critiqué par les éducateurs et par les mineurs. Les établissements et services doivent donc revoir leur organisation et leurs méthodes en fonction des formes nouvelles de délinquance et de l'inadaptation des jeunes.

2° L'INSUFFISANCE DES MOYENS PUBLICS ACTUELS

Au regard des besoins exprimés par les juridictions pour enfants, les moyens de l'éducation surveillée restent insuffisants notamment dans le secteur public, tant en équipement qu'en personnel.

Pour permettre de renforcer la politique d'action éducative en milieu ouvert et d'améliorer le fonctionnement normal des équipements existants, il faut des crédits substantiels : à cet égard, le

projet de budget de l'éducation surveillée pour 1976 comporte la création de 240 emplois et doit permettre de poursuivre des actions diverses amorcées lors des précédents budgets. Maigre consolation, il est vrai, si l'on considère que moins de 50 % des jeunes concernés ont été pris en charge par l'éducation surveillée en 1974.

B. — Les structures éducatives.

1° LES ÉQUIPEMENTS DANS LES GRANDS CENTRES URBAINS

En 1976, il est prévu l'entrée en service dans les grands centres urbains, notamment en région parisienne, d'équipements destinés à l'accueil et à l'orientation des mineurs, des jeunes majeurs et à la prise en charge de jeunes filles. A ce titre, 100 emplois nouveaux, des crédits de location et de fonctionnement (6 millions de francs) sont inscrits pour :

— créer sept foyers d'accueil représentant 105 places à utiliser pour un hébergement court et prolongé ;

— ouvrir deux nouvelles unités de consultation d'orientation éducative pour examiner annuellement 300 mineurs ;

— renforcer les services de milieu ouvert afin de suivre dans leur milieu naturel 600 mineurs supplémentaires.

2° LES SERVICES D'ORIENTATION ÉDUCATIVE

Afin de mettre progressivement à la disposition des magistrats et des juridictions spécialisées les structures légères d'hébergement, de diagnostic et d'orientation et de renforcer les services de milieu ouvert et de liberté surveillée, il est proposé pour 1976 de créer 43 emplois et d'inscrire 291 866 F de crédits de fonctionnement.

Les structures légères dont il s'agit sont destinées à mettre en œuvre ou compléter l'équipement de base de l'éducation surveillée, principalement dans la région parisienne.

Une action éducative ne saurait être efficace que si les tribunaux disposent :

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

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

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

3° L'EFFORT DE DÉCONCENTRATION

Il est prévu de créer sept emplois en vue de la mise en place d'une nouvelle délégation régionale de l'éducation surveillée : il s'agit de tenir compte, d'une part, de l'extension et de la diversification des services extérieurs de l'éducation surveillée, d'autre part, de la politique de régionalisation suivie par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne les investissements.

Ainsi peuvent être déconcentrées progressivement au profit de services régionaux certaines tâches de coordination pédagogique, de gestion ou de contrôle qui sont actuellement exercées par la seule administration centrale.

Ces organismes ont en outre pour attribution de suivre, en liaison avec les services publics et privés concernés, les études relatives à l'enfance inadaptée, d'exploiter les renseignements statistiques et de formuler les propositions nécessaires en vue de promouvoir les équipements faisant encore défaut.

C. — La situation des personnels.

Les mesures d'ordre indemnitaire (+ 2 059 649 F) retenues dans le projet de budget pour 1976 tendent notamment à majorer le taux de l'indemnité forfaitaire de risques et de sujétions spéciales et pour travaux supplémentaires d'enseignement allouée à certaines catégories de personnels.

Il convient de souligner que la Direction de l'éducation surveillée disposera le 1^{er} janvier 1976 de 4 507 emplois pour un équipement de 3 271 places d'internat, 1 339 places de foyer et 55 consultations pouvant réaliser chacune l'orientation de 150 cas par an. Avec cette dotation, la Chancellerie doit également assurer le fonctionnement de 123 services de liberté surveillée et 57 services d'action éducative en milieu ouvert qui suivaient le 31 décembre 1974 environ 33 000 mineurs.

Les moyens actuels doivent être sérieusement renforcés dans deux secteurs essentiels : les foyers et le milieu ouvert.

Plus de 80 juridictions sur 123 disposent seulement d'un service de liberté surveillée, le plus souvent limité à un ou deux fonctionnaires.

Compte tenu des normes d'équipement qui tendent à s'imposer, il y a lieu d'envisager la mise en place progressive auprès de chaque juridiction, en plus du service de liberté surveillée, d'une consultation d'orientation éducative qui a essentiellement un rôle de diagnostic et de conseil (notamment pour la réalisation concrète des mesures envisagées), d'un service d'action éducative en milieu ouvert et d'un foyer assurant une fonction d'accueil et une fonction de rééducation.

La mise en place de chaque établissement ainsi défini nécessite entre 15 et 20 emplois, selon l'importance de la juridiction.

D. — Le programme d'équipement.

L'autorisation de programme demandée pour 1976 est de 27,5 millions de francs contre 35 millions en 1975, soit une réduction de 21,3 %, tandis que les crédits de paiement sont diminués également, passant de 30 millions de francs en 1975 à 25,5 millions pour 1976.

Pour justifier cet abattement, le Gouvernement indique que, compte tenu de l'évolution des méthodes de prise en charge éducative, il lui semble maintenant nécessaire d'accroître le budget de fonctionnement pour en assurer une complète utilisation.

En ce qui concerne les travaux à effectuer en 1976, il s'agit en particulier d'aménagements d'immeubles acquis en vue de la création de centres d'orientation et d'action éducative ou de foyers d'action éducative à Lorient, Avignon, Nantes, Arras et selon les crédits disponibles dans les régions du Nord - Pas-de-Calais et de Provence - Côte d'Azur, de la réalisation dans le département de la Réunion d'un équipement spécifique, de la construction d'ateliers complémentaires pour les institutions spéciales d'éducation surveillée de Nantes-Bouguenais et de Montoy-Flanville, de la poursuite de travaux de modernisation des institutions spéciales d'éducation surveillée de Savigny-Juvisy et de Saint-Jodard.

Si, contrairement à une habitude suivie depuis les années dans les services de la Chancellerie et adoptée ensuite par les interlocuteurs de celle-ci, des parlementaires aux représentants syndicaux et qui consistait à traiter de l'éducation surveillée en dernier lieu, nous plaçons cette année l'examen des crédits réservés à cette direction tout de suite après l'étude des dotations des services judiciaires, c'est parce qu'il apparaît essentiel de la considérer sous un double aspect :

— *d'abord celui de sa nature profonde* : l'éducation surveillée, parce qu'elle doit permettre aux jeunes dont la personnalité est fragile de trouver les voies d'une insertion sociale, parce qu'elle a pour charge de les protéger contre les risques de délinquance, parce qu'elle fait œuvre de formation, de sauvegarde, de prévention mais aussi parce qu'elle est au service des plus faibles, souvent des victimes innocentes du broyage de notre société, parce qu'elle ne saurait s'accomplir sans une recherche souvent passionnée d'un meilleur devenir de l'homme, doit avoir la priorité des priorités. Qu'elle réussisse, alors les tribunaux et les services pénitentiaires n'auront plus à connaître des cas trop nombreux de naufrage humain ; qu'elle échoue et, à travers elle, c'est la société elle-même qui est condamnée ;

— *ensuite, celui de la nécessité de faire coïncider son image perçue avec sa nature profonde* : il n'est que temps de donner à cette administration les moyens indispensables sans lesquels sa haute mission ne peut être réalisée dans des conditions satisfaisantes.

Sans doute, les crédits globaux inscrits au titre de 1976 augmenteront-ils de 17,3 % par rapport à 1975 et une telle progression aurait-elle été acceptable si la situation de départ n'était pas si détériorée :

— au niveau des tâches, un éducateur, par exemple, est chargé de suivre en moyenne 100 situations alors qu'il ne peut assurer une action éducative sérieuse que pour 30 ou 40 situations ;

— au niveau des emplois, un quart des agents n'est pas titularisé et le régime indemnitaire ne comporte pas moins de treize taux différents ;

— au niveau des équipements, même si dans le courant du VI^e Plan, une mutation profonde des méthodes de rééducation est

intervenue, il n'est pas admissible que le pourcentage de réalisation du plan pour les cinq dernières années soit de 31,5 % pour l'hypothèse haute et de 34,3 % pour l'hypothèse basse.

C'est donc parce que l'éducation constitue le premier maillon de la chaîne de la prévention qu'il est indispensable de donner au service de l'éducation surveillée les crédits nécessaires à l'accomplissement des tâches en résultant. A cette administration qui, avec des moyens modestes, effectue, souvent dans l'indifférence générale, des sauvetages de jeunes, il importe d'apporter des encouragements. Peut-être même conviendrait-il qu'elle devienne officiellement vraiment ce qu'elle est, à savoir la direction de la protection judiciaire de la jeunesse plutôt que celle de l'éducation surveillée et qu'elle reçoive du législateur la mission de suivre, dans cette perspective, la situation des jeunes adultes.

CHAPITRE III

LES SERVICES PENITENTIAIRES

Il serait aberrant de penser que le problème pénitentiaire est réglé, pour prétexte qu'il n'y a pas eu récemment d'incidents violents : dans un climat d'hystérie, tout peut arriver, à tout moment. Entre le laxisme et la répression aveugle, la voie est donc étroite ; sans doute est-ce celle-là que le Gouvernement a choisie, persuadé que par l'humanisation des conditions de détention et par une diversification des établissements, l'atmosphère peut être quelque peu détendue et que chaque détenu est dès lors susceptible de trouver, sinon son épanouissement, du moins son propre cheminement.

Certes, cette option gouvernementale n'est pas sans risque ; on sait, en effet, qu'il existe un lien direct entre les mouvements collectifs dans les prisons et les évasions : dans la mesure où ceux-ci sont brisés, chacun cherche seul, et c'est le risque de l'évasion. Or, il semble que rien ne serait plus inopportun que de centrer les préoccupations des services pénitentiaires sur le danger d'évasion ; bien évidemment, il convient de respecter scrupuleusement les règles de sécurité, mais il faut accepter les risques non négligeables que comportent nécessairement les efforts de réinsertion sociale. Et, après tout, n'est-ce pas le plus important ?

Au cours des derniers mois, l'amélioration relative de la situation générale du secteur pénitentiaire a été en partie déterminée par la mise en œuvre de deux actions complémentaires portant l'une sur le personnel, l'autre sur les équipements.

En novembre 1974, les effectifs en personnel de l'administration pénitentiaire étaient très largement inférieurs aux autorisations budgétaires ; le personnel de surveillance accusait notamment un déficit de plus de 800 agents. Cette crise de recrutement affectait profondément non seulement le moral du personnel, mais naturellement ses conditions de travail et la sécurité des établissements.

La modification des modalités de recrutement dont l'effet a été, il faut le reconnaître, multiplié par la récession économique, a permis, à la fin de l'année 1974 et au premier semestre 1975,

d'éliminer totalement les vacances d'emploi existant au 1^{er} novembre 1974, de combler celles normalement apparues au cours de 1975 et de pourvoir l'essentiel des emplois autorisés par le budget 1975. Depuis novembre 1974, plus de 1 300 agents ont été ainsi recrutés.

Une action de même nature a été menée pour les premiers surveillants qui constituent l'encadrement de base des établissements et dont les effectifs ont fait apparaître un déficit d'environ 250 agents. Le même objectif est atteint en ce qui concerne les emplois d'éducateurs.

Il importait, par ailleurs, compte tenu de la situation décrite plus haut, d'engager de toute urgence une opération générale de modernisation et de rénovation des établissements, et notamment des maisons d'arrêt de petite ou moyenne capacité dont l'état est le plus préoccupant. Les orientations nécessaires ont été prises à cet effet et sur la base des crédits ouverts au budget 1975, un effort particulier a été engagé en ce sens.

Dès lors, la question est posée de savoir dans quelle mesure le projet de budget des Services pénitentiaires pour l'an prochain permet de poursuivre l'application de la réforme pénitentiaire cohérente ainsi entreprise.

La dotation réservée aux services pénitentiaires pour 1976 s'élève à 769,5 millions de francs contre 649,7 millions en 1975, soit une majoration de 18,4 %.

Avant d'examiner les actions qui seront menées en 1976, il convient de mettre en lumière un certain nombre de données concernant la population pénale et les obligations de l'administration pénitentiaire.

A. — La population pénale.

L'effectif de la population pénale, stable au cours de l'année 1970 mais en augmentation régulière jusqu'à la fin du premier semestre 1972, a diminué depuis cette époque ; en effet, de 31 668 au 1^{er} janvier 1972, le nombre des détenus est passé à 30 306 au 1^{er} janvier 1973 et 26 039 au 1^{er} janvier 1975, mais elle était de 29 053 détenus au 1^{er} juillet dernier.

1° *L'effectif des prévenus* qui avait suivi une courbe parallèle à celle de la population pénale de 1971 au 1^{er} juillet 1972 a passé

de 11 981 au 1^{er} janvier 1974 à 12 863 au 1^{er} janvier 1975 et à 13 086 au 1^{er} juillet dernier ; elle n'a cessé de croître, par rapport à la population pénale, depuis le 1^{er} janvier 1973, de 40,4 % à 44,2 % au 1^{er} janvier 1974 et à 45 % au 1^{er} juillet dernier. Une telle évolution, qui souligne encore — si besoin était — la difficulté d'obtenir un jugement dans les délais normaux, constitue un élément important du malaise des prisons.

2° Corrélativement, le nombre des condamnés a décliné de manière importante :

De 18 855 au 1^{er} janvier 1972, il est passé à 15 120 au 1^{er} janvier 1974, mais à 15 967 au 1^{er} juillet dernier.

Notons que le pourcentage de la récidive varie en fonction de la peine ; il est notable pour les condamnés à une peine inférieure à un an, entre 54 % et 63 %, mais diminue pour les peines moyennes de un à trois ans (de 54 % à 57 %) et surtout pour les longues peines puisque, au-delà de cinq ans, les taux de rechute sont en moyenne de 20 %. Le lien est aussi net entre la récidive et la nature de la peine puisque, environ 56 % des condamnés correctionnels rechutent contre 23 % parmi ceux qui purgent une peine criminelle.

Le pourcentage d'échec, très élevé pour la catégorie des seize à dix-huit ans, reste à un haut niveau pour les moins de trente ans (entre 50 % et 62 %) ; il décroît ensuite, pour atteindre avec la catégorie des plus de quarante ans, les taux les plus faibles, de l'ordre de 25 à 30 %.

L'importance de la récidive en fonction du mode de libération confirme l'intérêt de la libération conditionnelle. L'effectif des récidivistes parmi les condamnés ayant bénéficié de cette mesure est en effet très inférieur à celui des détenus libérés en fin de peine puisque, pour les premiers, le pourcentage varie entre 27 et 36 % alors que pour les seconds il se situe entre 45 et 57 %.

Le taux de récidive relativement minime constaté pour les condamnés à de longues peines s'explique en grande partie par l'action éducative menée dans les maisons centrales et les centres de détention. Une telle action est plus difficile à réaliser dans les maisons d'arrêt en raison de la rapidité de rotation de la population pénale.

Au cours des années passées, votre Commission des finances a estimé, dans le cadre de ses attributions de contrôle budgétaire,

qu'il fallait insister, en termes mesurés, sur le fait que la détention préventive devrait présenter un caractère exceptionnel, surtout pour les délits de moindre importance et non intentionnels et que la répression des délits mineurs pourrait être recherchée dans d'autres voies que celle de la privation de liberté : lourdes amendes directement prélevées sur les rémunérations, interdiction de certains droits, tels que celui de conduire ou d'exercer le commerce, suivant la nature des délits, large publicité de la condamnation, etc. Formules d'autant plus intéressantes qu'elles évitent d'alourdir inutilement les charges d'entretien des détenus et que, dans bien des cas, elles permettraient l'amendement du coupable : en revanche, le séjour en prison conforte celui-ci dans l'idée qu'il est rejeté de la société et lui donne des raisons de poursuivre une activité antisociale, dont la répression se traduit par des dépenses budgétaires élevées.

La loi récente du 11 juillet 1975 répond, à cet égard, dans le domaine de la délinquance de faible ou de moyenne gravité, au besoin unanimement ressenti d'efficacité dans la lutte contre la récidive :

— possibilité de substituer aux courtes peines d'emprisonnement une autre sanction qui puisse être tout aussi dissuasive mais qui ne présente pas les graves inconvénients de celle-ci (désocialisation, risque de corruption, etc.) ;

— ajournement du prononcé de la peine qui peut s'analyser en une sorte de probation allégée et contrôlée *a posteriori* ;

— aménagement du sursis simple afin de l'inscrire dans le cadre d'une politique criminelle qui favorise la resocialisation ;

— accentuation du caractère original du sursis avec mise à l'épreuve par rapport au sursis simple pour accroître son efficacité tendant essentiellement au reclassement du condamné.

Cet effort de diversification a moins pour objectif de « libéraliser » la justice pénale que de lui permettre de mieux remplir sa mission essentielle de prévention de la récidive.

Dans le même esprit et avec le même objectif, la loi du 11 juillet 1975 a assoupli les règles concernant l'exécution des peines (suspension, fractionnement) ou celles relatives aux effets secondaires de la condamnation (casier judiciaire, incapacités diverses, interdiction de séjour, etc.).

Ces constatations étant faites, il faut noter que l'importante dotation des services pénitentiaires pour 1976 (769,5 millions de francs, soit + 18,4 % par rapport à 1975) traduit la volonté de poursuivre la réforme du système pénitentiaire dans le cadre des récentes dispositions législatives et réglementaires définissant les nouvelles modalités d'exécution des peines tout en assurant une meilleure sécurité des établissements. Les mesures nouvelles proposées qui comprennent la création de 839 emplois tendent à :

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

B. — L'adaptation des moyens.

Le renforcement de la sécurité des établissements, l'effort réalisé en matière de fonctionnement des services administratifs et techniques rendent nécessaires la création de 785 emplois et l'inscription de crédits de fonctionnement (29,3 millions de francs). En vue :

— d'assurer la structuration des services dans les établissements qui manquent de personnel et de maintenir les détenus moins longtemps dans leur cellule, les effectifs de surveillants seront renforcés de 500 agents. Toutefois 300 emplois sont neutralisés, les Ministères de l'Intérieur et de la Défense ayant décidé de réintégrer dans leurs cadres les gardes et gendarmes de Fresnes et de la Santé et 200 gardiens étant nécessaires pour assurer le respect des nouveaux horaires de la fonction publique, soit une heure de moins par semaine ;

— d'alléger les tâches des chefs d'établissement, notamment dans les maisons d'arrêt de moins de 300 places dont la gestion incombe actuellement au personnel de surveillance, et trop souvent aux détenus, il est proposé de créer 205 emplois de personnel administratif ;

— de poursuivre la formation, il est prévu 40 emplois supplémentaires d'éducateur. Actuellement 350 éducateurs sont en fonctions, tant dans le milieu fermé que dans le milieu ouvert. Leur rôle en réalité est celui d'assistants sociaux faisant de l'animation,

de l'observation de personnalité en milieu fermé et, comme agents de probation, portant une assistance morale et intellectuelle, notamment en milieu ouvert.

Parallèlement, différents crédits de fonctionnement font l'objet d'ajustements concernant principalement le matériel proprement dit, les services et l'entretien immobilier (+ 6,6 millions de francs).

C. — Le milieu fermé.

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

L'aménagement des régimes d'exécution des peines est caractérisé en premier lieu par un allègement des contraintes de la vie carcérale qui ne sont pas les conséquences directes de la privation de liberté : ainsi les pratiques qui n'ont d'autre fondement que celui de l'habitude sans répondre à une nécessité fonctionnelle ont été supprimées. Par ailleurs, les relations des détenus avec le monde extérieur sont développées (liberté d'information, suppression des limitations du volume de la correspondance, élargissement des conditions pour bénéficier de permissions de sortir).

Cette réglementation sur la diversification des régimes et des établissements répond à l'objectif d'adaptation des conditions d'exécution des peines aux différentes catégories criminologiques de délinquants ; la nouvelle classification a pour effet de permettre d'appliquer dans une partie de ces prisons une réglementation plus large et plus souple, les délinquants n'étant pas susceptibles d'en bénéficier de par leur personnalité étant incarcérés ailleurs. Ainsi, désormais, il existe essentiellement deux catégories d'établissements affectés à l'exécution des longues peines (détenus ayant un reliquat de peine à subir supérieur à un an) :

— les centres de détention où les détenus bénéficient d'un régime libéral orienté principalement vers la resocialisation ;

— les maisons centrales comprenant, d'une part, de grandes prisons fermées où le régime demeure sensiblement conforme à la réglementation antérieure compte tenu des aménagements applica-

bles à l'ensemble de la population pénale, d'autre part, des établissements ou des quartiers de petite capacité où est appliqué un régime de sécurité renforcée tenant compte de la dangerosité des détenus qui y sont affectés.

Dès lors, la nature d'une peine ne dépend plus aujourd'hui uniquement de sa durée mais des conditions dans lesquelles elle s'exécute. Pour notre part, tout en reconnaissant l'intérêt de cette réforme, nous souhaitons que le critère retenu soit apprécié non par l'administration mais par le juge qui doit conserver le pouvoir non seulement de déterminer la peine à appliquer mais aussi d'apprécier les conditions de l'exécution de celle-ci.

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

1° LE TRAVAIL PÉNAL

Cette diversification des lieux de détention a pour corollaire indispensable de créer un emploi d'agent contractuel pour remplir les fonctions de chef de service commercial de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires : celui-ci doit avoir les préoccupations d'un chef d'entreprise et manifester le souci de développer un réseau de ventes permettant de donner au travail pénal une nouvelle dimension c'est-à-dire de dépasser le système artisanal et l'insérer dans une structure commerciale.

Parallèlement, l'action entreprise en vue de majorer la rémunération des détenus employés dans les services généraux sera poursuivie : une dotation supplémentaire de 3,3 millions de francs est inscrite à cet effet pour 1976.

Notons que la politique ainsi engagée d'une façon plus marquée depuis quelques années, a été accentuée tant en ce qui concerne les tarifs appliqués que le mode de répartition du produit du travail.

a) *L'amélioration portant sur les tarifs appliqués.*

L'augmentation des salaires ainsi qu'un nouveau mode de rémunération, compte tenu de la qualification et du temps effectif de travail, a permis des salaires plus intéressants pour la plupart des détenus employés au service général.

La moyenne journalière des salaires servis aux employés du service général a été majorée de 127 % depuis 1973.

Dans les ateliers concédés à des particuliers ou dépendant de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires, pour les travaux effectués en cellule ou en ateliers constitués, les rémunérations sont fixées en fonction de l'évolution de l'indice général des taux de salaire horaire publiés régulièrement par l'I. N. S. E. E.

Enfin, la rémunération des semi-libres est égale au S. M. I. C., ou au même taux que les ouvriers libres.

b) *Les modifications, au profit des détenus, de la répartition du produit du travail.*

Depuis le 1^{er} avril 1975, le système de répartition est le suivant :

— *participation aux frais d'entretien* (fixée actuellement à 7 F par jour) ;

— *constitution d'un pécule de sortie* (ex-pécule de réserve) par prélèvement de 10 % de la rémunération totale ;

— *indemnisation des victimes et règlement des sommes dues au titre des condamnations pécuniaires*, 10 % de la rémunération totale étant bloqués pour l'indemnisation des parties civiles, le paiement des amendes et des frais de justice ;

— *part disponible* : elle est égale à la différence entre les divers prélèvements précités et la rémunération, soit au moins 50 % de celle-ci.

Cependant, le reclassement social du détenu à sa sortie de prison ne pourra se faire sans une réinsertion socio-professionnelle.

Cette réinsertion doit tout d'abord être mieux préparée sur le plan de l'enseignement et de la formation professionnelle qui seront développés au fur et à mesure que pourront être mis en place des moyens nouveaux.

2° LA FORMATION DES DÉTENUS

La formation des détenus en vue de leur reclassement dans la société constitue l'une des préoccupations majeures de l'administration pénitentiaire qui l'amène à être en contact tant avec l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.) qu'avec la Direction de la formation continue au Ministère de l'Éducation.

Pour conduire cette action, les services pénitentiaires bénéficient du concours de l'A. F. P. A. qui apporte une aide technique très importante :

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

La création de 40 emplois (5 instructeurs techniques, 20 chefs de travaux et 15 agents techniques), compris dans l'enveloppe déjà indiquée, doit permettre de développer, en 1976, l'activité des sections de formation professionnelle et des ateliers.

3° L'AMÉLIORATION DU RÉGIME CARCÉRAL

Pour l'année 1976, une majoration de 9,1 millions de francs est demandée sur les dotations de fonctionnement ; elle est notamment destinée à abonder les crédits affectés :

- à l'action socio-éducative et médicale (+ 1,2 million) ;
- à la salubrité des établissements (chauffage, éclairage, hygiène : + 3 millions) ;
- à l'habillement des détenus (+ 1,4 million) ;
- à l'entretien et à la modernisation des équipements (+ 3,5 millions).

Ainsi, l'effort de modernisation des conditions quotidiennes de détention pourra être intensifié ; parallèlement la situation des détenus sera également améliorée par deux mesures concernant les allocations familiales et les indemnités de chômage.

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

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

En outre, des difficultés ont été rencontrées pour faire admettre des condamnés en semi-liberté dans des centres de formation professionnelle, la priorité étant donnée aux chômeurs et aux jeunes sans emploi.

De ce fait, les quartiers de semi-liberté ont été trop souvent sous-occupés.

Les décisions d'admission à la semi-liberté se décomposent comme suit :

— 3 252 admissions ont été prononcées en 1974 en faveur de condamnés à de courtes peines (moins d'un an d'emprisonnement).

Parmi elles :

71,5 % concernaient des condamnés en cours de peine ;

23,3 % ont été prononcées par le juge de l'application des peines dès le début d'exécution de la peine ;

5,2 % ont été ordonnées par une juridiction de jugement.

La proportion d'admission en semi-liberté dès le début d'exécution de la peine a baissé par rapport à 1973 en raison de l'amnistie dont ont bénéficié un grand nombre de condamnés à des peines d'emprisonnement inférieures à trois mois.

Quatre-vingt-quatre condamnés exécutant de longues peines privatives de liberté ont, d'autre part, été admis à la semi-liberté en 1974.

L'administration pénitentiaire disposera en 1976 de 1 583 places réparties sur 118 points, parmi lesquels neuf centres autonomes de semi-liberté implantés à Bordeaux, Beaune, Corbeil, Clermont-Ferrand, Grenoble (ouverture prévue fin 1975), Mulhouse, Nancy, Thionville et Villejuif.

Rappelons que le juge de l'application des peines, dont l'institution répond au souci d'associer les magistrats à l'exécution de leurs sentences, occupe une place originale et importante dans la

justice pénale. Aussi est-il conduit, dans le cadre de ses attributions, à coopérer avec les autres magistrats du parquet ou du siège qui jouent un rôle dans le déroulement de la procédure pénale. Les mesures d'encadrement, d'assistance et de traitement qu'il peut être amené à prendre en matière de contrôle judiciaire sont destinées à favoriser le reclassement social des condamnés ou leur maintien dans leur milieu familial ou professionnel.

Compte tenu de leur effet direct sur le coût budgétaire de la détention, nous ne pouvons qu'approuver les propositions nouvelles pour 1976 qui doivent assurer un renforcement des comités de probation, à savoir :

— la création de 55 emplois (40 éducateurs, 15 assistantes sociales) ;

— l'inscription de crédits supplémentaires de subventions pour les comités de probation et les associations de soutien (+ 824 635 F) soit un accroissement de près de 50 % des moyens existants.

E. — La situation des personnels.

Dans le projet de budget pour 1976, il est proposé :

a) De constituer un corps d'attachés d'intendance spécialisés dans la gestion des grands établissements (40 emplois) ;

b) D'améliorer la situation indiciaire des premiers surveillants.

Sans aboutir à un alignement complet, ces mesures tendent à rapprocher la carrière des premiers surveillants de celle des brigadiers de police, étant précisé que les uns et les autres sont nommés à la suite d'un examen d'aptitude professionnelle et qu'ils assurent une mission d'encadrement ;

c) De revaloriser le régime indemnitaire des personnels administratifs, de bureau, de service, de probation et agents contractuels.

Pour intéressants que soient les avantages supplémentaires inscrits au titre du budget de 1976, il apparaît nécessaire de revoir l'ensemble des statuts : il est important notamment de procéder à une réforme de ceux relatifs au personnel de direction dont la position inférieure par rapport aux agents d'autres administrations recrutés selon des critères très voisins ne se justifie pas ; à cet égard il conviendrait d'ouvrir très largement le recrutement vers l'extérieur.

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

Enfin, il faut renforcer considérablement le personnel socio-éducatif : le retard accumulé dans ce domaine est grave puisque l'on compte un infirmier pour 500 détenus, une assistante sociale et un éducateur pour 300 détenus. Il s'avère également nécessaire de veiller à ce que la formation initiale des surveillants et des éducateurs ne soit pas réduite et que les actions de perfectionnement de ceux-ci leur donnent des possibilités de reconversion ou de promotion : ce qui ne saurait être le cas s'il est vrai que 24 places sont offertes à 11 000 agents de l'administration pénitentiaire.

F. — Les investissements.

Des autorisations de programme de 94,3 millions de francs seront inscrites au chapitre 57-20, contre 92,6 millions en 1975, soit une augmentation de 1,9 % en un an.

Cette dotation est destinée :

— à la construction de deux maisons d'arrêt en vue de remplacer des établissements particulièrement vétustes (Nantes, Strasbourg) et de foyers de semi-liberté ;

— à la concrétisation de l'effort de rénovation et d'amélioration des conditions de détention par l'inscription d'un crédit de 13,2 millions pour poursuivre le programme d'équipement engagé en 1975 et de 5 millions pour aménager les maisons d'arrêt de Nice et de la Santé ;

— à l'acquisition de nouveaux terrains pour implanter des maisons d'arrêt et des centres de semi-liberté, notamment auprès des tribunaux de la région parisienne.

Ajoutons qu'une dotation de 55 millions de francs en autorisations de programme inscrite à la troisième loi de finances rectificative pour 1975 a pour objet d'accélérer le programme de modernisation des prisons (mise en place de sanitaires, réfection d'installations électriques et d'équipements mobiliers et médicaux).

Au total, si l'effort budgétaire en matière d'équipement des services pénitentiaires se poursuivait sur trois ans sur le rythme réalisé en définitive pour 1975, les prisons françaises auraient atteint un certain niveau de décence, mais il faudrait que des crédits d'entretien soient accordés ensuite de manière plus libérale, car les dégradations sont rapides. Sans doute ce n'est pas en quelques années que seront rattrapées des décennies de négligence ; le problème est le suivant : comment parvenir dans des délais acceptables à construire ou reconstruire les trente prisons nécessaires quand les engagements annuels de dépenses ne portent que sur deux établissements ?

CHAPITRE IV

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

Les crédits proposés pour 1976 en faveur de l'administration centrale et les services communs sont en augmentation de 31,3 % par rapport à ceux de 1975 : ils passent, en effet, de 124,7 millions de francs à 163,7 millions et doivent notamment permettre d'accroître les effectifs, de majorer les moyens de fonctionnement, de développer l'appareil statistique et de poursuivre les recherches et l'informatique.

A. — Les effectifs.

Le projet de budget pour 1976 prévoit la création :

a) D'un emploi de sous-directeur par transformation d'emploi en vue de la mise en œuvre progressive d'une réforme des structures de l'administration centrale (+ 12 664 F) ;

b) De quarante emplois (24 titulaires et 16 contractuels), afin d'assurer le développement des travaux menés dans le domaine de l'informatique (+ 2 047 954 F) ;

c) De vingt-neuf emplois en vue du renforcement des services extérieurs (+ 1 217 557 F) ;

— les mesures de déconcentration en matière d'équipement nécessitent la création de quatorze emplois au titre des antennes régionales ;

— il est prévu par ailleurs quinze nouveaux emplois d'assistantes sociales déjà mentionnés au titre des établissements des services extérieurs de l'administration pénitentiaire ;

d) De deux emplois de documentaliste pour le service de coordination de la recherche de la Chancellerie ;

e) De trois emplois (deux secrétaires administratifs et un agent contractuel) par transformation d'emplois appartenant à des corps en voie d'extinction ;

f) De sept emplois de secrétaires-greffiers en chef en vue de renforcer les effectifs de la mission d'organisation et d'inspection des secrétariats-greffes par un transfert d'emplois des services judiciaires (+ 358 623 F).

En outre, il est proposé de transformer huit emplois, compte tenu de la nécessité d'assurer un déroulement normal de carrière de certains personnels (+ 54 788 F).

B. — Les moyens courants de fonctionnement.

Les dépenses courantes de matériel, l'ajustement de crédits afférents à l'achat de mobilier, à la couverture de frais d'enquêtes et d'analyse, l'acquisition de matériel technique et de bureau, la poursuite de la réforme des statistiques judiciaires, le remboursement de frais à diverses administrations entraînent l'inscription d'un crédit supplémentaire de 2,4 millions de francs pour 1976.

C. — L'informatique et l'appareil statistique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des essais partiels ont commencé ; ils seront poursuivis pendant encore six mois. Vers le mois de juin 1976, tout le casier judiciaire du tribunal de grande instance de Versailles pourra être géré automatiquement ; à titre de sécurité, une gestion manuelle en parallèle sera poursuivie pendant cinq ou six mois. A la même période commencera la gestion automatique du casier judiciaire central installé à Nantes, destiné aux personnes nées à l'étranger et représentant un volume de 20 % de l'ensemble du casier judiciaire français. Mais pour ce gros fichier l'informatique ne servira, dans une toute première phase, qu'à la délivrance des bulletins négatifs (75 % du total), ceux concernant des condamnés restant provisoirement traités manuellement.

Dès cette phase d'expérimentation, il est prévu de saisir le Parlement des problèmes généraux posés par l'automatisation du fichier très « sensible » que constitue le casier judiciaire ; il aura à se prononcer, notamment, sur de nouveaux modes de vérification

de l'état-civil des personnes en cause, sur les problèmes de sécurité, sur certaines simplifications et sur le principe même de la centralisation des fichiers actuellement disséminés.

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

Ajoutons que l'informatique judiciaire et la documentation juridique bénéficieront pour 1976 respectivement de 800 000 F et de 3 550 000 F en autorisations de programme et globalement de 3,6 millions de francs au titre des mesures nouvelles en crédits de paiement.

D. — Les recherches.

Les unités de recherche (1), qui dépendent du Ministère de la Justice — au demeurant trop nombreuses, elles devraient être regroupées et relever directement du cabinet du Garde des Sceaux —, disposeront en 1976 de 2,3 millions de francs en autorisations de programme et de 1,7 million de francs au titre des mesures nouvelles en crédits de paiement.

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

- dans le domaine de l'éducation surveillée sur :
 - la connaissance de populations délinquantes et du phénomène d'inadaptation en soi ;
 - l'étude des méthodes de prévention, de traitement et l'évaluation de leurs résultats ;

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

- l'étude des liaisons entre la délinquance et certains aspects de la société globale ;
- l'étude des problèmes de formation de personnels ;
- le développement des programmes d'analyse et d'exploitation des enquêtes par l'informatique ;
- en criminologie sur :
 - l'évolution de la criminalité (recherche prévisionnelle) ;
 - le coût du crime ;
 - l'image de la justice criminelle.

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

Au total, pour 1976, la dotation attribuée au Ministère de la Justice au titre des recherches et études s'élèvera :

- à 6,65 millions de francs en autorisations de programme (+ 1,61 million par rapport à 1975) ;
- et à 6,82 millions de francs en crédits de paiement (+ 3,32 millions de francs par rapport à 1975).

E. — L'administration de la justice et le VII^e Plan.

La Justice n'a été jusqu'ici concernée par le Plan que très partiellement et sous l'angle des « activités sociales » parce que seules étaient programmées pour leurs équipements immobiliers, l'Education surveillée depuis le IV^e Plan (1962) et l'Administration pénitentiaire dans les V^e et VI^e Plans.

Le Garde des Sceaux a décidé que le VII^e Plan intégrerait, pour la première fois, l'ensemble des activités de la Justice ; il a donc créé à la Chancellerie une Commission de la Prévision chargée d'animer et de coordonner les travaux de préparation, de définir les orientations et de proposer des programmes d'actions prioritaires. Des instructions ont été également données pour que les problèmes de la Justice soient pris en considération dans les programmes régionaux.

Quant aux travaux de planification générale, le Ministère de la Justice y participe soit au sein de la Commission de la Vie sociale, soit en apportant sa contribution à six groupes de travail inter-ministériels chargés d'étudier les thèmes suivants :

- réduction des inégalités des revenus non salariaux ;
- consommation ;
- prévention médico-sociale ;
- services collectifs de voisinage ;
- sécurité des personnes ;
- immigrés.

Le Ministère de la Justice est ainsi associé au VII^e Plan de façon beaucoup plus large que par le passé.

CONCLUSIONS

Malgré une conjoncture difficile, le budget qui nous est soumis atteste de la volonté du Gouvernement de poursuivre la modernisation du secteur judiciaire entreprise depuis plusieurs années.

L'évolution des crédits depuis 1972 :

| | |
|-----------|--------------------|
| 1972..... | 1 254,5 millions ; |
| 1973..... | 1 489,3 millions ; |
| 1974..... | 1 735,9 millions ; |
| 1975..... | 2 090,6 millions ; |
| 1976..... | 2 492,4 millions, |

démontre la continuité et l'ampleur de cette action.

Votre Commission des Finances en a pris acte avec satisfaction.

Pour autant, les choix qu'il a encore fallu faire cette année par suite d'une enveloppe encore insuffisante, bien qu'en nette augmentation, exigent que soit poursuivi et amplifié, en 1977 et dans les années à venir, l'effort consacré à la Justice.

Sa part dans le budget de la Nation reste trop faible, eu égard à ses besoins.

Votre Commission des Finances se doit de le souligner, comme d'attirer votre attention sur les « ombres et les clartés » du budget que vous avez à apprécier.

Au titre des ombres, elle ne peut pas ne pas lancer un véritable cri d'alarme sur la situation faite à *l'Education surveillée*.

Victime, d'une part, des priorités retenues pour 1976, elle l'est aussi de la complexité résultant de l'exigence d'un double secteur public et privé, en même temps que des « querelles d'écoles » qui s'y développent.

Prévenir l'inadaptation sociale et la délinquance juvénile est un impérieux devoir qui nécessite la détermination d'une politique claire, efficace, généreuse et, pour la mener, des moyens financiers rationnellement utilisés.

Cette politique doit être définie et proposée dans les délais les plus brefs au Parlement.

Sur le plan des *Services judiciaires*, ombres et lumières se mêlent.

Les crédits prévus, les priorités arrêtées permettront, en effet, de soutenir en 1976 l'effort entrepris pour accélérer les procédures et le prononcé des jugements et arrêts.

Pour autant, le problème des magistrats et des personnels reste entier.

L'augmentation du nombre des affaires, le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature nécessitent là aussi des choix.

Le rôle des magistrats, les tâches qui leur sont confiées, celles de leurs collaborateurs (secrétaires-greffiers, fonctionnaires) doivent être précisés.

C'est à partir de ces définitions que, dès 1977, le recrutement des magistrats et des personnels devra être orienté.

Les *services pénitentiaires* qui bénéficient d'une place privilégiée dans le projet de budget, grâce à un remarquable effort de réorganisation, s'adaptent au rôle — difficile et capital — qui leur est confié.

La diversification des régimes, l'humanisation et l'amélioration des conditions de détention sont à souligner.

Pour autant, la réforme pénitentiaire suppose que les efforts entrepris en faveur des personnels soient poursuivis sans défaillance, que les recrutements s'accélèrent et que, sur le plan des investissements, les crédits nécessaires aux constructions et à l'entretien augmentent massivement.

C'est seulement dans la mesure où les moyens qui s'imposent seront réunis (moyens financiers, moyens « sociaux ») que la réforme pénitentiaire prendra toute sa valeur.

Concernant l'Administration centrale, les services communs et le Conseil d'Etat, le projet de budget permet de faire face, de manière raisonnable, au développement de l'informatique et de la recherche, au regroupement des services centraux, au lancement, encore expérimental, des délégations régionales.

L'intégration, enfin, dans le VII^e Plan de l'ensemble des activités de la justice mérite approbation.

En résumé, ce budget, malgré ses insuffisances, permet de franchir une nouvelle étape.

La tâche à accomplir pour permettre aux Français de bénéficier d'une justice de qualité, rapide, moderne, efficace et humaine dans tous les domaines qui sont de son ressort l'exigeait.

Elle va évidemment de pair avec celle à mener pour assurer son impartialité, son indépendance et sa sérénité, conditions du respect et de la confiance des citoyens.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances propose au Sénat d'adopter le projet de budget de la Justice pour 1976.