

N° 58

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

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 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Georges LOMBARD.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 20), 474 (tome I et II) et in-8° 57.

Sénat : 57 (1981-1982).

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

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	5
I. — Présentation générale du budget de la Justice	5
II. — Principales observations	6
III. — Examen en Commission	8
IV. — Disposition spéciale (art. 89) : plafond de l'aide judiciaire	11
Introduction	13
CHAPITRE PREMIER. — Des crédits en progression modérée	15
I. — Une croissance globale inférieure à celle du budget de l'Etat	15
II. — Une croissance différenciée selon les secteurs	18
CHAPITRE II. — Des créations d'emplois assez nombreuses	21
I. — Près de 1.300 emplois sont créés	21
II. — Un effort est fait en faveur de l'éducation surveillée	23
III. — Les créations d'emplois dans les autres secteurs	26
— Le renforcement du personnel pénitentiaire est poursuivi	27
— Le nombre de postes supplémentaires de fonctionnaires dans les services judiciaires est faible	30
— 25 postes sont prévus au titre de l'administration centrale	31
— Les effectifs du Conseil d'Etat augmentent de façon sensible	31
— 4 emplois sont créés à la Commission nationale de l'informatique et des libertés	31
CHAPITRE III. — Un problème qui demeure : les effectifs de magistrats	33
I. — Les besoins	34
— Les emplois vacants	34
— Les départs à la retraite	34
— Les créations d'emplois	35
II. — Les recrutements	38
— L'E.N.M.	38
— Les recrutements latéraux	38
III. — Comment faire face à l'insuffisance des effectifs ?	40
— Augmenter les effectifs de l'E.N.M.	40
— Recourir plus largement au recrutement latéral	40
— Mettre les magistrats de l'administration centrale à la disposition des cours d'appel et tribunaux	41
— Réorganiser le contentieux judiciaire	41
CHAPITRE IV. — Plusieurs mesures ponctuelles	43
I. — Les transferts de charge des collectivités locales à l'Etat	43
II. — Les crédits nouveaux pour les conditions de vie des détenus et leur réinsertion	44

	Pages
III. — Les crédits pour les professions judiciaires	47
IV. — Le développement de l'informatique et l'automatisation du casier judiciaire	48
V. — Un crédit supplémentaire de 10 millions de francs pour la Légion d'honneur	49
VI. — Des économies grâce à la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat et aux mesures d'amnistie	50
CHAPITRE V. — Des crédits supplémentaires pour les équipements mais peu de projets nouveaux	51
I. — La forte progression des autorisations de programme	51
II. — Les équipements des services judiciaires	52
III. — Les équipements des services de l'éducation surveillée	53
IV. — La construction et l'aménagement des prisons	54
V. — Vers la disparition des Q.S.R.	56
Conclusion	59

AVANT-PROPOS

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA JUSTICE POUR 1982

Le projet de budget de la Justice pour 1982 s'élève à **8.351,5 millions de francs**, contre 6.497,7 millions en 1981, soit une progression de 28,5 % (qui doit être ramenée à 17,8 % compte tenu du transfert des collectivités locales à l'Etat des dépenses liées au service public de la justice).

	1981			1982			Variation en pourcentage 1981-1982
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital	Total	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital	Total	
Administration centrale	932,7	25,3	958,0	1.101,2	25,8	1.127	+ 17,6
Services judiciaires	2.782,0	110,6	2.892,6	3.856,8	160,6	4.017,4	+ 38,9
Conseil d'Etat	75,1	2,2	77,3	90,2	4,4	94,6	+ 22,4
Services pénitentiaires	1.554,3	182,5	1.776,8	1.851,3	258,3	2.109,6	+ 18,7
Services de l'éducation surveillée	731,9	30,6	762,5	870,3	41	911,3	+ 19,5
Ordre de la Libération et de la Légion d'honneur	62,3	»	62,3	(1) 81,6	»	81,6	+ 31
Commission Informatique et Libertés	8,4	»	8,4	10	»	10	+ 19
Total avec transfert	6.146,7	351,2	6.497,9	7.861,4	490,1	8.351,5	+ 28,5
Total sans transfert	6.146,7	351,2	6.497,9	7.165,4	490,1	7.655,5	+ 17,8

(1) 10 millions de francs ont été ajoutés par l'Assemblée nationale au projet initial.

II. — PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'analyse de ces crédits appelle les observations suivantes :

1° L'augmentation sensible du budget de la Justice pour 1982 (+ 28,4 %) est due surtout à la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'emprunt assurées jusqu'à présent par les collectivités locales. Si l'on fait abstraction de ce transfert, la croissance du budget de la Justice pour 1982 est relativement modérée (+ 17,8 %) par rapport à l'augmentation du budget de l'Etat (+ 27,6 %).

2° L'administration centrale et les services communs voient leurs effectifs renforcés.

Après la création de 15 emplois par le collectif d'août 1981, le présent budget prévoit 25 emplois nouveaux dans les services centraux.

Un crédit de 8 millions de francs est affecté au fonctionnement du centre national du casier judiciaire, qui devient opérationnel.

3° Les services judiciaires disposent d'un crédit supplémentaire de 696 millions de francs pour financer l'application des dispositions du projet de loi sur les droits et libertés des collectivités locales relatives à la justice. Abstraction faite de ce transfert de charges, l'augmentation des crédits de ce secteur est modeste : + 14,8 %.

On note avec satisfaction la création de 50 emplois de magistrats (1) et 40 emplois de fonctionnaires. En outre, 100 emplois de fonctionnaires des juridictions sont supprimés parallèlement à la création d'un nombre équivalent d'emplois au centre informatique de Nantes.

32 millions de francs sont prévus pour le relèvement des plafonds de l'aide judiciaire et 11 millions pour le Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat.

La suppression de la Cour de sûreté de l'Etat permet une économie de 2 millions de francs.

(1) Dont 2 à la Cour de cassation, 24 dans les cours d'appel et 24 dans les T.G.I.

4° Les services de l'éducation surveillée bénéficient d'un nombre appréciable de créations d'emplois (350), s'ajoutant aux 300 ouverts par le collectif d'août 1981. Cette évolution dénote un indéniable effort en faveur de la prévention de la délinquance et de l'orientation des jeunes.

Cela doit permettre notamment la création de 90 emplois d'éducateurs auprès des tribunaux de grande instance, de 6 centres d'orientation et d'action éducative et de 4 centres d'activité professionnelle et éducative.

5° Les services pénitentiaires sont dotés de moyens de fonctionnement nouveaux.

Au total, 790 emplois doivent être créés s'ajoutant aux 544 inscrits au collectif d'août 1981.

Ces emplois se répartissent ainsi :

- 162 pour l'ouverture des établissements de Lorient et Draguignan,
- 459 emplois pour les établissements fermés existants,
- 154 pour le milieu ouvert,
- 15 pour le travail pénal et l'informatique.

En outre, divers crédits sont affectés à l'amélioration de la vie des détenus (+ 6 millions de francs) et à leur réinsertion sociale (+ 3 millions de francs).

En ce qui concerne les travaux d'investissement, on relève une progression des autorisations de programme de 21 % mais qui permet surtout la poursuite des projets de construction déjà lancés. Cependant, des crédits (9 millions de francs) sont prévus pour l'achat de terrains pour la création d'établissements nouveaux à Marseille et Perpignan. En outre, 70 millions de francs serviront à financer l'école de Metz, destinée à la formation du personnel pénitentiaire.

Enfin, les mesures d'amnistie appliquées depuis le début de l'année permettront d'économiser en 1982 quelque 31 millions de francs sur les dépenses d'entretien des détenus.

III. — EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Finances a procédé le 3 novembre 1981 à l'examen du projet de budget de la Justice pour 1982.

Elle a tout d'abord entendu l'exposé de M. Lombard, rapporteur spécial.

Celui-ci a indiqué que le projet de budget 1982 apparaissait comme un budget de « pause », ne serait-ce qu'en raison de sa progression (+ 17,7 % si l'on fait abstraction du transfert opéré au profit des collectivités locales) inférieure cette année à celle du budget de l'Etat.

Votre Rapporteur a ensuite distingué entre les secteurs qui semblent bénéficier de crédits relativement satisfaisants et les secteurs marqués au contraire par un certain attentisme.

Parmi les secteurs assez bien traités, on trouve en premier lieu les services de l'éducation surveillée, puis l'informatique et, dans une moindre mesure, les services pénitentiaires.

En ce qui concerne l'éducation surveillée, on note avec satisfaction un nombre important de créations d'emplois. Il est vrai qu'il y a actuellement dans le secteur public environ 3.600 éducateurs et psychologues pour 62.000 mineurs concernés chaque année. Quant au nombre de mineurs délinquants, il continue de croître. En ce qui concerne la prévention de la délinquance juvénile, les difficultés de coordination entre les services de l'Intérieur, de la Justice et de l'Action sociale ne paraissent pas aplanies. Peut-être faudrait-il envisager un regroupement plus grand des compétences entre les mains du ministère de la Solidarité.

Quant aux services informatisés, on remarque l'ouverture en 1982 du casier judiciaire national de Nantes et la poursuite des services des tribunaux de grande instance.

Les créations d'emplois ne sont pas négligeables dans le secteur pénitentiaire ; cependant, plusieurs questions importantes restent en suspens. Ainsi en est-il de l'avenir du juge de l'application des peines, des quartiers de sécurité renforcée et de la politique de construction des prisons.

On note toutefois un effort en faveur de la réinsertion des détenus, mais il est vrai que les besoins sont considérables en ce domaine.

Du côté des services moins bien dotés, on trouve les services judiciaires et ceux de l'administration centrale.

En ce qui concerne les services judiciaires, le problème des emplois vacants de magistrats reste préoccupant. Leur nombre selon la Chancellerie s'élèvera à 562 en 1982, ce qui représente environ 10 % des effectifs. Le ministère de la Justice annonce la résorption de ces vacances vers 1985. Compte tenu de la structure de la pyramide des âges, très défavorable à partir de 1985, on peut néanmoins douter de la fiabilité de ces prévisions. S'ajoutent à cela la féminisation accentuée du corps des magistrats et l'abandon en 1983 du dédoublement de la sortie annuelle des élèves de l'E.N.M. Votre Rapporteur a consacré un chapitre de son rapport (voir ci-après) à cet épineux problème.

Du côté de l'administration centrale, votre Rapporteur continue à penser que la présence de 152 magistrats à la Chancellerie n'est pas entièrement justifiée compte tenu des besoins en personnel des tribunaux.

Sous le bénéfice de ces observations votre Rapporteur spécial a proposé à la Commission l'adoption du projet de budget.

..

Au cours du débat qui a suivi cet exposé, plusieurs sénateurs sont intervenus.

Le Président Bonnefous a remarqué que les critiques faites par le Rapporteur étaient sérieuses et qu'il lui semblait préférable que la Commission s'en remette à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget.

Il s'est également inquiété de l'insécurité qui règne actuellement dans notre pays et, notamment, des attentats commis contre les éducateurs.

M. Blin, rapporteur général, a demandé au Rapporteur si l'on constatait une amélioration dans la durée de traitement des dossiers. M. Lombard a répondu qu'il n'en était rien.

M. Jargot a tout d'abord rappelé que le budget de la Justice comporte 696 millions de francs de plus que l'année dernière en faveur des collectivités locales. Cette dépense est réelle et ne doit pas être négligée.

Il a également souligné la progression du nombre d'emplois créés dans les services de l'éducation surveillée par rapport au budget de 1981. Sur le fond, il a fait observer que la délinquance était avant tout un problème de société et que les réponses à y apporter relevaient d'abord de la politique sociale. L'augmentation du nombre des éducateurs prévue pour 1982 va dans ce sens.

M. Yves Durand s'est interrogé sur la qualité du recrutement des éducateurs. **M. Jargot** a indiqué à ce propos que ceux-ci suivaient une formation en deux ans et que le nombre des candidats était très supérieur à celui des postes offerts.

A la suite de ces interventions, **M. Lombard** a rappelé que le projet de budget 1982 n'était pas un mauvais budget, malgré les insuffisances qu'on pouvait relever ici et là. Il a néanmoins reconnu que les préoccupations exprimées par le Président **Bonafous** n'étaient pas sans fondement.

En conséquence, votre Commission a décidé, dans sa majorité, de laisser le projet de budget de la Justice pour 1982 à l'appréciation du Sénat.

IV. — DISPOSITION SPÉCIALE

Article 89 du projet de loi de finances pour 1982.

Les plafonds de ressources en matière d'aide judiciaire sont portés respectivement de 2.100 F à 2.800 F (aide totale) et de 3.500 F à 4.650 F (aide partielle).

Le relèvement proposé cette année est de 33 %. L'année dernière, une majoration analogue avait été pratiquée (+ 30 %).

L'indemnité versée aux avocats est revalorisée également de 33 %, alors que l'année dernière elle ne l'avait été que de 20 %. Son montant est porté de 1.300 F à 1.730 F.

On ne peut bien entendu que se féliciter de cette mesure tout en craignant que la majoration pratiquée demeure insuffisante par rapport aux frais réels engagés.

En particulier, il est clair que, depuis 1972, les plafonds de l'aide judiciaire ont suivi, contrairement à ce qui avait été prévu à l'origine, une progression inférieure à celle du S.M.I.C.

Le coût de cette mesure est de 32 millions de francs.

La Commission a approuvé cet article.

MESDAMES, MESSIEURS,

Tout budget reste inséparable du contexte dans lequel il est pris.

Pour votre commission des Finances, il ne fait pas de doute que le contexte actuel traduit...

... un certain malaise.

La montée de la violence, l'insécurité croissante constatée dans certaines de nos villes, inquiètent les Français.

... un certain scepticisme.

L'abolition de la peine de mort, l'annonce de la remise en cause, au niveau de la détention, des Q.S.R. les conduisent à s'interroger sur la volonté et la possibilité pour l'Etat, de mener une action efficace de prévention, de doter la police des moyens qui lui sont nécessaires pour faire face à la criminalité, et la Justice de ceux qui lui sont indispensables pour instruire et juger les procès qui lui sont soumis.

... une désillusion certaine.

Tous ceux qui sont dans l'obligation de s'adresser à elle pour faire trancher les litiges — procès civils devant les T.G.I., les cours d'appel, la Cour de cassation — procès devant les prud'hommes, etc. notent avec amertume et quelquefois colère, l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'obtenir dans des délais raisonnables, les jugements ou arrêts qu'ils attendent.

Le spectacle trop souvent donné par les tribunaux correctionnels, au rôle surchargé, les choquent.

... une perte de crédibilité de l'institution judiciaire.

L'image de marque de la Justice en est gravement altérée dans leur esprit.



L'effort consenti en faveur de la Justice ne s'est pourtant pas démenti au fil des ans.

C'est ainsi que le budget de la Justice a bénéficié depuis des années d'un taux de progression supérieur à celui du budget de l'Etat.

Grâce à cet effort tenace, certains problèmes ont été résolus ou sont en passe de l'être.

En atteste, à titre d'exemple, ce qui a été réalisé au niveau de l'informatique.

D'autres requièrent aujourd'hui comme hier, la poursuite et l'accélération de ce qui a été entrepris.

C'est vrai notamment,

— pour le fonctionnement normal des juridictions. Le problème de l'effectif des magistrats reste posé en particulier,

— pour l'organisation d'une action cohérente et coordonnée de la prévention, premier maillon de la politique à mener pour assurer la protection des mineurs en danger,

— pour la mise à la disposition des services pénitentiaires, du parc immobilier qui leur est nécessaire.

Ces problèmes touchent aussi bien aux investissements qu'au fonctionnement, c'est-à-dire aux moyens humains et matériels.

Le présent rapport analysera ces différents points.

Mais il abordera aussi, compte tenu du contexte rappelé ci-dessus, les problèmes posés :

- par une réforme éventuelle du contentieux judiciaire,
- la politique pénale et pénitentiaire de demain,
- la garantie des libertés individuelles, etc.

Tout budget en effet sous-tend à travers ses chiffres des orientations.

A l'orée du nouveau septennat, il convient de les analyser et de poser la question : « Quelle justice pour la France ? »

CHAPITRE PREMIER

DES CRÉDITS EN PROGRESSION MODÉRÉE

Si l'on fait abstraction du crédit de 696 millions de francs correspondant au transfert à l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'emprunt jusqu'alors assumées par les collectivités locales, la croissance des dotations du ministère de la Justice pour 1982 paraît relativement modérée, prises dans leur ensemble ou secteur par secteur.

I. — UNE CROISSANCE GLOBALE INFÉRIEURE A CELLE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Pour 1982, le budget de la Justice s'élève à **8.351,5 millions de francs (1)**, en progression de **28,4 %** sur celui de 1981. Mais si l'on déduit le montant du transfert de charges effectué au profit des collectivités locales (696 millions de francs), l'augmentation n'est plus que de **17,7 %**.

Par rapport au budget des années précédentes, ce taux paraît assez moyen.

(1) Compte tenu d'un crédit supplémentaire de 10 millions de francs voté par l'Assemblée nationale.

	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital (autorisations de programme)	
	Millions de francs	Variation en pourcentage	Millions de francs	Variation en pourcentage
Budget 1979	4.393,2	+ 19,2	340,1	+ 46,4
Budget 1980	5.188,4	+ 18,1	469,9	+ 38,2
Budget 1981	6.146,7	+ 18,5	470,1	+ 0,4
Budget 1982	7.165,4 (a)	+ 16,6	677,8	+ 44,2
	7.861,4 (b)	+ 27,9		

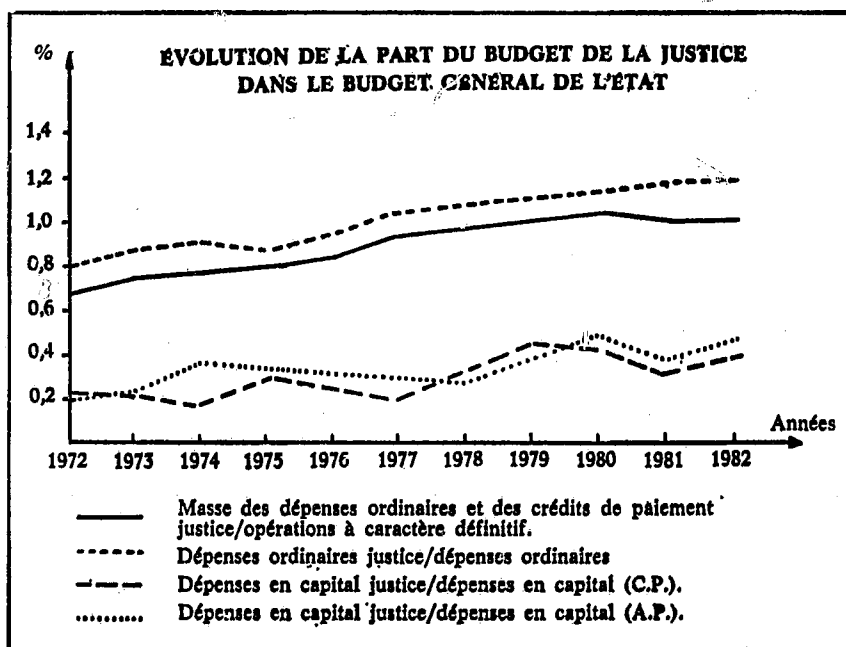
(a) Sans transfert.

(b) Avec transfert.

Plus précisément, il apparaît que la progression des dépenses ordinaires est inférieure à celle des budgets précédents et l'augmentation des autorisations de programme est du même ordre que celle des budgets de 1979 et 1980, le budget de 1981 paraissant comme une exception.

Par rapport au budget de l'Etat, les crédits de la Justice ne semblent pas suivre en 1982 une évolution beaucoup plus heureuse.

Le graphique ci-dessous retrace cette évolution depuis dix ans. Si l'on peut y observer une tendance générale à l'augmentation de la part du budget de la Justice dans l'ensemble des dépenses publiques, on note également une certaine stagnation de cette progression depuis deux ans.



On observera que la proportion de 1,4 % du budget de l'Etat résultant du tableau précédent est obtenue sans la prise en compte des dépenses de la dette publique (titre I) et des comptes d'affectation spéciale. Si l'on prend également ces dépenses en considération, la part du budget de la Justice dans les dépenses définitives de l'Etat n'est plus que de 1,06 %. Nous sommes donc actuellement juste au-dessus de la barre symbolique du 1 % du budget de l'Etat.

Pour 1982, les chiffres sont les suivants (milliards de francs) :

	Budget de la Justice (A)	Budget de l'Etat (B)	Pourcentage (A)/(B)
Dépenses ordinaires.			
Titre III	7,120	262,087	2,71
Titre IV	0,741	262,132	0,28
	7,861	524,219	1,50
Dépenses en capital.			
(Crédit de paiement)	0,490	66,166	0,74
Total	8,351	590,385	1,41

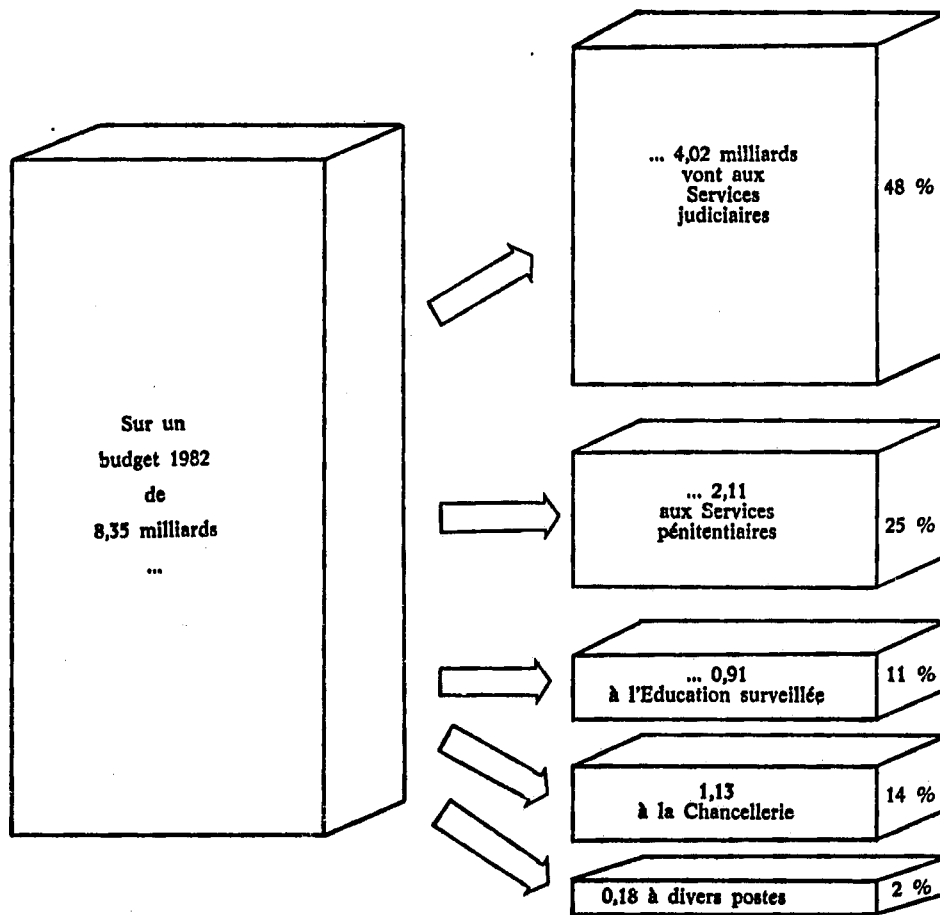
II. — UNE CROISSANCE DIFFÉRENCIÉE SUIVANT LES SECTEURS

Le tableau ci-dessous indique pour chaque secteur du ministère de la Justice la variation des crédits budgétaires de 1981 à 1982 :

	1982		Total	Variation en pourcentage 1981-1982	Part dans le total du budget (en pourcentage)
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital			
Administration centrale	1.101,2	25,8	1.127	+ 17,6	13,5
Services judiciaires	3.856,8	160,6	4.017,4	+ 38,9	48,1
Conseil d'Etat	90,2	4,4	94,6	+ 22,4	1,1
Services pénitentiaires	1.851,3	258,3	2.109,6	+ 18,7	25,3
Services de l'éducation surveillée ..	870,3	41	911,3	+ 19,5	10,9
Ordre de la Libération et de la Légion d'honneur	81,6	»	81,6	+ 31,0	1
Commission informatique et libertés	10	»	10	+ 19	0,1
Total avec transfert	7.861,4	490,1	8.351,5	+ 28,5	100
Total sans transfert	7.165,4	490,1	7.645,5	+ 17,8	»

Ainsi, parmi les quatre grands secteurs de compétence du Ministère (services judiciaires, services pénitentiaires, administration centrale et services de l'éducation surveillée), les mieux traités sont en apparence les services judiciaires. Mais en fait, compte tenu du transfert déjà évoqué au profit des collectivités locales, la progression réelle des crédits de ce service n'est que de 14,8 %, ce qui correspond à une reconduction des crédits en volume.

Dès lors, c'est le secteur de l'éducation surveillée (avec une progression de 19,5 %) qui paraît bénéficier d'une certaine priorité. Effectivement, on aura l'occasion de vérifier par la suite l'ampleur de l'effort qui doit être accompli en 1982 dans ce domaine. Néanmoins, avec 10,9 % des dotations, l'éducation surveillée reste le parent pauvre de ce Ministère, en dépit de l'importance accrue que le Gouvernement et une large fraction de l'opinion accordent au rôle de la prévention.



CHAPITRE II

DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ASSEZ NOMBREUSES

Le budget de la Justice pour 1982 s'inscrit dans le droit fil du collectif budgétaire du 3 août 1981 : il vise en priorité et dans tous les domaines à renforcer les effectifs.

I. — PRÈS DE 1.300 EMPLOIS SONT CRÉÉS

1.299 emplois nouveaux sont inscrits dans le budget 1982. Si l'on tient compte de la suppression des 13 postes contractuels de l'ancien secrétariat d'Etat à la Justice, le nombre d'emplois budgétaires nets créés est de 1.286.

Certes, par rapport aux années antérieures, cette politique ne marque pas une accélération des recrutements.

	Effectifs au 1 ^{er} janvier	Emplois budgétaires créés pour l'année	
		En nombre	En pourcentage des effectifs
1979	37.626	1.641	4,36
1980	39.502	2.812	7,12
1981	42.899	LFI 478 LFR 1.000	3,44
1982	44.363	1.286	2,90

Mais les créations d'emplois de 1982, s'ajoutant à celles du collectif de 1981 permettent d'atténuer les effets du recul important de la loi de finances initiale de 1981.

Le tableau ci-dessous indique le coût et la répartition de ces emplois.

Services	Emplois créés	Coût (en millions de francs)
Administration centrale et services extérieurs communs	25 (*) (+ 100)	1,3
Services judiciaires	90 (*) (— 100)	11,3
Conseil d'Etat	40	4,4
Services pénitentiaires	(1) 790	57,5
Services de l'Education surveillée	(2) 350	26
Commission nationale de l'informatique et des libertés	4	0,5
Total	1.299	101

(*) Redéploiement de 100 emplois au profit du casier judiciaire national automatisé de Nantes.

(1) Dont 84 au titre des services extérieurs communs.

(2) Dont 36 au titre des services extérieurs communs.

On notera la modicité de la dépense (101 millions de francs), comparée à l'ensemble des dépenses de personnel du Ministère (5.180 millions de francs).

Que représente cet effort, sinon par rapport aux besoins des services (on tentera plus loin d'apporter des éléments de réponse à cette question), du moins par rapport à leurs effectifs respectifs ? A cet égard, le tableau ci-après permet de faire quelques constatations :

— globalement, l'augmentation des effectifs sera de 3 % en 1982 ;

— les tribunaux judiciaires verront leurs effectifs augmenter dans des proportions très faibles ;

— l'Education surveillée et le Conseil d'Etat connaîtront un sort relativement privilégié.

	Effectifs au 31 décembre 1981 (A)	Emplois créés en 1982 (B)	Rapport (A)/(B) en pourcentage
Administration générale et recherche ..	879	25	2,8
Juridictions de l'ordre judiciaire	22.263	90	0,4
Services pénitentiaires	14.389	790	5,5
Education surveillée	5.343	350	6,6
Conseil d'Etat	461	40	8,7
Commission informatique et libertés ..	28	4	14,3
Total	43.363	1.299	3

(1) Non compris les 1.000 emplois du collectif du 3 août 1981.

II. — UN EFFORT EST FAIT EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

Qu'il soit permis en préambule à votre Rapporteur spécial de regretter que les termes « d'éducation surveillée » n'aient pas été remplacés par une appellation moins disciplinaire et reflétant mieux la réalité des actions menées par l'Administration, par exemple : protection judiciaire des mineurs.

Les 350 emplois créés dans le projet de budget pour 1982 constituent un progrès indéniable par rapport aux budgets précédents, d'autant qu'ils s'ajoutent aux 300 emplois déjà inscrits dans la première loi de finances rectificative de 1981. Au total, c'est une augmentation de 12 % des effectifs que ces deux textes auront réalisée.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des emplois budgétaires nouveaux. On observera, outre la création de dix centres autonomes, que le personnel éducatif placé auprès des tribunaux de grande instance est sensiblement renforcé, c'est là un fait nouveau important.

	Emplois créés
Renforcement des moyens d'investigation et d'orientation des tribunaux de grande instance :	165
— Educateurs	90
— Psychologues	16
— Assistantes sociales	25
— Personnel administratif	34
Création de 6 centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) :	95
— Educateurs	30
— Psychologues	5
— Professeurs	5
— Assistantes sociales	7
— Infirmières	4
— Divers administratifs	44
Création de 4 centres d'activité professionnelle et éducative (C.A.P.E.) et développement de la formation professionnelle :	60
— Educateurs	34
— Professeurs	12
— Divers	14
Services régionaux	30
Total	350

Cet effort est important et on doit se féliciter de la motivation qui le sous-tend, à savoir la volonté de prévenir la délinquance des jeunes. Rappelons à cet égard que le nombre de mineurs détenus est passé de 595 à la fin de l'année 1975 à 934 à la fin de l'année 1980. En septembre 1981, ce chiffre a été ramené à 510 détenus. Encore ces chiffres qui ne donnent qu'une photographie de la situation finale à un moment donné masquent-ils le nombre considérable de jeunes qui entrent en prison dans l'année : 4.316 en 1975, 6.087 en 1980.

Votre Rapporteur spécial ne peut donc qu'approuver le renforcement des moyens en personnels chargés d'assurer l'indispensable action de prévention, tout en restant pleinement conscient que **l'effort de recrutement actuel ne portera ses fruits que dans deux ans** lorsque les éducateurs recrutés auront achevé leur formation.

Il est vrai qu'en ce domaine, l'Administration est encore éloignée de l'optimum. Ainsi, 60.381 jeunes ont été pris en charge en 1980 par les structures du secteur public de l'éducation surveillée. Toutefois, sur ce total près de 50.000 jeunes sont demeurés en « milieu ouvert », c'est-à-dire au sein de leur famille :

Etablissements :	
— Institutions spéciales (I.S.E.S.)	4.505
— Foyers	4.449
— Divers (Paris, Fresnes, Lyon)	2.205
	<hr/>
	11.159
	<hr/>
Milieu ouvert :	
— Action éducative (C.O.A.E.)	22.913
— Liberté surveillée	26.309
	<hr/>
	49.222
	<hr/>
Ensemble	60.301
	<hr/>

Face à ces besoins, le personnel éducatif et le personnel social du secteur public comprend 1.937 éducateurs soit un éducateur pour 31 jeunes suivis dans l'année.

Il est donc encore nécessaire d'augmenter le recrutement. On peut déplorer à cet égard **qu'aucun effort budgétaire n'ait encore été fait pour revaloriser le traitement des éducateurs** (4.500 F par mois en début de carrière, 7.000 F à 9.000 F en fin d'activité). Sur le même plan, on peut placer également la nécessité d'une mise en place rapide **des statuts** de cette catégorie de personnel.

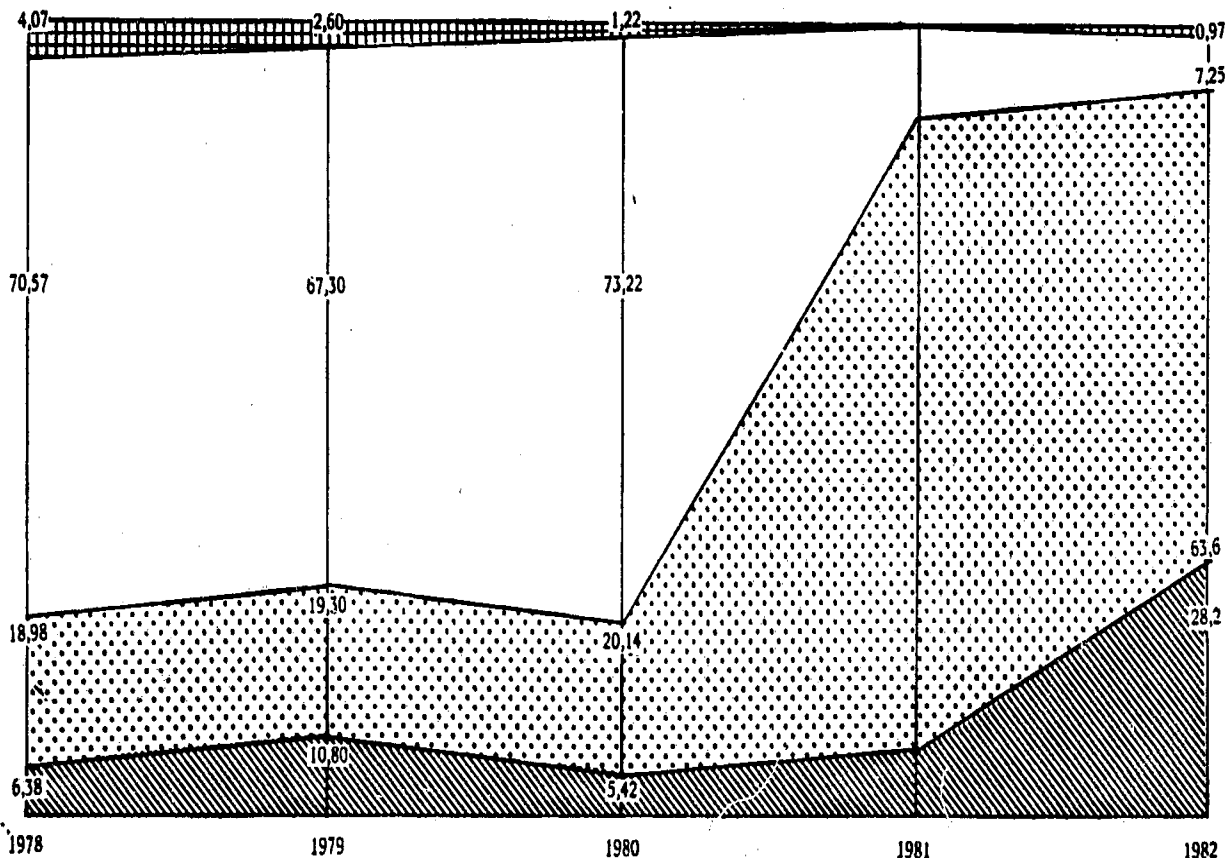
Certes, le personnel dépendant du ministère de la Justice n'est pas le seul à intervenir : le ministère de l'Intérieur et surtout celui de la Solidarité jouent également un rôle important de prévention. L'action des D.A.S.S. a bien entendu l'avantage de ne pas présenter aux yeux des intéressés un caractère judiciaire souvent mal ressenti. En revanche, il est certain qu'il y a encore **beaucoup à faire, au plan local, pour assurer une meilleure coordination entre la D.A.S.S. et la justice.**

III. — LES CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES AUTRES SECTEURS

Le graphique ci-dessous présente la répartition des créations d'emplois au sein du ministère de la Justice depuis 1978. On y voit apparaître l'effort accompli en 1982 en faveur de l'éducation surveillée, succédant à l'accroissement sensible du personnel pénitentiaire en 1981.

VENTILATION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS (1978-1982)

(En pourcentage du total.)



Ces quelques chiffres sont révélateurs de plusieurs tendances :

1° **Le renforcement du personnel pénitentiaire entrepris en 1981 est poursuivi.**

Le budget 1981 avait été marqué par un nombre relativement important de créations d'emplois dans le secteur pénitentiaire : 454 pour un coût total de 29,8 millions de francs.

Le collectif du 3 août 1981 avait poursuivi dans cette voie puisque 544 emplois avaient été alors créés, dont le coût pour 1982 s'élève à 36,67 millions de francs.

Le projet de loi de finances va encore plus loin en ce sens puisque ce sont 790 emplois dont la création est prévue au titre de 1982. Ces emplois se répartissent comme suit :

	Nombre d'emplois
— Mise en service de la maison d'arrêt de Lorient et centre de détention de Draguignan (1)	162
— Renforcement du personnel des établissements existants	459
— Développement des capacités d'accueil en milieu ouvert	154
• éducateurs	40
• commis	42
• assistantes sociales (2)	63
• infirmières (2)	9
— Informatique	9
— Instructeurs pour le travail pénal	6

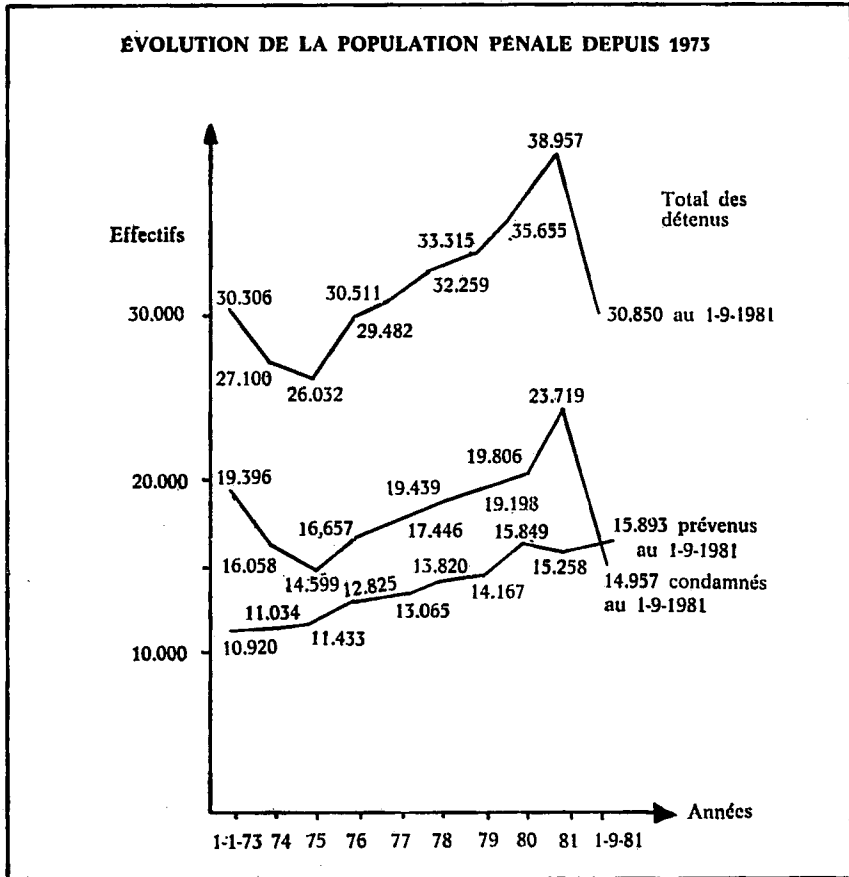
A s'en tenir aux seuls établissements pénitentiaires fermés, ce sont 515 emplois de surveillants qui sont créés s'ajoutant aux 420 créés par la loi de finances rectificative d'août 1981, pour un effectif de personnel de surveillance qui s'élevait en 1981 à 11.144 personnes. Au total, depuis le milieu de l'année 1981, c'est d'un peu plus de 8 % qu'auront augmenté les effectifs de surveillance dans nos prisons.

Or, dans le même temps, la population pénale diminuait à la suite des mesures de grâce du 14 juillet et de la loi d'amnistie du 4 août. Alors que le nombre de détenus s'élevait à 38.957 au 1^{er} jan-

(1) Y compris six assistantes sociales et six infirmières au titre des services extérieurs communs.

(2) Prévues au titre des services extérieurs communs.

vier 1981, à 42.056 au 1^{er} juin 1981, il n'était plus que de 30.850 au 1^{er} septembre 1981, soit une diminution de 25 % en quelques mois. Sur ce total, un peu plus de la moitié (15.634) était constituée par des prévenus. Nous sommes donc actuellement dans la proportion d'un surveillant pour moins de 3 détenus.

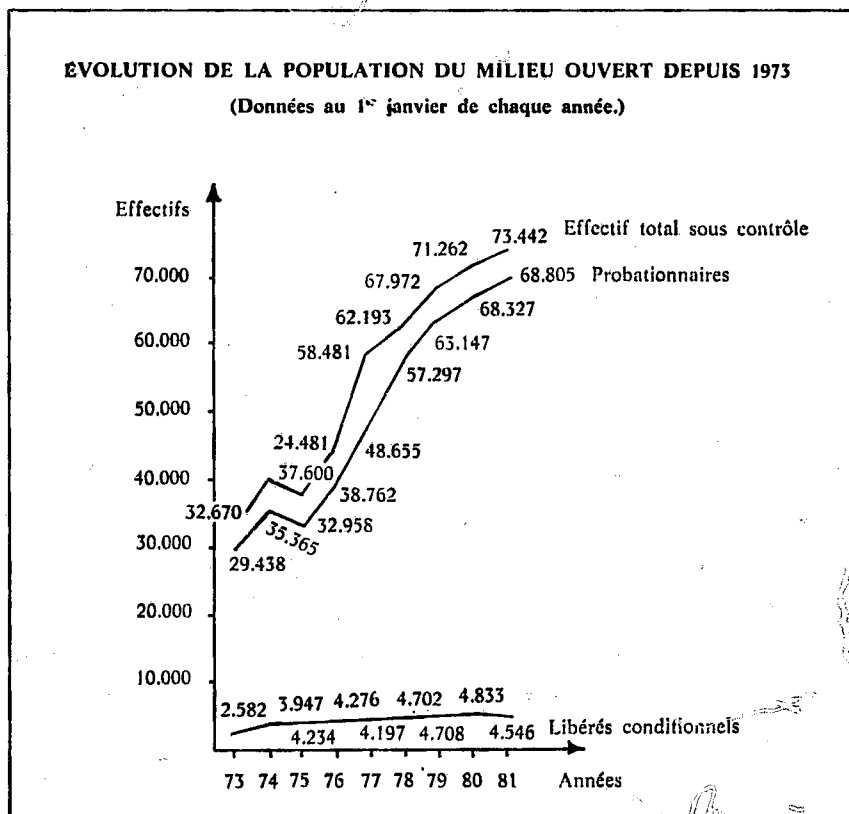


Ce double mouvement de retrait du nombre des détenus et d'augmentation des effectifs du personnel devrait conduire à une amélioration de l'occupation et de la sécurité de nos prisons. Cela suppose cependant que la remontée de la population pénale après les mesures d'amnistie ne soit pas trop importante. A l'heure actuelle, les effectifs de détenus correspondent à peu près à la capacité des établissements pénitentiaires (soit 30.850 détenus pour une capacité de 30.493 places), ce qui n'exclut pas cependant ici ou là, comme à la toute récente prison de Bois-d'Arcy, un surpeuplement de tel ou tel établissement.

Ceci étant, les problèmes posés par le personnel de surveillance ne sont pas seulement quantitatifs. Il existe en premier lieu, **un problème de formation** que les stages très courts actuels (trois mois environ) ne suffisent pas à résoudre. Il convient en effet que le personnel pénitentiaire soit intéressé à sa tâche et reçoive à cette fin un minimum de formation dans les domaines psychologique et social et d'une plus longue durée qu'aujourd'hui.

En outre, un bon recrutement passe par une bonne **rémunération**. A cet égard, il serait néfaste de laisser se creuser un écart significatif entre la rémunération des surveillants et celle des fonctionnaires de police, comme cela semble être le cas à l'heure actuelle.

En ce qui concerne « **le milieu ouvert** », c'est-à-dire le maintien des condamnés hors des établissements pénitentiaires, sous le contrôle des comités de probation et d'assistance aux libérés, on observe une progression importante des emplois d'éducateurs, d'assistantes sociales et de commis (154 au total, s'ajoutant aux 37 emplois du collectif d'août 1981). Le rapport entre le nombre de condamnés et celui des agents du comité de probation doit ainsi passer de 134 au 1^{er} janvier 1981 à 98 en 1982. Ici encore, la loi d'amnistie doit entraîner une **amélioration sensible de la situation** puisque, selon le ministère de la Justice, le nombre de condamnés en



milieu ouvert aurait depuis lors diminué de 40 %. Rappelons qu'en 1980, l'effectif des condamnés suivis pendant l'année s'élevait à 98.691, dont 87.997 probationnaires et 10.694 libertés conditionnelles. Notons également que dans sa circulaire d'octobre 1981, le Garde des Sceaux a recommandé au parquet de **proposer plus souvent aux juges la fixation de peines alternatives en milieu ouvert, de préférence aux peines de prison.**

STATISTIQUE GÉNÉRALE DE LA PROBATION

	1979	1980	1981
Effectifs de probationnaires sous le contrôle des comités au 1 ^{er} janvier ..	63.147	66.327	68.805
Probationnaires pris en charge dans l'année	21.520	21.670	n.d.
Effectifs de probationnaires suivis par les comités durant l'année	84.667	87.997	n.d.
Fins de probation pour l'année	18.340	19.192	n.d.

n.d. : Non disponible.

2° Le nombre des postes supplémentaires de fonctionnaires dans les services judiciaires est très faible.

Avec 40 créations d'emplois de fonctionnaires (1) auprès des greffes des tribunaux et des cours d'appel, le budget 1982 paraît réserver un sort médiocre au personnel des services judiciaires. Il est vrai que le budget de 1981 ne comportait aucune création d'emplois de cette sorte et que la loi de finances rectificative du 3 août 1981 a prévu la création de 85 emplois au profit des secrétariats-greffes des conseils de prud'hommes.

Ces 40 emplois se répartissent à raison de :

— 38 pour la métropole, dont 1 greffier en chef et 4 secrétaires greffiers,

— 2 pour l'outre-mer (Martinique et Wallis-et-Futuna). Leur coût pour 1982 est de 2,07 millions de francs.

(1) Soit moins que le nombre de créations de postes de magistrats (voir ci-dessous chapitre 3).

En outre, l'automatisation du casier judiciaire permet la suppression de 100 emplois auprès des tribunaux (sténodactylos, secrétaires-greffiers et commis), compensée par la création d'un nombre équivalent d'emplois pour le Centre national de Nantes.

3° Vingt-cinq postes supplémentaires sont prévus au titre de l'administration centrale.

Parmi ces 25 emplois, on relève 9 emplois supplémentaires pour le service de statistiques, 3 emplois pour les antennes régionales d'équipement, 6 emplois pour la gestion du service public de la justice antérieurement assuré par les collectivités locales, 1 emploi pour la commission des sondages. Le coût correspondant pour 1982 est de 1,3 million de francs.

4° Les effectifs du Conseil d'Etat augmentent de façon sensible.

Le nombre d'emplois créés au profit de la Haute juridiction est de 40, soit par rapport à un effectif de 461 une augmentation de 10 %.

Ces emplois se répartissent de la façon suivante :

— informatisation de la section du contentieux : 15 emplois ;
coût : 2,04 millions de francs ;

— création de 20 postes de « référendaires », à la suite du projet de loi actuellement déposé et de 5 emplois divers, soit au total 25 emplois pour un coût de 3,30 millions de francs.

5° Quatre emplois sont créés à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Cette mesure qui tend à renforcer les services de la Commission est prévue pour 0,52 million de francs.

CHAPITRE III

UN PROBLÈME QUI DEMEURE : LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

Votre Rapporteur spécial et votre Commission des Finances ont souhaité qu'une attention particulière soit accordée, au sein du budget, au problème de l'évolution du nombre des magistrats.

Depuis quelques années, en effet, l'idée a été largement répandue auprès de l'opinion, selon laquelle on assisterait dans notre pays à une véritable « explosion judiciaire ». A l'appui de cette thèse dont la Chancellerie s'était faite amplement l'écho, de nombreuses statistiques ont été avancées, notamment dans le cadre du rapport présenté par M. Foyer en 1980 au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

En fait, les chiffres publiés par la Chancellerie ramènent le phénomène à de plus justes proportions. Ainsi, le nombre d'affaires à juger par les tribunaux — affaires anciennes et affaires nouvelles — n'a augmenté en moyenne que de 5 % par an entre 1970 et 1978, avec seulement une légère accélération depuis 1975. Compte tenu de la persistance de la crise économique et du chômage dans notre société, une telle évolution n'est ni anormale ni intolérable, d'autant qu'on peut s'interroger sur la manière dont les statistiques sont établies.

Cela ne signifie pas pour autant que les moyens en personnels et en locaux dont dispose notre justice soient suffisants et convenablement répartis. En outre, la **féménisation du corps**, les stages des jeunes magistrats ajoutent à la perturbation du fonctionnement de nos juridictions par les congés de maternité et les absences qu'imposent les périodes de stage.

Rappelons qu'en 1980, 16,50 % de nos magistrats avaient plus de 60 ans, 20,3 % entre 39 et 50, 24 % entre 29 et 39, ce qui signifie que **40 % de nos magistrats ont moins de 29 ans**. A la même époque, la féménisation du corps se situait à 21,40 %, mais déjà à 43,8 % de la tranche d'âge 24-34 ans.

Le problème est donc réel, même si on ne le place pas toujours exactement là où il se pose. On examinera successivement la nature des besoins en personnel de la magistrature, les ressources en hommes telles qu'on peut les prévoir à échéance de 5 à 10 ans et les solutions qu'on peut envisager pour adapter celles-ci à ceux-là.

I. — LES BESOINS.

Les besoins en magistrats sont ceux de deux sortes :

— les uns sont permanents et sont liés à la nécessité de réduire le nombre des postes vacants,

— les autres sont annuels et résultent des départs à la retraite et des emplois nouveaux à pourvoir.

1° Les emplois vacants.

D'après les indications fournies par l'administration, le nombre des vacances d'emplois aurait crû rapidement au cours de ces dernières années pour atteindre le niveau de 562 unités, soit 10 % des effectifs au 1^{er} janvier 1982. Il était de 333 au 1^{er} janvier 1977 et de 430 au 1^{er} janvier 1979.

Certes, il est vain d'espérer supprimer complètement les emplois vacants. Dans toutes les administrations, il existe un volume incompressible de ces emplois, ne serait-ce que parce qu'on ne peut faire coïncider exactement tous les départs à la retraite (a fortiori les absences pour maternité ou pour maladie) avec les arrivées de nouveaux magistrats. En outre, il n'est pas mauvais que le Ministère conserve un certain volant de postes vacants, à condition que les délais de vacance ne soit pas excessifs, de façon à maintenir un peu de souplesse dans la gestion des magistrats. L'objectif, aux dires mêmes du ministère de la Justice, serait de revenir à un pourcentage de 2 % d'emplois vacants, soit environ 110 postes.

Il y aurait donc, si l'on accepte ce seuil, environ 450 emplois vacants à résorber au cours des prochaines années.

2° Les départs à la retraite.

Leur nombre dépend à la fois de l'évolution démographique de la profession et de l'évolution de la législation.

Jusqu'à présent — plus précisément jusqu'en 1980 — ces deux facteurs ont joué dans un sens négatif. La pyramide des âges, en effet, a été marquée par un gonflement des couches les plus âgées tandis que, parallèlement, la loi organique du 5 février 1976 abaissait la limite d'âge des magistrats. Pour ces deux raisons, les départs à la

retraite ont été nombreux au cours des dernières années (215 en 1979, 195 en 1980).

La pyramide des âges que l'on a reproduite page ci-contre montre que les départs devraient être moins nombreux jusqu'à 1985 puisqu'ils concernent les personnes nées de 1914 à 1920.

En revanche, à partir de 1985 et jusqu'en 1997 environ, les départs vont s'élever à plus de 200 par an.

D'après les prévisions de la Chancellerie, l'évolution serait la suivante :

- 1981 : 165 départs,
- 1982 : 132 départs,
- 1983 : 95 départs,
- 1984 : 119 départs,
- 1985 : 190 départs.

3° Les créations d'emplois.

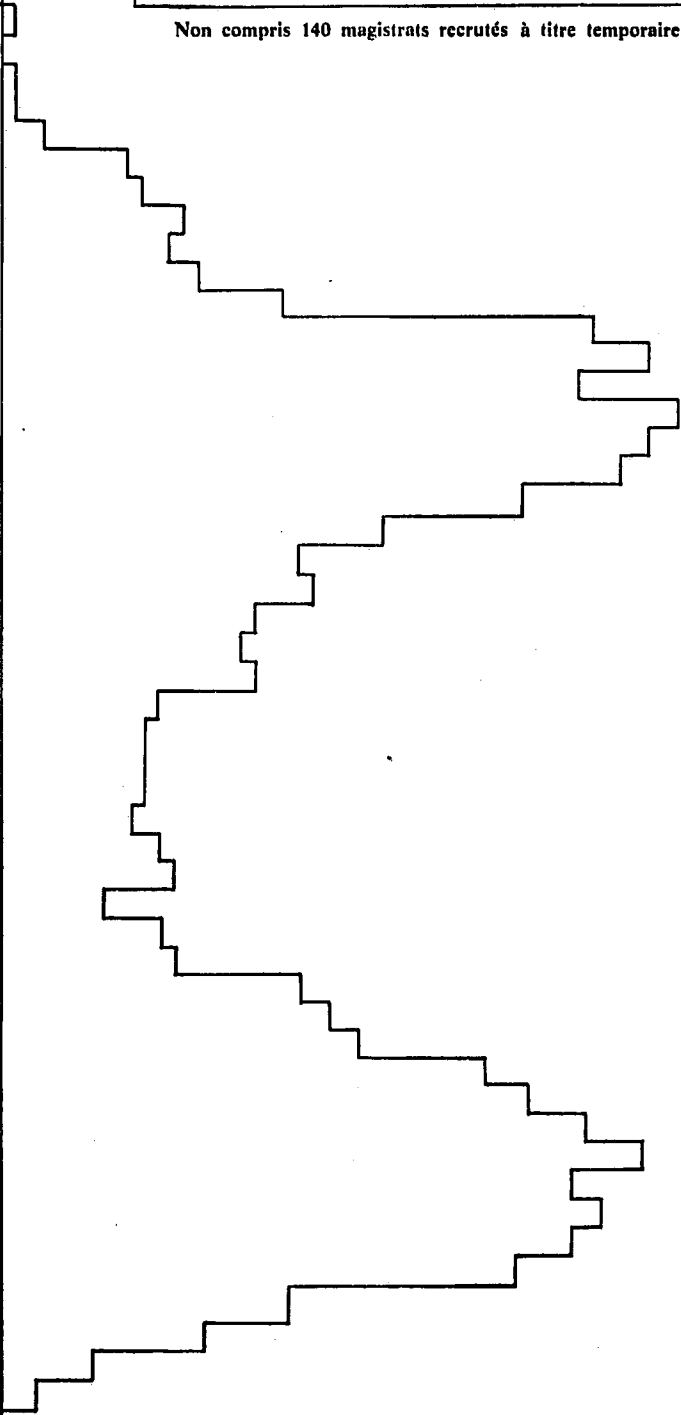
Le nombre des magistrats est actuellement de 5.575.

On rappellera ici les résultats des années écoulées et les perspectives les plus couramment admises pour le futur.

MAGISTRATS
PYRAMIDE DES AGES AU 30 JUIN 1981

Non compris 140 magistrats recrutés à titre temporaire.

Année	Eff.
1909	2
1910	
11	3
12	6
13	13
14	46
15	52
16	67
17	61
18	70
19	102
20	209
21	224
22	207
23	242
24	232
25	220
26	184
27	137
28	106
29	108
30	89
31	83
32	90
33	53
34	50
35	50
36	49
37	43
38	56
39	59
40	36
41	54
42	62
43	104
44	113
45	123
46	170
47	187
48	206
49	223
50	200
51	210
52	200
53	177
54	100
55	72
56	28
57	7
Total =	5.185



Sur la période passée, le recul du nombre de créations d'emplois depuis 1975 est indiscutable, probablement lié à l'évolution démographique que l'on a signalée.

	Emplois budgétaires	Créations d'emplois
1971	4.267	+ 153
1972	4.413	+ 140
1973	4.538	+ 127
1974	4.772	+ 234
1975	4.872	+ 100
1976	4.957	+ 85
1977	5.056	+ 99
1978	5.128	+ 72
1979	5.143	+ 15
1980	5.384	+ 241
1981	5.575	+ 51
1982	n.d.	+ 50

En ce qui concerne l'avenir, la question clef est évidemment de savoir quel serait le niveau souhaitable des créations d'emplois. D'après les normes de travail de la Chancellerie, le déficit actuel serait d'au moins 1.000 emplois. Si l'on souhaite le résorber sur cinq ans, c'est donc 200 emplois nouveaux qu'il conviendrait de créer chaque année. C'est d'ailleurs cet objectif qu'avait retenu le Conseil restreint d'octobre 1979. Cependant, il constitue évidemment un optimum et il est plus réaliste, à l'heure actuelle, de prévoir 100 à 150 postes supplémentaires chaque année.

II. — LES RECRUTEMENTS

1° Les sorties de l'E.N.M.

Deux sessions de concours sont organisées annuellement pour l'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, l'une débutant en mars et l'autre en septembre de chaque année.

105 places ont été offertes en 1981 à chacune de ces sessions, soit un total de 210 places.

Dans la perspective d'un retour en 1983 au système du concours unique annuel, il a été décidé de porter de 105 à 120 le nombre de places offertes à la session de mars 1982 et d'augmenter également, dans des proportions qui n'ont pas encore été arrêtées, le nombre de places offertes à la session de septembre 1982.

Il convient de noter que viennent s'ajouter chaque année aux auditeurs recrutés par voie de concours une vingtaine d'auditeurs de justice recrutés sur titres en application de l'article 22 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Au total, les effectifs sortant de l'école seront les suivants :

- 1981 : 211 ;
- 1982 : 277 ;
- 1983 : 245 ;
- 1984 : 271 ;
- 1985 : 210.

2° Les recrutements latéraux.

A l'heure actuelle, les prévisions de recrutement sont les suivantes pour chacune des deux années 1981 et 1982 :

	1981	1982
Magistrats intégrés	70	60
Magistrats recrutés à titre temporaire	35	35
Magistrats recrutés à titre exceptionnel (loi organique du 29 octobre 1980)	90	»
Total	195	95

Il est difficile de prévoir ce dont seront faites les années 1983 et suivantes. On peut tout au plus supposer une suspension des recrutements exceptionnels jusqu'en 1985 et un maintien entre 30 et 60 du nombre des magistrats intégrés.

*
**

Compte tenu de ces divers éléments, l'estimation du solde net des effectifs de magistrats serait la suivante:

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Besoins.</i>					
Départs à la retraite	165	132	95	119	190
Emplois créés	50	50	100	100	100
	215	182	195	219	290
<i>Recrutements.</i>					
E.N.M.	211	277	245	271	210
Recrutements latéraux	195	95	30	30	60
	406	372	275	301	270
• Solde net	+ 191	+ 290	+ 80	+ 82	— 20
• Emplois vacants à la fin de l'année	562	270	190	108	128

On peut faire à propos de ces résultats **deux observations** :

1° Ce n'est que vers 1983 et 1984 que le nombre des emplois vacants pourra être considéré comme normal.

2° Compte tenu de la structure de la pyramide des âges de la magistrature, le nombre de ces emplois recommencera à croître dès 1985.

On ne peut donc considérer le problème comme résolu.

III. — COMMENT FAIRE FACE A L'INSUFFISANCE DES EFFECTIFS ?

Sur cette question fondamentale, votre Commission a présenté quatre suggestions.

1° Augmenter les effectifs de l'E.N.M.

La situation découlant de la pyramide des âges a conduit la Chancellerie à réduire au fil des ans les effectifs des promotions de l'E.N.M. et à opérer d'importants recrutements latéraux qui, depuis 1980, sont devenus plus nombreux que les affectations à l'issue de l'E.N.M. Cette politique était nécessaire pour corriger certaines anomalies de la pyramide des âges.

A terme, par contre, il paraît indispensable d'accroître les effectifs de l'école.

Mais la marge de manœuvre sur ce point est très étroite en raison (une fois de plus) de la structure démographique de la profession car un recrutement massif de jeunes magistrats risquerait de perturber profondément le déroulement de la carrière de nos magistrats alors que les vacances constatées au sommet de la pyramide hiérarchique ne seraient pas comblées.

On pourrait cependant envisager de porter à 250 ou 280 les sorties de l'E.N.M., soit une trentaine de postes supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

2° Recourir plus largement au recrutement latéral par intégration.

L'intégration d'avocats de talent, en particulier, rendrait dans la situation actuelle un éminent service à la justice. Faute de revoir les conditions de cette intégration, cet apport de qualité restera extrêmement faible par rapport aux besoins.

En ce qui concerne les concours exceptionnels, il est probable que l'administration sera contrainte d'y recourir, surtout à partir de 1985. Il reste que la généralisation de cette procédure ne saurait être admise sans réticence. Elle présenterait pour la qualité du service public de la Justice et de son image auprès de l'opinion de très sérieux inconvénients.

3° Mettre les magistrats de l'administration centrale à la disposition des cours d'appel et des tribunaux.

En 1981, 152 magistrats travaillent à la Chancellerie. Pas plus qu'il n'est nécessaire que l'Education nationale soit administrée par des enseignants, il n'est indispensable que des magistrats soient affectés en administration centrale. Deux corps interministériels ont vocation à cela : le corps des administrateurs civils et celui des attachés d'administration centrale.

Certes, on ne peut envisager d'affecter tous les magistrats de la Chancellerie au fonctionnement des tribunaux. Le recrutement d'administrateurs civils issus de l'E.N.A. ou intégrés ne pouvant qu'être assez lent. Néanmoins, avec un programme progressif de résorption, étalé sur une période de dix ans, la situation de nos tribunaux pourrait s'en trouver sensiblement améliorée en même temps que le ministère de la Justice pourrait y gagner une ouverture plus grande sur l'extérieur.

4° Réorganiser le contentieux judiciaire.

Consultées en 1979, les cours d'appel ont clairement manifesté leur désir de voir se dessiner une **restructuration du contentieux judiciaire**, qui permettrait de redonner à nos juges un rôle plus efficace et plus exaltant. Ainsi, observe l'une de ces cours, « devant la multitude des tâches qui assaillent les parquets, on peut se demander s'il n'y a pas des choix à faire entre les différentes missions dont le législateur les a chargés, entre les différentes fonctions qui leur sont imparties » (1). Une autre cour d'ajouter : « Il semble que la justice se trompe de cible. Elle consacre l'essentiel de ses efforts au pénal, à réprimer les petites atteintes à la propriété individuelle ; or, le coût social de la grande délinquance économique et financière est très élevé (2) et justifierait d'y consacrer plus de moyens (3) ».

(1) Rapport p. 31.

(2) Selon une étude de Th. Godefroy, le profit tiré des infractions aurait été le suivant :

	(En millions de francs.)
— trafic de stupéfiants	158
— transferts de possession	2.255
— fraudes douanières	500
— infractions de change	3.900
— fraudes fiscales	32.100

(3) Rapport p. 32.

L'idée a d'ailleurs été reprise par une circulaire récente du Garde des Sceaux, demandant au parquet de lutter plus efficacement contre la délinquance économique et financière. Les « cibles prioritaires » devraient être « les délits commis en matière fiscale, douanière et de change ».

*

**

Ces quelques observations montrent le sérieux de la situation à laquelle la magistrature se trouve confrontée. Sans être aussi alarmante que certains ont pu le laisser croire dans le passé, elle nécessite pourtant une réflexion d'ensemble débouchant sur des mesures à l'horizon 1985.

En outre, par-delà les statistiques, d'ailleurs nécessairement imprécises, il ne faut pas perdre de vue que le problème n'est pas seulement quantitatif. Dans le domaine de la formation de nos juges, dans celui de la définition de leurs compétences, de leurs attributions administratives, il y a aussi à faire.

La commission des Finances entend rappeler qu'en toute hypothèse une réorganisation du contentieux judiciaire qui aurait pour effet de priver les justiciables des garanties que leur offrent nos juridictions dans des domaines essentiels comme celui, par exemple, de la réparation des *dommages subis en matière de circulation* ne recueillerait pas l'approbation des Français.

Au moment où de plus en plus la présence des magistrats est réclamée pour qu'ils président les commissions diverses qui se créent, ou y participent, un tel dessaisissement serait mal perçu.

Il serait à l'encontre de l'idée que les Français se font du rôle et des devoirs de l'institution judiciaire.

CHAPITRE IV

PLUSIEURS MESURES PONCTUELLES

Tout en abordant plus ou moins directement ces grandes questions que sont la politique de prévention de la délinquance, la sécurité dans les prisons et l'adaptation des magistrats à l'évolution et à l'accroissement de leurs tâches, le projet de budget pour 1982 propose un certain nombre de mesures limitées mais non dénuées d'importance.

Votre Rapporteur spécial en a retenu six.

I. — LES TRANSFERTS DE CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES A L'ÉTAT

Cette mesure est importante en raison des sommes en jeu et de l'esprit dans lequel elle est proposée.

On sait que l'article 64 du projet de loi relatif aux droits et libertés des collectivités locales prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 1982 « ... une dotation spéciale est attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement supportées par elles au titre du service public de la justice ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires... »

Pour 1982, le montant du transfert à l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'investissement des juridictions est fixé à 696 millions de francs.

Ce montant se décompose ainsi :

- 150 millions de francs au titre du remboursement des annuités d'emprunt;
- 546 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement.

En outre, 24 millions de francs qui figuraient déjà dans le budget du ministère de la Justice, au chapitre 37-92 « Réforme de l'organisation judiciaire », au titre de subventions aux collectivités locales pour le fonctionnement des greffes, sont réimputés sur le chapitre 41-11 (nouveau) « Subventions en faveur des collectivités locales ».

Ainsi, le montant total des subventions inscrit au budget du ministère de la Justice, pour les dépenses du service public de la Justice, s'élèvera en 1982, à 720 millions de francs.

II. — LES CRÉDITS NOUVEAUX POUR LES CONDITIONS DE VIE ET LA RÉINSERTION DES DÉTENUS

Outre les créations d'emplois que l'on a examinées au chapitre précédent, le secteur pénitentiaire bénéficiera en 1982, de crédits nouveaux destinés à améliorer la situation des détenus et leur réinsertion.

1° En ce qui concerne tout d'abord les conditions de vie des détenus, on note un crédit nouveau de 6 millions de francs, affecté au matériel et à l'entretien des bâtiments. En outre un million de francs sera utilisé à un ajustement de la rémunération des détenus.

Certes, ces dépenses restent relativement modestes. Mais elles traduisent une orientation nouvelle qu'on ne peut qu'encourager.

Le travail pénal mérite une attention particulière en raison de son rôle d'apprentissage social pour beaucoup de détenus. Malheureusement, il a subi, dès 1980, le contrecoup de la crise économique.

Le ralentissement de l'activité s'est manifesté par une très faible croissance des effectifs au travail (+ 2 %) ne parvenant pas à compenser l'augmentation de la population pénale (+ 9 %) tandis que le taux d'emploi passait de 46 % en 1979 (avec 16.500 détenus au travail) à 43 en 1980 (16.800 détenus au travail).

Cependant, la situation varie selon les régimes d'activités. On constate ainsi que les effectifs bénéficiant de la semi-liberté restent stables et que les effectifs du service général ont diminué en raison des mesures prises en début d'année tendant à homogénéiser et à revaloriser les rémunérations.

En ce qui concerne l'organisation du travail pénitentiaire, le **Garde des Sceaux a marqué sa préférence pour le travail en régie** aux dépens du travail en concession. Les statistiques disponibles confirment ce choix :

— la régie industrielle des établissements pénitentiaires a vu sa croissance confirmée (+ 21 %) grâce à l'ouverture de nouveaux ateliers et la prise en charge de certains chantiers de bâtiment ;

— par contre, l'effectif des détenus travaillant en concession a diminué (— 2 %).

Il convient également de développer autant que faire se peut **la qualification professionnelle** des prisonniers. Or, si l'effectif des détenus suivant une formation est en légère augmentation (+ 5 %), la durée des actions mises en place sur les crédits du fonds de la formation professionnelle a dû être réduite.

De même, le développement de la formation professionnelle et la recherche d'une plus grande liaison entre travail et formation rendent encore plus nécessaire le recours à **un personnel technique qualifié et nombreux** et pose le problème de la formation pédagogique et de l'encadrement.

Si les établissements importants ou récents disposent d'ateliers suffisants, les établissements plus anciens en sont souvent dépourvus. Cette situation rend difficile l'implantation de nouvelles activités et ne favorise pas la mise en place d'une gestion rigoureuse du travail.

On mesure à ces quelques observations l'étendue et les difficultés de la tâche à accomplir.

2° Le problème de la réinsertion sociale des détenus est au moins aussi délicat.

Sur ce point également, on relève un effort relativement important au plan budgétaire. Ainsi, les crédits aux comités de probation et institutions privées sont appelés à évoluer comme suit :

(En millions de francs.)

	1981	1982	Variation en pourcentage
Comités de probation et d'assistance aux libérés	3,59	6,49	+ 80,8
Associations pour l'action pénale et post-pénale	0,27	0,32	+ 18,5
Associations de soutien	0,26	0,31	+ 19,2
Total	4,12	7,12	+ 72,8

D'une façon générale, l'objectif de la Chancellerie est d'assurer de manière plus efficace la prise en charge de délinquants, plus particulièrement des jeunes adultes qui présentent des possibilités d'insertion familiale, sociale ou professionnelle. Pour éviter à leur égard les effets souvent désocialisants de l'enfermement carcéral, il paraît indispensable de recourir à l'utilisation plus large des peines substitutives à l'incarcération.

Dans cette perspective, l'administration pénitentiaire met l'accent sur le renforcement des structures et des moyens mis à la disposition des comités de probation, tant sur le plan du nombre et de la formation des agents que sur celui de la méthodologie de leur travail. L'efficacité de l'action entreprise suppose également que soient recherchés de larges bases de concertation avec les autres départements ministériels (Solidarité nationale, Travail, Santé, etc.), chargés de la prise en charge des handicapés sociaux. De même, il convient de mettre en œuvre une politique de concertation et de coopération régulières avec l'ensemble du secteur associatif.

L'encadrement des condamnés placés en milieu ouvert est assuré par 145 comités de probation, 36 tribunaux de grande instance étant encore dépourvus de service de ce type en raison de l'insuffisance de personnel socio-éducatif. Mais il est envisagé de doter au cours de l'année 1982 chaque tribunal d'un comité de probation. 220 magistrats sont chargés soit à temps complet, soit à temps partiel, des fonctions de juge de l'application des peines. 501 agents à plein temps (personnel d'encadrement, assistants sociaux, éducateurs) et 193 agents à temps partiel (titulaires ou vacataires) assurent la prise en charge socio-éducative des délinquants. Le nombre des condamnés suivis par chaque agent est de 130. Malgré les efforts de recrutement menés ces dernières années par l'administration pénitentiaire, ce chiffre reste encore très élevé.

III. — LES CRÉDITS POUR LES PROFESSIONS JUDICIAIRES

Plusieurs dotations intéressant la profession d'avocat sont majorées par le budget pour 1982, marquant sur ce point une volonté d'ouverture de la part de la Chancellerie.

1° **L'indemnité allouée aux avocats en matière d'aide judiciaire (1) est revalorisée.** L'article 89 du projet de loi de finances majore de 33 % le maximum de l'indemnité susceptible d'être allouée. Celui-ci est ainsi porté de 1.300 F à 1.730 F.

En dépit de cette augmentation, il faut convenir que le **maximum fixé par la loi demeure encore très bas**, notamment lorsque l'aide est attribuée à des cabinets importants où les frais fixes sont élevés.

2° **En revanche, la question de la rémunération des avocats commis d'office n'est toujours pas résolue.** Il est anormal qu'après avoir été acceptée en principe dès 1977, cette rémunération ne puisse être effective, en l'absence de dotation budgétaire.

3° En ce qui concerne **la formation des avocats**, on sait que l'Etat s'est engagé à prendre en charge la moitié des dépenses exposées à ce titre, la profession assurant le financement complémentaire par l'intermédiaire de la Caisse de règlements pécuniaires des avocats (C.A.R.P.A.).

Au titre du budget de 1982, la subvention de l'Etat s'élève à 9.925.200 F contre 4 millions de francs en 1981.

4° Enfin, **la subvention versée au F.O.N.P.A. (Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat)** est majorée de 11 millions de francs. Son montant pour 1982 atteint 99,8 millions de francs.

(1) En ce qui concerne les plafonds de l'aide judiciaire, voir ci-dessus l'avant-propos (III).

IV. — LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE ET L'AUTOMATISATION DU CASIER JUDICIAIRE

Le ministère de la Justice semble décidé à poursuivre l'équipement en matériel informatisé des services de la Justice, entrepris par le Gouvernement précédent. Deux faits en témoignent :

- l'inscription de crédits spécifiques au budget de 1982,
- l'ouverture du centre national du casier judiciaire de Nantes.

1° Les crédits pour l'informatique.

Outre les crédits pour le centre national de Nantes qui seront évoqués ci-dessous, on relève au titre des mesures nouvelles :

- l'augmentation de la puissance de calcul du centre de Versailles (2 millions de francs),
- le début des travaux d'informatisation du bureau d'ordre et des fonctions d'aide à l'orientation des affaires de la Cour de cassation (1,4 million de francs),
- une majoration de 4.000.000 de francs des crédits de fonctionnement.

Le tableau ci-dessous indique la ventilation des crédits autres que de personnel :

(En millions de francs.)

	1981	1982	Variation en pourcentage
<i>Informatique : dépenses de fonctionnement (34-05) :</i>			
— Administration centrale	19,33	38,40	+ 98,6
— Services pénitentiaires	0,72	1,82	+ 152,8
— Services judiciaires	0,75	0,75	»
— Statistiques	0,76	1,01	+ 32,9
	21,56	41,99	+ 94,7
<i>Achat de matériel informatique (34-06)</i>	15	7	— 53,3
<i>Remboursements à diverses administrations (34-93)</i>	1,75	1,75	»

2° L'ouverture du Centre national de Nantes.

Celle-ci est prévue pour le 1^{er} janvier 1982. C'est à cette date que débutera la prise en charge des casiers judiciaires des personnes nées en France, actuellement tenus dans les greffes des tribunaux de grande instance. Cette prise en charge entraînera progressivement la suppression des casiers judiciaires tenus dans les greffes de ces juridictions. L'automatisation de l'ensemble de ces casiers devrait être réalisée au 31 décembre 1983.

On a déjà eu l'occasion d'indiquer que cette ouverture entraîne la création de 100 emplois par redéploiement d'un nombre équivalent de postes des services judiciaires. En outre, le fonctionnement du centre nécessite pour 1982 l'inscription d'un crédit de 8 millions de francs.

Rappelons que le système mis en place l'année prochaine permettra d'identifier à partir d'un terminal implanté au centre du casier judiciaire national une personne figurant dans le fichier et d'éditer automatiquement les bulletins n^{os} 1, 2 ou 3 correspondants. Pour les personnes ne figurant pas au fichier, soit 90 % des demandes, un bulletin néant est également édité automatiquement. Un investissement de 15 millions de francs a été nécessaire à cette réalisation.

V. — UN CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE DE 10 MILLIONS DE FRANCS POUR LA LÉGION D'HONNEUR

Lors du débat devant l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice a fait adopter un amendement majorant de 10 millions de francs la subvention versée par le Ministère au budget annexe de la Légion d'honneur.

Celle-ci devrait donc passer de 60,08 millions de francs en 1981 à 78,62 millions de francs en 1982.

Ce supplément devrait permettre *une revalorisation des traitements des membres de l'Ordre et des médaillés militaires*. Ceux-ci qui n'ont pas varié depuis 1964, s'élèvent — si l'on peut dire — à 20 F par an pour les Chevaliers, à 40 F par an pour les Officiers de l'ordre et à 15 F par an pour les médaillés militaires.

VI. — DES ÉCONOMIES GRACE A LA SUPPRESSION DE LA COUR DE SURETÉ DE L'ÉTAT ET AUX MESURES D'AMNISTIE

Les textes législatifs récemment adoptés à l'initiative du Gouvernement ont une incidence budgétaire sensible dès 1982. Ainsi :

— la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat permet d'économiser 2.070.830 F ;

— la loi d'amnistie et les mesures de grâce, en réduisant sensiblement le nombre des détenus, permet de réaliser *31,18 millions de francs d'économie* sur la dotation pour frais d'entretien des détenus (chap. 34-23).

CHAPITRE V

DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES ÉQUIPEMENTS MAIS PEU DE PROJETS NOUVEAUX

Aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement les dépenses en capital du budget de la Justice sont en augmentation notable. Cependant, *il ne semble pas que cet effort financier traduise un changement important dans la conception et l'équipement de nos prisons et de nos tribunaux.*

I. — LA FORTE PROGRESSION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

D'un budget à l'autre, les autorisations de programme augmentent de plus de 44 %. Il y a là un phénomène *a priori* bienvenu, qu'il convient néanmoins d'analyser.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des opérations d'investissement prévues pour 1982 :

AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(En millions de francs.)

	1981	1982	Variation en pourcentage
1. <i>Education surveillée</i> : équipement des services	37	45	+ 21,6
2. <i>Etablissements pénitentiaires</i> :			
— construction et aménagement	279,10	341,30	+ 22,3
— subvention aux établissements post-pénaux	2	2	*
3. <i>Services judiciaires</i> :			
— construction et aménagement des tribunaux	44	190,80	+ 333,6
— subvention aux collectivités locales	76,76	76	*
— logements de fonction	1,60	1,60	*
— formation de personnels	5	1	— 80
4. <i>Informatique</i>	5,06	7,75	+ 53,2
5. <i>Travaux pour le Conseil d'Etat</i>	2,70	4,11	+ 52,2
6. <i>Administration centrale</i>	6,92	8,20	+ 18,4
Total	470,14	677,76	+ 44,2

On constate ainsi que l'essentiel des surplus de crédits inscrits au budget de 1982 provient des travaux concernant les tribunaux (quadruplement des autorisations de programme), les dotations des établissements pénitentiaires et de l'éducation surveillée progressant d'un peu plus de 20 %.

II. — LES ÉQUIPEMENTS DES SERVICES JUDICIAIRES

Au total, ce sont 269,4 millions de francs d'autorisations de programme qui seront affectés à l'équipement des services judiciaires en 1982, soit une augmentation de 111,5 % par rapport à 1981. Ce bond en avant s'explique principalement par l'ouverture d'une autorisation de programme de 150 millions pour la construction du palais de justice de Bobigny.

Compte tenu de l'importance de cette opération, il ne reste que — et cela risque de poser de sérieux problèmes — 36,5 millions

pour l'équipement des autres tribunaux, dont 19,8 millions pour les cours d'appel, 3,2 millions pour les juridictions des D.O.M.-T.O.M. et 4,3 millions pour le matériel informatique.

S'ajoutent à cela :

— 1,6 million pour les logements de fonction des magistrats ;

— 76 millions au titre de subventions de l'Etat aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires. Seront intéressées par ces subventions, la commune de Gonesse (tribunal d'instance), de Meaux (cité judiciaire), de La Rochelle et de Tours (extension des palais de justice), de Pontoise (desserrement des installations), de Marseille et de Lyon (acquisitions foncières), de Dijon et Saint-Denis-de-la-Réunion (études).

Ce crédit est du même ordre que celui de 1981.

On regrettera enfin la lenteur des travaux entrepris pour l'extension du palais de justice de Versailles.

III. — LES ÉQUIPEMENTS DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

D'un montant beaucoup plus modeste (45 millions de francs en 1982), les autorisations de programme ouvertes dans ce secteur doivent permettre divers travaux d'aménagement et d'extension des équipements de base.

On rappelle que « l'équipement de base » dont chaque tribunal pour enfant doit en principe être doté comprend trois sortes d'organismes :

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

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

— Un foyer d'action éducative permettant de recevoir en urgence, dans quelques chambres d'accueil, des mineurs ou des jeunes majeurs en vue de dégager la solution éducative la plus appro-

priée pour chacun d'entre eux et d'exercer une action de longue durée au bénéfice de ceux qui devraient être soustraits au milieu familial sans être pour autant placés en internat.

A l'heure actuelle, on compte **52 tribunaux pour enfants (sur les 125 existants) dotés d'un équipement de base complet, 32 tribunaux partiellement équipés et 41 tribunaux complètement dépourvus d'équipement.**

Pour 1982, il est prévu de compléter l'équipement de sept tribunaux : Amiens, Châlons-sur-Marne, Chambéry, Dunkerque, Grasse, Perpignan, Saint-Pierre-de-la-Réunion.

En ce qui concerne les travaux d'équipement proprement dits (1), ils porteront :

— à hauteur de 19 millions de francs, sur l'aménagement des centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) (2),

— à hauteur de 25 millions de francs, sur la modernisation des internats vétustes,

— à hauteur de 1 million de francs, sur la modernisation des établissements de formation des personnels.

IV. — LA CONSTRUCTION ET L'AMÉNAGEMENT DES PRISONS

Votre Rapporteur spécial a interrogé la Chancellerie sur la politique que le nouveau Gouvernement entend suivre en ce qui concerne la conception des établissements pénitentiaires ainsi que leur modernisation.

D'après la réponse qu'elle lui a fournie, l'administration de la justice semble pour l'instant continuer dans la voie tracée à la suite des travaux de réflexion menés en 1979 par la commission Piot.

Cette commission était chargée de définir les besoins de l'administration pénitentiaire en matière d'établissements nouveaux. Un programme décennal de développement du parc immobilier a été ainsi établi qui devait permettre de résorber un déficit structurel de

(1) Au chapitre 2 ont été examinés les crédits en personnel nécessaires à l'ouverture de 6 établissements nouveaux en milieu ouvert.

(2) Les C.O.A.E. regroupent une consultation d'orientation éducative et un foyer d'activité éducatif.

12.000 places. L'effort entrepris avait pour but de désencombrer les maisons d'arrêt en accroissant la capacité d'accueil des établissements pour peines.

Parallèlement à cette réflexion d'ordre quantitatif avait été menée une étude sur la **typologie des établissements pénitentiaires**. En effet, il avait paru opportun de réfléchir sur une classification plus précise des établissements afin de réintroduire plus fortement l'idée de progressivité d'établissement à établissement. On distinguait ainsi : les établissements ou quartiers de sécurité renforcée, les maisons centrales à effectif limité, les maisons centrales ordinaires, les centres de détention nationaux et régionaux, les centres de jeunes condamnés et les centres d'exécution de très courtes peines. A chaque type d'établissement correspondait un régime de détention particulier, adapté à la population pénale s'y trouvant incarcérée. Cette classification induisait des structures d'équipement et d'aménagement différenciées.

Cette politique s'insérait d'ailleurs sans difficulté dans la mise au point, progressive depuis 1975, de « modèles » d'établissements. Ainsi, l'année 1980 a vu la publication d'un programme type de maison centrale ordinaire et de maison centrale à effectif limité. En 1981, sont parus le programme type de centre de détention régional et de centre de jeunes condamnés ainsi que le programme type de centre d'exécution de très courtes peines. Ces documents, qui viennent s'ajouter au programme type de maison d'arrêt élaboré auparavant, précisent les normes et les caractéristiques essentielles pour chaque catégorie d'établissement.

En outre, sur un plan général, le précédent gouvernement avait marqué sa préférence pour les établissements de taille modeste (de 200 à 500 places) implantés hors des agglomérations. Il ne semble pas que cette orientation soit remise en cause.

Cependant, étant donné l'encombrement de nos prisons, du moins jusqu'aux mesures d'amnistie adoptées au cours de 1981, cette politique risque de laisser se perpétuer l'état de surpeuplement des établissements que votre Commission des Finances a si souvent dénoncé dans le passé à moins qu'un important effort de construction soit accompli. L'exemple de la prison de Bois-d'Arcy (1) est à cet égard significatif des risques liés à cette politique. En fait, ce sont deux à trois maisons d'arrêt qu'il conviendrait de construire chaque année.

Pour 1982, les 341,30 millions d'autorisations de programme ouvertes, en augmentation de 22 % par rapport à 1981, ne laissent en outre présager aucun changement important. Leur affectation est la suivante :

(1) Prévu pour 600 places, ce récent établissement en a « accueilli » plus de 1.200 au début de 1981.

— 95 millions de francs pour la construction de la maison centrale de la Plaine-des-Galets à la Réunion (250 places) ;

— 142,3 millions de francs seulement pour les travaux concernant les maisons d'arrêt et les centres de semi-liberté de Draguignan (380 places), Moulins (350 places), Mont-de-Marsan (200 et 150 places). La modestie de la dotation est très inquiétante compte tenu de l'état de vétusté et d'encombrement de nombre de maisons d'arrêt ;

— 8 millions de francs pour les études et acquisitions de terrains en vue de la réalisation des centres de détention de Paris et de Marseille ;

— 12,2 millions de francs pour la rénovation des maisons centrales ;

— 79,6 millions de francs pour la rénovation des maisons d'arrêt ;

— 70 millions de francs pour la mise en chantier d'une seconde école nationale d'administration pénitentiaire à Metz.

V. — VERS LA DISPARITION DES QUARTIERS DE SÉCURITÉ RENFORCÉE

Bien qu'aucune décision n'ait encore été prise par le Garde des Sceaux, il est probable que le Gouvernement tiendra compte dans une large mesure des recommandations de la commission qu'il a chargée d'étudier l'avenir des quartiers de sécurité renforcée (Q.S.R.) et des quartiers de plus grande sécurité (Q.P.G.S.).

Votre Rapporteur spécial a pu avoir communication de l'essentiel de ses observations et conclusions.

En premier lieu, à partir des auditions auxquelles elle a procédé, la Commission a relevé deux principaux défauts dans le système actuel :

1° La notion de « dangerosité » à partir de laquelle la mise en Q.S.R. était prononcée a reçu avec le temps une interprétation de plus en plus extensive. Or, la dangerosité des individus reste en dernière analyse d'appréciation très subjective et surtout, ne peut être considérée comme permanente chez les intéressés.

Dès lors, la prolongation de la durée de l'isolement jusqu'à trois ou quatre ans ne paraît pas justifiable.

2° Les affectations en Q.S.R. ou Q.P.G.S. relevant du seul chef de l'établissement pénitentiaire, le caractère administratif de la procédure offre peu de garanties aux intéressés en même temps qu'il laisse le plus souvent ceux-ci dans l'ignorance des motifs justifiant cette mesure.

La Commission a donc été conduite à proposer l'abandon des Q.S.R. et des Q.P.G.S. comme réponse au problème du trop grand risque présenté par certains prisonniers à telle ou telle époque de leur détention, un tel système recelant finalement un péril qui n'est pas moindre, celui d'alimenter une agressivité grandissante.

Mieux vaut, au contraire, selon la Commission diversifier au maximum les réponses possibles à des incidents qui ont tous leur particularité irréductible.

Dans cette perspective, la Commission a formulé des propositions que l'on peut résumer de la façon suivante :

a) La question de savoir s'il convient de supprimer ou non matériellement les Q.S.R. et Q.P.G.S. est laissée pendante.

b) Le chef d'établissement pénitentiaire, responsable de la discipline, conserve son droit de sanction actuel (punition de cellule jusqu'à quarante-cinq jours, mise à l'isolement pendant trois mois).

c) Mais les conditions de recours à l'isolement sont modifiées. Le chef d'établissement devra informer de sa décision, sur-le-champ, la Commission d'application des peines et notifier la sanction au détenu. C'est encore après l'avis de cette commission qu'on amènera l'isolement (total ou avec possibilité de réunions en petits groupes), ou qu'on adaptera la mesure soit, pour un prévenu, en l'envoyant à la maison d'arrêt la plus proche avec l'autorisation du magistrat instructeur, soit, pour un condamné, en le maintenant sur place ou en l'envoyant dans un autre établissement pour peine.

d) Le placement d'un détenu à l'isolement ne pourra excéder trois mois. S'il n'y a pas eu de changement dans son régime au bout de ces trois mois, la Commission d'application des peines se réunira à nouveau pour dire si ce régime peut et doit être reconduit pour trois mois. Au cours de cette réunion, le détenu peut être entendu ainsi que son avocat. Au bout d'un semestre, il faudra obligatoirement envisager une autre formule que l'isolement (transfert, placement).

A noter que les propositions de retour à l'établissement d'origine seraient prises à l'unanimité des membres de la Commission de l'application des peines.

La réforme ainsi esquissée a le mérite, semble-t-il, de dépasser le seul problème des Q.S.R. pour aborder celui plus général des conditions d'isolement (1) et des garanties reconnues aux détenus. Les solutions proposées résultent manifestement d'un compromis entre la nécessité de la discipline intérieure des établissements et le souci de préserver l'intégrité physique et morale des individus. Il reste à savoir si ce souci d'équilibre se retrouvera dans les décisions qui seront prises en définitive.

(1) Il convient de souligner que l'isolement n'a jamais été officiellement considéré comme une mesure disciplinaire ; il consisterait plutôt en une « mise à l'écart ».

CONCLUSION

Le projet de budget 1982 de la Justice paraît, d'un strict point de vue financier, relativement satisfaisant. Des priorités s'y affirment dont l'opportunité n'est guère contestable. L'éducation surveillée en est un exemple.

Néanmoins, sur le fond, le projet de budget du nouveau Gouvernement semble en définitive **un budget de transition** assez peu novateur.

Certes de nombreuses réformes législatives ont été accomplies — dont la moins importante n'est pas l'abolition de la peine de mort — mais celles-ci ne trouvent pas toujours dans le budget de la Justice les moyens de leur application.

En outre, sur de nombreux thèmes posant problème, tels que l'avenir du juge de l'application des peines, l'aide judiciaire, les commissions d'office d'avocat, la scolarité à l'E.N.M., etc., les réponses sont absentes ou évasives.

Il est bon de procéder à des études avant de décider. Il n'est pas bon d'hésiter trop longtemps.

Au cours de sa séance du 3 novembre 1981, votre Commission a procédé, sur le rapport de M. Georges Lombard, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du ministère de la Justice.

Elle a examiné le 21 novembre les modifications adoptées par l'Assemblée nationale.

Après en avoir débattu, votre Commission a décidé de soumettre les crédits du ministère de la Justice à l'appréciation du Sénat. Elle a, en outre, adopté l'article 89 rattaché à ce budget.