

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

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 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 19

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Marcel MARTIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, *vice-présidents* ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, *secrétaires* ; Yvon Coudé du Foresto, *rapporteur général* ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguette, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 22), 685 (tome I) et in-8° 52.

Sénat : 38 (1973-1974).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — Les services judiciaires	6
I. — L'amélioration des conditions de fonctionnement des juridictions	6
II. — La formation des futurs magistrats et greffiers	13
III. — Les moyens de fonctionnement	16
IV. — Le budget d'équipement	18
CHAPITRE II. — Les services pénitentiaires	20
I. — Le renforcement des effectifs de l'administration pénitentiaire	24
II. — L'amélioration des conditions de détention	25
III. — Les moyens de fonctionnement	29
IV. — Le budget d'équipement	30
CHAPITRE-III. — Les services de l'éducation surveillée	32
I. — L'évolution récente de la délinquance juvénile	32
II. — Méthodes nouvelles d'action éducative	33
III. — La réponse à ces nécessités : le renforcement des structures éducatives	38
IV. — Sur le plan des investissements : les équipements	41
CHAPITRE IV. — L'administration centrale et les services communs	44
I. — Les personnels	44
II. — Les moyens de fonctionnement	46
III. — Les travaux de recherche scientifique et technique	46
Conclusion	55

Mesdames, Messieurs,

Après avoir comptabilisé l'an dernier les dotations proposées pour le budget de 1973, j'indiquais que l'on constatait alors, dans un certain nombre de secteurs de l'activité du Ministère de la Justice, une volonté efficace d'amélioration et une politique sectorielle en plein développement sur le plan technique. Certes, il n'était pas possible de se satisfaire pleinement du montant des crédits ainsi accordés parce que ceux-ci ne permettaient pas de combler un très lourd retard qu'il eût été cependant souhaitable de rattraper très rapidement ; toutefois, ils pouvaient et devaient contribuer à une amélioration des investissements nécessaires ainsi qu'à la mise en place d'un personnel compétent, en nombre suffisant, pour répondre aux tâches qui lui sont proposées, dès lors qu'une ligne générale très précise et très ferme aurait défini l'orientation de la justice dans trois domaines : le jugement, la répression et la sauvegarde.

En vous présentant cette année le projet de budget établi pour 1974, je me dois, dès l'abord, de reconnaître que l'effort a été soutenu et que la progression globale de 16,6 % par rapport à 1973 traduit la volonté du Gouvernement d'accorder une place de choix à la modernisation du secteur judiciaire, longtemps demandée par le Parlement. L'augmentation des dotations par rapport à l'année dernière résulte :

— d'une part, de la majoration de 18,1 % des dépenses de fonctionnement qui se traduira notamment par une progression de 59 % des créations d'emplois (2.035 pour 1974 contre 1.281 en 1973) ;

— d'autre part, de la réalisation de plusieurs opérations nouvelles d'équipement, essentiellement des établissements pénitentiaires, de sorte que le budget d'équipement pour 1974 apparaît en progression de 54,6 % par rapport à celui de 1973.

L'effort budgétaire ainsi décrit dans ses principales orientations permet enfin au budget de la Justice de s'élever à 0,97 % des dépenses civiles ordinaires nettes (contre 0,94 % en 1973) et

0,74 % de l'ensemble du budget général (contre 0,72 % en 1973). La Justice, ce troisième pouvoir, ne pèse pas encore bien lourd sur les épaules des contribuables français.

*
* *

Le projet de budget de la Justice pour 1974 s'élève à 1.735,8 millions de francs contre 1.477,9 millions en 1973, soit — comme nous l'avons dit — une progression de 16,6 %. Cette progression est supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat, qui se chiffre à 13 %.

Cette année, l'effort porte autant sur les dépenses de fonctionnement que sur les crédits d'équipement, mais la répartition entre les grands secteurs du Ministère est moins équilibrée.

1° *Un effort comparable sur les dépenses de fonctionnement et sur les crédits d'équipement.*

a) Au titre du *fonctionnement des services*, les crédits demandés — 1.647,6 millions de francs contre 1.394,9 millions de francs en 1973 — représentent 95 % des dotations totales ; ils doivent permettre essentiellement de mettre à la disposition de l'administration le personnel nécessaire à la mise en service, en 1974, des établissements dont la construction est achevée ou va s'achever. C'est ainsi qu'est proposée la création de 2.035 emplois s'ajoutant aux 1.281 créés au budget de 1973.

b) Sur le *plan de l'équipement*, il est prévu d'assurer la poursuite du programme de constructions nouvelles et la modernisation des bâtiments existants : les autorisations de programme s'élèvent à 184,1 millions de francs, non compris les crédits inscrits au F. A. C., ce qui représente une progression de 54,6 % sur le budget de 1973.

Les crédits de paiement pour 1974 sont toutefois en diminution par rapport à 1973 (leur montant, qui s'élevait à 93,9 millions en 1973, n'est que de 88,2 millions pour 1974). Cette diminution est la conséquence du décalage normal entre le lancement des opérations et leur réalisation effective. A cette cause générale s'ajoute une cause conjoncturelle : le retard pris pour la construction de la maison d'arrêt des Yvelines en raison des difficultés rencontrées.

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

La « part du lion » revient aux services judiciaires.

L'éducation surveillée est — comme les années précédentes — relativement sacrifiée.

L'administration pénitentiaire ne bénéficie plus de la priorité exceptionnelle qui lui avait été accordée l'an dernier.

La priorité donnée aux tribunaux — 240 magistrats, près de 1.000 emplois de greffiers et fonctionnaires (secrétaires-greffiers et personnel administratif), la moitié des dépenses de fonctionnement du Ministère et à peine moins de la moitié du budget d'équipement — répond à l'accroissement inquiétant des tâches auxquelles ils doivent faire face (rappelons que le nombre de plaintes, dénonciations et procès-verbaux est passé de 4,6 millions en 1962 à 10,8 millions en 1971).

La répartition est la suivante :

Répartition des dépenses d'équipement :

	Autorisations de programme.
	(En millions de francs.)
Services judiciaires	82,5
Administration pénitentiaire	67,5
Education surveillée	30 »
Administration centrale	4,2
	<hr/>
Total	184,2

Dépenses de fonctionnement :

Services judiciaires	847,5
Administration pénitentiaire	472 »
Education surveillée	234,9
Administration centrale et services communs.....	93,2
	<hr/>
Total	1.647,6

CHAPITRE PREMIER

LES SERVICES JUDICIAIRES

Les crédits réservés pour 1974 aux services judiciaires traduisent la volonté de continuer à renforcer le fonctionnement et l'équipement de ceux-ci et de rattraper en partie le retard considérable enregistré antérieurement. Certes, la progression (de 752,58 millions de francs en 1973 à 886,14 millions de francs pour 1974) de 17,7 % est de loin la plus forte du Ministère de la Justice, mais la satisfaction d'ordre général que l'on éprouve à constater cette majoration des dotations ne saurait faire oublier l'important retard, répétons-le, qu'il y a lieu de combler.

Les mesures retenues au titre des services judiciaires pour 1974 répondent essentiellement à deux objectifs :

- l'amélioration des conditions de fonctionnement des juridictions ;
- la formation des futurs magistrats et greffiers.

I. — L'amélioration des conditions de fonctionnement des juridictions.

1° ACCROISSEMENT DES TACHES DES JURIDICTIONS

Il est évident que les mesures proposées en vue de l'amélioration du fonctionnement de la justice sont étroitement liées à l'évolution du nombre des affaires.

A cet égard, il est intéressant de rappeler le nombre d'affaires jugées l'an dernier par les diverses juridictions, afin de mesurer l'œuvre considérable fournie par celles-ci avec des moyens en personnel et en matériel qui restent encore, malgré les récentes améliorations, relativement modestes.

Nombre d'affaires jugées (1962-1972).

JURIDICTIONS	AFFAIRES JUGÉES	1962	1972	1962-1972 (En pourcentage.)
Cours d'appel :	Affaires civiles	44.407 (100)	54.443 (123)	22,60
	Affaires pénales	29.772 (100)	38.559 (130)	29,51
	Total	74.179 (100)	93.002 (125)	25,38
Tribunaux de grande instance :	Affaires civiles	136.639 (100)	192.886 (143)	41,16
	Affaires pénales	243.694 (100)	419.575 (172)	72,17
	Total	380.333 (100)	612.461 (161)	61,03
Tribunaux d'instance :	Affaires civiles	180.733 (100)	166.477 (92)	— 7,89
	Affaires pénales	861.675 (100)	2.479.884 (288)	187,80
	Total	1.042.408 (100)	2.646.361 (254)	153,87

Il y a lieu de souligner, en outre, que la mise en œuvre de réformes récentes (tutelles, mise en état, aide judiciaire, chèques sans provision) a entraîné des charges supplémentaires qui n'ont pas été compensées, l'expérience le montre, par la mise en œuvre de procédures nouvelles plus légères, telles celles applicables en matière de contravention.

Il faut ajouter que la loi récente sur l'aide judiciaire qui n'a pas encore donné son plein d'efficacité entraînera dans l'avenir une multiplication certaine des procès dont l'ampleur est difficile à prévoir.

Pour faire face à cet accroissement de besoins, il a été prévu pour 1974 :

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

— une amélioration des structures en renforçant en matériel et surtout en matériel de mécanisation ;

— en déconcentrant certains éléments de l'administration de la justice ;

— en poursuivant la fonctionnarisation des secrétariats-greffes.

2° RENFORCEMENT DES EFFECTIFS EN MAGISTRATS

L'inventaire général des besoins des juridictions établi en 1970 avait conclu à la nécessité d'un plan de renforcement du personnel judiciaire échelonné sur cinq ans et comportant notamment la création de 673 emplois de magistrats dont 419 ont été créés dans les budgets de 1971, 1972 et 1973.

Ces prévisions sont aujourd'hui insuffisantes, les nombreuses réformes récemment mises en œuvre dans différents domaines de la justice ne peuvent entrer en application sans une nouvelle augmentation des effectifs permettant de rendre aux justiciables les services nouveaux prévus par les textes et de mieux utiliser ou contrôler les institutions existantes.

Aussi les besoins en magistrats doivent-ils être actualisés. Toutefois — au préalable et en sens inverse — un inventaire précis des tâches qui incombent aux magistrats devra être entrepris dans la perspective d'une meilleure répartition du travail avec les fonctionnaires des secrétariats-greffes et plus généralement d'une rationalisation accrue de l'organisation du service de la justice.

En 1974, il est envisagé de créer 240 emplois de magistrats :

2 pour la Cour de cassation.

50 pour le tribunal de grande instance de Nanterre.

188 pour les cours (25) et tribunaux (163), ainsi répartis :

— 71 pour les parquets ;

— 21 pour les cabinets d'instruction ;

— 8 pour les tribunaux pour enfants ;

— 8 pour l'application des peines ;

— 80 pour le siège.

Ainsi, l'effectif des juridictions les plus importantes comme Paris, Marseille, Lyon par exemple, pourra-t-il être considérablement augmenté afin de permettre à celles-ci de faire face à l'accroissement

d'activité qu'elles supportent régulièrement depuis de nombreuses années en dépit des créations d'emplois résultant des budgets précédents.

Mais les juridictions de petite et moyenne importance bénéficieront également d'un renforcement substantiel de leur effectif.

Est-ce satisfaisant ? Pas encore estimons-nous malgré le très gros effort fait dans le présent projet de budget. En effet, nous avons déjà souligné que bien des réformes récentes impliqueraient pour leur mise en œuvre un effectif supplémentaire de magistrats, même si l'on tient compte d'une nouvelle répartition des charges entre magistrats et fonctionnaires.

Mais il y a plus grave : on peut se demander si les recrutements qu'il sera possible de faire en 1974 pourront même couvrir ces besoins limités à l'extrême.

En effet, 264 postes budgétaires environ, seront vacants au 1^{er} janvier 1974 ; compte tenu des créations d'emplois qui interviendront au titre du budget de 1974 (240) et des départs pour retraite ou pour autres causes qui se produiront au cours de la même année (170 environ), il faudrait pourvoir, en 1974, 670 emplois.

Face à ces besoins le recrutement serait de 310 nouveaux magistrats (197 provenant de l'École nationale de la magistrature, et 110 à 115 du recrutement latéral).

A la fin de 1974 le déficit en magistrats sera donc de 360 emplois.

Ce chiffre appelle cependant plusieurs corrections :

— d'une part, le déficit *réel* sera en fait inférieur et ne dépassera pas 230 postes, compte tenu de l'existence de magistrats en surnombre de l'effectif budgétaire (126 au 1^{er} janvier 1974, chiffre qui s'élèvera sans doute dans le courant de 1974 en raison de l'accélération des retours de coopération) ;

— d'autre part, il est communément admis qu'un certain nombre de vacances, environ 2 % de l'effectif d'un corps, est nécessaire à une saine gestion des effectifs, afin notamment de permettre une certaine souplesse dans les nominations, les avancements et les affectations.

En raison du caractère spécifique, tant sur le plan territorial que fonctionnel des nominations de magistrats, ce pourcentage

semble devoir être plus élevé dans le corps judiciaire. Il passerait ainsi à 2,5 ou à 3 % de l'effectif et autoriserait de la sorte un volant de 113 à 135 vacances.

C'est donc, en définitive, pour l'ensemble du corps judiciaire, une centaine de postes, seulement, qu'il faudrait pourvoir en sus des possibilités de 1974, mais qui ne pourront l'être. A s'en tenir aux emplois de recrutement, c'est-à-dire au seul niveau de la base 2^e grade, 1^{er} groupe), le déficit sera d'une cinquantaine de postes.

Il convient, dès lors et pour les années suivantes, d'élargir le recrutement pour réduire ce déficit car l'augmentation du nombre des retraites entre 1974 et 1980 risque d'aggraver la situation des effectifs.

3° MISE A LA DISPOSITION DES JURIDICTIONS DE PERSONNELS FONCTIONNAIRES SUPPLÉMENTAIRES AFIN DE FAIRE FACE AUX CHARGES NOUVELLES

a) Au sommet, dans le cadre de la *Cour de cassation*, la constante augmentation de l'activité des chambres ainsi que la récente fusion du fichier central de jurisprudence des cours et tribunaux et du service de documentation et d'études rendent nécessaire la création de 29 *emplois de fonctionnaire* (dans le même temps, rappelons-le, deux postes de magistrat sont créés : l'un de conseiller référendaire, l'autre de conseiller : + 1.021.169 F).

b) *Le renforcement des effectifs du tribunal de grande instance de Nanterre* pour lui permettre de fonctionner à pleine compétence en 1974 nécessite le *recrutement* (le recrutement des magistrats portant sur 50 postes) de 122 *fonctionnaires* (6.748.142 F).

c) *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 deux dernières années. A cet effet, il est proposé la création de 542 *emplois de fonctionnaire* (parallèlement à la création de 81 emplois de magistrats) qui permettront notamment d'accroître les effectifs des Départements d'Outre-Mer (12 emplois), des territoires d'Outre-Mer (21 emplois) et de la section financière de Paris (17 emplois) : 17.594.176 F.

A cet égard, compte tenu de la multiplication et de la complexité des délits de nature financière (escroqueries, abus de confiance,

infractions graves à la législation des sociétés, délits fiscaux, etc.) une politique de spécialisation de certains magistrats en matière financière tant au niveau du parquet que de l'instruction et du jugement sera engagée. Dans le même sens des modifications législatives seraient apportées au code de procédure pénale afin de donner une compétence particulière aux tribunaux les plus importants pour connaître des infractions financières commises dans un ressort étendu comprenant d'autres juridictions dont l'effectif plus réduit ne permet pas de mettre en œuvre une véritable spécialisation des magistrats.

Par ailleurs, dans chaque cour d'appel, il est envisagé de charger un membre du parquet de suivre toutes les affaires de nature financière dans le ressort. Une expérience en ce sens a lieu à Rouen où, de plus, un cycle de formation régional a été organisé pour les magistrats du ressort.

d) *La mise en œuvre de la législation nouvelle, tant civile que pénale, intervenue depuis 1970 requiert, indépendamment du plan de renforcement des effectifs, une augmentation du nombre des magistrats (104) et des fonctionnaires (241) : + 12.638.284 F.*

4° UN DOUBLE EFFORT EST ENTREPRIS PAR AILLEURS EN VUE DE L'AMÉLIORATION DES RÉMUNÉRATIONS

— Des magistrats par le biais d'une réforme statutaire qui doit permettre de réviser la situation des jeunes magistrats issus de l'École nationale de la magistrature en élevant, en début de carrière, les indices nets de rémunération afférents aux trois premiers échelons du second grade, premier groupe et de réduire de deux ans, le temps requis pour accéder à l'échelon terminal de chacun des grades et groupes de la hiérarchie judiciaire en supprimant un échelon à chacun de ses niveaux (+ 188.727 F).

En outre, des modifications du taux de l'indemnité inhérente à l'exercice de certaines fonctions sont envisagées pour tenir compte des sujétions particulières imposées à certains magistrats (+ 839.600 F).

— De certains *secrétaires-greffiers* (relèvement de l'indice terminal de la 1^{re} classe.

— Des *agents d'administration principaux*.

5° AMÉLIORATIONS DES STRUCTURES

a) *Renforcement du matériel et en particulier du matériel de mécanisation par divers moyens relatifs :*

— au traitement par ordinateurs des amendes et ordonnances pénales (+ 3.200.000 F) ;

— à l'installation progressive d'un réseau Télex entre la Chancellerie et les parquets généraux (+ 106.000 F) ;

— à la confection des tables décennales de l'état civil (+ 350.000 F) ;

— à l'entretien immobilier des tribunaux (+ 500.000 F) et des logements de fonction (+ 250.000 F) d'Alsace-Lorraine ;

— à la prise en charge de l'entretien des bâtiments judiciaires des T. O. M. (+ 405.000 F) ;

— à l'acquisition de véhicules dans certaines cours d'appel (+ 89.000 F).

b) *Déconcentration de certains éléments de l'administration de la justice par la mise en place, à titre expérimental, d'une délégation régionale pour l'administration de la justice (+ 300.000 F).*

L'administration de la Justice est fortement centralisée.

Certes, les services pénitentiaires disposent-ils depuis longtemps déjà de directions régionales et l'éducation surveillée procède depuis peu à des expériences de déconcentration. Mais, en ce qui concerne les services judiciaires, l'administration des cours et tribunaux de Métropole par le Ministère de la Justice s'effectue dans le cadre délimité par les vingt-neuf cours d'appel, ces dernières ne disposant par ailleurs d'aucune structure administrative permettant de leur conférer une véritable autonomie sur le plan de la gestion administrative et financière.

Aussi est-il apparu indispensable, non seulement de doter les services judiciaires d'un échelon régional analogue à ceux, anciens ou récents, existant dans les autres services relevant du Ministère de la Justice, mais surtout de conférer à ce nouvel échelon régional de gestion une vocation de coordination des différents secteurs de la Justice afin de rompre le cloisonnement qui existe entre ces derniers. Il est en effet évident que la fonction judiciaire forme un tout dont les éléments sont indissociables.

Dans ces conditions, afin de permettre une gestion administrative et financière plus rationnelle de l'ensemble des services extérieurs du Ministère de la Justice, il est proposé de mettre en place à titre expérimental une « délégation régionale pour l'administration de la justice », l'objectif à terme étant de parvenir à une réelle déconcentration de l'ensemble des services.

Cette structure, qui regroupera les services de la Justice de plusieurs cours d'appel, sera définie à partir d'une ou plusieurs régions de programme. Une étude de rationalisation des choix budgétaires est actuellement entreprise pour déterminer les missions qui seront confiées à cette première délégation régionale.

On peut cependant penser qu'elle pourra recevoir compétence en matière de recrutement, de formation et de gestion des personnels, d'administration du patrimoine immobilier, de gestion des moyens de fonctionnement. Elle pourra, en outre, participer à l'élaboration du budget et être associée aux travaux de planification des équipements.

Une telle unité administrative aura à sa tête un haut magistrat assisté de collaborateurs et d'un secrétariat correspondant, mais il serait prématuré de vouloir d'ores et déjà déterminer l'effectif précis dont elle sera dotée et qui serait prélevé sur les emplois créés dans le budget de 1974.

II. — La formation des futurs magistrats et greffiers.

1° LE RECRUTEMENT DES MAGISTRATS

De 1958 à 1964, le nombre de candidats au concours d'accès au Centre national d'études judiciaires (Ecole nationale de la magistrature depuis 1970) n'avait cessé de diminuer, jusqu'au chiffre de 98 candidats en 1964, pour 55 postes offerts au concours. Cette désaffection à l'égard du corps judiciaire était d'autant plus préoccupante pour le fonctionnement des juridictions que l'accroissement de la population et de l'activité des cours et tribunaux aurait dû justifier la formation de promotions nombreuses.

Pour redresser cette situation, la Chancellerie a mis en œuvre une politique qui a permis l'augmentation du recrutement, tant par la voie du concours que par la voie latérale.

Le nombre de candidats inscrits en 1973 aux concours d'accès à l'École nationale de la magistrature s'est élevé à 951, soit 932 pour le premier concours ouvert aux étudiants et 19 pour le second concours ouvert aux fonctionnaires. Le petit nombre de candidats fonctionnaires s'explique par le fait que ce second concours n'a été inauguré qu'en 1972 et que le cycle préparatoire destiné à ces candidats ne sera mis en place qu'au dernier trimestre 1973.

Le tableau suivant retrace l'évolution de 1964 à 1973 du nombre de candidats admis à concourir et le rapproche de celui des postes offerts et des magistrats nommés.

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	192	98
	(854 étudiants et 22 fonctionnaires.)		
1973	951	192	180
	(932 étudiants et 19 fonctionnaires.)		

L'effort entrepris pour le recrutement des magistrats a donc donné de bons résultats.

L'extension des activités de l'École nationale de la Magistrature conduit également à prévoir, pour 1974, une dotation de 2,2 millions de francs destinée notamment à l'organisation d'un cycle préparatoire au second concours, au développement des sessions de recyclage et à la formation permanente des magistrats.

Il convient, à cet égard, de noter que le nombre total des magistrats concernés par les sessions de formation permanente, en 1973, est de l'ordre de 500 à 600 pour un corps d'un peu plus de 4.000 membres. Il est encore insuffisant et devra être considérablement développé car cette activité répond à un besoin incontestable tant est rapide l'évolution de la législation. Le projet de budget de l'École nationale de la magistrature pour 1974 tient

compte de cette nécessité, de façon encore insuffisante à notre sentiment. Nous nous permettons d'insister sur l'esprit dans lequel les programmes doivent être conçus, car c'est cet esprit qui fait leur importance et leur efficacité. Ils ne doivent en aucune façon reprendre, même en les affinant, des notions connues, mais doivent au contraire être le véhicule de toutes les formules nouvelles de notre droit qui, d'une année sur l'autre, adaptent notre appareil juridique aux exigences d'une société nouvelle.

Par ailleurs, les crédits budgétaires prévus pour 1974 permettront de procéder à un recrutement latéral de magistrats. Rappelons que la loi du 17 juillet 1970 a 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, et en autorisant, jusqu'à la même date du 31 décembre 1975, un recrutement temporaire de trois, cinq ou sept ans en faveur d'anciens magistrats, auxiliaires de justice, fonctionnaires ou officiers.

2° LE RECRUTEMENT DES GREFFIERS

La nouvelle organisation fonctionnarisée des greffes s'est accompagnée d'une augmentation des tâches des secrétaires greffiers qui, non seulement doivent 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 des greffiers est en amélioration en raison de la publicité faite autour des concours de recrutement successifs et de la multiplication des centres de préparation, il reste, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, lors du précédent budget, que le « point noir » pour 1973 nous paraissait être dans le faible effort consenti en faveur d'une formation adaptée des secrétaires greffiers. Nous avons alors indiqué qu'il était urgent d'étudier et d'inscrire au projet de budget pour 1974 la création d'une école d'application des greffes, susceptible de fournir aux candidats reçus aux concours une technique particulière.

Cette observation a été retenue par le Ministère de la Justice qui propose, pour 1974, un crédit de 1.934.315 F pour la réalisation de ce projet qui nécessite notamment trente-six emplois nouveaux, dont trois magistrats, et des crédits de fonctionnement s'élevant à 600.000 F. Des études approfondies ont été

effectuées, tant en ce qui concerne le lieu d'implantation de cette école que l'organisation des études. Il a finalement été fait choix de la ville de Dijon, siège d'une cour d'appel et d'une université. Des pourparlers ont été conduits en vue de l'acquisition d'une partie de la caserne Krien, située à proximité du centre de cette ville.

Le Ministère des Armées a donné son accord de principe à la cession de cette caserne au Ministère de la Justice. Les contraintes budgétaires ont toutefois conduit la Chancellerie à verser au Fonds d'Action conjoncturelle les crédits nécessaires à l'acquisition de ces locaux qui seront simplement loués en 1974.

Ainsi, les travaux nécessaires à leur aménagement pourront être entrepris dès l'année prochaine, ce qui permettra à l'école d'entrer en fonctionnement vers la fin de la même année, puisque, aussi bien, comme nous l'avons déjà indiqué, les emplois et les crédits de fonctionnement nécessaires sont prévus au projet de budget.

L'école aurait à la fois pour tâche de préparer les jeunes fonctionnaires au stade du recrutement et d'assurer l'entretien et le perfectionnement des secrétaires-greffiers en chef et des secrétaires-greffiers en service.

*
* *

Au total, les effectifs des Services judiciaires s'élèveront en 1974 à 15.036 personnes, soit près du double de ce qu'ils étaient en 1964, soit dix ans avant.

III. — Les moyens de fonctionnement.

1° MATÉRIEL

Au projet de budget de 1974, des crédits supplémentaires de 8,1 millions de francs doivent permettre 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° ENTRETIEN ET FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Rappelons à cet égard que le conseil restreint du 3 décembre 1970, consacré aux finances locales a approuvé dans son principe, à la demande du Ministre de l'Intérieur, le projet de transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des juridictions assumés par les collectivités locales.

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.

Le transfert envisagé concerne donc 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, à l'exclusion des dépenses à caractère immobilier (gros entretien, entretien), puisque les collectivités locales sont propriétaires des bâtiments.

Les études complémentaires menées par la Chancellerie, afin de dégager de façon aussi précises que possible les modalités d'application de ce transfert, ont rencontré un certain nombre de difficultés qui ne sont pas encore résolues.

En premier lieu, l'évaluation du coût du transfert demeure en l'état aléatoire. La part consacrée par les collectivités locales au fonctionnement des juridictions n'a pu être déterminée avec précision en raison notamment de la difficulté d'isoler parmi les dépenses indirectes, celles qui correspondent au transfert.

En outre, il est envisagé d'exclure les dépenses de fonctionnement des conseils de prud'hommes étant donné que leur création est de droit sur simple demande d'un conseil municipal, sans que le Ministère de la Justice ait jusqu'ici qualité pour se prononcer.

Enfin, l'intégration éventuelle du personnel des services départementaux dans les corps relevant de la Justice pose des problèmes souvent complexes.

A titre d'indication, la prise en charge de ces frais de fonctionnement représenterait environ 150 millions de francs, soit un chiffre supérieur à la dotation obtenue en mesures nouvelles de fonctionnement (133,5 millions). C'est la raison pour laquelle dans le projet de budget 1974 cette « velléité de générosité » de l'Etat vis-à-vis des collectivités publiques est restée lettre morte. Nous ne pouvons que le regretter en notre double qualité de sénateur et de maire.

IV. — Le budget d'équipement.

Dans le budget de 1973, la situation du budget d'équipement des Services judiciaires avait été améliorée sensiblement : la modernisation entreprise alors sera poursuivie en 1974, en effet, on note :

a) *Pour les logements de fonctions*, une autorisation de programme nouvelle de 1 million de francs, assortie d'un crédit de paiement de 500.000 F en vue d'effectuer des acquisitions immobilières (chefs de cours de Rennes et de Besançon) et de moderniser certains autres logements.

b) *Pour les opérations à la charge de l'Etat*, des autorisations de programme d'un montant de 67,2 millions de francs et des crédits de paiement de 20,2 millions de francs contre respectivement 33,5 et 31,9 millions de francs en 1973.

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

— à l'hôtel du Ministre (central téléphonique) et au centre informatique de Versailles ;

— au palais de justice de Paris (central téléphonique et modernisation des locaux), à la Cour de cassation, dans diverses cours d'appel (principalement Orléans et Aix) et dans les tribunaux d'Alsace-Lorraine ;

— une réalisation nouvelle concernera le palais de justice de Créteil (48 millions de francs d'autorisations de programme, ce qui absorbe, il faut bien le reconnaître, une partie importante des crédits) ;

— des réévaluations seront effectuées pour les palais de justice de Papeete, de Nanterre et de Bobigny (3,4 millions de francs) ;

— des achats de terrain seront réalisés (cour d'appel de Reims, complément du palais de justice de Bobigny).

c) *Pour les opérations à la charge des collectivités locales, mais subventionnées par l'Etat, il est prévu, au projet de budget de 1974, 14,3 millions de francs d'autorisations de programme contre 10 millions de francs en 1973 en vue de l'équipement :*

— des tribunaux de grande instance de Foix, Brive, Montargis, Valence, Montauban, Carpentras, Mont-de-Marsan, Paris, Caen, Evry ;

— et des tribunaux d'instance de Lyon, Paris (9^e), Guéret, Argenteuil et Manosque.

CHAPITRE II

LES SERVICES PENITENTIAIRES

La dotation réservée aux services pénitentiaires pour 1974 s'élève à 502,08 millions de francs contre 451,50 millions de francs en 1973, soit une majoration de 11,2 %.

Avant d'examiner les actions qui seront menées l'an prochain, il convient de mettre en lumière un certain nombre de données qui définissent à la fois l'état d'esprit de la magistrature pénale et les obligations de l'administration pénitentiaire.

1° *Effectif de la population pénale.*

Cet effectif, stable au cours de l'année 1970 mais en augmentation régulière jusqu'à la fin du premier semestre 1972, a très sensiblement diminué depuis cette époque. En effet, de 32.297 au 1^{er} juillet 1972, le nombre des détenus est passé à 30.306 au 1^{er} janvier 1973 et 27.879 au 1^{er} juillet 1973.

a) *L'effectif des prévenus* qui avait suivi une courbe parallèle à celle de la population pénale de 1971 au 1^{er} juillet 1972 s'est stabilisé par la suite (9.008 au 1^{er} janvier 1971, 10.668 au 1^{er} juillet 1972, 10.920 au 1^{er} janvier 1973, 10.438 au 1^{er} juillet 1973), soit 37,4 % de la population pénale. La proportion de prévenus a donc augmenté par rapport au nombre de détenus. Cela devient intolérable.

b) En revanche, le nombre des condamnés n'a cessé de décroître depuis le 1^{er} juillet 1972.

De 21.629 à cette date, il est passé à 19.386 au 1^{er} janvier 1973, à 17.441 au 1^{er} juillet 1973, dont 16.026 condamnés à titre définitif (7.019 détenus purgeant une peine inférieure à un an, 4.411 condamnés à une peine moyenne de un à trois ans, 4.596 condamnés à une longue peine).

En ce qui concerne l'importance respective de chaque catégorie pénale, on constate une nette diminution des détenus purgeant une peine inférieure à un an puisqu'ils ne représentent que 43,79 % de la population pénale condamnée (au lieu de 47,24 % au 1^{er} juillet 1972) alors que les détenus purgeant une peine de 1 à 3 ans représentent 27,53 % et les condamnés à une longue peine 28,68 %.

2° Répartition par âge de la population pénale.

Le tableau ci-après rend compte de la répartition, par âge, de la population pénale.

Population pénale au 1^{er} juillet 1973.

	PREVENUS		CONDAMNES à titre définitif.		TOTAL Prévenus plus condamnés.		TOTAL
	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.	Hommes.	Femmes.	Hommes plus femmes.
Moins de seize ans.....	23	4	3	»	26	4	30
De seize à dix-huit ans.....	491	11	116	4	607	15	622
De dix-huit à vingt et un ans.....	2.115	58	1.593	21	3.708	79	3.787
De vingt et un à vingt-cinq ans.....	2.975	78	3.636	45	6.611	123	6.734
De vingt-cinq à trente ans.....	2.437	55	3.681	64	6.118	119	6.237
De trente à quarante ans.....	2.157	58	3.770	78	5.927	136	6.063
De quarante à cinquante ans.....	919	59	2.049	83	2.968	142	3.110
De cinquante à soixante ans.....	295	25	670	32	965	57	1.022
Plus de soixante ans.....	85	8	168	13	253	21	274
	11.497	356	15.686	340	27.183	696	27.879

3° Conclusions de ces statistiques.

Ces statistiques donnent lieu à réflexion. Ce sont incontestablement les condamnés à une peine inférieure à un an (7.019) et les prévenus (10.438) qui encombrant les prisons. Cette situation est gravement anormale. En ce qui concerne les prévenus nous l'avons déjà qualifiée d'intolérable.

Au cours des années passées, nous avons déjà insisté, en termes mesurés, sur le fait que la prison préventive devrait présenter un caractère exceptionnel, surtout pour les délits de moindre importance et non intentionnels. Il semble que nous n'ayons pas été compris ! Il est urgent et nécessaire de mettre en œuvre des formules qui, tout en permettant de respecter l'obligation de la recherche de la vérité, garantissent dans le même temps la liberté individuelle des citoyens. Sur ce point le législateur ne peut transiger et les errements actuels — solutions de facilité — doivent disparaître. N'oublions pas, en effet, qu'au 8 août dernier

on avait enregistré pour moins d'une année 21 suicides dans les prisons, dont 15 de prévenus. Ces chiffres se passent de commentaires !

Quant aux condamnations à *de courtes peines*, elles correspondent, par définition, à des délits mineurs dont la répression pourrait être recherchée dans d'autres voies que celle de la privation de liberté : amendes importantes 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 que le séjour en prison n'aboutit pas toujours — loin de là — à l'amendement du coupable dont certains trouvent dans un tel rejet de la société une raison de poursuivre une activité anti-sociale.

Sans doute, la loi du 17 juillet 1970 a-t-elle déjà tenté de limiter en nombre et en durée les incarcérations avant jugement en déterminant de manière précise les cas de détention et en contraignant le juge d'instruction à motiver le placement et le maintien de l'inculpé sous mandat de dépôt. Cependant, cette loi a eu des effets limités : après avoir marqué un temps d'arrêt et même un recul de l'ordre de 10 %, la progression des détentions provisoires a repris en raison, notamment, de l'augmentation de la criminalité grave — qui a doublé au cours de la dernière décennie — et de l'encombrement des cabinets d'instruction et des services de police judiciaire. Actuellement, plus des deux cinquièmes des personnes détenues ne sont pas encore jugées définitivement.

C'est pourquoi le Gouvernement, estimant nécessaire d'aller au-delà de la réforme de 1970, a l'intention de déposer devant le Parlement un projet de loi tendant notamment à limiter la durée de la détention provisoire et le nombre des personnes détenues avant jugement. Nous n'en dirons pas plus sur le contenu du projet, car ceci n'est pas l'objet de ce rapport. Nous souhaitons simplement que cette loi intervienne rapidement et surtout qu'elle soit respectée.

Dans le même esprit, *une modification de la procédure de flagrant délit* sera également proposée qui permettra au Procureur de la République de maintenir l'inculpé en liberté avant jugement, alors qu'actuellement il est dans l'obligation de le mettre sous mandat de dépôt.

Certes, des mesures importantes ont été prises depuis deux ans pour améliorer les conditions matérielles de détention : elles ont été surtout sensibles en 1972, grâce notamment au crédit exceptionnel de 20 millions de francs dégagé par le Gouvernement au profit de l'administration pénitentiaire.

Cependant, en raison de la vétusté de beaucoup de prisons et de l'inadaptation foncière d'une partie de leurs installations, cet effort financier particulier, s'il a permis de faire face aux situations les plus criantes, n'a pas réglé — loin de là — tous les problèmes.

La situation de certaines de nos prisons reste scandaleuse. La Commission des Finances en a parfaitement conscience et demande avec insistance que des crédits plus larges et mieux utilisés — la prison modèle de Fleury-Mérogis a dévoré des crédits qui eussent pu être mieux placés en des réalisations moins spectaculaires — soient appliqués au domaine carcéral.

La commission aussi a souligné que la moitié des détenus étant soit des prévenus, soit des condamnés à une courte peine, une nouvelle politique pénale, bien que précédemment esquissée, apporterait pour l'Etat des économies substantielles. Si les usages actuellement suivis étaient maintenus, l'on aboutirait soit à une détention inhumaine indigne de notre siècle, soit à une politique démentielle de construction de prisons nouvelles.

Il faut ajouter — sur le même thème — que l'encadrement de nos prisons est tel qu'en ce qui concerne les jeunes « voyous » — disons le mot — qui rendent certains quartiers ou nos cités dangereux sur le point de la sécurité, l'action de la police se trouve souvent paralysée parce que le magistrat auquel les perturbateurs sont présentés ne peut — et dans un sens il a raison — faute de place ou de quartier réservé dans la prison prononcer une incarcération qui aurait — elle — un caractère exemplaire.

Les finances et la politique se rejoignent sans qu'un effort d'imagination et d'adaptation soit enfin fait en un domaine où depuis le Moyen-Age on n'a guère évolué.

Ces constatations étant faites, il faut noter que la dotation des services pénitentiaires pour 1974 est essentiellement destinée :

— à renforcer les effectifs des personnels de l'administration pénitentiaire ;

— et à améliorer les conditions de détention.

I. — Le renforcement des effectifs de l'administration pénitentiaire.

Dans les services pénitentiaires le budget de 1974 prévoit la création de 464 emplois qui doivent permettre :

1° *D'assurer la mise en service* de la maison d'arrêt de femmes de Fleury-Mérogis, l'ouverture de quartiers ateliers nouveaux dans les établissements existants, ainsi que le développement du régime de la semi-liberté : 60 emplois nouveaux sont prévus pour ces tâches (+ 1.894.721 F).

Rappelons que la semi-liberté constitue soit un mode d'exécution des courtes peines d'emprisonnement, soit une phase de transition entre une incarcération de longue durée et le retour à la vie libre.

Elle est actuellement pratiquée dans 112 points représentant une capacité de 1.300 places qui s'accroîtront à la fin de l'année 1973 de 45 places par la mise en service de trois nouveaux quartiers.

2° *De renforcer les effectifs des établissements pénitentiaires* (405 emplois) en personnels (+ 9.707.774 F) :

— de *surveillance*, d'une part, pour accroître la sécurité durant le service de nuit et les consultations assurées par les assistantes sociales et les infirmières (110 emplois), d'autre part, pour diriger les activités d'éducation physique au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis ;

— *administratif*, pour structurer les services existants et faire face à l'accroissement des tâches (61 emplois) ;

— *éducatif*, tant en milieu fermé (10 emplois) qu'en milieu ouvert (70 emplois) ;

— *technique* (4 emplois).

En outre il est proposé de créer 32 emplois pour l'Ecole d'administration pénitentiaire, installée en avril 1965 à Fleury-Mérogis. Sa capacité est actuellement de deux cents places en internat. Elle a vocation pour la formation initiale ou continue du personnel pénitentiaire de toutes catégories. Réservée au moment de sa création au perfectionnement en cours de carrière, l'école a dû s'adapter depuis 1967 aux exigences d'un recrutement intensif.

Les mesures proposées au budget 1974, notamment pour le renforcement de l'effectif de l'école et l'amélioration de la rémunération des professeurs, devraient entraîner une meilleure qualité de l'enseignement et du perfectionnement des agents « recyclés ».

3° *D'améliorer les moyens médico-sociaux dans les établissements pénitentiaires (+ 1.085.556 F) :*

— par le recrutement d'internes en médecine et en psychiatrie ;
— par la rémunération sous forme de vacations notamment de psychologues, de médecins siégeant dans les commissions de l'application des peines ;

— par l'assurance progressive de la gratuité des soins dentaires à tous les détenus ;

— par l'ajustement de la dotation destinée à rembourser à la Croix-Rouge française les rémunérations des infirmières mises à la disposition de l'administration pénitentiaire.

4° *De transformer un certain nombre d'emplois (21 emplois créés et 22 emplois supprimés) et de relever le régime indemnitaire des personnels médicaux (+ 662.109 F).*

5° *De faire face à la réduction de la durée de travail hebdomadaire ramenée de 43 heures à 42 heures 30 et d'améliorer le fonctionnement des comités de probation : à cet effet, il est proposé de créer 44 emplois.*

II. — L'amélioration des conditions de détention.

Les conditions de détention ont été améliorées grâce aux efforts entrepris par l'administration pénitentiaire pour assurer aux détenus une formation professionnelle, un travail, une protection sociale et de meilleures conditions de détention.

1° FORMATION PROFESSIONNELLE

L'action entreprise a été intensifiée de manière à enseigner au plus grand nombre possible de détenus une profession qui corresponde à leurs aptitudes et à la demande du marché du travail.

D'ores et déjà onze nouveaux ateliers de formation professionnelle sont en cours d'installation dans le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis. Ils vont être mis en service dans les prochaines semaines et permettront d'assurer l'enseignement des spécialités suivantes : peinture, maçonnerie, carrelage, soudure, plomberie, montage câblage, tôlerie, électricité.

Ils s'ajouteront aux cinq ateliers déjà en fonctionnement à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

De plus, cinq emplois supplémentaires d'instructeurs techniques seront créés au budget de 1974 pour la maison d'arrêt de Rouen (1), les prisons de Loos (3) et la maison d'arrêt des Baumettes, à Marseille (1).

Au total l'effectif budgétaire des instructeurs techniques se trouvera majoré de 84 % entre 1971 et 1974.

2° TRAVAIL PÉNAL

La possibilité d'offrir à la population pénale un travail présentant de l'intérêt et suffisamment rémunérateur dépend d'un certain nombre de facteurs analysés ci-dessous.

a) *Qualification professionnelle des détenus.*

La plus grande diversification des prisons pour longues peines qui résulte de la mise en service prochaine de la nouvelle maison centrale de Saint-Maur, près de Châteauroux, et de la rénovation en cours des maisons centrales de Clairvaux, Poissy, Nîmes et Saint-Martin-de-Ré (modernisations qui comportent l'aménagement de nouveaux ateliers) permettra de procéder à une répartition plus judicieuse de la population pénale, tenant compte notamment des spécialisations professionnelles des détenus soit antérieurement à la détention, soit acquises dans les ateliers dépendant de l'administration pénitentiaire.

b) *Aménagement d'ateliers.*

Ces ateliers permettent d'organiser des activités rentables et, si possible, de type industriel.

En dehors des travaux prévus dans les maisons centrales précitées, de nouveaux ateliers de production vont être mis en service aux prisons de Loos (maison centrale et maison d'arrêt), à la maison d'arrêt de Rouen et à la maison centrale de Muret.

c) *Création de nouveaux postes de travail.*

Ces nouveaux postes sont créés dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Un effort sensible a été entrepris depuis deux ans pour accroître l'effectif des détenus employés dans les ateliers de la régie industrielle. Il a permis d'augmenter de 23 % le nombre de ces travailleurs.

Cette action doit être poursuivie et développée dans plusieurs secteurs grâce notamment au recrutement de quatre nouveaux chefs de travaux dont les emplois sont prévus au budget de 1974 :

— installation d'un nouvel atelier à la maison centrale de Clairvaux (confection de vêtements de travail) ;

— accroissement de la capacité de production et du nombre d'emplois dans trois ateliers, de création toute récente, qui travaillent pour l'Assistance publique :

— ateliers de conditionnement d'articles en plastique (chambres à sang, seringues, sachets de compresse, etc.) installés l'un à la maison centrale de Poissy, l'autre à la prison de femmes de Fleury-Mérogis ;

— atelier de fabrication d'équipements pour chirurgiens en non tissé, stérilisé sous sachets en plastique (champs opératoires, blouses, calots, bottes) installé au centre pénitentiaire de Saint-Martin-de-Ré ;

— installation dans la nouvelle maison centrale de Saint-Maur près de Châteauroux, de deux ateliers :

— atelier de mobilier métallique (90 postes de travail) ;

— imprimerie (110 postes de travail).

Il y a lieu de préciser que compte tenu de l'importance actuelle de ses carnets de commande la régie industrielle ne doit pas rencontrer de difficultés pour assurer auprès des administrations publiques un débouché aux productions nouvelles résultant de l'extension de ses activités.

d) Recherche d'entreprises disposées à offrir aux détenus un emploi attrayant et correctement payé.

Malgré son extension en cours, la régie industrielle ne sera jamais en mesure de fournir suffisamment de postes de travail pour occuper tous les détenus, ne serait-ce qu'en raison du personnel technique d'encadrement nombreux qu'elle exige. Aussi, est-il indispensable de continuer à rechercher de nouveaux concessionnaires de main-d'œuvre pénale susceptibles de proposer des emplois présentant un certain attrait et correctement rémunérés.

e) *Réajustement des rémunérations des travailleurs détenus.*

L'administration pénitentiaire vient de décider l'indexation de la rémunération des détenus sur l'indice général des taux de salaires horaires publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Ainsi, les concessionnaires de main-d'œuvre pénale sont-ils désormais obligés d'augmenter systématiquement les salaires lorsque cet indice varie.

Les détenus affectés dans les ateliers de la régie industrielle ont, de leur côté, obtenu depuis un an une augmentation de 29 %. De nouveaux ajustements seront prévus en prenant naturellement en considération d'une part le rendement de la main-d'œuvre, d'autre part, les possibilités du marché et notamment la nécessité de conserver des prix de vente compétitifs.

Pour les détenus employés dans les services généraux, et qui sont les plus mal payés, il convenait de réaliser un effort important. C'est pourquoi le crédit budgétaire grâce auquel ils sont rémunérés sera majoré en 1974 de 40 %.

*
* *

Ces différentes mesures prises ou prévues pour améliorer la situation des détenus sur le plan du travail laissent subsister nombre de difficultés soit en raison du statut juridique des détenus (prévenus), soit en raison de l'inadaptation des bâtiments (dans la plupart des maisons d'arrêt, il n'existe pas d'ateliers et il n'est pas possible d'en construire par suite de l'exiguïté des lieux), soit encore en raison du manque de qualification de détenus dont l'incarcération est de trop courte durée pour qu'il puisse être envisagé de leur donner une formation professionnelle.

3° AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

a) *Conditions matérielles de la détention.* — Il est prévu :

— de chauffer les prisons : 63 prisons ne sont pas chauffées ou incomplètement chauffées. Toutes seront équipées d'un chauffage avant la fin de l'année ;

— d'accélérer le rythme des travaux en cours : installation de sanitaires, peinture des bâtiments, suppression définitive des boxes dits « cages à poule » ;

— d'améliorer la nourriture des détenus :

— les crédits d'alimentation sont augmentés ;

— l'achat de chariots chauffants pour la distribution des repas est décidé.

b) *Conditions morales et psychologiques* :

— la vente de « livres de poche » dans les cantines, jusqu'ici tentée comme expérience, sera étendue à tous les établissements ;

— les détenus pourront également acquérir des *maquettes de modèles réduits*, du matériel de peinture et de dessin ; ils pourront être autorisés à conserver ou à acheter une *montre* ;

— les cellules seront progressivement équipées de panneaux sur lesquels les détenus pourront afficher des *photos* ou documents de décoration ;

— les travaux de *sonorisation* seront poursuivis activement pour permettre aux détenus de recevoir des émissions intérieures ou radiophoniques.

Ces différentes mesures doivent marquer une étape très nette dans les conditions de détention ; elles doivent aussi influencer favorablement sur les conditions de travail du personnel, améliorées par la réduction de la durée hebdomadaire du travail et par le renforcement prévu des effectifs.

III. — Les moyens de fonctionnement.

Pour l'année 1974, une majoration de 11,76 millions de francs est demandée sur les dotations de fonctionnement ; elle est notamment destinée à abonder les crédits affectés :

— à l'amélioration de l'alimentation de la population pénale (+ 3 millions de francs) ;

— à l'achat de matériel technique, au renouvellement de mobilier et du parc automobile, aux dépenses de chauffage et d'éclairage (+ 4,86 millions de francs) ;

— à la majoration de la rémunération des détenus employés dans les services généraux (+ 2 millions de francs) ;

— à l'entretien des bâtiments (+ 1,28 million de francs).

IV. — Le budget d'équipement.

Une autorisation de programme de 67,50 millions de francs est inscrite au chapitre 57-20 (contre 56,04 millions de francs en 1973, soit une augmentation de 20,4 % en un an).

Il y a lieu de rappeler que la politique en matière d'équipements pénitentiaires a été définie dans le « rapport sur l'équipement pénitentiaire pour la préparation du VI^e Plan » établi à la fin de 1969. Elle consiste :

- à substituer aux anciennes prisons vétustes et inadaptées de nouveaux établissements dont les caractéristiques correspondent aux exigences modernes en matière pénitentiaire (locaux socio-éducatifs, ateliers de formation professionnelle et de production, etc.) ;
- à rénover les bâtiments qui peuvent être modernisés ;
- à créer de nouvelles places pour mettre fin à l'encombrement actuel des prisons ;
- à diversifier les équipements afin de les adapter aux différentes catégories pénales et de tenir compte de l'évolution en ce qui concerne le traitement (extension du régime de la semi-liberté notamment).

Ainsi, ont été récemment mis en service à Fleury-Mérogis le cinquième et dernier bâtiment de la maison d'arrêt des adultes, la prison de femmes et le centre de jeunes détenus ; il sera procédé prochainement à la mise en service de la maison centrale de Saint-Maur près de Châteauroux et de la nouvelle maison d'arrêt de Nîmes.

C'est également en application du VI^e Plan que sera financée en 1974 :

- la construction :
- de la nouvelle maison d'arrêt des Yvelines ;
- de la nouvelle maison d'arrêt de Metz ;
- de trois centres de semi-liberté (ou l'acquisition d'immeubles aménageables en centres de semi-liberté) ;
- la rénovation des maisons centrales de Clairvaux, Nîmes, Poissy, Saint-Martin-de-Ré, des maisons d'arrêt de Lyon, Douai, Nice, Saint-Pierre-de-la-Réunion (poursuite d'opérations déjà commencées) ;

— la rénovation de la maison centrale de Fort-de-France et des maisons d'arrêt de Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Cayenne (opérations nouvelles).

Ajoutons qu'au cours des dernières années une douzaine de maisons d'arrêt ont été désaffectées. Ces opérations ont eu pour objet de concentrer sur des établissements plus importants les moyens en matériel et en personnel, et, par là même, d'améliorer les conditions d'application des régimes pénitentiaires.

Lorsque leur implantation géographique et l'état des locaux le permettaient, ces établissements ont été transformés en centre de semi-liberté (maison d'arrêt de Corbeil, maison d'arrêt de Thionville). De même, de nombreux quartiers de femmes ont été supprimés et les locaux transformés, soit pour augmenter la capacité de la détention des hommes, soit, dans le plus grand nombre des cas, pour créer des quartiers de semi-liberté.

Ces mesures ont pu être prises dans les régions où, par suite du déplacement d'une partie de la population vers les agglomérations urbaines, le nombre des prévenus et des condamnés à de courtes peines avait diminué notablement. Mais il devient difficile en l'état, de poursuivre de telles opérations du fait que de nouvelles désaffectations de maisons d'arrêt impliqueraient d'assurer la desserte de certains tribunaux par des prisons trop éloignées ou d'accès difficile pour des raisons géographiques.

Il faut rappeler enfin que l'insuffisance du nombre de places par rapport à l'importance de la population pénale oblige à observer la plus grande prudence à l'égard de mesures ayant pour effet de diminuer la capacité globale des locaux de détention.

Aussi est-il souhaitable que, sauf cas exceptionnel, les désaffectations soient liées désormais à la construction de nouveaux établissements susceptibles d'être substitués aux anciens bâtiments. C'est ce qui vient de se produire pour la maison d'arrêt de la Roquette remplacée par la prison de femmes de Fleury-Mérogis, c'est ce qui se produira quand la nouvelle maison d'arrêt de Nîmes entrera en service.

Nous nous référons enfin à ce qui a été dit en préambule sur la nécessité de réviser parallèlement les méthodes d'incarcération préventives, la multiplication des condamnations à de courtes peines et l'utilisation rationnelle des crédits d'aménagement et surtout de construction des prisons.

CHAPITRE III

LES SERVICES DE L'EDUCATION SURVEILLEE

Les dotations de l'Education surveillée passeront en 1974 à 250,93 millions contre 203,29 en 1973, soit un accroissement de 23,4 % résultant de la progression de 19,6 % des dépenses ordinaires et de la hausse de 131,2 % des crédits de paiement.

Aussi, avant d'examiner l'affectation exacte des dotations, n'est-il pas inopportun de s'interroger sur l'évolution de la délinquance juvénile et sur les méthodes nouvelles d'action éducative.

I. — Evolution récente de la délinquance juvénile.

a) *Les mineurs ayant fait l'objet d'une décision judiciaire définitive.*

En 1972, 114.501 mineurs ont fait l'objet d'une décision judiciaire rendue à titre définitif. Ce chiffre, comme l'indique le tableau ci-après, confirme la tendance à un accroissement constant de l'adaptation juvénile (+ 3,85 % entre 1971 et 1972 contre + 1,88 % entre 1970 et 1971). Cet accroissement est sans rapport avec une modification des données démographiques afférentes à ces classes d'âge.

	DELINQUANTS	MINEURS en danger.	TOTAL
1971	45.462	64.790	110.252
1972	50.420	64.081	114.501
Variation en chiffre absolu...	+ 4.958	— 709	+ 4.249
Variation en pourcentage.	+ 10,9 %	— 1,09 %	+ 3,85 %
Entre parenthèses, l'évolution entre 1970 et 1971....	(— 2,82 %)	(+ 5,54 %)	(+ 1,88 %)

Il est important de noter une inversion des tendances précédentes quant à l'évolution du nombre de jeunes délinquants et de mineurs en danger. En effet, alors que le nombre des premiers accusait une baisse régulière depuis plusieurs années, il connaît une forte augmentation en 1972 : + 10,9 %, et culmine à 50.420, chiffre jamais encore atteint.

De même, les mineurs en danger, catégorie en expansion depuis plus de dix années, sont en légère diminution : 64.081 en 1972 contre 64.790 en 1971, soit une baisse de 1,09 %.

Il est trop tôt et les données statistiques sont encore trop incomplètes (elles s'arrêtent en 1972) pour, d'une part, tenir pour certain ce nouveau phénomène et, d'autre part, pour l'interpréter.

Une confirmation ultérieure de cette tendance ne manquerait pas d'être alarmante dans la mesure où elle rejoindrait les craintes de nombreux praticiens et magistrats de la jeunesse quant à un rajeunissement et une précocité plus grande des jeunes délinquants qu'ils expliquent le plus souvent par la prolongation de la scolarité obligatoire et son effet néfaste pour les jeunes inadaptés sociaux.

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, l'amélioration de la situation économique et sociale dépend, essentiellement, de cette industrialisation dont la progression se trouve ainsi recherchée et encouragée. 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 nationale, Travail, Jeunesse et Sports, Santé publique...

II. — Méthodes nouvelles d'action éducative.

a) *Importance croissante des mesures éducatives en milieu ouvert.*

En 1972, 47.774 mineurs ont été suivis par les éducateurs du secteur public dans leur milieu naturel de vie. Parmi eux, 39.035 l'étaient au titre de la liberté surveillée soit + 0,54 % par rapport à l'année précédente et 8.739 au titre de l'assistance éducative, soit un accroissement de 12,74 %.

Dans le même temps, près de 60.000 mineurs étaient suivis par les équipes éducatives du secteur privé.

Il convient à cet égard de rappeler la place très importante prise, depuis quelques années, par la rééducation dite « en milieu ouvert ». Chaque fois que cela est possible, il est en effet préférable de laisser le mineur, délinquant ou en danger, dans son milieu naturel de vie. Les avantages de ce système sont évidents : il évite toute « ségrégation » du mineur et permet de conduire une action éducative non seulement sur le mineur, mais sur sa famille. Il évite la rupture des liens affectifs et permet de rééduquer le mineur dans son milieu de vie futur ; enfin, et ce n'est pas négligeable, il est infiniment moins coûteux que la rééducation en internat.

Encore faut-il, bien entendu, obtenir les personnels — seules dépenses de fonctionnement — nécessaires à son application. Récemment d'ailleurs, et en ce qui concerne les mineurs en danger, le législateur a souhaité que l'action éducative en milieu naturel puisse être utilisée, dans toute la mesure du possible, de préférence à toute autre (loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale).

Certes, les notions d'adhésion et de maintien des relations familiales et sociales ont posé un problème délicat aux internats conçus, à leur origine, pour retirer le mineur de son cadre de vie naturel et lui donner de nouvelles habitudes de vie en le maintenant pendant plusieurs mois en milieu institutionnel. En fait, dans les cas les plus favorables, le système, semble-t-il, tendait à développer une grande immaturité affective, un conformisme qui renforçait les attitudes de soumission aux influences extérieures, quelles qu'elles soient, un manque d'initiative personnelle et de grandes difficultés d'autonomisation ainsi qu'une sorte « d'étouffement provisoire des problèmes personnels ».

Les caractères nouveaux de la rééducation doivent tenir compte de l'évolution sans cesse accélérée de la société. C'est donc vers un développement des facultés d'adaptation et d'autonomisation que doivent se porter tous les efforts. Il ne s'agit pas de penser pour le mineur et de lui imposer un cadre rigide, mais au contraire de renforcer sa faculté de jugement et sa personnalité.

Il y a lieu également de considérer l'importance de la durée du traitement. L'intervention éducative ne saurait être ponctuelle ; elle s'inscrit dans le sens d'une continuité dans le temps.

Les exigences d'une politique moderne de rééducation ont, ces dernières années, conduit à regrouper les méthodes éducatives

selon deux axes fondamentaux, la continuité de l'action éducative et sa nécessaire diversification, qui implique une polyvalence des équipements éducatifs.

b) *Insuffisance des moyens actuels.*

Au regard des moyens exprimés par les juridictions pour enfants, les moyens de l'Education surveillée restent insuffisants notamment dans le secteur public, tant en équipement qu'en personnel ; 151 places d'hébergement sont ou seront financées dans le courant de l'année 1973 dont 111 en foyers d'action éducative et 40 dans une unité polyvalente. La priorité est accordée aux structures légères implantées en tissu urbain ; elles permettent de maintenir les mineurs dans leur milieu naturel de vie.

Parallèlement, le nombre de places s'est réduit de 65 dont 50 d'internats à la suite de la fermeture du centre d'observation de Mazargues : cet établissement situé à l'intérieur de l'enceinte de la prison des Baumettes à Marseille, outre sa vétusté, ne répondait plus aux exigences éducatives modernes.

Si les moyens en personnel ont continué à progresser — en 1973 l'effectif total, toutes catégories de personnel confondues, s'élève à 3.725 contre 3.490 en 1971 — il n'est pas douteux que le personnel de l'Education surveillée reste insuffisant.

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.

Or, à cet égard, il faut noter que le projet de budget de l'Education surveillée pour 1974 ne paraît pas être un bon budget. Force est de souligner que si les crédits alloués à ce service ne lui permettaient pas de fonctionner dans des conditions satisfaisantes, les services judiciaires risqueraient, à brève échéance, d'être embouteillés par les affaires nées de la mauvaise conduite des mineurs concernés, et l'administration pénitentiaire aurait, à son tour, à faire face à des problèmes résultant de l'aggravation du nombre des détenus mineurs. Ainsi, la Direction de l'Education surveillée occupe-t-elle une position déterminante et lui mesurer trop parcimonieusement les crédits budgétaires conduirait rapidement à remettre en cause le nécessaire développement et l'amélioration du fonctionnement de la Justice.

Certes, un secteur privé relativement important existe, qui mène au secteur public une concurrence d'autant plus vive qu'il est alimenté, lui, aux sources, semble-t-il, intarissables de l'aide sociale.

Dès lors, deux voies se présentent en matière d'éducation surveillée :

— soit avoir des budgets suffisants pour que tous les enfants concernés passent par des institutions publiques ;

— soit rattacher à l'Education surveillée certains établissements privés.

C'est cette seconde voie qui a été choisie : elle permet de passer avec certains établissements privés sélectionnés des conventions assorties d'un cahier des charges avec les contraintes propres du secteur public.

L'adoption de cette politique moins onéreuse permet d'éclairer le projet de budget de la Direction de l'Education surveillée pour 1974.

c) *Institution d'un « secteur privé spécifique ».*

La notion de « secteur spécifique » est en fait la constatation des impératifs propres au fonctionnement des juridictions pour mineurs, qui attendent des équipements mis à leur disposition, qu'ils soient publics ou privés, un service reposant avant tout sur la disponibilité immédiate d'éducateurs très qualifiés.

A cet égard, on observe depuis quelques années que l'équipement mis en place par les associations privées s'éloigne trop souvent des besoins réels des juges des enfants parce que l'expression de ceux-ci ne correspond pas ou correspond mal aux impératifs de fonctionnement des établissements privés.

Ces derniers pour maintenir l'équilibre de leur gestion, en l'état actuel du mode de financement fondé sur le prix de journée prévisionnel, assurent le plein emploi de leurs structures en fonctionnant au maximum de leurs possibilités d'accueil, et cette obligation emporte deux séries de conséquences également préjudiciables à une utilisation rationnelle de ces équipements.

En premier lieu, elle contraint les directeurs d'établissements à éviter l'étalement dans le temps des entrées et, partant, à recruter tout leur effectif à échéance fixe, ce qui les amène

chaque année à admettre des mineurs répondant à des normes très générales dont la rééducation ne requiert pas nécessairement un équipement aussi spécialisé.

En second lieu, et pour les mêmes raisons, ces services privés accusent un défaut de disponibilité chronique pendant la majeure partie de l'année, obligeant ainsi les magistrats spécialisés à recourir très souvent à des palliatifs, notamment le placement dans les foyers de l'aide sociale, dont ce n'est pas la destination, de mineurs instables auxquels cette mesure préjudicie quelquefois gravement.

La finalité des moyens d'action créés par les associations est ainsi perdue de vue et le secteur privé, dans sa très grande majorité, s'oriente chaque jour davantage vers le recrutement d'une population relevant soit de la Santé publique, soit de la Sécurité sociale et justiciable essentiellement de méthodes s'inspirant plus des sciences médicales ou de la pédagogie que de la rééducation.

Ainsi s'explique enfin que, dans maintes régions, théoriquement bien équipées, les autorités judiciaires ne trouvent cependant pas de réponse satisfaisante à leurs préoccupations pratiques.

Aussi, sous la pression de ce mouvement, la Direction de l'Education surveillée a été amenée à envisager un regroupement au sein du secteur privé de l'enfance inadaptée, des établissements et services historiquement et fonctionnellement attachés au service de la justice et susceptibles d'accepter les servitudes propres à celui-ci en contrepartie de certains aménagements en matière de financement.

Cette solution paraît la seule de nature à sauvegarder l'originalité du système français qui confie à des juridictions spécialisées la mission d'agir en dernier ressort sur les mineurs par tous les moyens qu'offrent les techniques rééducatives tout en assurant le respect des libertés individuelles ; elle requiert donc l'existence d'un équipement essentiellement animé par des éducateurs, lié aux tribunaux spécialisés par des relations privilégiées, permettant tout à la fois une collaboration efficace et un contrôle authentique plus technique qu'administratif.

La Direction de l'Education surveillée entend, par ce moyen, contribuer au complexe institutionnel chargé de prendre en compte tous les handicapés et inadaptés en structurant certains équipements privés préexistant autour d'une fonction collective précise : la rééducation des mineurs inadaptés.

Cet objectif s'avère parfaitement conciliable avec la politique suivie par le Ministère de la Santé publique, qui, à plusieurs reprises, a reconnu la nécessité de cette fonction, parallèle et complémentaire de l'action plus spécifiquement sanitaire et sociale qui relève de sa compétence.

Il présente en outre l'intérêt de pondérer certains courants d'idées qui, tendant à confondre inadaptés et handicapés, estiment nécessaire le recours systématique et onéreux à des équipes « médico-psycho-pédagogiques » dans des cas où la prise en charge par des éducateurs apparaît tout à la fois plus efficace et suffisante.

La Direction de l'Education surveillée estime donc que, dans la conjoncture actuelle, la coordination interministérielle passe par une redistribution précise des compétences et des moyens utilisables par chaque administration.

C'est pourquoi, compte tenu de la forte implantation des associations gestionnaires dans un domaine où l'antériorité de l'initiative privée n'est pas niable, il importe aujourd'hui d'éviter la dispersion des efforts en provoquant l'unification des méthodes et, par voie de conséquence, l'équivalence des prestations fournies par les équipements privés ou publics.

III. — La réponse à ces nécessités : le renforcement des structures éducatives.

Rappelons d'abord que la formation professionnelle d'un éducateur dure deux ans, à Savigny-sur-Orge ou à Toulouse, et, compte tenu du temps de service légal, un éducateur n'est « opérationnel » que trois ans après avoir obtenu son baccalauréat.

En fonction de cette durée et en raison des besoins, il est proposé, pour 1974, de procéder à la création de deux cent cinquante-deux emplois.

1° MISE EN SERVICE ET RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT

Les emplois créés pour 1974 seront affectés notamment :

a) *A l'ouverture de foyers et de centres de consultation d'action éducative* : la mise en place, dans des locaux loués, de tels services dans des zones à forte urbanisation et la nécessité de déconcentrer, au niveau régional, certaines tâches accomplies

par l'administration centrale, conduisent à prévoir la création de 196 emplois de personnels éducateur, enseignant, administratif et technique.

b) *Au développement du milieu ouvert et de la liberté surveillée* : l'extension progressive des services de liberté surveillée et de milieu ouvert implique la création de 40 emplois de personnels éducateur et administratif.

c) *A l'amélioration des interventions médico-psychologiques dans le cadre de l'action éducative* (4 emplois).

2° AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

a) *Recrutement des éducateurs.*

L'administration pénitentiaire rencontre des difficultés pour recruter des éducateurs.

Pour remédier à cette situation, des mesures doivent être prises dans trois directions en vue d'améliorer la carrière d'éducateur, de mieux faire connaître cette profession par une publicité accrue, enfin de recruter des éducateurs contractuels au moins tant que les postes offerts aux concours ne pourront être complètement pourvus.

— *Amélioration de la carrière d'éducateur* :

Le reclassement en plusieurs étapes des fonctionnaires de catégorie B, qui a été décidé par le Gouvernement est applicable au corps des éducateurs de l'administration pénitentiaire. Des mesures sont, en conséquence, sur le point d'intervenir. Elles auront un effet rétroactif au 1^{er} décembre 1972 et se traduiront en fin de reclassement par une revalorisation appréciable des indices de début de carrière (+ 23 points) et de fin de carrière (+ 25 points).

— *Publicité sur la profession d'éducateur et organisation des concours* :

Pour faire connaître la fonction d'éducateur de l'administration pénitentiaire et ses débouchés de carrière, notamment la possibilité d'accès au personnel de direction soit par concours, soit au choix, une publicité accrue est d'ores et déjà prévue.

D'une part, la brochure sur la carrière d'éducateur va être diffusée aussi largement que possible. Elle fera, le cas échéant, l'objet d'un nouveau tirage.

D'autre part, l'O. R. T. F. a accepté d'apporter sa contribution à l'administration pénitentiaire pour faire connaître les débouchés qu'elle offre, en particulier aux candidats ayant une vocation éducative et pour annoncer les prochains concours.

A ce propos, il convient de préciser que, pour combler au maximum les vacances d'emplois, deux concours sont et continueront d'être organisés chaque année.

— *Recrutement d'éducateurs contractuels* :

En raison de l'urgence des besoins et du délai très long qu'exige le recrutement par concours et la formation des éducateurs, vingt-cinq emplois d'éducateurs contractuels seront créés au budget de 1974.

Ainsi pourront être mis en place dans les délais très courts des agents qui seront appelés à renforcer l'an prochain le milieu ouvert.

b) *Régime indemnitaire et statuts.*

L'amélioration du régime indemnitaire des personnels de l'Education surveillée sera poursuivie en 1974 : les taux des indemnités propres à ces personnels (indemnités pour travaux supplémentaires d'enseignement et indemnités de risques et sujétions spéciales) seront à nouveau revalorisés, tandis que les taux de l'indemnité forfaitaire spéciale récemment créée, en faveur de certains agents de service et agents techniques sur contrat, feront l'objet d'une réévaluation.

Parallèlement, des majorations de taux sont envisagées concernant notamment les indemnités de gestion et de responsabilité accordées au personnel administratif ainsi que les indemnités forfaitaires annuelles versées au médecin conseiller et aux internes en médecine prêtant leur concours à l'Education surveillée.

Par ailleurs, pour améliorer le régime des soins dispensés aux mineurs dans les établissements d'Education surveillée, il est prévu de faire appel à des infirmiers ou infirmières à temps partiel rémunérés sur la base d'un tarif similaire à celui en vigueur dans le service de la santé scolaire.

En matière statutaire, en dehors des mesures entraînant le reclassement en catégorie A dans l'un des deux grades d'attaché d'intendance des économes actuellement en fonctions, des études sont poursuivies en liaison avec les départements ministériels inté-

ressés, pour aménager la situation du personnel de formation professionnelle, du personnel d'éducation, du personnel de service et des psychologues.

On notera également que l'application de nouvelles conditions de recrutement et de carrière aux fonctionnaires chargés d'enseignement dans les collèges d'enseignement technique nécessite une refonte du statut du personnel de formation professionnelle de l'Education surveillée.

Par ailleurs, le projet de réforme concernant le personnel d'éducation vise notamment à améliorer les modalités de gestion de ce personnel et à en diversifier les conditions de recrutement ; en particulier, il est envisagé d'ouvrir l'accès à la profession d'éducateur à des candidats âgés de plus de 28 ans et justifiant d'une expérience éprouvée, à titre professionnel ou bénévole, dans le domaine éducatif ou social.

Les deux derniers projets qui intéressent les psychologues et agents de service tendent essentiellement à permettre la fonctionnarisation de personnels qui occupent actuellement des emplois de contractuels et à améliorer les conditions de carrière et de rémunération de ces agents. En ce qui concerne les psychologues, l'élaboration d'un statut de catégorie A, en rapport avec leur niveau de qualification et l'importance de leur mission, alors surtout que l'évolution récente de l'inadaptation sociale se traduit par une augmentation préoccupante du nombre de mineurs gravement perturbés, ne paraît pas soulever de difficultés importantes et devrait aboutir prochainement.

Au total, les effectifs des services de l'Education surveillée comprendront, en 1974, 3.977 personnes contre 3.725 en 1973 (soit 6,7 %) et auront plus que doublé en dix ans.

IV. — Sur le plan des investissements : les équipements.

L'autorisation de programme demandée pour 1974 est de 30 millions de francs contre 16,57 millions en 1973.

La politique de l'Education surveillée en matière d'investissement se traduit par la répartition du budget d'équipement, après soustraction des crédits pour études (1 million de francs) et révision de prix (0,4 million de francs) en trois grandes masses :

Crédits de modernisation et d'aménagement (4,39 millions de francs, soit 14,6 % du budget d'équipement).

Crédits de matériel et de mobilier (1,5 million de francs).

Crédits pour opérations nouvelles (22,71 millions de francs, soit 75,7 % du budget d'équipement) destinées à :

- l'acquisition de terrains urbains ;
- l'accroissement de la capacité d'hébergement de l'éducation surveillée.

C'est ainsi que 240 places (scolaires, préprofessionnels et jeunes travailleurs) seront créées en 1974 dans de nouveaux foyers à La Rochelle, Saint-Quentin, Limoges, La Courneuve, Marseille, Fos, Boulogne-sur-Mer, Valenciennes.

En outre, l'établissement spécial de Nanterre constituera une réalisation nouvelle importante. A l'origine du projet de cet établissement, on trouve deux préoccupations essentielles :

- l'une, qui guide généralement le choix des implantations nouvelles, est de maintenir autant que possible les relations du mineur avec son milieu d'origine et de permettre que l'action éducative se développe, selon le vœu du législateur de 1970, sur la famille en même temps que sur le mineur lui-même. C'est ce qui conduit à réaliser des équipements au sein même de la zone d'origine des mineurs de justice ;

- l'autre préoccupation, plus spécifique, est de répondre aux besoins d'une catégorie particulière de mineurs dont la prise en charge par les organismes actuels pose de très grandes difficultés. Il s'agit des jeunes les plus perturbés, issus de très grandes concentrations urbaines, dont la transplantation dans un cadre de vie par trop différent est très mal supportée, ce qui rend aléatoires les résultats de l'action éducative menée à leur égard hors de ce milieu.

Le souci d'adapter l'équipement aux besoins particuliers de cette population a conduit à concevoir un établissement inspiré de réalisations antérieures en milieu urbain, mais s'harmonisant davantage avec l'environnement de Nanterre-La Défense, tant dans son architecture que dans son mode de vie.

Il est apparu ainsi qu'il était souhaitable de réduire autant que possible toute ségrégation entre les mineurs soumis à des régimes différents : internes, mineurs hébergés travaillant à l'extérieur, mineurs recevant à l'établissement une formation professionnelle ou scolaire, mineurs simplement suivis en milieu ouvert. A cet effet, sur la base d'une étude de l'organisation des fonctions que doit assurer l'établissement, le projet architectural doit offrir le maximum

de possibilités diverses d'utilisation et permettre qu'une large part soit donnée à une vie collective, soit globale, soit par centres d'intérêt, plus particulièrement pour les moments de loisirs.

Les buts éducatifs de l'établissement ne paraissent pouvoir être remplis que grâce à des contacts vivants avec l'environnement professionnel, éducatif, scolaire, sportif et social. Les 150 mineurs qui seront pris en charge dont la moitié pourra être hébergée recevront donc, selon les cas, à l'extérieur ou dans l'établissement, une formation scolaire ou professionnelle, bénéficieront de loisirs sous le contrôle de leurs éducateurs et, durant tout le déroulement de l'action éducative à travers les régimes divers qu'elle prendra, resteront suivis par une même équipe.

En bref, ce nouvel établissement doit rendre les plus grands services à un département très urbanisé dont la population atteint 1.600.000 habitants.

Au total, grâce à la situation urbaine et à la diversification de ces équipements, il sera possible aux équipes éducatives non seulement de suivre les mineurs, mais encore de mener, s'il y a lieu, une action sur leur milieu de vie et leur famille et au juge d'adapter ses décisions aux besoins changeants des mineurs.

CHAPITRE IV

L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES COMMUNS

Les crédits proposés pour 1974 en faveur de l'administration centrale et les services communs sont en progression de 21,3 % par rapport à ceux de 1972 et doivent notamment permettre d'accroître les effectifs.

I. — Les personnels.

1° L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le projet prévoit la création :

a) *De quatre emplois de magistrats* pour régulariser la situation de quatre magistrats de l'administration centrale (substituts 2^e grade, 2^e groupe) dont les emplois sont supprimés.

Rappelons sans revenir sur les détails qu'il a été décidé d'unifier le recrutement des magistrats à la Chancellerie, en maintenant le cadre des magistrats de l'administration centrale qui serait pourvu par la voie d'un tour intérieur et d'un tour extérieur. Tel a été l'objet du décret du 21 septembre 1971 qui, modifiant et complétant le décret n° 58-1277 du 22 décembre 1958, a prévu la mise en place progressive du nouveau système qu'il instaurait, à partir du 1^{er} janvier 1972.

Compte tenu des diverses mesures transitoires prévues pour éviter des ruptures entre l'ancien et le nouveau système, en ce qui concerne notamment la situation des magistrats en service à l'administration centrale avant l'entrée en vigueur du décret précité, la mise en place du nouveau système sera définitivement réalisée au 1^{er} janvier 1976. Ainsi, il n'existera plus, à partir de cette date, qu'une seule catégorie de magistrats à l'administration centrale du Ministère de la Justice ;

b) *De dix emplois d'attachés d'administration centrale* dont l'effectif doit atteindre le chiffre de soixante-sept ;

c) *De trente-six emplois administratifs* dont quatorze titulaires et deux contractuels en vue de renforcer le personnel de l'administration centrale et vingt titulaires en vue de restituer aux services extérieurs les agents de ces services en fonction à la Chancellerie ;

d) *De douze emplois contractuels* en vue de développer les travaux menés dans le domaine de l'informatique pour améliorer le fonctionnement des juridictions et alléger leurs tâches matérielles ;

e) *De cinq emplois* (un titulaire, quatre contractuels) compte tenu de l'implantation progressive de la statistique au Ministère de la Justice.

Au total, les effectifs du corps de l'administration centrale passeront en 1974 à 714 personnes (contre 651 en 1973) soit une augmentation de 63 agents d'une année sur l'autre.

Ainsi en dix ans, l'effectif des personnels a augmenté de 71 % mais c'est surtout depuis 1971 que l'évolution est sensible : sur quatre ans, la progression aura été de 45 %.

Il est de tradition de se réjouir, de budget en budget, de l'accroissement des effectifs comme si — pour ce seul fait — une amélioration sensible du service public devait en découler.

Nous nous permettons, sur ce point, d'exprimer les plus expresses réserves. Non pas que nous pensions que l'effectif d'un personnel ne doive pas être adapté aux besoins, loin de là ! Mais l'accroissement indéfini du nombre de fonctionnaires ou d'agents n'est pas obligatoirement un indice de bonne santé du service. En l'espèce, nous voulons bien croire qu'un accroissement d'effectif à l'administration centrale de 45 % sur quatre ans est un phénomène positif, mais il est de toute évidence qu'une évolution dans ce sens ne peut se poursuivre éternellement au risque d'une hypertrophie regrettable de l'administration centrale par rapport aux services extérieurs.

2° LES SERVICES EXTÉRIEURS

La mise en service et le renforcement d'établissements dans les services extérieurs de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée impliquent la création de six emplois d'infirmier, de trente-trois emplois d'assistante sociale et d'un emploi d'agent contractuel.

En outre, pour tenir compte du développement des travaux d'équipement réalisés par le Ministère de la Justice et du niveau de qualification requis des architectes, il est proposé de créer, par transformation d'emplois, deux emplois d'architecte contractuel. De même, le nouveau statut du personnel administratif des services extérieurs de l'éducation surveillée nécessite la transformation des emplois d'économiste et d'adjoint d'économiste.

Il est également prévu, au titre du budget de 1974, d'apporter certaines améliorations au régime indemnitaire du personnel infirmier du Ministère de la Justice en alignant ce régime sur celui des hôpitaux publics.

*
* *

Au total, si l'on considère l'évolution des effectifs des Services extérieurs, on constate que la progression de quarante personnes en 1974 par rapport à 1973 portera ceux-ci de 477 en 1973 à 517 l'an prochain. Si nous nous reportons à 10 ans en arrière cet effectif est passé de 165 à 517.

II. — Les moyens de fonctionnement.

Les dépenses courantes de matériel, l'ajustement de crédits afférents aux loyers et indemnités de réquisition, l'achat de mobilier, la location d'ordinateurs, 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 7,4 millions de francs pour 1974.

III. — Les travaux de recherche scientifique et technique.

Pour 1974, la dotation attribuée au Ministère de la Justice au titre des recherches et études s'élèvera :

— à 3,65 millions de francs en autorisations de programme (+ 0,94 million par rapport à 1973) ;

— et à 3 millions de francs en crédits de paiement (+ 0,03 million de francs par rapport à 1973).

1° LES ÉTUDES ET RECHERCHES

Les unités de recherche (1) dépendent du Ministère de la Justice — au demeurant trop nombreuses et qui devraient être regroupées et relever directement du cabinet du Garde des Sceaux — disposeront en 1974 de 1,75 million de francs en autorisations de programme et de 1,30 million de francs 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 ;
- 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.

Ainsi, en 1975, il est prévu d'assurer la coordination des études en cours portant sur :

- les décisions de rejet en matière de divorce ;

(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 recherches pénitentiaires.

— la prospective judiciaire : les prévisions d'activité des tribunaux ;

— la responsabilité civile, en matière d'accidents de la circulation.

Pour mener à bien l'exécution de ces recherches touchant au droit civil et à l'organisation judiciaire, il est fait appel à des centres de recherche extérieurs au Ministère ainsi qu'à des laboratoires universitaires, qui travaillent sous l'autorité des services de la Chancellerie.

Le programme de recherches présenté au Commissariat général au Plan pour la préparation du VI^e Plan a été approuvé par la Commission des sciences de l'homme et le Comité consultatif de la recherche scientifique et technique.

La ventilation des autorisations de programme allouées en 1974 au service de coordination de la recherche est la suivante :

Contrats :	(En millions de francs.)
— de sociologie juridique	1
— de recherches en criminologie.....	0,75
	<hr/>
Total	1,75

2° L'INFORMATIQUE

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

Le but de C. E. D. I. J. était de servir d'instrument commun aux deux juridictions et aux administrations intéressées pour enregistrer des textes législatifs et réglementaires et des analyses de jurisprudence et expérimenter une méthode de recherche par ordinateur étudiée depuis quelques années par une équipe travaillant au Conseil d'Etat. Le financement était assuré à l'origine par des crédits de recherche du Ministère de la Justice. Par la suite, le C. E. D. I. J. a travaillé pour le compte d'un certain nombre d'administrations centrales sur des domaines les intéressant, plus récemment, pour le Secrétariat général du Gouvernement.

C'est ainsi que le C. E. D. I. J. a enregistré au cours des dernières années :

— la jurisprudence courante du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation depuis 1970, en utilisant les analyses faites par les centres de documentation des deux cours ;

— en liaison avec les administrations intéressées : le droit fiscal, le droit de l'administration communale, le droit de l'organisation de la défense et du service national, le droit des sociétés et de la faillite, les mesures nationales d'exécution des directives des Communautés européennes, le droit de la construction et de l'urbanisme.

Dans le même temps, il a mis au point un système de recherche automatique des textes et des précédents (système Docilis, c'est-à-dire documents et interrogations libres), permettant de retrouver les dispositions applicables à un sujet ou à un cas déterminé. L'intention est d'organiser dès que les moyens matériels le permettront, c'est-à-dire en principe au début de 1974, un service de questions-réponses sur les textes enregistrés (actuellement 50 millions de caractères environ), qui serait ouvert d'abord aux administrations travaillant avec le C. E. D. I. J.

Sur un volume total de documents juridiques enregistrés et interrogeables de l'ordre de 30 millions de caractères, la jurisprudence administrative représente un peu moins de 4 millions et la jurisprudence judiciaire plus de 5 millions. Cela comprend :

— la jurisprudence fiscale du Conseil d'Etat de 1935 à 1954 et la jurisprudence courante du Conseil d'Etat de novembre 1970 à juillet 1972 ; la jurisprudence publiée des tribunaux administratifs de l'année 1971 ;

— la jurisprudence de la Cour de cassation sur la responsabilité civile de janvier à juillet 1971 et l'ensemble de la jurisprudence d'octobre 1971 à juillet 1972.

L'année judiciaire 1972-1973 est en cours d'achèvement et sera « générée » c'est-à-dire mise sur disques d'ordinateur et interrogeable dans les prochaines semaines. D'autre part, la jurisprudence fiscale du Conseil d'Etat de 1955 à 1970 est en cours d'enregistrement ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation pour l'année 1970-1971. On disposera ainsi en fin d'année de trois années judiciaires complètes des Cours suprêmes et de trente-cinq ans de jurisprudence fiscale du Conseil d'Etat.

Au surplus, l'enregistrement des textes juridiques permet :

- la production automatique d'index et de tables ;
- la composition automatique de recueils de textes ;
- l'établissement de statistiques sur l'application des lois et le fonctionnement des juridictions.

Le C. E. D. I. J. travaille également à ces différentes applications. Des programmes originaux permettent dès maintenant la production automatique des fiches de jurisprudence du Conseil d'Etat et des sommaires du bulletin de la Cour de cassation, ainsi que des tables annuelles et pluriennales de leurs arrêts.

Enfin, depuis quelques années, particulièrement depuis 1973, le C. E. D. I. J. a entrepris des travaux pour le Secrétariat général du Gouvernement dans les domaines suivants :

- le traitement de la documentation politique : plusieurs années des recueils édités par la Direction de la Documentation ont été enregistrés (chronologie, discours et comptes rendus de Conseils des Ministres) ;

- l'analyse des résultats de sondages : l'enregistrement de sondages effectués en 1971 pour la S. O. F. R. E. S. et l'I. F. O. P. a permis d'expérimenter un système d'archivage et recherche automatique des sondages (A. R. A. S.) utilisant le système Docilis ;

- l'enregistrement des textes sur la fonction publique ; l'objectif poursuivi est double : d'une part, faciliter l'édition et la mise à jour d'un recueil de textes ; d'autre part, combiner la composition automatique du recueil et la recherche par ordinateur ;

- l'aide de l'informatique à la codification : il s'agit d'étudier l'aide que le traitement par ordinateur peut apporter pour le recensement, la confrontation, le classement des textes et l'édition des codes afin d'accélérer le processus.

Compte tenu des moyens limités dont il dispose, le C.E.D.I.J., tout en continuant l'enregistrement de la jurisprudence courante, s'est concentré cette année sur certains domaines pour compléter et mettre à jour les données enregistrées, le but étant de passer au début de l'année prochaine au stade opérationnel avec un service de questions et réponses : d'abord sur le droit fiscal, puis sur le droit de la construction et de l'urbanisme et le droit des sociétés. Cette mise en exploitation, qui sera encore partielle, pourrait conduire, quand les moyens financiers le permettront, à la réalisation du Centre national d'informatique juridique proposé par le Conseil d'Etat en 1971. De l'étude qui a été faite à l'époque à la demande du Premier Ministre, il résulte que la saisie des textes de droit (*Journal officiel* et jurisprudence des cours suprêmes) et leur exploitation pour l'ensemble des services publics représenterait une dépense annuelle de 10 millions de francs et cette estimation est confirmée par le budget de certaines expériences étrangères analogues.

b) En second lieu, les efforts de la Chancellerie se sont portés sur l'*automatisation de la gestion des grands fichiers*.

Ainsi, la création en avril 1973 du Centre de traitement de l'information 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 des 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 : établis-

sement de la bibliographie pénale des condamnés, mise à jour automatisée en cas de réhabilitation, amnistie, etc. ; délivrance des extraits ; classement des conducteurs ; statistiques.

Il est prévu que la mise en œuvre de ces systèmes, véritables « carrefours d'informations » tant au sein du système judiciaire que vis-à-vis d'autres administrations, doit s'opérer dans un cadre régional permettant d'assurer à la fois la nécessaire centralisation technique des moyens et l'indispensable rapprochement de l'exploitation informatique des « utilisateurs » : les juridictions.

Le Centre de traitement de l'information de Versailles est le premier de ces centres et a donc pour rôle la mise en œuvre de ces projets, au fur et à mesure de leur mise au point.

Outre les actions générales de formation du personnel, d'information des futurs utilisateurs, de mise en place des circuits, les travaux actuels — conduits sous l'égide du Secrétaire général permanent de la Commission de l'Informatique du Ministère de la Justice — portent sur :

— l'exploitation, au profit du tribunal de grande instance de Nanterre, d'un « prototype opérationnel » de bureau d'ordre pénal automatisé et les essais précédant le démarrage de l'ensemble du système pour ce tribunal ;

— l'analyse-programmation des traitements nécessaires pour la gestion automatisée du casier judiciaire.

En 1974, sont prévus :

— l'extension du système bureau d'ordre pénal, « horizontalement » à plusieurs tribunaux et « verticalement » ;

— une automatisation des poursuites en matière de chèques sans provision à partir des déclarations d'incidents fournies par la Banque de France sur support magnétique et jusqu'à l'exécution des peines. Ce système fonctionnera auprès des tribunaux de Paris, Nanterre et Créteil en octobre 1974 ;

— des essais, sur un tribunal, de gestion automatisée du casier judiciaire, le début de la transcription des fichiers et de la mise en route du système au fur et à mesure de cette transcription ;

— la mise en œuvre, auprès d'un tribunal, d'un système « bureau d'ordre civil et comptabilité des greffes ».

*

* *

En ce qui concerne le secteur de l'Informatique, tout en prenant note avec satisfaction de son développement, il nous faut insister sur les réserves déjà exprimées les années précédentes sur son champ d'application.

Que des fichiers mémorisant des constatations relativement simples soient systématiquement remplacés par des ordinateurs, voilà qui est excellent ; que des analyses de plus en plus précises, des décisions judiciaires puissent être progressivement « digérées » dans ces mêmes ordinateurs, nous ne pouvons qu'applaudir à ce qui doit amener dans l'organisation judiciaire des gains de temps appréciables.

Mais que jamais l'utilisation de l'informatique n'aboutisse à faire de l'œuvre essentiellement humaine, qui est celle de la justice, une tâche automatisée où un juge « presse-bouton » sortirait d'un distributeur automatique des sentences inadaptées ; rien de pire que ces sentences automatiques qui appliquent aveuglément des sanctions allant jusqu'aux peines de prison sans aucunement tenir compte de données antérieures de délit. Que de drames en sont résultés même lorsque ces sentences étaient prononcées par des hommes surchargés d'une besogne spécialisée, ce qui les empêchait de voir la réalité sociale et humaine ; que jamais surtout le recours « au précédent » ainsi systématiquement simplifié n'amène une cristallisation de la justice dont on peut dire qu'elle n'a de valeur que dans une évolution parallèle à celle de l'état social.

CONCLUSIONS

Le projet de budget pour le Ministère de la Justice est, sans doute, l'un des meilleurs — un pessimiste dirait l'un des moins mauvais — que nous ayons connu.

Mais il ne faut pas oublier que les augmentations de crédit substantielles qu'il comporte sont compensées pour partie, notamment en ce qui concerne les frais de personnel et les dépenses d'investissements, par une hausse des traitements et des prix.

Quel que soit l'effort consenti cette année pour les services de justice proprement dits, un déficit important subsistera en ce qui concerne le corps de la magistrature. Le déficit ne pourra être comblé que si des méthodes radicalement nouvelles sont acceptées qui allègent les magistrats des tâches non juridictionnelles. Cela impose une redistribution des fonctions au sein de l'administration de la Justice entre magistrats et fonctionnaires et un renforcement du rôle des secrétariats-greffes.

L'administration pénitentiaire est au bout de ses possibilités, ce qui implique, nous l'avons déjà dit, une nouvelle politique en matière pénale, un allègement systématique de la population pénale surtout en ce qui concerne l'incarcération préventive et les condamnations à de courtes peines. C'est, à cet égard, notre droit pénal qui doit être remodelé.

Cela étant, il sera alors possible de dresser un plan de reconstruction des prisons françaises dont certaines, au surplus, situées au centre des villes, constituent des obstacles à l'urbanisation. La procédure des échanges compensés doit permettre au Ministère de la Justice, en un programme étalé sur plusieurs années, de rénover entièrement un appareil vétuste et totalement inadapté.

La Commission des Finances allant plus loin émet le vœu qu'une loi programme soit mise en chantier, en même temps que la refonte évoquée de notre code pénal afin que cet irritant problème soit à moyen terme définitivement réglé.

Quant à l'éducation surveillée, elle reste encore le « parent pauvre », alors que l'évolution de la vie sociale, surtout en milieu urbain, exige une attention renforcée.

Institutions publiques et établissements privés doivent coordonner leurs actions sous la responsabilité de l'Etat et l'on ne peut que se réjouir de voir se profiler l'amorce de cette politique.

Mais dans ce domaine aussi les méthodes doivent être revues. Des administrateurs sont souvent insuffisamment préparés à leur tâche essentiellement humaine et la terminologie, pour ne pas dire le « jargon » pseudo-scientifique trop souvent mis en avant, ne peut remplacer l'expérience humaine et — pourrait-on dire — familiale. Trop souvent l'inadaptation des jeunes provient du fait qu'absorbés par des tâches professionnelles, pères et mères n'ont pu jouer pleinement leur rôle. C'est cette lacune qu'il faut combler par des moyens en personnel aussi adéquat que possible.

Nous nous trouvons donc dans tous les domaines en une situation telle que les seuls efforts financiers, quelle que soit leur ampleur, seront sans effet, en l'absence d'un nouvel aménagement des structures et d'un très grand effort de pensée créatrice.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget du Ministère de la Justice pour 1974.