

N° 74

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1984.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1985,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 22), 2369 (tomes I et II) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 (annexe n° 18) (1984-1985).

Loi de finances. - Education surveillée - Justice - Magistrats - Régime pénitentiaire - Tribunaux.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Les orientations générales du budget de la Justice	3
I - Administration centrale et services communs ; Conseil d'Etat ; Commission nationale informatique et libertés : la priorité à l'informatique	6
a) <i>L'administration centrale et les services communs</i>	6
b) <i>Les perspectives de la politique informatique</i>	7
1. L'informatique de gestion	7
2. L'informatique de documentation	10
c) <i>Le Conseil d'Etat</i>	10
1. L'encombrement de la section du contentieux	10
2. Les effets de la loi du 13 septembre 1984, relative à la limite d'âge	12
d) <i>La Commission nationale informatique et libertés</i>	12
II. - Les services judiciaires : la poursuite de la modernisation malgré des moyens limités	13
a) <i>« Le plan de sauvetage » de l'institution judiciaire</i>	13
1. Le renforcement des moyens	13
2. L'amélioration du fonctionnement des juridictions	14
3. La redéfinition des contentieux	18
b) <i>Les personnels des services judiciaires et les auxiliaires de justice</i>	19
1. Les magistrats	19
2. Les fonctionnaires des services judiciaires	20
3. Les auxiliaires de justice : les avocats	21
c) <i>Les problèmes de la Cour de cassation</i>	22
1. Les deux grandes lignes de la loi du 6 août 1981 relative à la Cour de cassation	22
2. La « crise » de la chambre sociale	22
3. L'amélioration des moyens de fonctionnement de la Cour de cassation	23
4. Les effets de la loi du 13 septembre 1984 abaissant de soixante-huit à soixante-cinq ans la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation	24
d) <i>Les difficultés des juridictions prud'homales</i>	25
e) <i>La politique de solidarité de la Chancellerie</i>	27
f) <i>Le transfert à l'Etat des charges financières des juridictions</i>	29
III. - L'administration pénitentiaire : la priorité donnée au milieu fermé	30
1. <i>Le personnel pénitentiaire</i>	30
a. Des effectifs renforcés	30
b. Des conditions de travail et de vie difficiles	33
c. Les efforts accomplis pour développer la formation	35
d. L'amélioration souhaitable du régime statutaire	38

	Page
2 <i>Les établissements pénitentiaires</i>	39
a. Le surpeuplement carcéral	39
b. Le programme d'urgence de rénovation et de construction des prisons	46
c. La spécialisation des établissements	49
3 <i>Les orientations de la politique criminelle</i>	51
a. Développer les alternatives à la détention	51
1° Les alternatives à la détention provisoire	51
2° Les alternatives à la détention à titre de condamnation définitive	53
b. Faciliter la réinsertion sociale des délinquants	55
1° Les caractéristiques de la population pénale	55
2° Aménager la vie en prison	57
3° Aider les probationnaires et les détenus libérés à se réinsérer dans la société	72
 IV. - <i>L'éducation surveillée : un secteur délaissé</i>	 76
1 <i>L'insuffisance des moyens</i>	78
a. Les hommes	78
- Les magistrats de la jeunesse	78
- Les personnels de l'éducation surveillée	80
b. Les moyens des services	83
2 <i>Le retard dans le domaine des équipements</i>	84
a. Le nécessaire renforcement de l'implantation du secteur public	84
- L'insuffisance des équipements de base	84
- Les établissements d'hébergement	86
b. L'action éducative dans le secteur privé	87
- Le rôle prépondérant du secteur associatif	87
- La nécessaire adaptation à la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance	89
3 <i>L'ambition des objectifs</i>	95
a. L'adaptation de l'organisation et des méthodes éducatives à la conjoncture sociale et économique présente et aux mouvements administratifs de l'heure	95
- La nécessaire « départementalisation »	95
- L'adaptation des méthodes éducatives	96
b. Le maintien des garanties liées à l'intervention judiciaire	98
- Faire primer les mesures éducatives sur les solutions répressives	99
- Rendre au juge des enfants un rôle central dans la protection judiciaire de l'enfance	101
 Annexes au rapport :	
1. <i>Réponse de la Chancellerie à une question du Rapporteur sur l'absence de juridictions consulaires dans certains départements</i>	107
2. <i>Evolution de la population pénale depuis 1975</i>	108
3. <i>Repartition de la population pénale selon la peine prononcée et selon la nature de l'infraction</i>	109
4. <i>Contribution du ministère de la Justice à l'exécution des décisions de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière</i>	111
5. <i>Prise en charge des toxicomanes en prison</i>	113
6. <i>Bilan statistique des décisions de libération conditionnelle</i>	114
7. <i>Les opérations de rénovation et de nouvel équipement différées à la suite des annulations opérées dans le cadre de la régulation budgétaire pour le secteur de l'éducation surveillée</i>	115

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec une progression globale de 8,1 % en 1985, le projet de budget de la Chancellerie (11.152,2 millions de francs de crédits de paiement) apparaît incontestablement comme plus favorisé que d'autres puisque les auteurs du projet de loi de finances ne prévoient pour le budget général de l'Etat qu'une augmentation de seulement 5,9 %.

En légère augmentation par rapport à 1984, la part des crédits du ministère de la Justice représentera en 1985 1,12 % du budget général de l'Etat.

Les crédits de fonctionnement progressent de 6,9 % (contre 11,1 % en 1984 et 12,94 % en 1983); les crédits d'équipement inscrits connaissent, en revanche, une variation positive de 33,2 % : rappelons que le retard à combler est très important puisque le budget d'équipement de 1983 avait accusé une réduction de 8,21 % par rapport à 1982 et que celui de 1984 n'avait enregistré qu'une augmentation de 0,6 %.

Le taux de progression (+ 7,94 %) prévu pour les autorisations de programme, c'est-à-dire le plan d'équipement du service public de la justice pour les années à venir, traduit notamment la mise en oeuvre du programme triennal d'urgence dont bénéficie l'administration pénitentiaire.

Le projet de budget de la Chancellerie a enfin prévu la création nette de 347 emplois. Dans un contexte de réduction d'emplois dans la fonction publique, il convient de saluer cet effort qui profitera, encore une fois, pour l'essentiel à l'administration pénitentiaire ; cette administration avait déjà été la principale bénéficiaire des 377 créations nettes d'emplois de 1984.

Il semble donc bien que la « situation critique » de nos établissements pénitentiaires occupe la première place dans les préoccupations de la Chancellerie. Cette dernière insistait plutôt ces dernières années sur la « situation de détresse » des cours et tribunaux du fait tant de la pénurie d'effectifs en fonctionnaires et en magistrats que de l'accroissement continu du contentieux. Il apparaît que le ministère de la Justice fonde aujourd'hui les plus grands espoirs dans le développement de l'informatique et la réforme des méthodes de gestion et de fonctionnement des tribunaux pour résoudre la crise des services judiciaires.

Dans la répartition des crédits du ministère, les services judiciaires bénéficient de moins de la moitié de l'ensemble (44,3 %) tandis que les services pénitentiaires reçoivent plus du quart (26,8 %).

Il reste un peu moins de 30 % du budget (28,9 %) qui se répartissent à raison de 15 % vers l'administration centrale et les services communs, de 11,3 % vers l'éducation surveillée, de 1,04 % vers le Conseil d'Etat, enfin à raison de 2,23 % en faveur de la recherche, la C.N.I.L., la formation professionnelle, l'ordre de la Libération et la Légion d'honneur.

Même s'il s'inscrit dans le contexte général de rigueur budgétaire qui affecte pour la seconde année consécutive tous les départements, le projet de budget du ministère de la Justice a pour principal intérêt de se fixer deux grandes priorités :

- l'administration pénitentiaire ;
- le développement informatique.

L'administration pénitentiaire voit l'ensemble de ses crédits de paiement progresser de 18,8 %, soit un écart en sa faveur de plus de dix points par rapport au taux d'augmentation moyen du budget de la Chancellerie.

La création de 343 emplois nouveaux - dont 300 emplois de surveillants - pourrait permettre l'ouverture de 1.000 nouvelles places de détention.

La dotation d'équipement (dont 375,6 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression de 16,3 % par rapport à 1984) semble pouvoir faciliter la rénovation des logements et des locaux à usage collectif des personnels pénitentiaires, la poursuite des opérations de rénovation et de construction en cours et le démarrage d'une dizaine d'opérations nouvelles dans le cadre du programme triennal d'urgence. La dotation affectée aux services pénitentiaires devrait, enfin, favoriser l'amélioration de l'humanisation des conditions de détention.

L'informatique est désormais, quant à elle, considérée comme l'instrument fondamental de la modernisation de la gestion des cours et tribunaux. Les 19,9 millions de francs de crédits supplémentaires de fonctionnement ont pour vocation essentielle le renforcement du parc informatique. Dans le cadre du second schéma directeur de l'informatique, les crédits de paiement portant sur des dépenses de capital et les autorisations de programme vont, quant à eux, doubler.

En revanche, les services judiciaires sont particulièrement affectés par la rigueur budgétaire.

Les crédits qui leur sont consacrés s'élèvent à 4.946,4 millions de francs et n'augmentent que de 1,2 % par rapport à 1984.

En dehors de la création de 27 emplois (14 de magistrats et 13 de greffiers) destinés à faciliter l'application de la loi du 9 juillet 1984 renforçant les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire, les services judiciaires ne devraient bénéficier d'aucun renforcement en personnel. Quant aux dépenses en capital qui atteindront 123,01 millions de francs, elles connaissent un recul de 9,3 % par rapport à 1984.

Les crédits affectés au contrôle judiciaire et à l'aide aux victimes doivent progresser de plus de 43 %. En ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'infractions, les crédits évaluatifs ont été fixés au même niveau qu'en 1984 (soit 27 millions de francs). Quant aux crédits d'aide judiciaire et de commissions d'office, ils atteindront 268 millions de francs, en très légère augmentation par rapport à 1984 (+ 3,8 %).

Il en est de même des services de l'éducation surveillée, qui loin de recevoir des effectifs supplémentaires enregistrent une baisse de six postes budgétaires, ce qui marque l'arrêt de l'effort important de recrutement fait ces dernières années. Si l'ensemble des dotations affectées à cette administration augmente de 11,6 %, les situations sont contrastées : les dépenses de fonctionnement évoluent de manière favorable (+ 12,2 %), mais les autorisations de programme devraient diminuer de 10 %.

On signalera enfin que :

- le Conseil d'Etat voit sa dotation augmenter faiblement de 4,9 % pour atteindre 116,7 millions de francs. Cette évolution s'explique par la réalisation d'économies sous la forme de suppression d'emplois (15 emplois de référendaires) ;
- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.) disposera de la même dotation qu'en 1984 ;
- le Gouvernement a enfin souhaité repousser d'un an la date du transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice, prévu par l'article 87 modifié de la loi du 7 janvier 1983 (l'Etat continuant de compenser l'ensemble des dépenses de justice supportées par les départements). La réorganisation administrative imposée par ce transfert de compétence est en effet d'une ampleur qui nécessitera, aux yeux de la Chancellerie, un tel délai.

I. - ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES COMMUNS ; CONSEIL D'ETAT ; COMMISSION NATIONALE INFORMATIQUE ET LIBERTÉS : LA PRIORITÉ À L'INFORMATIQUE

a) L'administration centrale et les services communs.

Le projet de budget pour 1985 prévoit pour l'administration centrale de la Chancellerie des crédits en progression sensible par rapport à 1984 :

- les crédits de fonctionnement passent de 1.502,9 millions de francs à 1.656,58 millions de francs ;
- les dépenses en capital passent de 10,4 millions de francs à 17,38 millions de francs ;
- les autorisations de programme passeront, quant à elles, de 12,9 millions de francs à 14,49 millions de francs.

Les mesures nouvelles comportent en particulier :

- la création de cinq emplois (deux assistantes sociales et trois infirmières) en vue de développer l'action sociale en milieu fermé et de renforcer les services de santé ;
- la création de quatre emplois d'assistantes sociales en vue de la mise en oeuvre du travail d'intérêt général ;
- la création de cinq emplois d'agents de bureau en application du plan de titularisation des agents des catégories C et D.

Quinze emplois seront cependant supprimés dans le cadre du « redéploiement des effectifs ».

Il convient de souligner que l'administration centrale est tout particulièrement concernée par le développement de l'informatique, évoqué plus loin.

En ce qui concerne le casier judiciaire national compétent pour l'ensemble du territoire métropolitain depuis le 1^{er} janvier 1984 dans le domaine pénal, la Chancellerie envisage de traiter, en 1985, l'édition centralisée de certaines pièces d'exécution et de procéder à une expérience d'édition décentralisée au niveau des juridictions des extraits n° 1 ne comportant pas de condamnation ; l'objectif poursuivi vise à alléger la transmission des documents simples.

b) Les perspectives de la politique informatique.

L'effort consenti en faveur du développement informatique est considérable.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1985 prévoit un crédit global de 96,1 millions de francs, soit une augmentation de 36 % par rapport à 1984.

En trois ans, la progression des crédits affectés à « l'informatisation » du service public de la justice (tous secteurs d'activité confondus) aura été de 108 %.

Il convient de distinguer deux types d'informatique : l'informatique de gestion et l'informatique de documentation.

1. *L'informatique de gestion :*

Le développement de l'informatique de gestion a pour objectifs d'aider l'administration centrale et les services extérieurs à **absorber l'accroissement de leurs charges** et de contribuer au maintien, quand ce n'est pas à la **restauration de la qualité du service public de la justice**.

L'« informatisation » repose sur un certain nombre de principes :

- les systèmes informatiques sont orientés vers l'aide à la gestion, le traitement des tâches matérielles répétitives, à l'exclusion de toute aide à la décision judiciaire proprement dite ;

- les systèmes doivent être « maîtrisés » par leurs utilisateurs ;

- les équipements servant à la mise au point des projets ou à leur exploitation doivent rester la propriété du ministère de la Justice ;

- les réalisations sont toujours assurées par des moyens propres au ministère ;

- aucune technique ne doit être privilégiée : sont ainsi simultanément mis en place des grands systèmes informatiques, des mini-ordinateurs, des micro-ordinateurs et des machines de traitement de texte.

On peut déjà dresser un premier bilan de la politique informatique conduite depuis quelques années :

- Il a été tout d'abord procédé à la création d'un système informatique lourd permettant le « suivi » de la procédure pénale dans les tribunaux de grande instance de la région parisienne.

Le traitement de la procédure pénale a débuté, en 1976, au tribunal de grande instance de Nanterre par l'automatisation du bureau d'ordre et l'édition de certaines pièces d'exécution.

Cinq juridictions (Paris, Nanterre, Créteil, Versailles et Evry) sont aujourd'hui dotées d'un système automatique de « suivi » de la procédure pénale.

Pour être complet ce système doit recevoir deux extensions : la décentralisation de l'édition des pièces de la procédure d'une part, et la production locale des jugements édités sur machines de traitement de texte, d'autre part. Ces deux extensions sont actuellement en cours d'expérimentation.

- Dès 1978, la Chancellerie a implanté des micro-ordinateurs dans un certain nombre de juridictions de province, d'importance moyenne.

Ces petits ordinateurs assurent l'édition des diverses pièces de la procédure correctionnelle, ainsi que les jugements les plus répétitifs.

L'évolution très rapide de cette catégorie de matériels a incité la Chancellerie à ne pas poursuivre l'implantation de ces petits ordinateurs. Le nouveau schéma directeur prévoit l'acquisition d'un matériel permettant de traiter l'ensemble de la procédure pénale.

- L'informatique a aussi permis la « gestion automatisée » des personnels.

Cette application a été mise en oeuvre pour les magistrats, les personnels fonctionnaires des services judiciaires, ainsi que pour les personnels de l'administration pénitentiaire.

Initialement, chacune de ces trois catégories de personnels a fait l'objet d'un traitement particulier. Il est aujourd'hui envisagé d'unifier la gestion de ces trois catégories tout en respectant les particularismes de chaque corps.

- L'informatique est encore utilisée pour l'exploitation des statistiques pénales, l'établissement des déclarations annuelles des rémunérations des détenus qui effectuent un travail, ainsi que pour le traitement des statistiques du travail pénal.

L'automatisation des comptes nominatifs des détenus est désormais opérationnelle pour l'ensemble du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis. Il a été décidé d'étendre cette application à la maison d'arrêt de la Santé. Cette extension sera réalisée au cours du deuxième semestre de l'année 1984.

- L'« informatisation » du bureau d'ordre pénal de la cour d'appel de Paris devrait, après diverses péripéties techniques, s'amorcer dès le début de 1985.

- En ce qui concerne, enfin, le traitement de texte, il convient de rappeler que plus de deux cents machines de traitement de texte sont installées à l'administration centrale et dans les juridictions. Elles apportent aux greffes des tribunaux une aide très efficace dans la production des documents les plus répétitifs.

- Le second schéma directeur : 1984-1988.

L'année 1985 verra s'amorcer la mise en oeuvre du nouveau schéma directeur de l'informatique.

Les enseignements tirés du bilan de l'informatique judiciaire et les perspectives nouvelles offertes par les nouveaux matériels de bureautique conduisent la Chancellerie à retenir une stratégie qui consolide les acquis et prend en compte les techniques nouvelles, qu'elles relèvent de la micro-informatique ou de la télématique.

- L'effort portera tout d'abord sur les juridictions de province.

Deux grandes catégories de tribunaux ont été dégagées :

- Les tribunaux de grande instance de plus de trois chambres pour lesquels une expérience pilote (qui ne porte que sur les bureaux d'ordre pénal et civil) est actuellement menée dans les tribunaux de Bordeaux et de Beauvais.

L'expérience actuellement conduite devrait permettre d'assurer, d'ici cinq ans, l'automatisation de la gestion d'environ 60 juridictions.

Il s'agit d'assurer le suivi des procédures pénales et civiles, depuis la phase d'enregistrement des affaires jusqu'à la phase d'édition des jugements et d'exécution des décisions.

- Les tribunaux de grande instance de moins de trois chambres, les tribunaux d'instance, les conseils de prud'hommes seront, quant à eux, dotés de micro-ordinateurs. Ceux-ci, tout en permettant le traitement de texte, auront en outre la possibilité d'assurer la gestion des fichiers pénaux et civils.

Le coût de ces micro-ordinateurs devrait être comparable à celui des machines de traitement de texte.

- Le second objectif du deuxième schéma directeur de l'informatique vise l'administration pénitentiaire.

Un fichier centralisé des personnes incarcérées, avec mise en place de terminaux dans les directions régionales et les établissements autonomes, sera ainsi constitué.

Il faut savoir qu'aujourd'hui aucun dispositif ne permet aux responsables de l'administration pénitentiaire de localiser rapidement un détenu.

- On signalera enfin qu'il est prévu à terme l'implantation d'un système bureautique à base de micro-ordinateurs dans les services de l'éducation surveillée et à l'administration centrale.

2. L'informatique de documentation :

Actuellement, les magistrats n'ont accès qu'à une seule banque de données : le C.E.D.I.J. Il est envisagé de diversifier les sources d'information afin que le service public de la justice ne soit plus dépendant d'une seule banque.

En attendant la mise en œuvre des recommandations de M. Pierre Leclercq, chargé par le Premier ministre d'une mission sur les banques de données juridiques françaises, le ministère de la Justice s'est assigné trois objectifs :

- poursuivre l'installation de terminaux dans les cours d'appel et tribunaux ;
- poursuivre les expériences sur un terminal multibases ;
- procéder, chaque fois que cela est possible, à l'installation d'un terminal Minitel distribué par le ministère des P.T.T.

c) Le Conseil d'Etat.

Les deux problèmes fondamentaux qui se posent actuellement au Conseil d'Etat sont :

- l'encombrement de la section du contentieux ;
- les effets de la loi du 13 septembre 1984 abaissant les limites d'âge d'activité.

1. L'encombrement de la section du contentieux :

La section du contentieux se trouve, on le sait, confrontée à une grave crise provoquée par l'accroissement continu des recours formés auprès des tribunaux administratifs.

Le gonflement du nombre des recours enregistrés chaque année (5.736 en 1978-1979, 10.000 en 1980-1981, entre 8.000 et 8.500 en 1981-1982, 1982-1983 et 1983-1984) n'a pu être que partiellement compensé par une l'augmentation du nombre des affaires jugées (4.847 en 1978-1979, 6.800 (estimation) en

1983-1984). Le stock des affaires en instance s'est donc encore alourdi et atteint aujourd'hui près de 18.800 affaires représentant plus de deux ans et demi d'activité.

	1978 1979	1979 1980	1980 1981	1981 1982	1982 1983	1983 1984 (2)
Nombre de recours	5 736	7 781	10 022	8 350	8 583	8 100
Nombre de décisions (1)	4 847	5 200	7 412	7 372	7 043	6 800
Nombre des affaires stock	10 242	12 223	14 833	15 811	17 500	18 800

(1) Y compris l'ordonnance de référé et l'ordonnance de règlement.
(2) Prévisions à fin 1984.

Face à cette situation, il convient de rappeler qu'un certain nombre d'efforts ont été entrepris :

Dans le domaine de la **procédure**, un décret du 10 janvier 1980 a permis à chacune des 10 sous-sections du contentieux de juger seule.

Un décret du 16 janvier 1981 a par ailleurs sanctionné l'inobservation par les parties des délais d'instruction.

Un décret n° 84-819 du 29 août 1984 a eu, enfin, pour objet d'accélérer la procédure d'instruction des requêtes et d'alléger les conditions de jugement de certaines affaires simples (désistement, non-lieu, etc.).

Il convient aussi de noter que l'**informatisation de la section du contentieux** devrait franchir en 1985 une étape importante.

Parallèlement à l'acquisition d'un second mini-ordinateur, la mise en place d'un nouveau système devrait, en effet, permettre de saisir sur machines à traitement de texte les décisions du Conseil d'Etat aux différents stades de leur élaboration (projet du rapporteur, projet de la sous-section, projet de la formation de jugement, décision définitive) en évitant, ainsi, les nouvelles frappes.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1985 prévoit la création de deux emplois liés au fonctionnement du service informatique (un emploi d'ingénieur de haut niveau et un emploi de secrétaire administratif en chef). Seront supprimés, en revanche, les 15 emplois de référendaires existant au budget du Conseil, puisque le Parlement n'a pas adopté la réforme statutaire qui lui était proposée afin de pourvoir ces emplois.

Il convient enfin de souligner que le Gouvernement étudie un certain nombre de projets qui devraient réformer profondément les structures de la section du contentieux.

2. *Les effets de la loi du 13 septembre 1984, relative à la limite d'âge.*

Aux yeux des auteurs du projet de loi de finances, la loi du 13 septembre 1984 abaissant la limite d'âge des hauts fonctionnaires ne devrait pas avoir d'incidence sur le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Les 25 vacances supplémentaires qui apparaîtront d'ici 1988 dans le grade de conseiller d'Etat devraient être comblées par la promotion de maîtres des Requêtes et par la nomination de conseillers issus du tour extérieur.

Les vacances provoquées par la promotion interne dans le grade d'auditeur devraient être pourvues par l'augmentation du recrutement d'auditeurs issus de l'E.N.A.

Ce recrutement supplémentaire produirait ses effets dès 1986.

La Chancellerie estime, d'autre part, que la collégialité des formations tant administratives que contentieuses du Conseil d'Etat est de nature à compenser l'inconvénient qui pourrait résulter du départ anticipé des conseillers les plus expérimentés.

d) La Commission nationale informatique et libertés.

Pour la Commission nationale informatique et libertés, le projet de budget de la Chancellerie pour 1985 ne prévoit que des crédits de fonctionnement d'un montant de 13,43 millions de francs (contre 13,29 millions de francs en 1984); les mesures nouvelles ont pour objet d'ajuster aux besoins les dépenses de fonctionnement et de tenir compte des mesures de revalorisation des rémunérations des personnels.

II. - LES SERVICES JUDICIAIRES : LA POURSUITE DE LA MODERNISATION MALGRÉ DES MOYENS LIMITÉS

a) Le « plan de sauvetage » de l'institution judiciaire.

Mis en œuvre en 1984, le « plan de sauvetage » de l'institution judiciaire sera poursuivi en 1985. Selon le ministère de la Justice, les mesures déjà prises permettent d'espérer que, pour l'année 1984, le nombre des décisions rendues par les cours d'appel sera sensiblement égal à celui des affaires dont elles auront été saisies. Ce ne serait pas un mince succès, même si la tâche à accomplir est encore immense.

Aux yeux de la Chancellerie, le « plan de sauvetage » s'articule autour de trois politiques :

- le renforcement des moyens ;
- l'amélioration du fonctionnement ;
- la redéfinition des contentieux.

1. *Le renforcement des moyens :*

En ce qui concerne les personnels, on rappellera qu'en 1984 25 emplois de magistrats ont été créés : 2 emplois dans les cours d'appel et 23 emplois dans les tribunaux de grande instance.

En 1985, 14 emplois de magistrats et 14 emplois de fonctionnaires seront créés.

Les 14 nouveaux emplois de magistrat (7 juges d'instruction et 7 substituts) permettront la mise en œuvre de la réforme de la détention provisoire ; celle-ci prévoit, rappelons-le, l'instauration d'un débat contradictoire entre le ministère public et l'inculpé assisté d'un avocat devant le juge d'instruction, dès lors que ce dernier envisage de placer cet inculpé en détention provisoire.

Les 14 nouveaux emplois de fonctionnaires (dont 13 greffiers) permettront, eux aussi, la mise en œuvre de la réforme de la détention provisoire.

On soulignera l'incontestable succès de la politique menée en matière de résorption des emplois vacants.

D'une manière générale, le taux des vacances de postes est passé en quatre ans de 3 % à 1 % de l'ensemble de l'effectif des magistrats et des fonctionnaires.

En ce qui concerne les magistrats, le nombre de postes vacants devrait être inférieur à 100 au 31 décembre 1984 et inférieur à 50 (soit 1 % du corps) au 31 décembre 1985.

Parallèlement, une politique plus efficace en matière de « mouvements » devrait permettre le remplacement immédiat des magistrats qui laissent un poste vacant.

S'agissant des fonctionnaires, la politique tendant à la fois à augmenter le nombre des personnels présents dans les greffes et à mieux gérer la politique des mouvements sera poursuivie.

La situation des effectifs des greffes sera désormais examinée quatre fois par an, au sein des commissions administratives paritaires, tandis que les chefs de cour et les greffiers en chef seront avisés, plusieurs mois à l'avance, des nominations à intervenir.

En ce qui concerne les matériels, la Chancellerie a poursuivi, en 1984, sa politique de renouvellement du parc des photocopieurs installés dans les juridictions.

Votre Rapporteur ne reviendra pas sur la politique informatique, outil essentiel du « plan de sauvetage », déjà évoquée plus haut.

Il rappellera qu'après avoir mis en place une « informatique lourde » dans les juridictions de la région parisienne la Chancellerie entend doter les juridictions de province d'une informatique plus légère et décentralisée.

En ce qui concerne la bureautique, le parc actuellement installé dans les juridictions est de plus de 200 machines de traitement de texte dont 24 machines au titre de 1984. A partir de 1985, les machines de traitement de texte seront progressivement remplacées par des micro-ordinateurs qui assureront des gestions de fichiers.

L'objectif est d'acquérir environ 80 machines de traitement de texte et micro-ordinateurs l'an prochain.

On rappellera enfin l'important effort de formation « informatique » entrepris tant à l'Ecole nationale de la magistrature qu'à l'Ecole nationale des greffes.

2. L'amélioration du fonctionnement des juridictions :

Il convient, à cet égard, d'indiquer qu'un groupe de travail réuni à la Chancellerie pour étudier la gestion et le fonctionnement des cours et tribunaux a remis, le 19 juin 1984, un rapport traitant de la justice civile, des juridictions des mineurs,

de la spécialisation ainsi que de l'informatique et la bureautique dans les juridictions. Les propositions contenues dans ce rapport font l'objet d'études de la part des directions concernées.

L'amélioration du fonctionnement des juridictions a constitué, on le sait, le sujet d'un premier rapport remis par la « commission Daussy ».

Un grand nombre des propositions de la commission Daussy ont été reprises dans une circulaire du Garde des Sceaux en date du 2 août 1983 adressée à l'ensemble des juridictions.

Cette circulaire a opéré une sorte de « tri » entre les propositions, selon qu'elles pouvaient être immédiatement applicables, qu'elles devaient faire l'objet d'expertises ou d'études ou encore qu'elles nécessitaient des modifications d'ordre législatif ou réglementaire.

Les propositions pouvant faire l'objet d'une application immédiate :

En sus du rappel de procédures insuffisamment utilisées (communication des pièces, mise en état, instruction préalable des affaires sans représentation obligatoire, examen périodique des affaires, plaidoiries devant un magistrat rapporteur), ces propositions ont concerné :

- le regroupement des parquets des tribunaux de police ;
- le traitement des infractions en matière économique et financière ;
- l'accueil du public ;
- l'allègement des tâches (vérification des registres de l'état civil et organisation des secrétariats-greffes) ;
- la désignation de **délégués au fonctionnement des juridictions.**

Les **délégués au fonctionnement des juridictions**, placés sous l'autorité des chefs de juridictions, ont tout spécialement contribué à la mise en œuvre de ces mesures dans un grand nombre de juridictions.

Certaines mesures ont été d'une particulière efficacité sur le fonctionnement des chambres sociales des cours d'appel ; on citera la réorganisation de la mise en état avec examen périodique des affaires et conclusion d'un « contrat de procédure », les plaidoiries devant le magistrat rapporteur et les diverses mesures tendant à l'allègement des tâches.

Un service spécial chargé du développement de l'accueil dans les juridictions a été, d'autre part, créé à la Chancellerie :

14 bureaux d'accueil ont ainsi été mis en place dans les tribunaux de grande instance en 1984.

Parmi les propositions faisant actuellement l'objet d'expertises ou d'études en cours, il convient d'évoquer :

- Le plan de classement des juridictions.

Il s'agit essentiellement de supprimer les classements multiples et inutiles.

- Le contrôle des expertises civiles et pénales.

Une mission a été confiée, à cet égard, à M. Caratini, président honoraire du tribunal de grande instance de Paris.

Au mois de juillet 1983, ce dernier a remis au Garde des Sceaux un rapport contenant un certain nombre de propositions. Après étude de celles-ci, il a été décidé de préparer une circulaire rappelant certaines règles en matière d'expertise et faisant des suggestions pratiques pour accélérer son déroulement.

- L'allégement de la rédaction des décisions civiles.

La rédaction de conclusions récapitulatives dans les affaires complexes, par exemple, pourrait certainement faciliter le travail du juge.

Un certain nombre d'expériences actuellement menées dans plusieurs juridictions montrent que « l'allégement » est plus aisément pratiqué dans les cours d'appel que dans les juridictions du premier degré.

Certaines propositions nécessitent, enfin, des modifications législatives ou réglementaires.

On évoquera à cet égard :

- La limitation du nombre des commissions administratives auxquelles participent les magistrats.

- La conciliation.

Une expérimentation a été mise en place, à cet égard, dans 16 tribunaux d'instance. Il s'agit de renforcer le rôle de conciliateurs des juges d'instance en permettant à ceux-ci de déléguer certaines de leurs tâches aux greffiers en chef et de faire appel avec l'accord exprès des parties à des suppléants.

- La composition des formations de jugement.

On signalera, à cet égard qu'un décret n° 84-618 du 13 juillet 1984 a donné compétence à un juge unique en matière de vente aux enchères publiques sur saisie immobilière.

- **Le transfert de compétences à d'autres administrations** (en particulier, la tenue du double original des registres d'état civil).

- **Le « recouvrement informatisé » des amendes pénales fixes.**

En sus de la poursuite du plan de développement informatique intérimaire, il convient de souligner qu'un avant-projet de loi, en cours d'élaboration, devrait prévoir une amélioration du recouvrement public en matière d'amende pénale fixe.

- **Les heures d'ouverture et de fermeture des secrétariats-greffes.**

Le décret n° 83-1162 du 23 décembre 1983 a prévu, à cet égard, que les heures d'ouverture et de fermeture au public des greffes des juridictions civiles et pénales seraient fixées par les premiers présidents des cours d'appel après avis des assemblées générales.

- **La procédure de saisie-arrêt sur les rémunérations.**

Une commission chargée d'étudier les « problèmes liés à l'exécution des décisions de justice » réexamine actuellement la procédure de saisie-arrêt sur les rémunérations.

On signalera enfin qu'au niveau des greffes la procédure de délivrance des copies des procès-verbaux d'accidents de la circulation routière aux compagnies d'assurances a été modifiée, ce qui permettra d'alléger les procédures et de favoriser une indemnisation rapide des victimes.

Désormais, en effet, les différents services de police judiciaire adressent à un organisme central la copie de la procédure destinée au parquet, en même temps qu'ils font parvenir l'original à celui-ci. Cet organisme, spécialement créé par les entreprises d'assurances, établit les copies du document et les fait parvenir aux assureurs concernés.

Dans le même temps, des expériences concernant l'enregistrement des procès-verbaux sont conduites dans plusieurs parquets. Elles tendent à supprimer l'enregistrement des procès-verbaux d'accidents de la circulation et des procédures sans suite contre auteur inconnu et à y substituer un système de classement chronologique.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur l'instruction préparatoire, diverses mesures ont été prises pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des cabinets d'instruction :

- simplification des formalités procédurales liées à l'instruction préparatoire dans tous les cas où celles-ci n'ont pas pour objet de préserver les droits de la défense ;

- propositions de mesures techniques d'application qui permettraient d'uniformiser la gestion administrative des cabinets d'instruction et d'alléger la tâche des greffiers, en mettant notamment en place un système d'enregistrement unique des affaires :

- renforcement des effectifs de fonctionnaires affectés à l'instruction et comblement des vacances de poste de magistrat instructeur.

La systématisation des secrétariats communs à plusieurs cabinets d'instruction, dans les juridictions ayant au moins quatre cabinets, apparaît ainsi à la Chancellerie comme l'un des moyens d'assurer une véritable « gestion administrative » des cabinets d'instruction, en dégageant les greffiers de certaines tâches qui seront confiées alors à des agents d'exécution.

3. *La redéfinition des contentieux :*

En matière pénale, une réforme inspirée des propositions de la commission de révision du Code pénal fait actuellement l'objet d'une concertation avec les autres ministères concernés.

Il s'agit de la contraventionnalisation des « délits-papiers » (défaut d'assurance, infractions liées à la carte grise et à l'immatriculation) et des émissions de chèques sans provision.

Au sein des « nouvelles contraventions », qui regrouperaient les délits de chèques sans provision et la quasi-totalité des infractions à la circulation routière, à l'équipement des véhicules et à la réglementation des transports en commun, il serait proposé de distinguer entre celles qui constituent un manquement grave et les infractions mineures qui appellent seulement une sanction pécuniaire.

Les premières seraient déférées au tribunal de police, les secondes seraient pour la plupart traitées selon une procédure simplifiée inspirée des procédures actuelles concernant l'amende forfaitaire et de l'amende pénale fixe.

En matière civile, une commission a été chargée d'étudier notamment la possibilité de mettre en place un règlement pré-contentieux des litiges prud'homaux.

Le rapport définitif de la commission vient d'être déposé, mais les conclusions n'en ont pas encore été tirées.

**b) Les personnels des services judiciaires
et les auxiliaires de justice.**

1. Les magistrats :

- Le **renforcement des effectifs**, notamment des magistrats, constitue un des moyens essentiels du « plan de sauvetage de l'institution judiciaire » mis en œuvre, en 1984, par la Chancellerie.

Dès 1982, le ministère de la Justice avait annoncé qu'il souhaitait recruter quelque 600 nouveaux magistrats pour la période 1982-1986.

Le contexte de rigueur budgétaire a, hélas, conduit à réviser en baisse les objectifs poursuivis. Il demeure qu'un effort tout particulier a été consenti en faveur du service public de la justice dans le cadre de la politique générale visant, depuis deux ans, à « stabiliser » les effectifs de la fonction publique.

Les **14 nouveaux emplois** de magistrats créés dans le projet de budget pour 1985 s'ajoutent, rappelons-le, aux **125 emplois** créés dans le budget de 1983 que venaient renforcer d'ailleurs 39 emplois de magistrats, transférés du budget de la Défense à la suite de la suppression des tribunaux permanents des forces armées et aux **25 emplois** créés dans le budget de 1984.

- Le **recrutement privilégié** comme par le passé la voie de l'**Ecole nationale de la magistrature** :

Deux cents emplois ont été offerts aux concours de septembre 1982, 230 à ceux de septembre 1983, 230, également, à ceux de septembre 1984.

Ce dernier chiffre pourrait être maintenu en 1985, 1986 et 1987 afin d'obtenir de janvier 1987 à janvier 1990 la sortie de promotions annuelles équilibrant le nombre des départs à la retraite par limite d'âge.

Le recrutement par **admission directe** à l'Ecole nationale de la magistrature, prévu par l'article 22 du statut de la magistrature, ne porte plus que sur 10 à 30 personnes environ.

Les intégrations directes ont, quant à elles, permis de recruter 54 personnes en 1982, 63 en 1983, et 33 en 1984. En 1985, le nombre des intégrations directes ne devrait être que de 30 environ.

Le contingent de magistrats recrutés à titre temporaire atteignait d'autre part 87 au 1^{er} juillet 1984.

Il convient enfin de souligner la révision récente, dans un sens favorable aux intéressés, du mode de calcul de l'indemnité compensatrice qui est allouée aux anciens fonctionnaires de l'Etat lorsqu'ils sont reclassés dans le corps judiciaire à un échelon correspondant à un indice inférieur à celui dont ils bénéficiaient dans leur corps d'origine.

Cette réforme améliorera sensiblement la situation des fonctionnaires ayant accédé par concours à l'E.N.M. L'indemnité compensatrice sera désormais versée aux intéressés jusqu'à rattrapage, par l'indice atteint dans la magistrature, de l'indice maximal du grade dont ils étaient titulaires dans leur administration d'origine.

2. *Les fonctionnaires des services judiciaires :*

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1985 prévoit, nous l'avons vu, la création de 13 emplois de greffiers pour permettre notamment l'application de la réforme du placement en détention provisoire. Il est créé, d'autre part, un emploi de cadre territorial afin de renforcer les effectifs du tribunal de première instance de Nouméa.

Dans le même temps, le ministère de la Justice poursuit avec succès sa politique tendant à combler les vacances de postes de fonctionnaires.

A la fin de 1985, par rapport au 30 juin 1982, le nombre des emplois vacants de fonctionnaires devrait être réduit :

- de 77 à 10 pour les greffiers en chef des cours et tribunaux (sur un effectif global de 1.128) :

- de 200 à 20 pour les greffiers et agents contractuels de deuxième catégorie des cours et tribunaux (sur un effectif global de 4.015) :

- de 301 à 60 pour les personnels de bureau des catégories C et D et les agents contractuels des troisième et quatrième catégories (sur un effectif global de 9.126) ;

- de 20 à 0 pour les greffiers en chef des conseils de prud'hommes (sur un effectif global de 271) ;

- de 24 à 0 pour les greffiers des conseils de prud'hommes (sur un effectif global de 473) :

- et de 84 à 25 pour les personnels de bureau des catégories C et D des conseils de prud'hommes (sur un effectif global de 1.022).

S'agissant du **travail à temps partiel** des fonctionnaires des cours et tribunaux, votre Rapporteur rappellera qu'il a concerné, au 30 juin 1984, moins de 1 % des effectifs du corps des greffiers en chef, plus de 10 % des effectifs du corps des greffiers et près de 13 % des effectifs des fonctionnaires des catégories C et D.

3. *Les auxiliaires de justice : les avocats :*

- S'agissant des **droits de plaidoirie**, on indiquera tout d'abord qu'un décret n° 84-312 du 27 avril 1984 a porté le droit de plaidoirie de 40 F à 50 F, à compter du 1^{er} mai 1984, ce qui a amélioré la situation financière de la Caisse nationale des barreaux français.

Le montant de la retraite de base servie, par la Caisse nationale des barreaux français, aux avocats a pu être relevé de 6 % en 1984.

D'autre part, un décret du 28 juin 1984 a fixé les règles applicables à la compensation entre la Caisse nationale des barreaux français et l'organisation autonome d'allocation vieillesse des professions libérales.

- S'agissant du financement de la formation des avocats au sein des centres de formation professionnelle, le projet de budget reconduit la dotation budgétaire correspondant à la participation de l'Etat au même niveau qu'en 1984.

- S'agissant de la fiscalité, on rappellera que la loi de finances pour 1983 a supprimé les limites de recettes conditionnant l'adhésion aux associations de gestion agréées et permettant de bénéficier d'un abattement de 20 % jusqu'à 165.000 F de revenus et de 10 % jusqu'à 460.000 F.

Le projet de loi de finances pour 1985 élève le plafond de 165.000 F à 181.500 F, soit une augmentation de 10 %.

- Votre Rapporteur indiquera enfin que le Garde des Sceaux étudie actuellement les rapports remis par les trois commissions ou groupes de travail chargés de proposer des solutions dans les trois domaines que constituent :

- la répétibilité des honoraires ;
- le traitement des contentieux dits « de masse » ;
- l'assurance de protection juridique.

En ce qui concerne l'assurance de protection juridique, on peut d'ores et déjà préciser que le groupe de travail recommande l'application de certains principes conformes aux règles euro-

péennes. Ces principes portent notamment sur le libre choix de l'avocat et de l'expert-conseil par le justiciable assuré, sur la direction du procès par le justiciable et sur la juste rémunération de l'avocat, dans le respect de l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.

c) Les problèmes de la Cour de cassation.

1. *Votre Rapporteur vous rappellera les deux grandes lignes de la loi du 6 août 1981 relative à la Cour de cassation.*

– L'institution d'une formation restreinte permet désormais à trois magistrats de juger les affaires simples ; il apparaît que ce système fonctionne de façon régulière dans toutes les chambres de la cour.

Il simplifie incontestablement la distribution et le traitement des affaires ainsi que la tâche des magistrats, puisque désormais tous les pourvois dont la solution paraît s'imposer peuvent être acheminés vers cette formation, aussi bien en vue d'une cassation, que d'un rejet ou d'une irrecevabilité.

Le nombre des pourvois qui peuvent ainsi être soumis aux formations restreintes représente, selon les chambres, de 15 à 30 % des dossiers.

– **La réduction à 5 conseillers du quorum nécessaire pour qu'une chambre puisse valablement délibérer** a permis de diviser la chambre sociale et la chambre criminelle en sections spécialisées dans certaines matières (4 sections à la chambre criminelle, 3 à la chambre sociale).

Sans cette nouvelle procédure, la chambre criminelle ne pourrait certainement pas traiter régulièrement le contentieux en constante progression dont elle est saisie (3.611 décisions rendues en 1975, 5.003 en 1983).

La réforme ne permet malheureusement pas de faire face d'une façon satisfaisante à l'augmentation massive des pourvois en matière sociale.

2. *La « crise » de la chambre sociale :*

Le nombre des affaires dont la chambre sociale de la Cour de cassation a été saisie est passé de 1.713 en 1975 à 9.144 en 1983. Celui des affaires jugées a suivi la même progression : de 1.651 en 1975 à 5.724 en 1983.

Malgré la « productivité » accrue de la chambre sociale, le **nombre des affaires restant à juger** est passé, durant la même période, de 1234 à 10.212.

Il était de 10.939 à la fin du premier semestre de l'année 1984.

Seul un plan de sauvetage pourrait avoir raison de cet « engorgement » qui correspond approximativement à deux années d'activité de la chambre.

Des opérations d'analyse, de tri et de classement des affaires en instance sont en cours depuis le mois de mai 1984. Cette entreprise, portant sur l'ensemble des dossiers attribués à la chambre, devrait permettre de rationaliser, par le regroupement d'affaires de même nature, l'activité des conseillers rapporteurs et des avocats et d'augmenter sensiblement le nombre d'affaires traitées par la formation restreinte: elle pourrait aussi permettre une meilleure appréciation de la nature du contentieux en instance.

La Chancellerie envisage la création d'une section supplémentaire, tout en faisant observer que le décret du 16 mai 1983 qui a augmenté de 7 le nombre de conseillers référendaires a permis l'affectation à la chambre sociale de 4 magistrats de cette catégorie.

3. L'amélioration des moyens de fonctionnement de la Cour de cassation.

- Un procédé informatique dit « gestion intellectuelle des moyens (G.I.M.O.) » a été mis en place à la chambre commerciale.

Il consiste en l'analyse et la mise en mémoire des moyens développés dans les pourvois.

Ce traitement permet l'établissement d'une fiche resumant les moyens et opérant des rapprochements avec des affaires déjà jugées ou en instance de jugement.

Ce document, transmis au président de la chambre, permet la détection rapide des affaires dans lesquelles la jurisprudence de la cour est nettement fixée et donc une meilleure distribution des dossiers aux conseillers rapporteurs et aux avocats généraux: il autorise la constitution de « séries » pour les pourvois qui posent des questions de droit identiques ou approchantes et permet d'apprécier s'il y a lieu d'orienter l'affaire vers une formation restreinte.

Expérimenté tout d'abord à la chambre sociale, ce procédé informatique est aujourd'hui utilisé pour toutes les affaires de la chambre commerciale.

Un bilan de cette phase expérimentale sera dressé au printemps 1985, mais les premiers résultats obtenus par cette méthode laissent à penser que 40 % des dossiers pourraient être jugés en formation restreinte.

- Au cours de l'année 1984, un **équipement bureautique** a été, d'autre part, installé à la Cour de cassation ; celui-ci devrait permettre d'éditer sur les machines de traitement de texte les arrêts de la Cour de cassation.

Ce système doit être développé par le raccordement de ces machines à un ordinateur central qui assurera l'impression et la mise en mémoire de l'ensemble des textes des arrêts.

A partir de cet enregistrement informatique, il est actuellement procédé à des recherches visant à simplifier l'édition du *Bulletin des arrêts de la Cour*.

- Une **réorganisation des horaires du personnel du greffe et du secrétariat du parquet général** est enfin entrée en application depuis le 1^{er} octobre de cette année.

Pour 1985, la réorganisation du service de documentation et d'études et de la bibliothèque de la Cour justifie la demande de création de 18 emplois par transformation, dont 17 magistrats et 1 fonctionnaire.

4. *Les effets de la loi du 13 septembre 1984 abaissant de soixante-huit à soixante-cinq ans la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.*

- On rappellera tout d'abord que les deux magistrats qui occupent les fonctions de Premier président et de procureur général de la Cour de cassation ont été exclus du champ de la réforme. Pour l'ensemble des autres magistrats hors hiérarchie de la haute juridiction, la durée de la période transitoire est de quatre ans, pendant lesquels la limite d'âge sera progressivement abaissée, afin de faciliter à la fois le fonctionnement de la Cour et les mouvements de personnels permettant de pourvoir au remplacement des magistrats concernés.

La Chancellerie a établi le rythme des départs entraînés par l'abaissement de la limite d'âge :

- La période transitoire comprend cinq paliers annuels d'abaissement d'âge :

- 68 ans jusqu'au 1^{er} janvier 1985 ;
- 67 ans et 6 mois pendant l'année 1985 ;
- 67 ans pendant l'année 1986 ;
- 66 ans et 6 mois pendant l'année 1987 ;
- 66 ans pendant l'année 1988 ;
- 65 ans à partir du 1^{er} janvier 1989.

L'abaissement de trois ans de la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation devrait entraîner le départ de 32 magistrats supplémentaires entre 1985 et 1989 : 76 au lieu de 44.

Les départs supplémentaires qui s'effectueront chaque année concerneront, en 1985, 3 magistrats (au lieu de 2 si la réforme n'était pas intervenue) ; en 1986, 16 magistrats (au lieu de 8) ; en 1987, 14 magistrats (au lieu de 9) ; en 1988, 22 magistrats (au lieu de 14), et en 1989, 21 magistrats (au lieu de 11).

La Chancellerie estime que ces délais seront suffisants pour organiser le fonctionnement de la Cour et la gestion des personnels ainsi que le « recrutement » des 76 magistrats supplémentaires nécessaires.

Elle fait observer que sur les 5.800 magistrats, 300 sont placés hors hiérarchie, soit, en plus de 112 magistrats de la Cour de cassation, 188 autres magistrats susceptibles d'y être nommés à leur tour ; la Chancellerie estime d'autre part que sur les 775 magistrats figurant au second groupe du premier grade, 130 environ pourraient également être nommés à la Cour de cassation (il s'agit des présidents de chambre ou avocats généraux des cours d'appel de province ayant accompli deux ans de fonctions en cette qualité).

Cette possibilité de recrutement concernerait donc plus de 300 hauts magistrats, dont 115 âgés de moins de soixante ans.

La Chancellerie rappelle enfin deux dispositions particulières de la loi du 13 septembre 1984 :

- celle qui crée la possibilité pour les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation d'être maintenus en fonctions jusqu'à la fin du semestre au cours duquel ils atteignent la limite d'âge ;

- celle qui prévoit que la durée des services effectifs que doivent accomplir, dans les cours et tribunaux, les anciens conseillers référendaires à la Cour de cassation, avant de pouvoir y être de nouveau nommés dans des fonctions hors hiérarchie, sera abaissée temporairement à trois ans, selon une mesure transitoire déjà employée dans la loi organique du 5 février 1976.

d) Les difficultés des juridictions prud'homales.

Les conseils de prud'hommes connaissent toujours certaines difficultés de fonctionnement dues à l'accroissement continu du contentieux social.

De 1978 à 1982, le nombre des affaires nouvelles enregistrées chaque année a progressé de 82 %.

En 1983, les conseils de prud'hommes avaient enregistré 152.000 affaires nouvelles et traité 140.000 dossiers. Le stock des affaires « en souffrance » a en progression continue, s'élevait, au 31 décembre 1983, à 134.000.

Les diverses mesures prises en œuvre par les ministères de tutelle ont permis d'enregistrer, à partir de 1983, une amélioration de la « productivité » des conseils de prud'hommes.

Le rapport entre le nombre des affaires évacuées et le nombre des affaires nouvelles est ainsi passé de 0,81 en 1982 à 0,9 en 1983 et à 1 en 1984.

Ce chiffre moyen recouvre, cependant, des situations très contrastées, puisque, selon la Chancellerie, le délai de jugement d'une affaire peut varier de 7,1 mois à 17,5 mois, s'agissant de conseils de même taille et de cas de moyens comparables.

Votre Rapporteur rappellera qu'un décret n° 82-838 du 29 septembre 1982 a fixé à 14.988 le nombre de conseillers prud'hommes (ce chiffre s'élevait précédemment à 14.026). Ce renforcement a bénéficié surtout aux conseils de prud'hommes importants, la charge de travail par conseiller étant beaucoup plus élevée dans cette catégorie de juridictions que dans les autres conseils. D'autre part, les disparités qui existaient entre des conseils d'activité sensiblement comparables ont été notablement réduites.

S'agissant des fonctionnaires des conseils de prud'hommes, on rappellera que la Chancellerie a décidé depuis 1982 de redéployer 34 postes.

Un nouveau projet de redéploiement devrait être mis en œuvre à la fin de l'année.

S'agissant de l'organisation et du fonctionnement des juridictions prud'homales, il convient de rappeler qu'à la suite de vacances répétées et en l'absence de « suivants de liste » certaines sections de conseils de prud'hommes ne disposaient plus de leurs effectifs théoriques.

La loi du 6 mai 1982 a, en conséquence, prévu la possibilité pour le premier président d'affecter temporairement, en cas de difficulté, les conseillers d'une section à une autre section, en attendant les élections complémentaires.

En matière de procédure, la loi précitée du 6 mai 1982 a permis au juge départiteur de statuer seul après avoir pris l'avis des membres présents lorsque le bureau de conciliation ou le bureau de jugement ne peut se réunir au complet.

A la suite des travaux de la commission chargée par le Garde des Sceaux de proposer des réformes tendant à améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes, un décret du 15 décembre 1982 a institué un certain nombre de mesures visant :

- à renforcer la contradiction des débats, notamment en permettant au bureau de conciliation de fixer le délai de communication des pièces ou des notes que les parties comptent produire à l'appui de leurs prétentions ;

- à élargir les possibilités qu'a le bureau de conciliation d'accorder, dès le début de la procédure et à titre de provision, des sommes incontestablement dues aux salariés ;

- à étendre le champ d'application de l'exécution provisoire de droit attachée aux jugements rendus par le bureau de jugement.

e) La politique de solidarité de la Chancellerie.

• S'agissant de l'aide judiciaire, il convient de souligner que la croissance enregistrée en 1981 et 1982 du nombre des demandes et du nombre des bénéficiaires de l'aide judiciaire s'est poursuivie en 1983.

De 1982 à 1983, en effet :

- le nombre des demandes est passé de 236.029 à 257.729 ;
- le nombre des admissions est passé de 178.511 (aide totale : 145.283 ; aide partielle : 33.228) à 200.979 (aide totale : 162.537 ; aide partielle : 38.442) ;
- le nombre des rejets est passé de 17.493 à 24.429.

Votre Rapporteur constate avec regret qu'aucune augmentation des plafonds de ressources pour l'aide judiciaire n'est prévue pour 1985.

Depuis 1981, ces plafonds ont été cependant portés de 2.100 F à 3.300 F pour l'aide judiciaire totale et de 3.500 F à 5.000 F pour l'aide judiciaire partielle.

Un crédit de 6,665 millions de francs est prévu en mesures nouvelles au titre de l'aide judiciaire, les crédits actuels étant généralement sous-évalués ; les indemnités allouées aux auxiliaires de justice doivent quant à elles faire l'objet d'une réévaluation.

• S'agissant de l'indemnisation des commissions et désignations d'office, en matière pénale et en matière civile, instituée par

la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 et le décret n° 83-154 du 28 février 1983, il convient de souligner que cette nouvelle politique n'a pas eu l'incidence budgétaire prévue.

En 1983, 23.372 demandes ont été déposées ; les bureaux d'aide judiciaire ont prononcé 16.787 admissions et 1.717 rejets.

La consommation des crédits inscrits a donc été relativement réduite.

Le projet de loi de finances pour 1985 a cependant prévu un crédit supplémentaire de 3,335 millions de francs destiné à permettre d'une part, une majoration de la valeur de la lettre clé servant de base au calcul de l'indemnité allouée à l'avocat, et, d'autre part, la mise en œuvre de la loi n° 84-576 du 9 juillet 1984, instaurant un débat contradictoire préalable à la décision de placement initial en détention provisoire.

• S'agissant enfin de l'action en faveur des victimes, on signalera tout d'abord la création, au sein de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, d'un « service des requêtes » rattaché au bureau des victimes, chargé de donner suite aux requêtes des particuliers adressées à la Chancellerie.

Le ministère de la Justice a poursuivi son action en faveur des associations susceptibles de venir en aide aux victimes. Le projet de loi pour 1985 a prévu à cet égard un nouveau crédit de subvention de 1,25 million de francs, portant ainsi à 4,25 millions de francs la dotation ouverte pour la première fois en 1983 (un million de francs) et majorée l'an dernier (+ 2 millions de francs).

L'aide aux victimes n'est pas seulement l'affaire de l'Etat, elle concerne aussi les collectivités : c'est ainsi qu'un contrat de plan a été signé à cet égard avec la région Languedoc-Roussillon, l'Etat et la région s'engageant respectivement en ce domaine à hauteur de 1,5 million de francs et de 0,5 million de francs sur la durée du Plan.

Votre Rapporteur soulignera enfin que la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 1983, élargissant la faculté pour les victimes de préjudice corporel d'être indemnisées par l'Etat, a été financée, en 1984, par un crédit de 24 millions de francs. Le projet de budget de la Chancellerie pour 1985 prévoit la reconduction de ce crédit en attendant qu'un bilan de l'application de la réforme soit dressé.

f) Le transfert à l'Etat des charges financières des juridictions.

Le transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice est organisé par :

- l'article 96 de la loi du 2 mars 1982, qui a prévu l'attribution, à compter du 1^{er} janvier 1982, d'une dotation spéciale destinée à compenser les dépenses supportées par ces collectivités au titre du service public de la justice (ces dispositions financières ont été prorogées pour les années 1983 et 1984) ;

- l'article 87 modifié de la loi du 7 janvier 1983, qui dispose que **l'Etat se substituera aux collectivités locales dans la gestion des juridictions à une date qui sera fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 1985.**

Les restrictions budgétaires, mais aussi la prise en considération de l'ampleur de la réorganisation administrative impliquée par la prise en charge par l'Etat des juridictions de l'ordre judiciaire ont incité le Gouvernement à proposer de reporter la date d'effet de ce transfert au 1^{er} janvier 1986.

La Chancellerie estime que la mise en œuvre de la réforme imposera de mettre en place une gestion déconcentrée des juridictions ; cette déconcentration exigera un certain nombre de moyens, tant en personnel qu'en crédits de fonctionnement et d'équipement.

On rappellera, enfin, que le projet de budget pour 1985 a « ajusté » la dotation allouée pour la compensation aux collectivités locales des dépenses du service public de la justice. Il est donc prévu une réduction de 117,6 millions de francs des subventions de fonctionnement, et une majoration de 100 millions de francs des subventions d'équipement.

III. - L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA PRIORITÉ DONNÉE AU MILIEU FERMÉ

L'administration pénitentiaire bénéficie de crédits substantiels pour 1985. D'un montant total de 2.992,2 millions de francs, le budget des services pénitentiaires progresse cette année de 18,8 % et représente 26,8 % de l'ensemble des crédits du ministère de la Justice.

Il était, en effet, impératif, face à l'accroissement continu de la population pénitentiaire, d'atténuer le surpeuplement de nombreuses maisons d'arrêt par la mise en service de nouvelles places de détention (environ 1.000 places), de poursuivre l'action d'humanisation, principalement par une sensible augmentation des moyens de fonctionnement (+ 18,28 %) et d'accorder au budget d'équipement de l'administration pénitentiaire une indiscutable priorité (+ 16,32 %).

1° Le personnel pénitentiaire.

a) *Des effectifs renforcés.*

L'administration pénitentiaire bénéficie de l'essentiel des créations d'emplois au titre du budget de 1985. En effet, 346 des 380 nouveaux emplois bruts sont destinés au renforcement de l'effectif des personnels pénitentiaires, portant ainsi à près de 2.370 le nombre d'emplois nouveaux créés à l'administration pénitentiaire depuis le collectif budgétaire de 1981.

Ces emplois sont répartis comme suit :

- Afin de lutter contre le surpeuplement carcéral, 312 emplois sont destinés à permettre la mise en service d'environ 1.000 places de détention supplémentaires dans 13 établissements. Ainsi :

- 297 emplois de surveillants seront affectés à l'ouverture ou la réouverture de quartiers nouveaux dans les établissements déjà existants, permettant ainsi de faire face, en partie, à l'augmentation de la population pénale.

Une attention particulière sera portée au recrutement féminin, visant à accroître le nombre de surveillantes, en raison

de l'augmentation de la délinquance féminine dans les zones de forte urbanisation, qui nécessite l'ouverture ou le développement des quartiers femmes des maisons d'arrêt dans la région parisienne, à Lyon et Marseille. En outre, une expérience de mixité du personnel de détention est menée dans quelques établissements, tel le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

- 3 emplois de surveillants-chefs serviront à l'encadrement des surveillants nouvellement recrutés.

- 12 emplois administratifs serviront à renforcer les équipes existantes, notamment dans les établissements où la capacité d'hébergement augmentera dans le courant de l'année 1985.

Notons qu'en 1984, les 370 emplois de surveillants créés par la loi de finances pour 1984 ont été répartis à raison de 221 emplois pour l'ouverture des nouveaux établissements (centres pénitentiaires de Moulins et de Draguignan, centre de semi-liberté de Haubourdin), 49 au titre de renforts ponctuels liés à des situations exceptionnelles (Outre-mer, Corse, Pays basque) et 100 pour la mise en place d'une partie des parloirs sans dispositif de séparation.

• Afin de poursuivre l'action d'humanisation des conditions de détention 24 emplois sont créés dont :

- 10 emplois d'auxiliaires de santé (3 infirmiers et 7 aides soignants) en raison des besoins rendus nécessaires par la prochaine restructuration de la médecine pénitentiaire :

- 8 emplois de personnel technique (un professeur technique, un instructeur technique, six chefs de travaux) permettant l'encadrement des détenus dans le cadre du développement du travail et de la formation professionnelle :

- 6 emplois (4 éducateurs et 2 assistantes sociales) nécessités par l'augmentation de la population pénale et destinés au développement des activités socio-éducatives en milieu fermé.

• Enfin, afin de favoriser les alternatives à la détention, 10 emplois (4 assistantes sociales et 6 éducateurs) sont créés pour la mise en place de la nouvelle peine de substitution qu'est le travail d'intérêt général.

On doit se féliciter de ces créations d'emplois qui représentent près de 15 % du total des créations d'emplois dans la fonction publique en 1985, alors que la part de la justice dans les emplois publics de l'Etat ne représente que 1,85 %.

Grâce à l'effort accompli, les effectifs budgétaires du personnel pénitentiaire en 1985 s'élèveront à 15.563.

**EFFECTIF BUDGÉTAIRE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES
ET DES SERVICES EXTÉRIEURS COMMUNS AFFECTÉS SOIT EN ÉTABLISSEMENT,
SOIT EN COMITÉ DE PROBATION ET D'ASSISTANCE AUX LIBÉRÉS**

(Personnels d'administration centrale exclus.)

	1984	1985 (prévis)
Services pénitentiaires (action 04) :		
Personnel de direction	216	206
Personnel administratif et d'intendance	1.304	1.314
Personnel éducatif et de probation	772	720
Personnel technique et de formation professionnelle	398	406
Personnel de surveillance	12.460	12.697
Personnel de service	73	79
Personnel de santé	»	7
Agents contractuels	144	134
Sous-total	15.367	15.563
Services extérieurs communs (action 01) :		
Assistants sociales	490	496
Infirmiers	187	190
Sous-total	677	686
Total général	16.044	16.249

Cet effort notable de créations d'emplois devra être poursuivi, voire amplifié, ces prochaines années, d'autant que la réduction de deux heures de l'horaire hebdomadaire de travail dans la fonction publique a accru les besoins en personnel.

Par ailleurs, compte tenu de l'augmentation sensible de la population pénale, il est évident que ces créations d'emplois ne permettront pas de mettre un *frein à la dégradation du taux d'encadrement des condamnés*, ce qui rendra difficile une amélioration importante des conditions de travail des personnels.

Cette dégradation est particulièrement notable en milieu fermé. En effet, alors que l'on comptait un agent pénitentiaire pour 2,67 détenus au 1^{er} septembre 1981, au 1^{er} novembre 1984 ce rapport est de 1 pour 3,1.

En milieu ouvert, la situation n'est pas plus favorable, puisque le rapport éducateurs ou délégués de probation / condamnés est passé de 1/85 au 1^{er} janvier 1983 à 1/94 au 1^{er} janvier 1984. Dans les deux cas, on est loin des normes établies par les recommandations de différents colloques internationaux qui sont respectivement de : 1 agent pour 2 détenus et 1 éducateur pour 70 dossiers.

Certes, un effort très important a été fait, au cours des cinq dernières années, pour la prise en charge socio-éducative des détenus tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, puisque les

effectifs pondérés des personnels ont évolué de 313 au 1^{er} janvier 1980 à 434 au 1^{er} janvier 1984 pour le milieu fermé et de 516 au 1^{er} janvier 1980 à 681 au 1^{er} janvier 1984 pour le milieu ouvert. Toutefois, la croissance du nombre des détenus à partir de 1982 n'a pas permis de ramener le nombre de détenus pris en charge par agent au-dessous de 89 en milieu fermé et 94 en milieu ouvert. Il est vrai qu'un progrès considérable a cependant été accompli depuis l'année 1980 où ce ratio était de 1 pour 114 en milieu fermé et de 1 pour 138 en milieu ouvert.

Mais il serait illusoire d'escompter une amélioration prochaine de cette situation compte tenu de la progression constante de la population pénitentiaire.

C'est pourquoi votre Commission souhaite que la politique de création d'emplois de personnels socio-éducatifs soit poursuivie et amplifiée afin de rapprocher de 70 le nombre des détenus et probationnaires susceptibles d'être pris en charge par un agent. La faiblesse des effectifs en personnel d'éducation et de probation des services extérieurs de l'administration pénitentiaire prive, en effet, d'une grande part de leur efficacité les actions menées par les personnels concernés pour favoriser la réinsertion sociale des condamnés.

b) *Des conditions de travail et de vie difficiles.*

Le projet de budget pour 1985 prévoit la poursuite de l'action menée par l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions de travail et de logement des personnels, notamment grâce à une augmentation sensible des frais de déplacement, c'est-à-dire des frais de déménagement (+ 17,58 %) et à une augmentation de 0.15 million de francs (+ 10 %) des crédits destinés aux loyers.

Les crédits de location de logements ont, en effet, augmenté de 124 % depuis 1981 et 20 millions de francs ont été utilisés ces deux dernières années pour acquérir et rénover des logements de fonction et des locaux à usage collectif. Des appartements et studios pour célibataires ont été construits et 357 logements sont en cours de construction à Fleury-Mérogis et à Fresnes (deux foyers de célibataires à Fresnes - 150 chambres - et à Fleury-Mérogis - 60 chambres - et un lotissement de 147 logements à Fresnes). Notons également que deux conventions ont été passées avec la Régie immobilière de la ville de Paris qui a réservé 11 logements locatifs à proximité de la maison d'arrêt de la Santé et 10 logements dans le 13^e arrondissement.

La politique visant à l'amélioration des conditions de logement des personnels, notamment par l'acquisition de loge-

ments situés en dehors de la détention, doit être poursuivie malgré les difficultés auxquelles elle se heurte. En effet, les chefs d'établissements et leurs adjoints doivent pouvoir être alertés à tout moment en dehors de leur service et notamment la nuit pour parer aux incidents, ce qui nécessite un logement à proximité immédiate de leur lieu de travail. Or, les logements répondant à ces critères sont le plus souvent difficiles à trouver en centre ville à proximité des établissements. C'est pourquoi il n'est pas possible d'établir un programme prévisionnel d'acquisitions ou de locations, chaque opération devant être traitée ponctuellement.

Quant aux conditions de travail, il est incontestable que l'augmentation du nombre des personnes incarcérées a entraîné une nette dégradation du climat régnant dans les prisons. Un mouvement revendicatif portant sur ce point se déroule aujourd'hui même.

A cet égard, on doit constater une absence regrettable de statistiques sur le taux d'absentéisme résultant de maladies des personnels, car ce taux est révélateur de la situation d'une profession et des conditions plus ou moins satisfaisantes du cadre de travail. Les seules informations disponibles concernent, en effet, les congés de longue maladie et de longue durée, lesquels augmentent légèrement par rapport à 1983, passant respectivement de 115 à 139 et de 29 à 41 au cours des sept premiers mois de 1984.

Les accidents du travail résultant d'une agression sont, par contre, en augmentation très nette. Ils s'élèvent à 114 au 1^{er} octobre 1984, alors qu'ils n'ont été que de 36 et 13 pour les sept premiers mois des années 1983 et 1982.

Dès lors, plus soucieux de se prémunir contre les incidents éventuels qu'engendre l'atmosphère tendue qui est inévitablement celle des établissements surencombrés, les surveillants peuvent moins se consacrer à leur mission de surveillance et de contacts humains. Or, on ne dira jamais assez combien ce rôle de contact humain avec les détenus est essentiel pour préparer la réinsertion sociale de ces derniers à la sortie de prison.;

Votre Commission tient ici à rendre hommage au dévouement de l'ensemble du personnel pénitentiaire dont les tâches contraignantes et délicates sont trop souvent ignorées. Il convient de rappeler également que les surveillants qui ne peuvent être armés pour des raisons aisément compréhensibles sont exposés à des risques qu'ils ont toujours assumés avec dignité. C'est pourquoi elle souhaite que soit poursuivi l'effort actuellement consenti pour assurer le maintien de l'ordre dans les prisons. Mais elle n'en demeure pas moins consciente du fait que la sécurité ne peut se limiter à l'installation de dispositifs spéciaux, fussent-ils les plus sophistiqués. Les mesures susceptibles de

faciliter la vie en détention sont aussi très importantes. La sécurité est également conditionnée par une formation adéquate du personnel et une bonne connaissance de la population qu'il a en charge. C'est le surpeuplement pénitentiaire qui est, aujourd'hui, la cause majeure de l'insécurité dans les prisons et votre Rapporteur tient à attirer l'attention du Sénat sur les troubles qui risquent de surgir s'il n'est pas mis fin rapidement au surencombrement des prisons.

c) Les efforts accomplis pour développer la formation.

La qualité de la formation des agents de l'administration pénitentiaire, compte tenu des tâches qui leur incombent, doit être une préoccupation constante des pouvoirs publics. A cet égard, il faut reconnaître que de nombreux efforts ont été accomplis ces dernières années.

- Le recrutement et la formation initiale.

L'administration pénitentiaire a poursuivi, en 1984, sa politique visant à améliorer les conditions de recrutement et de formation du personnel notamment grâce à une très grande publicité donnée aux concours et à une ouverture accrue de la formation sur l'extérieur.

L'analyse des résultats des derniers concours fait apparaître une élévation du niveau des candidats - du traditionnel C.E.P. jusqu'à l'actuel brevet des collèges - aux concours de surveillance, qui sont en outre souvent déjà insérés depuis quelques années dans la vie active lorsqu'ils se présentent.

S'agissant du personnel administratif, les candidats sont, comme dans les autres administrations, le plus souvent surdiplômés par rapport au niveau exigé. En ce qui concerne le personnel éducatif, on avait constaté depuis quelques années un abaissement sensible du niveau des candidats. Toutefois, le concours organisé en 1984 a été marqué par une élévation substantielle de ce niveau.

En revanche, la difficulté à recruter du personnel technique reste très préoccupante, les candidatures étant peu nombreuses et le niveau des candidats encore insuffisant. La solution à ce problème passe par des modifications statutaires qui rendraient plus attractives les carrières offertes et faciliteraient le passage entre les différents corps du personnel pénitentiaire. L'établissement de passerelles entre le personnel de surveillance et le personnel technique, notamment, est éminemment souhaitable. Une réflexion est actuellement menée en ce sens et un projet de mise en place d'une préparation commune aux différents concours techniques est également à l'étude.

Enfin, le recrutement du personnel de direction ne paraît plus poser de problème, le niveau des concours étant très satisfaisant.

Un groupe de travail étudie, depuis novembre 1983, les possibilités d'évolution de la formation des élèves surveillants. D'ores et déjà une sensible amélioration du contenu de l'enseignement a été facilitée par la prolongation de la scolarité à l'école, qui passe de 8 à 9 semaines, et par la conception nouvelle du stage initial de 9 semaines en établissement. Certaines matières jusqu'alors traitées à l'école sont enseignées par le gradé-formateur du lieu du stage. Ce gain de temps a permis d'approfondir certains enseignements et d'en introduire de nouveaux, orientés vers une meilleure connaissance du phénomène social de la délinquance et une meilleure approche de la « dimension relationnelle » du métier de surveillant.

Une ouverture plus grande vers le monde extérieur et vers tous les partenaires de l'équipe pénitentiaire est également recherchée. Ainsi se multiplient, à l'école, les contacts et les rencontres avec le personnel éducatif.

En tout état de cause, il semble nécessaire de porter à six mois la durée de la scolarité des élèves surveillants. Cet allongement constituerait un argument de poids en vue de l'obtention de la parité avec les personnels de police tant souhaitée par les intéressés.

Si ce but ne peut être atteint en raison de la capacité limitée d'hébergement de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (E.N.A.P.), il conviendrait de mettre en œuvre le plus rapidement possible le projet de création d'une seconde école.

S'agissant des personnels éducatifs, un groupe de travail sur la formation des éducateurs a remis ses conclusions en juillet 1984.

Sans préjudice des aménagements plus importants qui pourront être apportés à la formation initiale en fonction des conclusions de ce groupe de travail, une nouvelle organisation des deux années de scolarité a été expérimentée, la première étant consacrée à la découverte de l'institution judiciaire et pénitentiaire, la seconde étant plus directement orientée vers l'apprentissage des méthodes d'intervention professionnelle.

En raison de l'impact que peut avoir sur le délinquant l'action des éducateurs pénitentiaires, la formation de ces derniers revêt, en effet, une importance particulière.

La durée de la scolarité des sous-directeurs de l'administration pénitentiaire est également de deux ans. Fonctionnaires d'autorité, de relation et de gestion, ceux-ci bénéficient au cours de leur scolarité de toutes les avancées des sciences humaines et

de la gestion administrative. Cette année a vu se développer les rencontres et échanges avec les écoles (magistrature, police, gendarmerie, santé publique) et les centres de formation professionnelle du Barreau.

Les personnels administratif et technique reçoivent actuellement une formation d'environ quatre mois. Il conviendrait d'allonger la durée de cette formation qui paraît actuellement insuffisante compte tenu de la responsabilité qui est attachée aux fonctions exercées par les intéressés (notamment gestion économique et financière des établissements) et d'accorder une plus large place aux techniques informatiques dont l'utilisation est indispensable à la gestion moderne des établissements pénitentiaires.

- La formation continue.

La formation continue des personnels, impérative nécessité pour une administration moderne, subit dans l'administration pénitentiaire, plus encore que la formation initiale, les effets contraignants des difficultés budgétaires et reste très insuffisante.

Le projet de loi de finances pour 1985 permettra une certaine amélioration de la situation puisqu'un crédit nouveau de 0,75 million de francs est prévu pour la formation (dont 0,5 million à titre de frais de déplacement), soit une multiplication par 2,38 depuis 1981.

Cette formation est dispensée à un double niveau : au niveau central et au plan régional.

Au niveau central, l'E.N.A.P. a mis l'accent, en 1984, sur la participation aux expériences de formations interministérielles et sur la formation des chefs de maisons d'arrêt. Par ailleurs, des actions de formation continue ont été menées à la maison centrale de Saint-Maur sur le thème de « l'univers carcéral ». C'est ainsi que soixante membres du personnel de cet établissement ont pu réfléchir sur le phénomène de l'incarcération et son influence sur le comportement des individus avec pour objectif d'identifier et d'améliorer les relations entre les personnes.

Au plan régional, au sein des groupements d'établissements pénitentiaires (G.R.E.T.A.P.), l'accent est mis sur l'organisation de stages intercatégoriels qui font, en outre, appel à des intervenants extérieurs (services de police, gendarmerie, universités).

Il conviendra de renforcer les structures des G.R.E.T.A.P. et de créer un véritable service de formation au sein de chacun des grands établissements pénitentiaires.

d) *L'amélioration souhaitable du régime statutaire.*

• **Les mesures catégorielles récentes.**

Indépendamment des ajustements à caractère automatique (provision pour hausses des rémunérations et des taux de vacation), le projet de budget prévoit une amélioration du régime indemnitaire qui aura pour effet :

- de revaloriser de 31,5 % l'indemnité versée au personnel culturel, qui n'avait pas été revalorisée depuis le 1^{er} janvier 1982 ;
- de revaloriser au taux de 9,7 % les indemnités de surveillance de nuit, de sujétions particulières du personnel administratif, de responsabilité en détention, et la prime de risque aux infirmiers en fonction à l'administration pénitentiaire.

Ces mesures sont appréciables. Cependant, il conviendrait que les prochains budgets prennent en compte les revendications des personnels concernés qui n'ont pu être encore satisfaites.

• **Les revendications non satisfaites.**

Si l'effectif des personnels pénitentiaires a été augmenté dans le budget de 1985, en revanche ces derniers ne bénéficient, dans ce budget, d'aucune amélioration statutaire.

Les problèmes statutaires ont fait l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations professionnelles dans le cadre de groupes de travail constitués au sein du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. Sur la base des éléments ainsi recueillis, la Chancellerie a engagé avec les services du ministère du Budget et de la Direction générale de la fonction publique des négociations en vue de définir et de mettre en œuvre les aménagements statutaires qui permettront un déroulement plus harmonieux des carrières et une meilleure adéquation des statuts aux orientations nouvelles de la politique pénitentiaire. Votre Commission souhaite un aboutissement rapide de cette étude.

De même, diverses revendications des personnels mériteraient d'être satisfaites. Ainsi :

- les personnels de surveillance devraient pouvoir obtenir la parité indemnitaire complète avec les personnels de police active, par l'intégration de l'indemnité de sujétion spéciale dans le traitement soumis à retenues pour pension, ainsi que par la bonification dite du « cinquième » accordée en 1957 aux policiers pour le calcul de leurs droits à retraite ;
- les personnels administratifs, qui exercent leur activité en milieu carcéral comme les surveillants, devraient pouvoir béné-

ficier d'un régime indemnitaire comparable à ces derniers. A cet effet, il conviendrait de prévoir l'intégration dans leur traitement de base de l'indemnité de sujétion spéciale qui leur est actuellement allouée et de leur octroyer la prime de risque. Les personnels techniques devraient pouvoir bénéficier du classement « en cadre actif » ;

- quant aux éducateurs, on comprend difficilement pourquoi leur statut ne leur confère pas la parité avec les éducateurs de l'éducation surveillée qui, classés en « cadre actif », sont en mesure de prendre leur retraite dès l'âge de 55 ans.

2° Les établissements pénitentiaires.

Il y a dans ce domaine trois points noirs :

- la vétusté des établissements : plus des trois quarts méritent d'être rénovés voire détruits et remplacés ;

- la surpopulation des établissements : 42.759 détenus au 1^{er} novembre 1984 pour la seule métropole, dont plus de 50 % de prévenus ;

- un taux d'encombrement de certains établissements véritablement préoccupant, en particulier dans les régions parisienne et méditerranéenne.

a) *Le surpeuplement carcéral.*

En dépit des mesures prises pour limiter les recours à la détention et malgré l'effort entrepris dans le domaine des constructions pénitentiaires, effort qui a permis l'aménagement de 2.714 places depuis 1981, les prisons sont actuellement surpeuplées.

Pour une capacité théorique d'accueil d'environ 32.000 places, le nombre des détenus s'élève au 1^{er} novembre 1984 à 42.759 détenus, dont 21.735 personnes en détention provisoire, soit un taux d'occupation moyen d'environ 133 %.

En termes de flux, on peut noter que 86.362 personnes ont été écrouées en 1983 en France métropolitaine (dont 72,4 % de prévenus faisant l'objet d'une information, 13,2 % de condamnés à une peine correctionnelle, 11,6 % de comparution immédiate, 2,2 % de dettiers) tandis que 82.307 sorties ont été observées (53,7 % en fin de peine, 31,8 % par mise en liberté, 5,9 % par libération conditionnelle...).

Cette situation devient extrêmement préoccupante, voire critique. De l'avis général, c'est un « miracle » qu'il n'y ait pas plus d'incidents actuellement.

Au 1^{er} juillet 1984, l'administration pénitentiaire disposait de 140 maisons d'arrêt, dont 4 outre-mer et de 39 établissements pour peines, dont 3 outre-mer. L'ouverture des centres pénitentiaires de Moulins-Yseure et Draguignan permettra certes d'accroître d'environ 700 places la capacité globale des établissements pénitentiaires, mais celle-ci demeure très insuffisante, puisque la différence entre la capacité d'accueil des prisons et le nombre des détenus est d'environ 10.000 places. La capacité d'accueil de l'ensemble des établissements pénitentiaires était, en effet, à la même date, de 30.518 places pour les hommes et de 1.423 places pour les femmes alors que la population pénale masculine se chiffrait à 40.376 détenus tandis que les femmes n'étaient que 1.485.

La population féminine demeure en conséquence très minoritaire (3,56 %) au sein de l'ensemble des personnes détenues. Si l'on exclut le cas de la maison d'arrêt des femmes de Fleury-Mérogis, qui connaît depuis plusieurs années un suremboulement chronique extrêmement préoccupant, il y a suffisamment de places pour les femmes détenues dans les établissements qui leur sont destinés (centre pénitentiaire de Rennes et quartiers des maisons d'arrêt).

ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES

Maisons d'arrêt	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation en pourcentage
D.R. Bordeaux	103	81	79
D.R. Dijon	62	78	126
D.R. Lille	122	152	125
D.R. Lyon	85	113	134
D.R. Marseille	108	131	121
D.R. Paris	269	467	174
D.R. Rennes	98	61	62
D.R. Strasbourg	94	81	86
D.R. Toulouse	69	68	98,5
Total métropole	1.010	1.232	122
D.O.M.	45	45	102,2
Total	1.055	1.278	121

AUTRES ÉTABLISSEMENTS POUR FEMMES

	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation en pourcentage
<i>Centre pénitentiaire de Rennes.</i>			
Quartier centre de détention	337	187	55
<i>Etablissements sanitaires.</i>			
Hôpital central des prisons de Fresnes	31	20	64,5
Total	368	207	»

En revanche, la situation reste préoccupante voire critique dans les établissements pour hommes et spécialement dans les maisons d'arrêt. Les tableaux ci-après retracent les taux d'occupation des différents établissements classés par catégorie.

**TABLEAU COMPARATIF DU TAUX D'OCCUPATION
DES ÉTABLISSEMENTS POUR HOMMES**

Types d'établissements	Capacité d'affectation au 1 ^{er} juillet 1984	Effectif	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1983 en pourcentage
Maison d'arrêt	22.861	32.531	142	138
Maisons centrales	2.204	2.117	96	91
Centres de détention	3.699	3.479	94	95
Etablissements sanitaires spécialisés	838	837	100	94
Etablissements des D.O.M.	916	1.412	159	137
Total	30.518	40.376	132	»

**TABLEAU COMPARATIF DES TAUX D'OCCUPATION
DES MAISONS D'ARRÊT PAR DIRECTION RÉGIONALE
(France métropolitaine.)**

Direction régionale	Capacité d'affectation au 1 ^{er} juillet 1984	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984 en pourcentage	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1983 en pourcentage
Bordeaux	1.447	1.626	112	130
Dijon	1.547	1.788	115,5	78
Lille	3.073	3.972	129	128
Lyon	1.767	2.982	169	151
Marseille	2.466	3.833	155	182
Paris	7.435	11.749	158	157
Rennes	2.297	2.419	105	99
Strasbourg	1.639	2.264	138	125
Toulouse	1.190	1.898	159	165
Total	22.861	32.531	142	138

MAISONS CENTRALES

Chiffres au 1^{er} juillet 1984.

Maisons centrales	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984 en pourcentage
<i>Longues peines :</i>			
Châteauroux - Saint-Maur	400	393	98,2
Clairvaux	242	237	97,9
Ensisheim	250	244	97,6
Nîmes	218	211	96,7
<i>Moyennes peines :</i>			
Poissy	356	383	107,5
Saint-Martin-de-Ré	520	448	86,1
Haguenau	198	190	95,9
<i>Maison centrale à effectif limité (M.C.E.L.) :</i>			
Tulle (1)	20	11	55
Total	2.204	2.117	96

(1) Tulle : le quartier maison centrale a été fermé à compter du 15 juin 1984. Il restait 11 détenus qui ont été transférés.

CENTRES DE DÉTENTION HOMMES

Chiffres au 1^{er} juillet 1984.

Centres de détention	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984 en pourcentage
<i>Longues peines :</i>			
Caen	390	390	100
Muret	615	602	97,8
<i>Moyennes peines :</i>			
Clairvaux (petit cloître)	113	116	102,6
Eysses	290	292	100
Mauzac	213	208	97,6
Melun	287	285	99,3
Mulhouse	220	203	92,2
Toul	340	342	100,5
<i>Centres de jeunes détenus :</i>			
Loos	257	264	102,7
Oermingen	165	102	61,8
Ecrouves	232	230	99,1
<i>Centres ouverts :</i>			
Casabianda	219	169	77,1
Fontevraud	38	39	102,6
<i>Centres d'exécution de très courtes peines (C.E.T.P.):</i>			
Saint-Sulpice-la-Pointe	45	42	93,3
<i>Centres pénitentiaires :</i>			
Lorient	83	41	49,3
Nantes	192	154	80,2
Total	3.699	3.479	94

ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES SPÉCIALISÉS

(Hommes.)

Etablissement	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984 en pourcentage
Centre d'observation de Château-Thierry ...	102	96	94
Centre sanitaire de Liencourt	355	317	89
Centre de réadaptation de Haguenau	85	68	80
Hôpital central des prisons de Fresnes	250	290	116
Prison-hôpital des Baumettes	46	66	143
Total	838	837	100

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(Hommes.)

	Capacité	Effectif au 1 ^{er} juillet 1984	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 1984 en pourcentage
Martinique	167	248	149
Cayenne	65	111	171
Guadeloupe	253	387	153
Réunion	431	666	155
Total	916	1.412	154

• Comme on le voit, le surpeuplement des maisons d'arrêt pour hommes, déjà constaté en 1983, n'est allé qu'en s'accroissant, continuant à toucher les grandes métropoles où la délinquance est plus active (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice). Notons également que les condamnés affectés dans les établissements pour peines demeurent nombreux dans les maisons d'arrêt, dans l'attente de transfèrement. Ainsi, au 1^{er} août 1984, 755 détenus attendaient en maison d'arrêt leur transfèrement en centre de détention ou en maison centrale.

Or, le maintien de très nombreux condamnés dans les maisons d'arrêt, en principe réservées aux condamnés à des courtes peines ou aux détenus à titre provisoire, crée une promiscuité préjudiciable au traitement pénitentiaire. Au lieu d'être un lieu de réadaptation, la prison, du fait de ce surpeuplement et de cette promiscuité, devient paradoxalement un lieu d'aggravation de la délinquance.

• S'agissant des établissements pour peines, où les problèmes d'encombrement sont moins préoccupants, on doit cependant

constater une augmentation sensible du taux d'occupation des maisons centrales en une année, ainsi qu'une augmentation du nombre des détenus placés dans des établissements sanitaires spécialisés.

L'ouverture du centre de Moulins (340 places) sera de nature à atténuer quelque peu le surencombrement des prisons de Clermont-Ferrand, Montluçon et Lyon, tandis que celle du centre de Draguignan (332 places) permettra d'assurer un certain désencombrement des maisons d'arrêt des régions marseillaise et lyonnaise.

Malgré l'ouverture de ces deux nouvelles prisons, il demeure que le surpeuplement actuel des prisons est extrêmement dangereux et paraît d'ailleurs être la cause principale de la tension qui règne actuellement dans un certain nombre d'établissements. Par ailleurs, outre une augmentation très nette des accidents du travail résultant d'une agression contre les membres du personnel, on constate depuis une dizaine d'années une recrudescence du nombre des suicides dans les prisons. Il y a eu 41 suicides en 1981, 54 en 1982, 57 en 1983 et 33 pour les sept premiers mois de 1984. Ces conduites suicidaires touchent tout particulièrement la population des prévenus dans une proportion des deux tiers environ.

A côté du nécessaire accroissement de la capacité d'accueil des établissements, il convient dès lors d'accorder une priorité à l'amélioration du fonctionnement et de l'entretien courant des prisons. A cet égard, on doit se féliciter de l'augmentation de 14 % en 1985 des crédits de fonctionnement des établissements pénitentiaires (hors crédits réservés à l'entretien des détenus) ainsi que de la dotation nouvelle de 3,5 millions de francs destinée au renouvellement des matériels et du mobilier de détention dans les établissements les plus vétustes.

Toutefois, une gestion rationnelle de ces crédits exigerait un *effort de déconcentration* afin que les initiatives soient prises au niveau local. L'administration pénitentiaire est, en effet, trop centralisée et manque de souplesse. C'est ainsi qu'il serait nécessaire de déconcentrer davantage encore l'organisation de la détention, ainsi que la formation et les mouvements de personnel. Dans ce but, il conviendrait de s'interroger sur les structures locales de l'administration pénitentiaire et sur la remise en cause éventuelle du découpage des neuf régions pénitentiaires.

b) *Le programme d'urgence de rénovation et de construction des prisons.*

On doit se féliciter de ce que le projet de loi de finances pour 1985 marque un coup d'arrêt à l'érosion du budget d'équipement du secteur pénitentiaire.

En effet, les autorisations de programme du titre V sont en augmentation de 16,42 % par rapport à 1984, passant de 320,94 millions de francs à 373,34 millions de francs, alors que la dotation initiale de 1984 avait été inférieure de 10 % à celle de 1983. L'augmentation des crédits de paiement du titre V est également tout à fait considérable en 1985 puisque la dotation passe de 200 millions de francs à 396,82 millions de francs, soit une croissance de 98,41 %.

Le surencombrement des établissements pénitentiaires, notamment des maisons d'arrêt, dû à l'accroissement rapide de la population des prévenus et des courtes peines depuis 1982, a conduit l'administration à déterminer des options prioritaires et à mettre au point en 1984 *un programme triennal d'urgence* (1985-1987) mettant l'accent sur la rénovation des grandes maisons d'arrêt (Lyon, Marseille, La Santé et Fresnes) et sur la création d'établissements neufs dans des régions particulièrement sensibles à la surpopulation. Cet effort d'équipement devrait permettre l'aménagement de 3.600 places dont un tiers en rénovation.

S'agissant des constructions neuves, il est envisagé, dans le cadre de ce plan :

- la réalisation de deux maisons d'arrêt en région parisienne (Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis), des centres pénitentiaires de Bastia et d'Aix-en-Provence, des maisons d'arrêt de Montpellier et Brest, de deux établissements pour peines aux Antilles (Centre de détention de Baie-Mahaut et centre pénitentiaire de Ducos) ;

- la rénovation entière du centre de détention de Riom et de la maison d'arrêt de Nantes ;

- la reconstruction du centre de détention de Mauzac.

A cela, il convient d'ajouter les opérations en cours : centre pénitentiaire de Perpignan, maison d'arrêt de Strasbourg et maison centrale de la Plaine-des-Galets à la Réunion dont les travaux devraient débiter en 1985. En ce qui concerne la maison d'arrêt d'Epinal, le concours d'architecture a été lancé en 1984.

Programme d'urgence d'équipement pénitentiaire (triennal) :

1° *Constructions nouvelles* (ces opérations ne sont pas classées par ordre prioritaire).

- Centre pénitentiaire : Bastia (220 places);
- Maison d'arrêt : Luynes (400 places);
- Maison d'arrêt : Nîmes (extension 150 places);
- Maison d'arrêt : Nanterre (200 places);
- Centre pénitentiaire : Osny-Pontoise (480 places);
- Centre pénitentiaire : Le Vaudreuil (400 places);
- Maison d'arrêt : Seine-Saint-Denis (600 places);
- Maison d'arrêt : Montpellier (400 places);
- Centre de convalescence : hôpital Fresnes (200 lits);
- Centre de détention : Mauzac (250 places);
- Maison d'arrêt : Brest (200 places);
- Centre de détention : Baie-Mahaut (200 places);
- Centre pénitentiaire : Ducos (Martinique) (CD 200 places, MA 200 places).

2° *Rénovations.*

- Centre de détention : Riom (150 places);
- Maison d'arrêt : Lyon (80 places);
- Maison d'arrêt : Les Baumettes;
- Maison d'arrêt : Fresnes (cuisines);
- Maison d'arrêt : Troyes;
- Maison d'arrêt : Compiègne;
- Maison d'arrêt : Beauvais;
- Maison d'arrêt : Sarreguemines;
- Maison d'arrêt : Dieppe;
- Maison d'arrêt : Dunkerque;
- Maison d'arrêt : Roanne;
- Maison d'arrêt : Trévoux.

Le budget d'équipement pour 1985 marque la première étape de ce programme avec notamment le début des travaux de construction de cinq nouveaux établissements d'une capacité totale de 1.660 places. (Perpignan, Strasbourg, Lannemezan, La Plaine des Galets à la Réunion et Epinal.)

Cet effort viendra ainsi prolonger les 602 places de détention nouvelles obtenues en 1984 avec la mise en service des deux centres pénitentiaires de Draguignan et de Moulins-Yzeure. En 1985, la création de 346 postes budgétaires permettra de mettre en service plus de 1.000 places nouvelles créées par rénovation dans six maisons d'arrêt (Douai, Bourg-en-Bresse, Versailles, Dijon, Toulouse, Nancy) et dans six établissements pour peine (Toul, Loos, Metz, Fresnes et C.S.L. de Gagny et d'Haubourdin).

Les perspectives sont donc fort positives. Mais pour qu'un tel plan devienne effectif, elle souhaite qu'il échappe à toute nouvelle mesure de régulation budgétaire. Le tableau suivant souligne, en effet, les conséquences particulièrement négatives que ces dispositions peuvent engendrer. Il en ressort que le budget d'équipement du secteur pénitentiaire a connu au cours des

années 1982, 1983 et 1984 une relative stagnation, les annulations de crédits (en autorisations de programme) ayant été de 25 % en 1983 et de 12 % en 1984.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME DEPUIS 1981

Années	Crédits ouverts avant régulation budgétaire (millions de francs)	Crédits disponibles après régulation budgétaire (millions de francs)
1981	279,100	280,436
1982	341,300	259,163
1983	356,600	268,910
1984	320,940	280,710
1985	373,346	»

Votre Commission regrette également que de nombreux obstacles à l'acquisition des terrains nécessaires à la construction des établissements neufs retardent souvent leur réalisation. Soit le terrain est incompatible de par sa nature, sa configuration ou son environnement, à l'implantation envisagée, soit les réticences de la population ou des municipalités rendent difficile le projet concerné.

C'est pourquoi elle tient à attirer l'attention du Sénat sur le fait qu'on ne saurait dénoncer la surcharge des prisons sans dégager en même temps les moyens nécessaires pour la réduire.

La construction de nouveaux établissements ne doit pas faire renoncer pour autant à la poursuite du programme de rénovation et de réhabilitation des établissements pénitentiaires engagé ces dernières années. En effet, l'état de certaines de nos prisons n'est pas digne de notre pays. En particulier, il est indispensable que chaque établissement soit doté d'équipements sanitaires décentes et d'installations de chauffage.

L'ordonnance criminelle de 1670 prescrivait déjà que les prisons devaient être « saines et disposées en sorte que la santé des prisonniers n'en puisse être incommodée ».

Pour redresser cette situation, la politique de rénovation et de réhabilitation des établissements existants sera poursuivie. En 1983, 97 millions de francs ont été affectés au financement des travaux de rénovation, ce qui a permis de débiter les opérations de restructuration d'Angoulême, Metz, Arras et d'achever, au cours de 1984, la rénovation de la maison d'arrêt de Bourg-en-Bresse.

En 1984, 110 millions de francs seront utilisés pour la sauvegarde du patrimoine, ce qui permettra notamment de commencer les travaux de rénovation de la maison d'arrêt de Nantes.

En 1985, le programme d'équipement de réhabilitation s'élève à 90 millions de francs et devrait permettre notamment de lancer des études pour l'extension de la maison d'arrêt de Nîmes et celles de la rénovation du centre de détention de Riom.

Votre Commission souhaite que cette politique de réhabilitation soit accentuée.

Compte tenu des perspectives quant au nombre des détenus (45.000 détenus) et si l'on ajoute le fait qu'une quarantaine d'établissements devraient être rasés pour leur vétusté, votre Commission estime particulièrement souhaitable d'avoir pour objectif une capacité d'accueil des établissements d'un peu plus de 40.000 places au lieu de 32.000 actuellement, c'est-à-dire qu'il conviendrait, à terme, d'ouvrir environ 10.000 places supplémentaires.

Au coût unitaire de 400.000 francs, c'est une somme de plus de 4 milliards de francs qu'il faudrait dégager, pour le seul investissement.

C'est là une donnée qu'il conviendrait d'intégrer dans tout débat sur la sécurité.

c) La spécialisation des établissements.

Spécialisés à l'excès, les établissements pénitentiaires comporteraient le risque d'entraîner une dispersion des condamnés affectés dans des prisons trop éloignées du lieu de résidence familiale. Or, l'un des principes de la politique pénitentiaire actuelle est de garantir au détenu le maintien des liens avec l'extérieur, et en particulier avec sa famille.

Mais il ne faut pas pour autant renoncer à toute spécialisation. Notamment, votre Rapporteur estime nécessaire d'accroître le nombre des établissements où un régime particulièrement souple permet une transition entre le milieu fermé et la vie extérieure. Il considère même qu'il serait opportun de créer de nouveaux établissements ouverts comparables à celui qui existe en Corse, à Casabianda. Mais surtout, il lui paraît indispensable d'utiliser voire de multiplier les centres de semi-liberté.

Il convient également d'approfondir la réforme des procédures d'orientation afin de mieux tenir compte de la personnalité et des capacités professionnelles des détenus lors de leur affectation.

Votre Commission enregistre avec satisfaction l'intention de la Chancellerie d'accroître les attributions des directions régionales auxquelles est confiée l'affectation des détenus dans les

centres régionaux. C'est ainsi que pour celle de Marseille, l'année 1985 sera marquée par l'ouverture du quartier du centre de détention régional du centre pénitentiaire de Draguignan.

Elle note également que la Chancellerie étudie la possibilité de restreindre l'obligation pour les établissements pénitentiaires d'établir une notice d'orientation aux seuls détenus dont le reliquat de peine est supérieur ou égal à deux ans d'emprisonnement au jour où la condamnation devient définitive.

Par ailleurs, une réflexion est engagée afin d'instaurer une collaboration plus étroite entre les différents services de la direction de l'administration pénitentiaire susceptibles d'apporter des informations pour l'orientation des détenus (Bureau du travail et de la formation professionnelle, services sociaux).

Pour l'instant, les détenus continueront cependant, au-delà d'un reliquat de peine d'emprisonnement égal ou supérieur à un an, d'être affectés par les services de l'administration centrale sur notices d'orientation élaborées dans les maisons d'arrêt et après passage au Centre national d'orientation (C.N.O.) des prisons de Fresnes pour les condamnés à des plus longues peines.

Entre le 1^{er} janvier et le 15 octobre 1984, 4.909 notices d'orientation ont été enregistrées et 465 détenus affectés au C.N.O. des prisons de Fresnes.

*

* *

Quelle que soit la priorité budgétaire dont bénéficieront les prisons en 1985, l'effort sera insuffisant. Malheureusement, la construction des nouveaux établissements ne permettra pas de réduire le déficit en places dans les établissements pénitentiaires. Cela est d'autant plus regrettable que l'actuel surencombrement des établissements crée une promiscuité souvent intolérable, qui nuit à la réhabilitation des condamnés et suscite des craintes sérieuses en ce qui concerne la sécurité.

La Chancellerie dépense 151,33 francs nets par jour pour chaque détenu. En Suède, c'est quatre fois plus. Pour que les conditions d'incarcération redeviennent rapidement décentes, il faudrait réduire le nombre des détenus, c'est-à-dire remettre en liberté les condamnés à de courtes peines. Le Gouvernement britannique ne vient-il pas d'ouvrir les portes des établissements pénitentiaires à deux mille petits délinquants ?

Il n'empêche que le Gouvernement doit éviter, à tout prix, la conjonction d'une grève des surveillants et d'un mouvement de protestation des détenus. Le « cocktail » serait explosif. Le souvenir des mutineries de 1974 hante encore les esprits !

3° Les orientations de la politique criminelle.

La priorité donnée à la construction de prisons ne confère pas un aspect particulièrement plaisant au budget de cette année, malgré le caractère indispensable d'un programme d'équipement pénitentiaire susceptible de remédier quelque peu à la situation actuellement critique de surencombrement des établissements.

Quoi qu'il en soit, l'accent mis sur les équipements ne doit pas faire négliger les orientations plus « qualitatives » de la politique criminelle qui supposent une réflexion sur les avantages et les inconvénients de la détention en vue de l'amendement et de la réinsertion sociale des condamnés.

a) *Développer les alternatives à la détention.*

1. *Les alternatives à la détention provisoire.*

• **La proportion excessive des détenus à titre provisoire.**

La commission des Lois déplore le taux encore élevé des détentions provisoires. Malgré la circulaire du 21 octobre 1981 recommandant notamment au parquet de se dispenser de la requérir pour des infractions de faible gravité et d'interpréter, conformément aux principes généraux du droit pénal, de la manière la plus restrictive, les critères de nature à justifier une détention provisoire, énoncés à l'article 144 du Code de procédure pénale, et la réforme intervenue en 1984 pour diminuer le nombre de ces détentions, le taux des prévenus atteignait encore 52,1 % au 1^{er} juillet 1984.

La part des détenus provisoires a d'ailleurs tendance à s'accroître rapidement passant de 37,50 % de la population pénale globale en 1970, à 42,39 % en 1979, 43,89 % en 1981, 49,94 % en 1982, 51 % en 1983 pour atteindre 52 % au 1^{er} janvier 1984.

Il en est de même de l'évolution du nombre des détenus provisoires : de 10.849 au premier janvier 1970, ce nombre est passé à 13.859 en 1979, 15.184 en 1980, 16.550 en 1981, 14.661 en 1982, 19.914 en 1983 et 21.735 au 1^{er} novembre 1984 pour la France métropolitaine sur un total, à cette dernière date, de 42.759 personnes incarcérées.

Certes, ces chiffres sont à nuancer car ils regroupent des données aussi différentes que les détentions provisoires ordonnées

dans le cadre d'une instruction préparatoire, celles ordonnées dans le cadre d'une procédure d'urgence, ou bien encore les mandats de dépôts délivrés par les juridictions de jugement ou maintenus, par ces mêmes juridictions, après condamnation frappée d'appel ou de pourvoi en cassation.

Mais toujours est-il qu'il s'agit là d'une véritable entorse au principe selon lequel la liberté est la règle et la détention l'exception.

• **La nécessité de réduire sensiblement le nombre des détenus à titre provisoire.**

Dans ces conditions, votre Commission ne peut que formuler le souhait, qu'elle a déjà plusieurs fois exprimé, de voir se développer les mesures prononcées à titre présentiel, en particulier les enquêtes rapides et le contrôle judiciaire socio-éducatif.

Cette dernière institution, en effet, n'a pas connu tout l'essor que l'on pouvait espérer.

Compte tenu de l'intérêt du contrôle judiciaire, du point de vue des objectifs de la politique pénale, on doit se féliciter de l'augmentation continue de la ligne budgétaire (chap. 46-11) destinée à subventionner les associations chargées de mettre en œuvre le caractère socio-éducatif du contrôle judiciaire en application de la circulaire du 4 août 1982 (0,2 million en 1982, 2,2 millions en 1983, 3,9 millions en 1984). Ce financement a, en effet, permis d'accroître considérablement le nombre des associations subventionnées puisqu'il est passé de 5 en 1982 à 46 en 1984. Certaines de ces associations bénéficient également de cofinancement de la part des collectivités locales.

Cet accroissement a aussi eu pour conséquence, d'une part, une augmentation du nombre des mesures de contrôle judiciaire prononcées (27.300 placements en 1983 contre 23.621 en 1982, soit une augmentation de 18 %), d'autre part, une modification de la nature d'une partie d'entre elles pour lesquelles il s'est agi d'un contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif à la place d'un contrôle judiciaire strictement administratif et policier. Ces contrôles judiciaires à caractère socio-éducatif sont mis en œuvre par des éducateurs salariés des associations, sous le contrôle des magistrats qui ont ordonné les mesures.

Des études en cours devraient permettre d'apprécier précisément l'impact du contrôle judiciaire sur le nombre des mises en détention ainsi que l'efficacité du travail de réinsertion ainsi entrepris.

Par ailleurs, 1984 a été une année charnière en ce sens qu'elle a vu se mettre en place, par le biais des associations, un plan d'équipement des juridictions les plus importantes. C'est ainsi que

parmi les 29 tribunaux de grande instance de plus de quatre chambres, 22 ont à leur disposition une association de contrôle judiciaire bénéficiant des subventions de la Chancellerie.

Votre Commission tient toutefois à souligner que cet effort d'équipement ne pourra avoir des effets significatifs que si la dotation budgétaire qui en est le support est fortement augmentée. Bien qu'elle augmente de 43 % par rapport à 1984 (+ 1,75 millions de francs), cette dotation qui s'élèvera en 1985 à 5,7 millions de francs semble, en effet, insuffisante pour assurer un réel développement du contrôle judiciaire.

2. Les alternatives à la détention à titre de condamnation définitive

L'influence néfaste du milieu pénitentiaire pour le délinquant primaire qui a commis une infraction de faible gravité ainsi que la réticence des juridictions à recourir aux sanctions prévues par la loi du 11 juillet 1975 ont conduit le législateur (loi du 10 juin 1983) à mettre à la disposition du juge pénal de nouvelles peines de substitution aux courtes peines d'emprisonnement. Ces substituts sont les suivants :

- le travail d'intérêt général ;
- l'immobilisation temporaire du véhicule ;
- le jour-amende.

Leur mise à exécution ayant exigé une organisation assez complexe, ces nouvelles peines de substitution ne sont applicables que depuis le 1er janvier 1984. Le travail d'intérêt général n'a, en effet, pu être mis en oeuvre qu'avec la collaboration d'organismes acceptant d'accueillir des condamnés. L'immobilisation temporaire d'un véhicule a nécessité, pour les cas où les condamnés ne disposeraient pas d'emplacement, que soient recherchées dans chaque ressort, les possibilités de garages. Pour les jours-amendes, des modes de relation spécifiques ont dû être mis en place entre les comptables du Trésor et les parquets afin que ceux-ci soient systématiquement avisés des défauts de paiement.

Cela étant, ces efforts ont abouti, selon une statistique portant uniquement sur 25 cours d'appel, au prononcé de 209 peines de jours-amende et de 92 peines d'immobilisation temporaire pour les quatre premiers mois de 1984 et de 1.200 peines de travail d'intérêt général au 31 août 1984.

Si ce dernier chiffre laisse présager un développement important de la peine de travail d'intérêt général, il n'en demeure pas

moins que cette institution nécessitera pour se développer de manière satisfaisante :

- un renforcement des services d'enquêtes rapides auprès des juridictions ;

- le développement, dans chaque ressort, des hébergements pour les personnes sans domicile fixe, afin de diversifier les catégories de prévenus pouvant être assujettis à cette peine ;

- un renforcement des moyens en personnel éducatif et de secrétariat des comités de probation qui établissent la liste des travaux et doivent suivre leur exécution ;

- enfin, un accroissement des moyens financiers destinés tant à subvenir aux besoins élémentaires d'un certain nombre de condamnés sans ressources qu'à soutenir l'effort consenti par les organismes qui participent à la mise en œuvre de cette nouvelle peine.

Sur le plan budgétaire, il est proposé de créer dix emplois (4 assistantes sociales et 6 éducateurs) et d'inscrire en mesure nouvelle une subvention de 0,5 million de francs pour la création de postes de travail par les collectivités locales et les associations.

Rappelons, sur ce point que le budget de 1984 avait prévu, à titre non reconductible, l'allocation de deux millions de francs à titre de subventions aux collectivités locales et aux associations. Cette somme était peut-être excessive du fait que seules 55 municipalités ou associations ont fait une demande de subvention pour l'année 1984. En revanche, compte tenu du développement prévisible voire souhaitable du travail d'intérêt général, le crédit de 500.000 francs inscrit au budget de 1985 apparaît insuffisant.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la peine de travail d'intérêt général a été conçue comme un substitut à l'emprisonnement et il serait dès lors particulièrement souhaitable que les juges ne prononcent pas cette peine à l'encontre de personnes qui, en tout état de cause, n'auraient pas été condamnées à l'emprisonnement. C'est pourquoi, afin de permettre à cette peine d'assumer son véritable rôle d'alternative à l'emprisonnement, il importe que l'administration pénitentiaire sensibilise davantage les magistrats des tribunaux à la mise en place du travail d'intérêt général. A cet égard, votre Commission enregistre avec satisfaction l'intention de la Chancellerie d'ouvrir éventuellement la possibilité aux juges de l'application des peines de recourir à cette modalité d'exécution de la peine afin que les contingents de postes de travail offerts par les municipalités puissent être entièrement utilisés.

b) Faciliter la réinsertion sociale des délinquants.

1. Les caractéristiques de la population pénale.

• Les détenus sont en majorité des récidivistes.

La constatation selon laquelle les détenus sont en majorité des récidivistes conduit à s'interroger sur l'efficacité réelle des peines privatives de liberté.

En effet, s'agissant du seul retour en prison, une étude, consacrée en mars 1982 aux détenus ayant purgé une peine de trois ans ou plus, libérés en 1973, a permis de relever que le pourcentage des récidivistes s'étend à près de 43 % des entrants.

L'âge joue un rôle essentiel dans la récidive, celle-ci diminuant très régulièrement avec l'augmentation de l'âge (de 54 % pour les « 25-30 ans » à 17 % pour les « 50 ans et plus »).

En outre, l'intensité de la récidive est d'autant plus forte que le passé judiciaire est plus lourd. (Entre les personnes sans condamnation antérieure et celles ayant deux condamnations antérieures ou plus, l'intensité fait plus que doubler, en passant de 29 % à 66 %) et dépend du mode d'élargissement à l'issue de la première incarcération (les condamnés ayant bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle n'ont récidivé que pour 37 % d'entre eux ; ce taux est de 55 % pour les condamnés libérés en fin de peine).

S'il n'apparaît pas toujours de relation symptomatique entre l'importance de la récidive et les caractéristiques liées à la nature et à la durée des peines effectuées, on constate cependant que le taux de récidive est pratiquement deux fois plus important pour les condamnés correctionnels que pour les condamnés criminels (58 % contre 30 %) et qu'il varie en raison inverse de la peine prononcée : de 52 % pour les condamnés à une peine de moins de cinq ans à 38 % pour les condamnés à une peine de cinq à dix ans, puis 27 % pour les condamnés à une peine de dix ans et plus.

Enfin, l'examen des « délais de récidive » montre que la concentration est particulièrement marquée dans les deux premières années suivant la libération (48 % des récidives ont lieu la première année et 72 % dans les deux premières années) et qu'en moyenne les délinquants ont récidivé un an et sept mois après leur libération.

• **Les détenus appartiennent le plus souvent aux catégories sociales défavorisées.**

S'agissant de leur situation socio-professionnelle, il ressort d'une étude effectuée pour la cohorte des personnes incarcérées au cours de l'année 1982 que, au moment de l'entrée en prison, 38 % des détenus étaient sans profession.

Ceux qui exerçaient une profession étaient pour 35 % des ouvriers, pour 5,5 % des patrons du commerce, pour 4,1 % des employés, pour 4 % des personnes inactives (étudiant, rentier, retraité, invalide), pour 3,5 % des cadres moyens, pour 3 % des personnels de service, pour 2,4 % des patrons de l'industrie, pour 1,1 % des professions libérales et des cadres supérieurs et pour 1,5 % des salariés agricoles et agriculteurs exploitants.

A cet égard, on ne peut que regretter l'absence de statistique sur la répartition selon les catégories socio-professionnelles de la population pénale pour 1984. Une bonne connaissance de la population pénale est en effet indispensable pour préparer la réinsertion sociale et professionnelle des détenus.

Quant au niveau de formation, les dernières statistiques de l'administration pénitentiaire, au 1^{er} juillet 1984, permettent de constater que 11,4 % des détenus sont illettrés, 75,2 % ont reçu une instruction primaire et 13,4 % une instruction secondaire ou supérieure. Les pourcentages correspondants au 1^{er} juillet 1980 étaient respectivement : 10,2 %, 78,4 % et 11,4 %.

Population de faible niveau socio-économique, la population carcérale est aussi une population jeune. Au 1^{er} juillet 1984, l'âge moyen était pour les femmes de 30,7 ans et pour les hommes de 30,1 ans.

La proportion d'étrangers est importante (26,9 %), d'abord parce que les taux de détention croissent rapidement à mesure que le statut socio-économique diminue et que la population immigrée est à prédominance masculine ; ensuite parce que l'absence de « garantie de représentation » est fortement accrue, enfin parce que certains délits tels que la situation irrégulière ne peuvent être propres qu'aux étrangers (annexe 4).

On constate enfin un accroissement du nombre des délinquants psychopathes (339 détenus au 18 octobre 1984, soit 0,8 % de la population pénale) et la proportion des détenus présentant des troubles du comportement, notamment du fait d'habitudes toxicomaniques apparaissent en forte progression depuis plusieurs mois. Le phénomène toxicomaniaque constitue d'ailleurs un problème particulièrement préoccupant pour l'administration pénitentiaire.

2. Aménager la vie en prison.

• L'« humanisation » des conditions de détention.

La réinsertion sociale à la sortie de prison exige des actions de réadaptation pendant le temps même de la détention. C'est ainsi que plusieurs mesures ont été prises, notamment en application du décret du 26 janvier 1983, pour améliorer les conditions de la vie quotidienne en prison, favoriser le maintien des liens familiaux et promouvoir les activités socio-culturelles et sportives.

Dans le même esprit, de nouvelles mesures édictées le 30 janvier 1984 ont modifié certaines dispositions relatives au contrôle sanitaire des prisons, au régime des mineurs et jeunes majeurs et à l'agrément des visiteurs de prison.

Le maintien des liens familiaux a été favorisé par la simplification de l'octroi des permis de visite, l'implantation des parloirs sans hygiaphone, les facilités de correspondance, l'accès aux communications téléphoniques et la diffusion de l'information lors des transferts.

La procédure de délivrance de permis de visite aux condamnés a été simplifiée et relève dorénavant, sauf en cas d'hospitalisation, de la décision du chef d'établissement.

Les parloirs sans dispositif de séparation, qui n'existaient que dans les centres de détention, ont été généralisés, l'usage des parloirs hygiaphones étant uniquement maintenu pour les détenus ou les visiteurs qui en font la demande, ou pour des raisons de sécurité à l'égard de ceux qui ont créé des incidents en parloirs libres, et sur décision du juge d'instruction pour les prévenus.

Selon les informations fournies par la Chancellerie, ces installations fonctionnent maintenant dans tous les établissements, à l'exception des trois grandes maisons d'arrêt de la région parisienne où des travaux très importants sont nécessaires pour modifier les locaux. Ces travaux seront achevés à Fresnes et à Fleury-Mérogis en 1985 et en 1986 à la Santé.

L'incidence financière de cette mesure n'est pas négligeable puisque d'ores et déjà une somme de 30,9 millions de francs a été dépensée en 1982-1984, somme à laquelle il convient d'ajouter 6,2 millions de francs destinés à l'acquisition du matériel de détection (portiques et détecteurs manuels) nécessaires au contrôle des visiteurs et 5,7 millions affectés à l'achat du matériel individuel d'alerte pour le personnel chargé de la surveillance.

S'agissant de l'accueil des familles, la très grande majorité des établissements pénitentiaires disposent actuellement d'une salle

d'attente ou d'un abribus, grâce, notamment, au concours financier des municipalités. Mais il demeure que, dans quelques cas, aucune possibilité n'est offerte d'édifier un abri, soit en raison d'une « zone *non aedificandi* » ou d'un site classé, soit en raison de l'opposition de la municipalité.

Par ailleurs, le ministère de la Justice soutient financièrement plusieurs associations dont les préoccupations et les actions rejoignent celles de l'administration pénitentiaire (associations Roqueclaire à Muret, « l'Eclaircie » à Nantes et le foyer San Marco à Lyon). Il s'agit parfois de maisons d'accueil où les familles, dont les domiciles sont très éloignés, peuvent être hébergées quelques nuits ou plus simplement de locaux d'attente pourvus des aménagements nécessaires (toilettes, casiers consigne, distributeurs de boisson...). L'installation de nouveaux locaux d'accueil est à l'étude ou en cours d'exécution à Alençon, Bordeaux, Poitiers et Saint-Martin-de-Ré.

Le droit de correspondance du détenu avec des personnes de son choix est désormais reconnu alors qu'auparavant cette faculté était réduite aux seuls membres de la famille et aux titulaires d'un permis de visite. En outre, il n'existe plus désormais de restrictions à la correspondance familiale pour les détenus placés en cellule disciplinaire.

L'usage du téléphone réservé jusqu'alors aux condamnés incarcérés dans les centres de détention est étendu aux détenus des maisons centrales en cas de circonstances familiales ou personnelles impératives. Il s'effectue à leurs frais et sous le contrôle de l'établissement et dans les centres de détention, les détenus peuvent y avoir accès une fois par semaine.

Enfin, des dispositions permettent aux familles d'être avisées du transfert de leurs proches de telle sorte qu'elles puissent se dispenser de visites inutiles et de déplacements parfois coûteux.

L'amélioration de la vie quotidienne des détenus s'est traduite par la suppression de la tenue pénale. Tous les condamnés peuvent désormais user de leurs effets personnels dans les mêmes conditions que les prévenus. Un vêtement administratif est cependant fourni à la demande de l'intéressé ou par mesure d'hygiène et pendant le travail. Une tenue de sport est mise à la disposition des détenus âgés de moins de 21 ans. En outre, tous les condamnés incarcérés en maison centrale, et non plus seulement ceux incarcérés en centre de détention, peuvent décorer et meubler leur cellule de façon personnelle. Enfin, la possibilité d'affecter en cellule multiple les détenus de moins de 21 ans a été élargie afin de ne pas aggraver l'isolement pour les plus fragiles d'entre eux. Mais il convient, bien évidemment, d'éviter également des promiscuités qui pourraient s'avérer néfastes, voire dangereuses.

Pour favoriser *les activités socio-culturelles et le sport*, des associations ont été créées dans tous les établissements. Celles-ci permettent d'apporter un soutien systématique à l'action éducative en faveur des détenus.

Le développement de l'action socio-éducative et culturelle en milieu fermé a fait l'objet en 1984 d'un effort important. Des affectations nouvelles d'éducateurs ont été faites dans des maisons d'arrêt de moyenne et grande importance, établissements dans lesquels l'action éducative était insuffisante. Le nombre des éducateurs intervenant en milieu fermé a été porté à 184 et à 277 pour les assistants sociaux dont 162 affectés à plein temps.

Le développement des actions culturelles constitue un des objectifs prioritaires de l'administration pénitentiaire. Les travailleurs sociaux aidés par les bénévoles s'emploient à favoriser des actions sous forme d'ateliers favorisant l'expression personnelle et l'acquisition par le détenu d'un savoir-faire.

En 1984, il a été décidé de mettre l'accent sur deux média :

- Le livre et la lecture, en particulier, en diversifiant d'une part le fonds des bibliothèques par une attribution de volumes plus diversifiés et en rendant d'autre part l'accès aux livres plus facile par une réorganisation de ces activités.

Le temps consacré à la lecture n'est plus réglementairement limité et des livres brochés peuvent être remis aux détenus par des membres de leur famille et les personnes titulaires d'un permis de communiquer. Les échanges et les prêts de livres entre codétenus sont autorisés sous réserve du respect de règles interdisant les trafics et communications clandestines entre eux.

La politique menée en ce domaine par le ministère de la Justice en collaboration étroite avec la Direction du Livre au ministère de la Culture s'est traduite par des interventions de bibliothécaires à l'intérieur des prisons et des animations autour du livre.

- L'audiovisuel : il s'agit de privilégier les outils audiovisuels mis en place dans les établissements pénitentiaires par l'association « culture et prison ».

La pratique des activités physiques et sportives se développe également régulièrement. Actuellement, 101 surveillants - moniteurs de sport - assurent ce type d'activités sur les terrains aménagés ainsi que les gymnases. Au niveau national ou régional cinq professeurs d'éducation physique et sportive exercent des fonctions de coordination et de formation.

Le contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires.

Depuis 1983 a été engagée une politique de décloisonnement de la médecine pénitentiaire, dans le cadre de la politique de la santé publique.

La première étape de ce décloisonnement s'est traduite par un transfert de compétences de l'inspection médicale à l'inspection générale des Affaires sociales par le décret du 26 janvier 1983.

Le décret du 30 juin 1984 a, dans un deuxième temps, étendu le contrôle de l'hygiène et de la santé des détenus aux services extérieurs du ministère de la Santé.

Le transfert de compétences concerne donc le contrôle médical et non pas la gestion qui, elle, continuera de relever du ministère de la Justice.

La banalisation de ce contrôle médical et l'application des règles de la santé publique aux établissements pénitentiaires ont pour objectif de dispenser une meilleure qualité des soins aux détenus par l'amélioration des équipements médicaux et le renforcement tant en nombre qu'en qualité des personnels médicaux ou para-médicaux.

Les services de l'inspection générale des Affaires sociales ont mené une enquête générale dans 34 établissements représentant un choix diversifié des prisons françaises. Ces médecins se sont attachés à mieux connaître les conditions de santé et de vie des détenus, à cerner les problèmes posés et à présenter des solutions en vue de les résoudre.

Les conclusions de l'I.G.A.S. permettront de jeter les bases d'une réforme des services de santé des prisons.

Celles-ci se sont traduites par un grand nombre de propositions tendant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services de soins des prisons. Les principales réformes préconisées peuvent être regroupées en quatre propositions :

- transformer les structures hospitalières pénitentiaires sur le modèle hospitalier civil en renforçant leurs moyens en personnel et en matériel et en procédant à une meilleure planification ;

- améliorer les soins de base, notamment au moyen de conventions avec les structures sanitaires extérieures et par la redéfinition de l'organisation et des méthodes de travail ;

- améliorer la prévention, renforcer le dépistage et instituer un programme d'éducation sanitaire ;

- mettre en place un contrôle de l'hygiène et de l'organisation sanitaire par les services extérieurs du ministère de la Santé et doter l'administration pénitentiaire de moyens d'évaluation en améliorant les indicateurs sanitaires.

Déjà, un certain nombre de mesures ont été prises, en priorité, à l'égard des deux structures dotées d'installations de type hospitalier : l'hôpital des prisons de Fresnes et la prison-hôpital des Baumettes, l'objectif étant un rapprochement progressif de ces services avec les dispositifs d'hospitalisation de la santé publique.

A partir du dernier trimestre 1984, un contrôle permanent sera institué notamment à l'échelon local par la Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales en vue de promouvoir la coordination nécessaire entre les intervenants : médecins-inspecteurs départementaux, médecins du travail, ingénieurs sanitaires, etc. et d'apporter les conseils techniques aux chefs d'établissements pénitentiaires et aux médecins qui y assurent des vacations.

La priorité dont fait l'objet la politique médicale de l'administration pénitentiaire se justifie d'autant plus qu'un pourcentage important de détenus présente de graves carences en matière de soins, les détenus appartenant d'ailleurs à la tranche de la population française qui a le moins recours aux médecins.

Le budget de 1985 prend en compte cette nécessité puisqu'il prévoit en ce domaine la création de 10 emplois (7 d'aides-soignants et 3 d'infirmiers) et un crédit supplémentaire de 500.000 francs pour compléter la dotation destinée aux vacations allouées aux médecins et aux psychologues. Il y a lieu également de se féliciter de l'effort particulier accompli en matière d'hygiène. Des mesures nouvelles de un million de francs et de deux millions de francs sont respectivement destinées à améliorer les installations sanitaires et à développer l'hygiène corporelle des détenus.

Votre Commission juge également indispensable de développer les actions destinées à assurer la prise en charge des toxicomanes aussi bien en prison qu'après leur libération, dans le cadre de centres de postcures (annexe 5).

La rénovation du régime disciplinaire.

Diverses mesures disciplinaires ont été adaptées sans remettre en cause les exigences de la discipline nécessaire au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Il est prévu désormais que le détenu peut faire parvenir au juge de l'application des peines directement, ou par l'intermédiaire de son avocat, ses observations quant à la décision dont les modalités lui ont été préalablement communiquées.

Un certain nombre de sanctions désuètes ont été supprimées, comme la privation de l'usage du tabac à titre de peine principale ou accessoire à la punition de cellule disciplinaire.

Le régime disciplinaire applicable aux mineurs a été allégé : tout placement en cellule de punition des mineurs de 16 ans est supprimé et la durée maximale de la sanction disciplinaire pour les 16-18 ans a fait l'objet d'une réduction.

Notons que pour le premier semestre 1984, il y a eu 17.195 prétoires pour la population masculine majeure contre 13.033 pour la même période en 1983.

S'agissant des infractions commises, elles sont pour près de la moitié des violations des règles de discipline (49,21 %) principalement des refus d'obéissance (26,72 %). Viennent ensuite les infractions contre le personnel (15,13 %) et contre les détenus (15,82 %) qui sont essentiellement constituées par des insultes qui aboutissent rarement à des coups et blessures volontaires, puis celles contre les biens (14,89 %). Les infractions contre la sécurité des établissements (évasions, mouvements collectifs) demeurent très minoritaires (3,09 %), de même que les atteintes aux moeurs, tout au moins celles qui parviennent à la connaissance des autorités pénitentiaires (0,41 %).

Quant aux sanctions prononcées, il convient de souligner qu'il y a eu seulement 848 relaxes sur 17.195 comparutions au prétoire, soit moins de 5 %.

La sanction la plus couramment prononcée est la punition de cellule (57,9 %), qui est cependant assortie du sursis dans la moitié des cas. Dans sa forme la plus lourde (sans sursis), elle sanctionne à 80 % les infractions à la sécurité des établissements, à 50 % les agressions contre le personnel et à 40 les agressions contre les codétenus.

Certaines infractions sont punies de sanctions permettant la réparation du préjudice subi. Ainsi, la moitié des infractions contre les biens, et essentiellement les dégradations, entraînent une retenue effectuée sur le pécule du détenu en application de l'article D 332 du Code de procédure pénale.

On trouvera ci-après le tableau des sanctions prononcées au cours du premier semestre 1984 pour l'ensemble de la population masculine majeure.

POPULATION MASCULINE (MÉTROPOLE + D.O.M.)

Sanctions	Punitions de cellule																Total		
	Relaxe	Avertissement	Déchassement d'emploi	Retenue sur pécule (art. D)	Privation d'avantages	Privation de parler sans	Avec sursis			Ferme et avec sursis totalisant			Ferme						
							- 8 j.	9 j. - 15 j.	+ 15 j.	- 8 j.	9 j. - 15 j.	+ 15 j.	- 4 j.	5 j. - 8 j.	9 j. - 15 j.	+ 15 j.			
Infractions																			
Contre la sécurité	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	533
- Evasions et tentatives	2	2	3	17	5	2	3	»	»	7	2	8	1	15	20	128	215	»	
- Mouvements collectifs	»	3	2	1	2	»	9	42	2	3	»	9	2	11	11	31	128	»	
- Autres	4	29	16	»	14	»	31	8	2	7	3	1	8	29	18	20	190	»	
Contre la discipline	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	8.463
- Refus d'obéissance	103	810	588	37	362	103	876	204	28	287	121	34	349	479	187	28	4.596	»	
- Trafics	50	245	100	34	91	176	276	77	14	36	14	7	62	70	42	24	1.318	»	
- Autres	125	553	320	37	188	135	595	155	13	104	39	13	104	130	26	12	2.549	»	
Contre le personnel	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	2.603
- Insultes	19	80	39	6	49	23	295	109	14	180	114	42	164	407	232	111	1.883	»	
- Coups et blessures volontaires	11	9	8	1	3	»	39	12	4	12	6	11	1	22	38	55	232	»	
- Autres	12	50	19	2	15	5	102	32	13	28	28	20	25	60	51	26	488	»	
Contre la personne des détenus	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	2.721
- Coups et blessures volontaires	332	169	98	9	68	»	399	105	23	167	90	41	134	292	172	76	2.176	»	
- Autres	66	99	71	2	3	2	132	28	1	24	14	4	29	40	24	6	545	»	
Contre les mœurs	12	6	3	»	10	3	12	2	»	1	»	»	4	6	6	6	71	71	
Contre les biens	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	2.562
- Dégradations	70	208	53	1.006	116	11	390	43	17	42	13	7	66	85	25	11	2.163	»	
- Vols	15	26	33	13	1	»	40	9	3	8	1	2	3	10	5	4	173	»	
- Autres	20	38	15	36	60	2	31	5	1	4	1	»	4	7	»	2	226	»	
Commises à l'extérieur en semi-liberté, permission de sortie, ou chantier extérieur	7	24	15	2	11	»	14	2	5	11	5	5	13	29	33	66	242	242	
Total	848	2.351	1.383	1.203	998	162	3.244	833	140	921	450	204	969	1.692	891	606	17.195		

L'agrément des visiteurs de prison.

Aux termes de l'article D 472 du Code de procédure pénale, le rôle des visiteurs de prison est d'aider dans leur tâche les assistants du service social en prenant en charge et en visitant régulièrement un petit nombre de détenus en vue de les soutenir moralement pendant leur incarcération et de participer à la préparation de leur reclassement social et familial.

Outre les entretiens qu'ils ont avec les détenus, les visiteurs peuvent être autorisés à participer aux activités éducatives ou de loisirs organisées dans l'établissement et apporter leur concours bénévole aux diverses formes d'enseignement dispensées aux détenus. Ils sont également consultés dans certains cas sur le comportement des détenus qu'ils assistent, avant les réunions de la Commission d'application des peines.

D'une manière générale, l'administration pénitentiaire s'est efforcée, ces dernières années, de faciliter l'action de ces bénévoles. Ainsi, en application des réformes récemment intervenues, les visiteurs de prison peuvent déposer des colis de linge et faire parvenir des subsides par mandats postaux aux détenus dont ils ont la charge. En outre, ils peuvent désormais, et sous certaines conditions, être agréés auprès de plusieurs établissements pénitentiaires dépendant d'une même direction régionale afin de rendre possibles le développement et le suivi de l'action entreprise auprès des détenus.

Actuellement, 2.311 visiteurs exercent leur mission dans les prisons, dont 1.812 ayant des activités traditionnelles sous le contrôle du service social des prisons, 241 ayant des activités d'enseignement et 258 des activités d'éducateur. Les deux tiers d'entre eux sont regroupés au sein de « l'Œuvre de la visite des détenus dans les prisons » dont il faut ici rendre hommage. Une subvention de 60.000 francs lui a été allouée en 1984 par le ministère de la Justice. *Cette aide devrait être plus substantielle au regard des dépenses perpétuellement croissantes auxquelles elle doit faire face* (aide aux assistants sociaux pour les détenus indigents et pour les sortants ; habillement des détenus sur le point d'être libérés : les vestiaires de Fresnes, la Santé et du siège de l'association s'élèvent à 150.000 francs !).

Il est, en effet, indispensable d'encourager les visites de détenus qui constituent pour eux un moyen de conserver des liens avec le monde extérieur.

• **La préparation de la réinsertion sociale et professionnelle des détenus.**

Les statistiques concernant la population pénale relèvent que dans leur très grande majorité, les détenus appartiennent à des catégories sociales défavorisées et souffrent de nombreux handicaps d'ordre familial, scolaire, professionnel, voire psychiatrique, qui sont souvent à l'origine de la délinquance. C'est pourquoi, il est indispensable, pour préparer la réinsertion sociale des détenus, de développer en prison les actions d'enseignement et de formation professionnelle ainsi que le travail pénal.

Les mesures nouvelles prévues au budget en ce domaine tendent tout d'abord à améliorer la formation professionnelle et à développer le travail des détenus, grâce à la création de huit emplois (un professeur technique, un instructeur, six chefs de travaux) et à l'affectation d'un crédit nouveau de 1,2 million de francs, soit une augmentation de + 30 %, pour accroître la capacité du dispositif de formation. En outre un crédit nouveau de 0,3 million de francs est prévu pour l'enseignement général (+ 60 %).

Malgré cet effort, les besoins restent considérables.

En matière *d'enseignement*, 20.085 détenus ont bénéficié en 1983 de plus de 190.000 heures d'enseignement général dispensées par 365 instituteurs et professeurs de collèges nommés par les inspecteurs d'académie. A côté des professeurs du ministère de l'Education nationale, interviennent des bénévoles appartenant à des associations tels « Auxilia » qui a donné gratuitement auprès de 1.600 détenus un enseignement par correspondance dispensé par 2.300 professeurs ou encore le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (G.E.N.E.P.I.) qui a participé à l'intervention de 470 étudiants dans les 38 établissements pour des actions d'enseignement général ou d'initiation à la vie sociale.

Il est prévu que dans chaque établissement ayant plus de 80 détenus, un poste d'instituteur à temps plein soit mis en place.

Un effort particulier pour lutter contre l'illettrisme a été entrepris et 237 classes d'alphabétisation ont fonctionné. La direction de l'administration pénitentiaire poursuit d'ailleurs une série d'expériences d'enseignement assisté par ordinateur au bénéfice de jeunes détenus de classes d'adaptation, à la Santé et à Fleury-Mérogis. A cet effet, un jeune appelé du contingent, volontaire formateur à l'informatique, a été détaché par l'Education nationale auprès de l'administration pénitentiaire afin de travailler à la réalisation de logiciels adaptés, en liaison avec les services du Conseil national de prévention de la délinquance.

D'autres expériences d'utilisation de l'informatique ont été mises en place et doivent être développées.

Toujours en 1983, 504 classes ont fourni un enseignement élémentaire. Sur 2.757 inscrits au C.E.P. et au C.F.G., 1.995 ont été admis, soit 72,4 %. Au niveau secondaire et technique, 331 classes ont été mises en place, 71 % des détenus ont été admis au brevet des collèges, 64 % au BAC.

L'enseignement supérieur concerne une minorité de détenus. Une quinzaine d'universités participent à l'enseignement en prison. La formation la plus suivie est celle préparant à l'examen spécial d'entrée à l'université.

La formation professionnelle des détenus revêt une importance particulière dans la perspective de leur réinsertion sociale à l'expiration de l'exécution de leur peine. On sait, en effet, que l'une des causes majeures de la récidive est l'impossibilité pour les personnes libérées de trouver un emploi, et par conséquent des ressources stables. Il est donc indispensable de diversifier et d'adapter les actions de formation professionnelle à destination des détenus, afin de tenir compte de leur âge, du niveau de formation et de la durée de l'incarcération.

Malheureusement, l'administration pénitentiaire se heurte à des contraintes tant de budget que de locaux, qui empêchent un développement efficace des actions de formation. Celles-ci sont, en effet, relativement difficiles à organiser, car elles nécessitent des structures adaptées, en particulier des ateliers.

Par ailleurs, les condamnés à de courtes peines sont relativement peu « motivés » pour entreprendre une telle formation.

Il reste qu'en 1983 138 sections de formation professionnelle (ateliers ou salles spécialisées), d'une capacité d'accueil de 1.932 places, ont pu fonctionner dans 65 établissements pénitentiaires (47 maisons d'arrêt et 18 établissements pour peines) au bénéfice de 3.000 détenus.

Le dispositif de formation comprend 55 sections organisées pour la préparation au certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.) ou du certificat de formation professionnelle (C.F.P.). Elles consistent en des formations de longue durée installées principalement dans des établissements pour peines. Par ailleurs, 73 sections accueillent des formations de moyenne durée et fonctionnent en modules de mise à niveau et d'initiation à la vie professionnelle ou en modules de préparation au C.A.P. (unités capitalisées).

Une étude est en cours pour favoriser le développement de stages dits « de préparation à la vie professionnelle » spécialement adaptés au public des maisons d'arrêt et, prioritairement,

des jeunes prévenus et condamnés à de courtes peines. Un certain nombre de sections seront appelées à subir des transformations.

L'encadrement des formations est assuré par 51 professeurs ou instructeurs techniques de l'administration pénitentiaire ; 320 professeurs de l'enseignement technique de l'Education nationale interviennent à temps partiel dans le cadre de conventions de formation professionnelle continue. 70 conseillers en formation continue participent également à l'animation des équipes de formateur.

Le bilan de la formation professionnelle des détenus est loin d'être négligeable : 350 détenus ont obtenu un C.A.P. et 230 un C.F.P. Des unités du C.A.P. par unités capitalisables ont également été délivrées à 120 stagiaires. Les résultats sont, en général, très encourageants, mais l'objectif pris en compte est beaucoup plus l'engagement d'un processus de réinsertion, formation-emploi, que l'obtention d'un diplôme.

La rémunération des détenus est assurée par la Direction départementale du travail et de l'emploi dans la limite des agréments négociés avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de Formation professionnelle. Elle est désormais, comme en droit commun, fixée en valeur absolue : son montant horaire actuel est de 12,62 francs. Cette rémunération garantit le libre choix du détenu, qui peut se voir amené à abandonner un travail rémunéré pour entreprendre une formation.

A l'exception de la création des modules de première orientation, l'objectif poursuivi en 1985 est moins d'accroître le volume des actions de formation que d'améliorer qualitativement le dispositif de formation.

En premier lieu, une réflexion a été engagée pour développer la formation dans les maisons d'arrêt au bénéfice des prévenus ou des condamnés à une courte peine, qui ne sont pas ou peu touchés par des actions de moyenne et longue durée, constituant l'essentiel du dispositif actuel. Ces actions nouvelles impliquent nécessairement une meilleure articulation avec le dispositif extérieur qui doit largement s'ouvrir aux sortants de prison.

Le premier effort de recentrage porte sur les jeunes de 18-25 ans, prévenus ou condamnés à de courtes peines. Les actions menées en milieu carcéral doivent être étroitement articulées sur le milieu libre, et viser prioritairement à éveiller chez les jeunes la volonté d'élaborer un projet professionnel.

Dans cette perspective, ont été organisés en 1983-1984 des modules de première orientation dans 11 établissements : 430 jeunes environ ont été accueillis dans ces stages d'une durée de 80 heures.

Ces modules ont pour objectif d'assurer une information des jeunes sur le monde professionnel, l'environnement social, et de leur faire connaître les organismes d'orientation et d'accueil, tels que les missions locales pour l'emploi, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Ils sont organisés par des G.R.E.T.A. ou des associations du secteur socio-éducatif.

Pour l'année scolaire 1984-1985, le nombre de ces modules sera porté à 173, représentant une capacité d'accueil de 1.100 places.

En second lieu, et pour les condamnés à de longues peines, un effort particulier sera poursuivi sur le plan pédagogique pour moderniser les équipements et les méthodes pédagogiques, et notamment adapter les actions aux évolutions technologiques. A ce titre, des actions pilotes ont été engagées dans la filière informatique.

La politique de redéploiement et de restructuration du dispositif actuel s'appuiera très largement sur une action menée au plan régional par les délégués à la formation professionnelle qui ont été mis en place en 1984.

Votre Commission estime indispensable d'accélérer le rythme de construction et d'équipement d'ateliers et d'augmenter le nombre des enseignants pour donner son plein essort à la politique de formation professionnelle des détenus. En effet, l'un des remèdes au désœuvrement des détenus est de permettre à ceux qui ne peuvent travailler de suivre des stages de formation débouchant sur l'acquisition d'un emploi.

Les difficultés qui se posent à l'administration pénitentiaire pour garantir du *travail* aux détenus ne sont pas moindres que celles concernant l'organisation d'actions de formation professionnelle. Bien que le travail constitue une obligation pour les condamnés définitifs, en vertu de l'article 720 du Code de procédure pénale, nombre d'entre eux qui désiraient exercer une activité ne sont pas en mesure de voir leur demande satisfaite.

La conjoncture économique actuelle est, en effet, particulièrement défavorable au travail en milieu carcéral. L'administration pénitentiaire s'efforce cependant de maintenir et d'accroître le travail effectué en régie et dans le cadre du service général, pour compenser la diminution des travaux fournis par les concessionnaires.

Pour l'année 1983, le nombre de postes de travail s'élevait à 15.780, soit 40,7 % des détenus. Le service général a fourni 5.316 emplois, la régie industrielle 1.925, la concession 7.277, le reste étant réparti entre les travaux en régie directe, 262, la formation professionnelle, 600, et la semi-liberté, 400.

Les rémunérations des détenus employés en concession présentent de grandes disparités. Certaines sont inférieures à celles du service général, d'autres dépassent parfois nettement celles de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. Ces écarts traduisent une grande variété de travaux réalisés qui vont de simples tâches répétitives à des emplois plus sophistiqués. L'augmentation des rémunérations brutes moyennes journalières (63,90 francs) est cependant, en 1983, inférieure au taux de l'inflation.

Ce recul est dû à une attitude des concessionnaires qui, ayant moins de travaux à distribuer, préfèrent garder un même effectif et diminuer la charge de travail de chacun, notamment par une réduction des horaires.

Enfin, l'augmentation des retards de paiement est un indicateur de la mauvaise santé financière des concessionnaires.

A cet égard, votre Commission déplore qu'aucune administration ou entreprise nationale ne soit concessionnaire de main-d'œuvre pénale. Elle estime indispensable que les entreprises publiques participent plus activement au travail pénal, soit en s'adressant à la régie industrielle, soit en fournissant des travaux en tant que concessionnaire.

Pour 1984, les effectifs au travail se maintiennent au même niveau (situation au 1^{er} juillet 1984) :

	Détenus
- Service général	5.077
- Travaux divers en régie directe	369
- Régie industrielle des établissements pénitentiaires	1.802
- Concession de main-d'œuvre pénale	7.488
- Formation professionnelle	632
- Semi-liberté	399
Total	15.767

Au regard de la très forte augmentation de la population pénale, la situation de l'emploi s'est donc dégradée, en termes relatifs, comme le fait ressortir l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois: 7.031 détenus en janvier 1984 (soit 18,15 %) contre 5.796 en janvier 1983 (soit 16,67 %).

Les contraintes de l'organisation de la vie en maison d'arrêt et l'augmentation du nombre des personnes incarcérées rendent inévitable un chômage élevé. Dans les établissements pour peines,

il s'élève à 12,58 % au 1^{er} janvier 1984, malgré la priorité qui leur est donnée. Il était de 8,8 % au 1^{er} janvier 1983.

La concession demeure la forme la plus importante du travail en prison et représente, en nombre moyen de postes de travail, 46 % de la population pénale laborieuse.

La Régie industrielle des établissements pénitentiaires (R.I.E.P.) est implantée dans 29 établissements pénitentiaires où elle exploite 64 ateliers dont 54 ateliers industriels, 4 exploitations agricoles et 6 chantiers du bâtiment. Elle a réalisé en 1983 un chiffre d'affaires de 112 millions de francs. Elle a employé en moyenne 1.925 détenus pendant l'année 1983, ce qui représente un léger fléchissement par rapport à 1982. Toutefois, dans un environnement difficile et face à une concurrence de plus en plus âpre, la Régie industrielle a mis à profit l'année 1983 pour consolider sa forte croissance des années antérieures.

Intervenant le plus souvent dans des secteurs économiques en difficulté, elle a maintenu à peu près ses positions en privilégiant l'emploi dans les établissements pour peines, et notamment dans ceux situés dans des secteurs géographiques où les industriels du secteur privé ne veulent pas s'implanter, tels Clairvaux ou Saint-Martin-de-Ré.

Quant au service général, qui regroupe l'ensemble des détenus travaillant pour l'administration dans le cadre du fonctionnement courant des ateliers, on constate un très légère augmentation du nombre des détenus employés. Il conviendrait dès lors d'accroître l'effort en faveur du développement du service général, dans le cadre duquel des améliorations sensibles des conditions de détention peuvent être réalisées.

En définitive, si l'évolution de la situation économique générale affecte, à l'évidence, certaines activités notamment de concessionnaires, les freins à l'augmentation des postes de travail tiennent davantage à des facteurs internes : insuffisance des personnels d'encadrement et manque de locaux adaptés.

L'encadrement est assuré par le personnel technique de l'administration pénitentiaire qui se décompose comme suit :

- Directeur de travaux : 1.
- Professeur d'enseignement professionnel et des travaux : 30, dont 11 affectés dans les ateliers de formation professionnelle et 5 à la R.I.E.P.
- Instructeur technique : 96, dont 36 affectés dans les ateliers de formation professionnelle et 18 à la R.I.E.P.
- Chef de travaux : 220, dont 16 à la R.I.E.P.
- Agent sous contrat : 38.

Cet effectif est manifestement insuffisant pour assurer l'encadrement technique des détenus; des membres du personnel de surveillance (200 environ) sont affectés à des tâches purement techniques.

Pour faire face à cette situation, votre Commission enregistre avec satisfaction l'intention de la Chancellerie :

- D'une part, de conforter la situation de la Régie par l'amélioration de la productivité de ses ateliers et la recherche de nouveaux débouchés pour ses produits.

Deux mesures devraient faciliter la réalisation de cet objectif. La mise en place d'une agence comptable centrale qui permettra d'améliorer la gestion financière par un meilleur contrôle des flux financiers et une plus grande capacité de mobilisation de la trésorerie disponible. Et le renforcement de l'encadrement des ateliers (huit créations d'emplois ont été obtenues à ce titre).

- D'autre part, d'accroître le nombre des concessionnaires en s'efforçant de rechercher des activités rémunératrices. La reconstitution d'un service commercial disposant d'antennes régionales devrait permettre de relancer les actions d'information et de prospection auprès des entreprises.

Elle souhaite cependant que l'administration pénitentiaire donne également la priorité à la revalorisation des rémunérations versées aux détenus. Il n'est pas sain, en effet, de maintenir ces rémunérations à un niveau trop bas, d'autant que ces dernières sont amputées d'environ la moitié, compte tenu du fait que diverses sommes doivent être réservées pour l'entretien des intéressés (éclairage, nourriture, couchage, habillement, nettoyage, blanchissage), l'indemnisation de leurs victimes et la constitution d'une pécule de libération.

Or, les gains journaliers moyens des détenus au travail sont faibles, ainsi qu'en témoignent les indications chiffrées ci-dessous :

En 1983, ces gains étaient de :	Francs
- Service général	13,30
- Travaux divers en régie directe	22,96
- Régie industrielle des établissements pénitentiaires :	
• Ateliers	79,50
• Exploitation agricole	50,53
- Concession de M.O.P.	63,90

Il convient d'observer que la durée réelle journalière de travail est en moyenne de cinq heures trente et que la durée hebdomadaire est souvent inférieure à trente heures.

Certes, un effort sera accompli en 1985, puisque le budget prévoit une majoration de 12 % des crédits inscrits pour la rémunération des détenus du service général (+ 3,7 millions de francs) mais il conviendra que dans l'avenir la politique de revalorisation des rémunérations soit poursuivie.

3. *Aider les probationnaires et les détenus libérés à se réinsérer dans la société.*

L'action de l'administration pénitentiaire en milieu ouvert n'est pas moins essentielle que celle qu'elle mène en milieu fermé. L'objectif majeur doit être de développer les moyens mis à la disposition *des comités de probation et d'assistance aux libérés* dont le rôle est particulièrement important vis-à-vis de jeunes adultes qui présentent des possibilités d'insertion familiale, sociale ou professionnelle.

Malgré une majoration de 1,6 million de francs (+ 16 %) des subventions allouées en 1985 aux comités de probation et un crédit de 0,3 million de francs prévu au titre des actions d'insertion sociale et professionnelle des condamnés soumis au régime du milieu ouvert, les moyens en crédits et en personnels mis à la disposition de l'administration pénitentiaire demeurent encore insuffisants.

L'effectif des probationnaires pris en charge par des comités de probation s'est notablement accru au cours de l'année 1983 : alors qu'il était de 51.484 au 31 décembre 1982, il atteignait 60.434 au 31 décembre 1983, soit une progression de 17,39 %. Si l'on ajoute aux probationnaires les libérés conditionnels (4.047) et les interdits de séjour placés sous le contrôle des comités (53), la population du milieu ouvert atteignait 64.534 (+ 16,38 %) à la fin de 1983.

Le rapport moyen entre le nombre de condamnés pris en charge (libérés conditionnels, probationnaires et interdits de séjour) et le nombre de travailleurs sociaux en fonction dans les comités de probation s'est ainsi sensiblement détérioré, passant de 85 en 1982 à 94 en 1983.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES CONDAMNÉS PRIS EN CHARGE EN MILIEU OUVERT ET DES PERSONNELS AFFECTÉS DANS LES COMITÉS DE PROBATION AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

Dates	Condamnés en milieu ouvert	Personnels en fonction dans les C.P.A.L.				
		Effectifs pondérés des personnels socio-éducatifs (2)	Ratio réel	Personnels administratifs		Total
				Commis. A.P. Agt bur. A.P.	Secrét. de parquet	
1 ^{er} janvier 1980	71.262	516	138	29	56	85
1 ^{er} janvier 1981	73.448	545	134	27	69	96
1 ^{er} janvier 1982	(1) 45.842	588	78	40	67	107
1 ^{er} janvier 1983	55.453	648	85	81	70	151
1 ^{er} janvier 1984	64.534	681	94	79	66	145

(1) Diminution des effectifs due à la promulgation de la loi d'amnistie du mois de juillet 1981.

(2) Effectif pondéré des personnels socio-éducatifs :

$$= \frac{\text{nb de personnels à temps complet} + \text{nb de personnels à temps partiel}}{2} + \text{nb de délégués vacataires}$$

Si l'on admet que le rapport souhaitable est de 70 condamnés pour un agent, il sera indispensable de poursuivre l'effort de création de postes de personnel socio-éducatif et ce d'autant plus que le ratio précité ne tient pas compte de la participation des comités de probation au travail d'intérêt général, ni de l'aide apportée aux libérés définitifs qui en font la demande. Ainsi, près de 34.000 d'entre eux ont été reçus, orientés et aidés au cours de l'année 1983.

De même, du fait de l'élargissement du milieu ouvert, les comités de probation sont appelés désormais à assumer de nouvelles fonctions dans la phase présentencielle, en ce qui concerne, d'une part la prise en charge de cas de contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif (au 31 décembre 1983, 46 comités de probation avaient en charge des dossiers de contrôle judiciaire) et d'autre part, la préparation de mesures d'enquêtes rapides pour le juge pénal. Sans compter que, depuis 1983, ils se sont efforcés de mieux s'implanter dans le dispositif général de prévention et d'insertion sociale et professionnelle mis en place à l'initiative du Gouvernement (conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance, missions locales pour l'emploi...).

Par ailleurs, force est de constater que les comités de probation et d'assistance aux libérés se heurtent dans beaucoup de cas à des difficultés dues à la mise au travail des condamnés et parfois à leur hébergement. C'est ainsi que la population suivie par les comités de probation, constituée pour l'essentiel de personnes plus fragiles que la moyenne, et pour une large part de jeunes majeurs - environ 37 % ont entre 18 et 25 ans - est très sévèrement frappée par l'extension du chômage. Dès lors, la nécessité de plus en plus fréquente de fournir des secours en espèces à des probationnaires en situation de détresse complète ne fait que s'accroître.

En outre, les problèmes de logement s'avèrent délicats à résoudre, compte tenu de l'état d'engorgement permanent des foyers qui, du fait de la multiplication du nombre de personnes demanderesse, et pour beaucoup non-ressortissantes du ministère de la Justice, ne peuvent pas toujours accueillir un nombre suffisant de condamnés (environ 10 % de la population prise en charge à la sortie de prison par les comités de probation est sans domicile fixe ou connu).

Pour faire face à ces difficultés, les comités de probation ont développé leur action en liaison avec le secteur associatif. C'est ainsi qu'outre les foyers d'hébergement de nombreux organismes à vocation socio-éducative ont collaboré de manière fructueuse avec le service public (associations d'anciens buveurs, Secours catholique, Œuvre des visiteurs de prison, foyers SONACOTRA...).

En effet, faute de pouvoir disposer de moyens suffisants dans les comités de probation, l'administration pénitentiaire a tendance à compter sur le développement du bénévolat en vue de faciliter le reclassement des délinquants.

Le projet de budget pour 1985 prévoit d'ailleurs un accroissement sensible des subventions allouées aux institutions et aux associations pour le développement de l'action pénitentiaire et postpénale (0,2 million de mesures nouvelles, soit + 35,54 %).

De même, les subventions d'équipement aux établissements postpénaux, destinées à favoriser la création et le fonctionnement des centres d'hébergement, connaissent une forte progression (2,26 millions de francs, soit + 15,49 % en autorisations de programme).

Votre Commission considère comme essentiel le rôle du secteur associatif dans la réinsertion sociale des détenus. Elle souhaite que des actions soient entreprises au niveau de la Chancellerie pour sensibiliser l'opinion à ces problèmes.

Mais l'extension du bénévolat ne doit pas dispenser l'Administration de renforcer le personnel et les moyens mis à la

disposition des comités de probation, afin d'assurer une meilleure prise en charge de la population pénale du milieu ouvert.

A cet égard, votre Rapporteur souhaite qu'ils soient dotés très rapidement d'un véritable statut juridique. Dans la mesure où 98 % de leurs ressources proviennent des subventions inscrites au budget de l'Etat, il serait souhaitable, au regard des règles du droit budgétaire, que les comités de probation soient érigés en établissements publics.

Quant aux juges de l'application des peines, il apparaît plus que jamais opportun de budgétiser leurs postes et d'accroître leur disponibilité au sein des juridictions. Ceux-ci doivent en effet se voir reconnaître la qualité de magistrat spécialisé à part entière, comme le juge d'instruction ou le juge pour enfants, ce qui leur permettra d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions.

Une structure renforcée de la probation en France, outre le fait qu'elle est l'un des moyens essentiels pour prévenir la récidive, faciliterait également le développement des alternatives à l'emprisonnement.

*
* *

La recherche d'alternatives à l'emprisonnement est un des enjeux de la nouvelle politique pénale.

Force cependant est de constater que cette politique ne s'inscrit pas entièrement dans les faits, comme en témoigne l'inflation pénale actuelle qui atteint un niveau encore plus élevé qu'en 1981, ou encore la diminution du nombre de libérations conditionnelles et des permissions de sortie. La pesanteur de l'institution judiciaire et pénitentiaire, voire les réticences internes, n'en sont pas la moindre des causes.

Sans doute s'agit-il là plus de changer les mentalités que d'augmenter les crédits !

IV. - L'EDUCATION SURVEILLÉE : UN SECTEUR DELAISSÉ

Chaque année, votre Commission déplore la part insuffisante des crédits accordés à l'éducation surveillée dans le budget de la Justice.

La même constatation peut être faite cette année : d'un montant total de 1.263,6 millions de francs, le budget des services de l'éducation surveillée progresse cette année de 11,6 % et représente 11,3 % de l'ensemble des crédits du ministère de la Justice contre respectivement 18,8 % et 26,8 % pour les services pénitentiaires.

Par ailleurs, loin de recevoir des effectifs supplémentaires, l'éducation surveillée enregistre une baisse de 6 postes budgétaires d'éducateurs après, il est vrai, une augmentation importante des effectifs réalisés depuis 1981 (+ 725 emplois).

Si les dépenses de fonctionnement évoluent de manière favorable (+ 12,2 %), elles ne permettront en réalité qu'une consolidation des mesures prises depuis quatre ans.

La création, par transformation d'emplois, de 40 postes de sous-directeurs vise, en effet, essentiellement à renforcer l'encadrement des services nécessaire à la réussite des mesures de déconcentration et, principalement, des politiques éducatives départementales.

Quant aux moyens de fonctionnement courant, les majorations de crédits prévues pour les frais de déplacement (+ 1,4 million de francs, soit + 5,95 %), de matériel (+ 1 million de francs, soit + 5,01 %), de locations (+ 0,3 million de francs, soit + 6,55 %), de parc automobile (+ 0,4 million de francs, soit + 12,5 %) et d'entretien immobilier (+ 0,4 million de francs), ou bien couvriront à peine le taux d'inflation prévu pour 1985, ou bien seront insuffisantes pour assurer un fonctionnement satisfaisant des services, sans compter que les frais de carburants régressent de 6 % à - 0,9 % et que les frais de téléphone sont strictement reconduits.

Cette rigueur budgétaire se traduit également au niveau des crédits d'entretien des mineurs, qui augmentent certes de + 5,30 %, mais devront couvrir une augmentation des coûts du même ordre. C'est ainsi que les crédits à répartir pour le secteur

public (46,09 millions de francs contre 43,77 millions de francs en 1984) devront financer 12.626.603 journées en 1985, soit un accroissement de + 4,5 % par rapport à 1984.

En d'autres termes, cette progression permet seulement de préserver le financement de l'accroissement des prises en charge des mineurs.

Le budget d'équipement connaît pour sa part une évolution particulièrement préoccupante puisque les autorisations de programmes diminuent de 10 % et les crédits de paiement de 2,2 %.

Les difficultés de fonctionnement du secteur de l'éducation surveillée risquent dès lors de s'accroître et ce au moment où celui-ci doit répondre aux deux enjeux du moment :

- parfaire son implantation territoriale par suite de la décentralisation de l'aide sociale ;

- adapter ses structures et méthodes aux nécessités nouvelles et aux actions d'ensemble menées par le Gouvernement en matière de prévention, de formation et d'insertion des jeunes en difficulté.

Un point toutefois mérite d'être noté : l'inscription d'une mesure nouvelle d'un million de francs est prévue pour la réalisation de programmes d'actions concertées de prévention et d'insertion sociale et professionnelle conformément aux engagements contenus dans les programmes prioritaires d'exécution n° 2 et n° 12 du IX^e Plan.

L'examen du budget pour 1985 conduit donc à un constat précis et brutal : globalement, aucun accroissement des moyens n'est prévu pour assurer un meilleur fonctionnement de la protection judiciaire des mineurs.

Or, il est d'autant plus regrettable que le secteur de l'éducation surveillée soit aussi peu aidé car son rôle est primordial dans l'optique d'une prévention de la délinquance. Il est, en effet, avéré que les mineurs en danger ou les jeunes délinquants qui n'ont pu être correctement pris en charge par l'éducation surveillée ont tous de grandes chances de devenir des délinquants adultes.

Votre commission des Lois tient dès lors à attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'augmentation de la délinquance juvénile, qui est l'un des problèmes les plus préoccupants de notre époque. Si un effort très important n'est pas consenti rapidement en faveur de l'éducation surveillée pour remédier à cette situation, il y a tout à craindre pour l'avenir de notre société.

1° L'insuffisance des moyens.

a) *Les hommes.*

• *Les magistrats de la jeunesse :*

Aucune création de postes de juges des enfants n'est prévue dans le budget de 1985, alors que les budgets précédents avaient créé :

- en 1983, onze postes nouveaux, dont quatre correspondent à la création des tribunaux pour enfants de Dieppe, Thionville, Nouméa et Papeete. Les sept autres emplois ont permis de renforcer les juridictions d'Aix-en-Provence, Annecy, Bobigny, Marseille, Meaux, Poitiers et Strasbourg ;

- en 1984, trois postes nouveaux, dont deux ont permis de renforcer les juridictions de Lyon et Lille et un de créer un tribunal pour enfants à Senlis, ce qui porte à 132 le nombre total de juridictions pour mineurs.

Le nombre des juges pour enfants reste donc égal à 271.

Or, il est nécessaire, voire urgent, de créer une vingtaine de postes supplémentaires, afin de renforcer les effectifs des juridictions les plus encombrées, dont certaines se trouvent menacées d'asphyxie.

C'est ainsi qu'en 1983, les tribunaux pour enfants ont rendu 150.651 jugements à titre définitif, tant au titre de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante qu'à celui des articles 375 et suivants du Code civil relatifs à l'assistance à l'enfance en danger, au lieu de 141.350 en 1982.

Le projet de budget ne prévoit en effet que la création de 27 emplois dont 7 juges d'instruction, 7 substituts et 13 greffiers, dont le but est de permettre à quelques tribunaux de faire face à la surcharge de travail qui doit résulter de l'application, à partir du 1^{er} janvier 1985, de la loi tendant à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire. Or, on semble avoir oublié que cette nouvelle loi s'applique également aux mineurs et que le surcroît de travail qui en résultera pour les juges des enfants deviendra une charge intolérable dans les juridictions qui ont déjà atteint le point de rupture.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions rend encore plus impérative la nécessité de créer des nouveaux postes de juges des enfants et de greffiers.

Il importe, en effet, non seulement d'accroître les effectifs dans les juridictions situées dans des zones à forte concentration de population ou en voie d'urbanisation rapide, mais encore d'implanter progressivement des tribunaux pour enfants dans les 54 juridictions de grande instance qui en sont encore dépourvues.

A l'insuffisance des effectifs se surajoute l'insuffisance des moyens des juges des enfants, encore trop souvent contraints d'effectuer de nombreuses tâches matérielles qui les empêchent de se consacrer pleinement à l'étude de leurs dossiers, aux entretiens qu'ils doivent avoir avec les jeunes et leurs familles ainsi qu'à l'animation des équipes éducatives.

L'insuffisance des effectifs et des moyens n'est d'ailleurs pas étrangère à l'échec relatif du système de protection judiciaire de l'enfance en France.

Elle conduit, en effet, à déposséder le juge d'une partie importante de ses attributions. On le constate en particulier à travers deux phénomènes :

1° En matière de délinquance juvénile, les intervenants qui se trouvent en amont du juge des enfants ont de plus en plus tendance à régler les affaires à leur niveau, si bien que lorsqu'un jeune est déféré devant le juge des enfants, il a déjà commis antérieurement de nombreuses infractions et est parfois si profondément engagé dans la délinquance que toute mesure éducative risque de demeurer inefficace ;

2° les substituts aux mineurs sont amenés à confier des affaires à un juge d'instruction non spécialisé, lequel paraît enclin, davantage que le juge des enfants, à suivre les réquisitions de mandat de dépôt formulées par le parquet.

C'est pourquoi votre Commission insiste pour que le nombre des juges des enfants soit sensiblement accru dans les prochains budgets.

En outre, elle considère qu'il serait opportun de donner une suite à la proposition de la Commission Martaguet d'instaurer un nouvel équilibre au sein de cette juridiction spécialisée en conférant un pouvoir élargi au parquet spécialisé, en associant plus étroitement les services éducatifs et en sollicitant une participation accrue de la défense.

• *Les personnels de l'éducation surveillée.*

- *Les effectifs :*

Alors que le nombre de jeunes pris en charge par les services de l'éducation surveillée ne cesse d'augmenter, passant de 57.790 en 1982 à 59.045 en 1983, le budget de 1985 ne prévoit la création d'aucun emploi.

Cette stabilisation des effectifs va alourdir la tâche des éducateurs et diminuer ainsi l'efficacité de leur action, dans la mesure où le rapport numérique entre le nombre des jeunes pris en charge et le nombre d'éducateurs risque de se détériorer alors qu'il s'était amélioré depuis 1980.

Des progrès restent donc à faire puisque, tous types de prise en charge confondus, il y a actuellement à l'éducation surveillée un éducateur pour 26,6 mineurs suivis. Or, on estime qu'un éducateur pour 25 mineurs suivis en milieu ouvert et 7 éducateurs pour 12 à 15 mineurs hébergés constituent un encadrement satisfaisant.

Le tableau ci-dessous retrace, de 1980 à 1983, l'évolution du rapport numérique entre les effectifs des personnels des établissements et services du secteur public de l'éducation surveillée et le nombre des jeunes pris en charge.

ÉVOLUTION DU RAPPORT NUMÉRIQUE ENTRE LE NOMBRE DE MINEURS PRIS EN CHARGE ET LES EFFECTIFS DE PERSONNEL

année	Jeunes pris en charge		Personnels		Normes réelles			
	Au 31 décembre	Dans l'année	Personnel d'éducation	Ensemble du personnel	Au 31 décembre		Dans l'année	
					(1)	(2)	(1)	(2)
1980	33.722	58.468	1.937	3.405	17,4	9,9	30,2	17,2
1981	31.407	59.090	2.034	3.769	15,4	8,3	29,1	15,7
1982	51.870	57.790	2.117	3.922	15,0	8,1	27,3	14,7
1983	32.785	59.045	2.225	4.122	14,8	8,0	26,6	14,3

(1) Normes constatées par rapport au personnel d'éducation.

(2) Normes constatées par rapport à l'ensemble du personnel.

Cette absence de créations d'emplois ne peut certes se comprendre qu'au regard de l'effort accompli en faveur de l'éducation surveillée depuis 1981 (+ 725 créations d'emplois). Cette croissance a, en effet, permis pour un temps de satisfaire

aux nécessités essentielles d'adaptation. Mais elle devra être reprise à l'avenir pour permettre aux services extérieurs de cette administration de jouer pleinement leur rôle qui s'inscrit désormais dans le cadre de la décentralisation.

Le budget de 1985 contient à cet égard une mesure essentielle : la création, par transformation d'emplois, de 40 postes de sous-directeurs, qui permettra de renforcer l'encadrement des services et de poursuivre la mise en place des mesures de déconcentration et le développement des politiques éducatives départementales. A cet égard, cette mesure est en particulier destinée à assurer la représentation de l'éducation surveillée, à un niveau de grade suffisant, à la tête des services situés dans des départements de moyenne importance.

Ces transformations d'emplois (46 emplois de chef de service éducatif et d'éducateurs sont supprimés) constituent la première tranche d'une mesure qui, pour parvenir à son terme et permettre ainsi à l'éducation surveillée sur l'ensemble des départements, de développer avec toute l'efficacité souhaitable les politiques éducatives départementales, devra être nécessairement accompagnée de créations de postes spécifiques et de redéploiements (nécessité de 100 postes de sous-directeurs au cours des deux prochaines années).

Il convient d'ailleurs sur ce point que soient bien précisés les pouvoirs respectifs du directeur départemental et du délégué régional de l'éducation surveillée. Selon les indications données à votre Rapporteur, les délégations régionales auraient des compétences pleinement déconcentrées en matière de gestion du personnel (augmentation d'échelon, validation des retraites) et de crédits d'investissement et de fonctionnement (à répartir entre les différents départements) et exerceraient leurs fonctions traditionnelles d'animation et de coordination de l'action éducative. Elles se verraient enfin confier le contrôle du secteur privé. Quant aux services départementaux, ils resteraient compétents pour l'ensemble des tâches de gestion propres à chaque établissement et auraient la responsabilité de la détermination et de la mise en œuvre de la politique éducative.

Outre l'absence de créations d'emplois, votre Commission déplore que la transformation d'emplois réalisée dans le cadre du budget de 1985 pour renforcer l'encadrement aboutisse globalement à une suppression de six emplois. L'éducation surveillée manque, en effet, d'éducateurs, d'assistantes sociales et de psychologues. Mais surtout, l'absence de créations d'emplois chez les personnels d'intendance et les personnels administratifs va accroître les difficultés de fonctionnement des structures et des services départementaux.

Elle constate par ailleurs l'absence regrettable de politique de recrutement. Le recrutement en « dents de scie » des personnels, notamment éducatifs, est, en effet, une source grave de dysfonctionnement des structures de formation initiale et continue, ainsi que des institutions ayant à accueillir des mineurs.

- La situation administrative et financière des personnels :

Au titre du budget de 1984, les personnels ont bénéficié de différentes mesures de revalorisation indemnitaire. Le projet de budget pour 1985 prévoit, quant à lui, le relèvement du taux des indemnités suivantes :

- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux conducteurs automobiles ;
- indemnité de gestion et de responsabilité au personnel d'intendance ;
- indemnité de surveillance de nuit ;
- indemnité forfaitaire spéciale de service ;
- indemnité spéciale aux personnels exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt.

Ces mesures ne sont pas négligeables. Cependant, votre Commission souhaite l'adoption rapide de mesures destinées à simplifier le régime indemnitaire dont bénéficient les personnels de l'éducation surveillée, qui est d'une excessive complexité.

Votre Commission a également pris note qu'étaient notamment en discussion deux projets de modifications statutaires :

- l'un concernant la fusion des grades d'agents non spécialistes et d'agents spécialistes de troisième catégorie en application des décrets des 9 janvier 1984 et 19 mars 1984 portant modification de la grille indiciaire des catégories C et D ;
- l'autre ayant trait à l'actualisation du statut des personnels d'intendance.

Un problème demeure toutefois en suspens : l'intégration dans le corps des psychologues de l'éducation surveillée des éducateurs exerçant ces fonctions.

Un projet de décret modifiant les conditions d'accès au corps des psychologues est à l'étude. Votre Commission souhaite que ce texte soit adopté rapidement car il permettrait enfin de régler la situation des douze éducateurs faisant fonction de psychologues.

b) *Les moyens des services.*

Le budget de 1985 ne prévoit qu'une consolidation des moyens de fonctionnement courant. Or, plusieurs chapitres doivent être revalorisés au risque de perturber gravement la bonne marche de l'institution et de compromettre l'accueil des mineurs.

Ainsi, s'agissant des frais de téléphone, les mesures de l'an dernier sont simplement reconduites alors que les crédits de 1984 ont servi à régler les arriérés de 1983. Tous les établissements sont menacés de coupure de téléphone, alors qu'il est un instrument indispensable pour ce service.

Il est également regrettable que le budget de 1985 ne prévoit, pas plus qu'en 1984, aucune extension du parc automobile. Il n'est prévu que le renouvellement de 15 voitures, alors que les dotations actuelles sont déjà insuffisantes (361 véhicules).

Or, l'évolution des méthodes éducatives exige un accroissement des capacités de déplacement des éducateurs.

D'une part, le chômage des jeunes impose le développement des stages d'insertion professionnelle des 16-18 ans et donc des démarches entre les services et les établissements d'enseignement professionnel. D'autre part, les services doivent proposer aux juridictions de la jeunesse des solutions alternatives à l'incarcération.

Par ailleurs, l'institution des comités techniques paritaires régionaux et départementaux entraîne un accroissement des déplacements.

Une progression plus forte des crédits de renouvellement et d'entretien des véhicules administratifs est également justifiée par l'état de vétusté du parc automobile. Un tiers des véhicules acquis a plus de cinq ans.

Les crédits supplémentaires obtenus en 1984 (3,1 millions de francs pour les frais de déplacement) et ceux demandés en 1985 (1,4 million de francs pour les frais de déplacement, soit + 5,9 %, et 0,4 million pour le remplacement des véhicules, soit + 12,5 %) éviteront seulement un trop grand écart entre les besoins résultant de l'évolution des méthodes d'intervention en matière éducative, et les moyens mis à disposition.

Il aurait été, en effet, souhaitable que ces crédits soient nettement plus importants car les possibilités de déplacement des personnels de l'éducation surveillée revêtent une particulière importance dans la mesure où elles conditionnent le

développement de l'action éducative en milieu ouvert, dans l'optique du maintien du mineur dans sa famille, qui est l'un des objectifs essentiels de la politique d'assistance éducative.

Votre Commission déplore enfin qu'aucun crédit supplémentaire ne soit affecté à l'entretien et aux loisirs des mineurs dans les établissements qui leur sont réservés.

2° Le retard dans le domaine des équipements.

Le retard de l'éducation surveillée dans le domaine des équipements demeure important. Cette situation ne s'améliorera pas, compte tenu de la diminution de 10 % des autorisations de programme, qui passent de 45,9 millions de francs à 41,310 millions de francs. Quant aux crédits de paiement, ils subissent une diminution de 2,2 %, passant de 45 millions de francs en 1984 à 41 millions pour 1985.

Il convient d'ajouter sur ce point que le budget de 1984 a été amputé de 11.470 millions de francs en autorisations de programme, soit 25 % du total et de 3,375 millions en crédits de paiement, soit 7,5 %, par l'arrêté d'annulation du 29 mars 1984, différant ainsi la réalisation de dix-huit opérations de rénovation et de nouvel équipement (annexe 7).

Si l'on considère que l'éducation surveillée entend poursuivre ses efforts en vue de doter chaque juridiction de la jeunesse d'un équipement de base, ainsi que de procéder à l'acquisition d'un certain nombre de structures nouvelles, à la modernisation d'établissements existants et au redéploiement d'établissements inadaptés, il y a tout lieu de craindre que le budget d'équipement pour 1985 ne permette pas de faire face à l'ensemble des besoins.

a) *Le nécessaire renforcement de l'implantation du secteur public.*

Si le secteur associatif, qui dispose de 911 établissements et services, est implanté dans tous les départements de la France métropolitaine et les départements d'outre-mer pourvus d'une juridiction de la jeunesse, avec bien sûr des capacités variables, il n'en va pas de même pour le secteur public.

• *L'insuffisance des équipements de base :*

Placés auprès des juridictions pour mineurs, les équipements de base permettent d'assurer les fonctions de consultation,

d'orientation, d'action éducative en milieu naturel (liberté surveillée et action éducative en milieu ouvert) et d'hébergement de nuit ou de jour.

Chaque tribunal devrait en être doté. Or, en juillet 1984, sur un nombre total de 126 :

- 69 tribunaux pour enfants seulement sont dotés d'un équipement de base complet ;

- 27 tribunaux ne sont que partiellement équipés :

- 6 ne disposent ni de foyer ni de consultation mais peuvent utiliser une institution spéciale d'éducation surveillée implantée dans leur ressort,
- 20 ne disposent que d'une consultation sans possibilité d'hébergement,
- 1 ne dispose que d'un foyer et peut utiliser une institution

- 30 tribunaux enfin sont totalement dépourvus d'équipement de base.

Certes l'éducation surveillée augmente progressivement l'implantation des équipements de base, puisque de 41 en juillet 1981, le nombre de tribunaux dépourvus d'un tel équipement est passé à 30 en juillet 1984. Cet effort sera également poursuivi en 1985 dans la mesure où 8 nouveaux tribunaux devraient être pourvus d'un équipement complet (Ajaccio, Albi, Alençon, Chalons-sur-Marne, Dijon, Le Puy, Nevers et Troyes) et 4 tribunaux d'un équipement complémentaire (Bobigny, Nîmes, Boulogne et Créteil).

Mais votre Commission souhaite voir s'accélérer le rythme d'équipement des juridictions en centre d'orientation et d'action éducative (équipement de base). De surcroît, il lui semble, en ce qui concerne les tribunaux les plus importants, que chacun des secteurs découpant le ressort judiciaire devrait pouvoir être doté de tels centres.

Il demeure également nécessaire de renforcer les moyens de fonctionnement des équipements des plus grosses juridictions et de compléter ceux qui n'offrent aucune possibilité d'hébergement ou ont recours, pour la consultation, à des services extérieurs.

De manière générale, il conviendrait, dans le cadre de chaque département, de procéder à un recensement complet des besoins des juridictions afin d'établir un programme d'équipement rationnel sur plusieurs années.

Votre Commission suggère, qu'à l'instar des services pénitentiaires, les services de l'éducation surveillée se fixent des objectifs pluriannuels en matière d'équipements, de telle sorte que tous les tribunaux pour enfants disposent à moyen terme des équipements nécessaires.

• *Les établissements d'hébergement :*

Le souci de maintenir les jeunes dans leur milieu naturel et de mener une action éducative avec leur famille a conduit l'éducation surveillée à renoncer à la construction d'établissements d'internats du type des anciennes maisons de correction.

L'administration s'est orientée vers le développement de structures plus légères à caractère polyvalent ou spécialisées.

Les institutions spéciales d'éducation surveillée (I.S.E.S.) ont pour but de répondre aux besoins de prise en charge scolaire et professionnelle de certains jeunes. Ces derniers peuvent y être admis comme internes, demi-pensionnaires, internes externés ou externes. Ces établissements sont actuellement au nombre de 41.

La dotation budgétaire de 1985 permettra d'en construire deux nouveaux (Le Havre, Nevers). Elle sera également consacrée à la poursuite du redéploiement de quatre institutions existantes (Neufchâteau, Saint-Biez-en-Belin, Fay-les-Nemours ; Spoir).

Les centres d'activité professionnelle et éducative (C.A.P.E.), qui sont implantés dans les grands centres urbains, accueillent pendant la journée des jeunes désireux d'acquérir une formation professionnelle ou ayant des difficultés dans le domaine scolaire. Ces établissements doivent se développer, car ils contribuent à la lutte contre le chômage, mais il serait inopportun qu'ils se substituent aux établissements de l'Education nationale ou aux structures de formation professionnelle vers lesquels les jeunes pris en charge par l'éducation surveillée doivent être réorientés le plus rapidement possible.

A noter qu'en ce qui concerne l'hébergement proprement dit, l'administration poursuit sa politique de location en milieu urbain (foyers de jeunes travailleurs, studios, appartements et chambres en ville) de même qu'elle cherche à favoriser les placements familiaux. L'objectif de cette politique est de développer les lieux d'accueil non ségrégatifs.

Votre Commission insiste sur la nécessité de poursuivre et d'accentuer la politique de redéploiement des équipements tout juste amorcée par l'éducation surveillée, notamment par la mise en œuvre d'un plan de reconversion.

En effet, de nombreuses structures éducatives du secteur public sont sous-utilisées en raison de l'inadéquation de leur projet pédagogique et de leur mode de fonctionnement par rapport aux besoins des mineurs tels qu'ils se font jour dans les juridictions.

b) L'action éducative dans le secteur privé.

• *Le rôle prépondérant du secteur associatif:*

Le secteur privé joue un rôle prépondérant dans les prises en charge des mineurs en raison de la carence voire de l'inadéquation des structures du secteur public dans certains départements.

Ainsi en 1982, 57.790 jeunes ont été pris en charge par le secteur public (au lieu de 61.102 en 1981) et 132.604 par le secteur privé (au lieu de 130.866 en 1981, soit une progression de 1,3 %). Les derniers bilans statistiques d'activité des équipements du secteur public font toutefois apparaître une progression de plus de 2,2 %. En 1983, le secteur public a, en effet, pris en charge 59.045 jeunes.

Le tableau ci-après fait le point sur la répartition des prises en charge sur ordonnance d'une juridiction de la jeunesse et sur leur origine juridique.

Origine juridique de l'ensemble des jeunes pris en charge dans l'année	Année 1982				Année 1983			
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mineurs délinquants	21.156	36,6	1.819	1,4	22.975	12,1	20.370	34,5
Mineurs en danger	34.869	60,3	125.491	94,6	160.360	84,2	36.607	62,0
Jeunes majeurs	1.765	3,1	5.294	4,0	7.059	3,7	2.068	3,5
Total	57.790	100	132.604	100	190.394	100	59.045	100

La comparaison entre le secteur public et le secteur associatif fait ainsi apparaître que les mineurs en danger représentent un peu plus de 60 % des effectifs du secteur public alors qu'ils représentent 94,6 % des prises en charge du secteur associatif.

On constate également une grande différence entre les tranches d'âge et le sexe des jeunes pris en charge. Bien qu'en augmentation, la proportion des filles prises en charge par les établissements et services du secteur public est beaucoup plus faible que celle des garçons (28,2 % en 1982 et 29,2 % en 1983). Elle atteint, en revanche, 47,3 % en 1982 dans le secteur associatif.

Quant aux tranches d'âge, pour les établissements et services du secteur public, les jeunes de plus de seize ans représentent plus de 50 % des effectifs (au 31 décembre 1983 : 44,9 % de seize à dix-huit ans et 7,3 % de plus de dix-huit ans). Ils représentent par contre moins de 20 % dans le secteur associatif, dans lequel la tranche d'âge la plus importante est celle des moins de dix-huit ans (37 %).

S'agissant des modalités de prise en charge, le tableau ci-après permet de constater que, malgré une augmentation du nombre des jeunes pris en charge par le secteur public (+ 915, soit 2,9 %), les jeunes non hébergés représentent toujours plus de 90 % du total.

Modalités de prises en charge	Secteur public				Secteur associatif	
	Au 31 décembre 1982		Au 31 décembre 1983		Au 31 décembre 1982	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Hébergement de nuit ou de nuit et de jour à l'établissement	1.503	4,7	1.516	4,6	12.843	14,4
Hébergement de jour à l'établissement	654	2,1	724	2,2	387	0,4
Hébergement extérieur financé par l'établissement	330	1,0	388	1,1	6.316	7,1
Non hébergés	29.383	91,24	30.157	92,0	70.215	78,6
Total	31.870	100	32.785	100	89.374	100

Quant à la durée des prises en charge, les statistiques de l'éducation surveillée pour 1982 concernant les prises en charge terminées dans l'année, font apparaître des proportions voisines dans les secteurs public et privé pour les prises en charge de un à six mois (21,9 % pour le secteur public et 22,1 % pour le secteur associatif), de six à douze mois (22,7 % pour le secteur public et 19,1 % pour le secteur associatif) et de un à deux ans (24,5 % pour le secteur public et 21,5 % pour le secteur associatif).

En revanche, il faut noter que les prises en charge de très courte durée sont nettement plus nombreuses dans le secteur public (12,9 % de prises en charge de moins d'un mois contre 5 % dans le privé), alors que les prises en charge de plus de deux ans représentent la catégorie la plus importante dans le secteur associatif (32,4 % au lieu de 18,1 % dans le secteur public).

Enfin, les derniers bilans statistiques font apparaître une progression de l'activité des établissements et services habilités du secteur associatif ainsi que des établissements et services du secteur public, même si l'on peut constater une diminution du nombre des jeunes ayant fait l'objet d'une consultation.

SECTEUR PUBLIC

	1982	1983
Jeunes pris en charge	57.790	59.045 soit + 2.2 %
Jeunes ayant fait l'objet d'une consultation	6.742	6.521 soit - 3.3 %
Jeunes accueillis et orientés par les permanences éducatives près les tribunaux	14.471	18.478 soit + 27,7 %
Enquêtes sociales hors consultation	2.737	2.960 soit + 8.1 %

SECTEUR ASSOCIATIF

	1981	1982
Jeunes pris en charge	130.866	132.604 soit + 1,3 %
Consultations financées	1.327	1.436 soit + 8,2 %
Enquêtes sociales financées	16.920	16.898 soit - 0,1 %

• *La nécessaire adaptation à la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance :*

La tâche essentielle de l'administration centrale, par rapport au secteur privé, est, au moyen de la procédure d'habilitation, des techniques de financement et de l'exercice du contrôle, d'orienter les services et établissements associatifs pour les aider à répondre le mieux possible aux besoins des mineurs et à la demande des juridictions. Mais son souci principal est aujourd'hui de garantir une qualité satisfaisante aux prestations du secteur associatif compte tenu des problèmes qui ne manqueront pas d'apparaître du fait de la mise en place de la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance. Elle poursuit à cet égard deux objectifs :

1° Mieux assurer le contrôle administratif et pédagogique des établissements et services du secteur associatif ainsi que le suivi de leur fonctionnement.

L'intervention des textes législatifs relatifs à la décentralisation et des dispositions de la loi du 22 juillet 1983, concernant le transfert aux départements de compétences dans le domaine de l'action sociale, n'a pas remis en cause l'ensemble des règles relatives au contrôle exercé sur les établissements et services

du secteur associatif, tant par l'autorité judiciaire que par la Garde des Sceaux ou ses représentants.

Cette réglementation résulte essentiellement du décret n° 46-734 du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions et services recevant des mineurs délinquants et du décret n° 59-1095 du 21 septembre 1959, complété par l'arrêté interministériel du 13 juillet 1960, pris en application des articles 375 à 375-8 du Code civil.

Il s'agit, d'une part, d'un contrôle « a priori » exercé par la voie de la procédure d'habilitation. Cette habilitation est conférée par le préfet après concertation entre les administrations de l'Etat concernées (Affaires sociales et Justice).

D'autre part, d'un contrôle du fonctionnement pédagogique et administratif qui est exercé essentiellement par le juge des enfants territorialement compétent, par l'inspection de l'éducation surveillée et par les délégués régionaux.

Mais, l'aide sociale à l'enfance faisant l'objet des mesures de décentralisation, il est aujourd'hui nécessaire d'adapter ces dispositions à la situation nouvellement créée : le conseil général prend en fait la place du ministère des Affaires sociales.

C'est ainsi qu'un projet de décret relatif à la nouvelle procédure d'habilitation à laquelle l'Etat et le conseil général participeront conjointement est en cours d'élaboration. Selon les indications fournies à votre Rapporteur, le représentant de l'Etat dans le département prendrait l'arrêté d'habilitation après avis conforme du délégué régional de l'éducation surveillée.

Le principe du contrôle du fonctionnement pédagogique et administratif par le service public de l'éducation surveillée sera fermement réaffirmé et même renforcé dans le projet de loi portant adaptation des institutions sociales et médico-sociales actuellement en cours d'élaboration. Votre Commission se félicite, à cet égard, de ce que le ministère de la Justice souhaite étendre son contrôle à des formules de prises en charge qui se diversifient de plus en plus tels les lieux de vie. Il importe, en effet, de faire respecter un minimum de principes pédagogiques dans la prise en charge des mineurs.

Elle souhaite par ailleurs que soient bien précisées les compétences respectives des juges des enfants, des délégués régionaux et des directeurs départementaux de l'éducation surveillée. La mise en œuvre de la politique départementale de l'éducation surveillée conduit, en effet, à confier des attributions accrues au directeur départemental pour contrôler l'activité des services du secteur public, tandis que la fonction de contrôle des établissements du secteur associatif habilitée est confiée aux délégués régionaux.

2° Adapter les dispositions relatives à la tarification et au financement.

D'ores et déjà, la loi du 22 juillet 1983 prévoit une procédure de tarification conjointe « représentant de l'Etat-président du conseil général » pour le financement du fonctionnement des établissements et services du secteur associatif. Les prix de journée ainsi fixés devant servir de base à la prise en charge, financièrement assurée par le budget de la justice, des mineurs délinquants confiés aux associations, les services de l'éducation surveillée (délégués régionaux), qui devront participer à la fixation de ce prix, devront être particulièrement attentifs à ce que ces prix correspondent aux services rendus.

Des études sont par ailleurs menées pour tenter de définir de nouvelles formes de tarification dérogeant au principe actuel du paiement à la journée ou à l'acte pour obtenir, par engagement contractuel d'objectif, une meilleure adéquation entre les besoins des juridictions pour mineurs et les moyens budgétaires dont dispose l'éducation surveillée.

Les problèmes soulevés par l'application du système de paiement à l'acte ou au prix de journée (difficultés pour l'administration de maîtriser l'évolution des dépenses et fragilité des établissements et services dont les coûts fixés sur l'année - 95 % - sont pratiquement incompressibles) ont ainsi conduit l'administration à mener une expérience dite de « budget global » qui consiste à garantir aux associations privées, gestionnaires de services habilités, des ressources annuelles correspondant à une activité déterminée. Son extension est aujourd'hui envisagée à certaines institutions et pour des prises en charge plus particulières (toxicomanes, étrangers) et sous réserve que des conventions permettent de définir les obligations réciproques de l'administration et de l'association. Il importe, en effet, que l'administration se réserve la faculté de réviser les conventions en fonction de l'évolution des besoins et de ne pas pérenniser des fonctionnements mal adaptés aux besoins de la protection judiciaire de la jeunesse.

D'autres modes de financement sont également envisagés : forfait, subventions, crédits alloués par type de dépense, plafonnement des paiements... C'est ainsi que, pour les services d'investigation et d'enquêtes sociales qui connaissent de graves difficultés de fonctionnement, serait prévu un mode de financement au cas.

Dans la mesure où les associations fournissent à l'autorité judiciaire une diversité de moyens de fonctionnement, il est en effet indispensable que l'administration centrale veille en permanence à ce que les moyens financiers qui leur sont alloués

soient suffisants pour leur permettre de remplir les missions qui leur ont été confiées. A cet égard, il convient d'indiquer que les actions du secteur privé sont financées :

1° sur le budget du ministère de la Justice pour les mesures judiciaires relatives aux mineurs délinquants et aux jeunes majeurs ainsi que pour les mesures d'investigation (enquêtes sociales et observation en milieu ouvert) ;

2° sur le budget des départements pour les mesures d'assistance éducative prononcées par le juge des enfants en application des articles 375 à 375-8 du Code civil et confiées à des institutions relevant du service de l'aide sociale à l'enfance.

Il est, sur ce point, intéressant de comparer les coûts de la prise en charge dans le secteur public et dans le secteur privé.

S'agissant des dépenses de fonctionnement du secteur associatif habilité, supportées par le budget de l'éducation surveillée, elles se sont élevées en 1983 à 386.084.104 F, contre 330.530.623 F en 1982, pour 749.895 journées d'internat, foyer et placement familial, 1.578.564 journées de milieu ouvert, 16.898 enquêtes sociales et 1.436 consultations.

Quant aux dépenses de fonctionnement du secteur public, elles se sont élevées la même année à 650.257.462 F pour 59.045 jeunes pris en charge, soit en hébergement à l'établissement, soit en hébergement extérieur financé par l'établissement ou le service, soit sans hébergement, et pour 6.521 consultations, 2.960 enquêtes sociales hors consultation et 18.031 orientations éducatives auprès des juridictions.

Le budget de 1985 prévoit d'ailleurs une augmentation de plus de 24 % des crédits relatifs à l'entretien des mineurs pour le secteur associatif alors que les crédits consacrés au secteur public n'augmentent que de 5,59 %. Il est vrai que les crédits du secteur associatif couvrent toutes les dépenses de fonctionnement des établissements et services privés (entretien des mineurs, salaires, charges sociales, impôts et taxes).

Par ailleurs, de 1980 à 1984 les crédits consacrés au secteur public ont augmenté de 69,48 % contre 61,30 % pour le secteur associatif. 1985 est donc une année de rattrapage.

Il ressort en effet du tableau ci-dessous que, pour le secteur associatif, les dotations initiales en 1981, 1982 et 1983 se sont révélées insuffisantes et ont donc nécessité des ajustements pour 1982 et 1983 qui eux-mêmes n'ont pas suffi à couvrir la totalité des dépenses de l'année. Ces dépenses non couvertes se sont donc répercutées sur les années suivantes. Un phénomène identique se produira également pour une part limitée entre 1984 et 1985.

	Dotations initiales		Consommation réelle
	Secteur public ensemble du titre III	Secteur privé chapitre 34.33 (art. 20 a 60)	des crédits pour le secteur associatif (*)
1980	415.674.056	233.160.989	222.282.180
Pourcentage 80-81	14,04	9,75	22,76
1981	474.044.756	255.887.775	272.879.985
Pourcentage 81-82	23,54	9,72	21,13
1982	585.637.649	280.759.353	330.530.623
Pourcentage 82-83	11,27	16,34	16,81
1983	651.646.356	326.647.353	386.084.104
Pourcentage 83-84	8,11	15,13	Consommation prévue pour 1984
1984	704.479.445	376.085.353	421.000.000
Pourcentage 84-85	6,80	24,25	De 1980 à 1984 :
Projet de budget	752.367.972	467.271.856	Public : 69,48 % Privé : 61,30 %

*1 Les dépenses payées l'année qui suit ont été réaffectées à leur année d'origine

Les insuffisances des dotations initiales des crédits consacrés au secteur associatif ont leur origine dans :

1° une augmentation des prix de journée supérieure à l'évolution des prix ;

2° une augmentation de l'activité en cas et en durée des prises en charge. Cette augmentation est sensible en 1981 (près de 10 %), réelle mais plus faible en 1982 et 1983.

Ces insuffisances ont eu plusieurs conséquences :

- retard dans les paiements, au moment même où les services de l'éducation surveillée s'organisaient pour précisément recouvrir les délais d'ordonnancement des dépenses ;

- mises en péril des établissements et des services n'ayant au sein de leurs organismes gestionnaires une trésorerie propre suffisante, ou des possibilités de découverts bancaires ;

- agios bancaires en cas de découvert (la réglementation prend la reprise de ces agios dans les prix de journée).

L'éducation surveillée s'attache aujourd'hui à maîtriser ce poste budgétaire. En ce qui concerne les tarifs, dont la plus grande part est désormais fixée conjointement avec les présidents de conseils généraux, les délégués régionaux de l'éducation surveillée et les commissaires de la République ont reçu des instructions leur demandant de veiller à ce que les prix de journée n'englobent pas des dépenses inutiles ou excessives.

En ce qui concerne les décisions judiciaires, l'attention des magistrats a été appelée sur les conséquences financières des mesures qu'ils décident, conséquences qui d'ailleurs intéressent tout autant l'aide sociale à l'enfance, désormais à la charge des départements, que l'éducation surveillée.

Ainsi, par circulaire en date du 10 juillet 1984 adressée aux chefs de Cour, le Garde des Sceaux a souligné les difficultés financières rencontrées par la Direction de l'éducation surveillée en raison de l'accroissement du nombre des mesures d'investigation confiées par les juges des enfants aux services relevant du secteur associatif ainsi que du nombre des mesures d'hébergement prises par ces mêmes magistrats en faveur des jeunes majeurs.

*

* *

S'il n'est pas question de diminuer la part du secteur privé dans la prise en charge éducative des mineurs, il importe en revanche d'assurer une réelle complémentarité entre les secteurs public et privé et une coordination entre les actions qu'ils mènent. Pour atteindre cet objectif, un renforcement du service public est nécessaire afin que le secteur privé intervienne en soutien au secteur public et non qu'il se substitue à un service public défaillant.

De même, la participation du secteur associatif aux missions du service public doit être définie législativement afin que cette complémentarité repose enfin sur des bases solides.

La présence du service public de l'éducation surveillée dans tous les départements est la condition de la réussite de son adaptation à la décentralisation et de la survie de la protection judiciaire de la jeunesse.

3° L'ambition des objectifs.

La protection judiciaire de la jeunesse repose sur deux textes de base - l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante et la loi du 4 juin 1970 relative à l'assistance éducative - qui ont une finalité essentiellement éducative.

L'éducation surveillée a pour mission, dans ce cadre, de mettre en oeuvre des réponses adaptées aux besoins des jeunes qui lui sont confiés par les magistrats de la jeunesse. Il s'agit principalement de favoriser l'insertion ou la réinsertion de jeunes délinquants ou de mineurs dits « en danger », en évitant les phénomènes d'exclusion ou de marginalisation d'une population dont les difficultés sociales, culturelles et économiques sont considérables.

Elle poursuit actuellement une politique fondée sur deux impératifs :

- adapter son organisation et ses méthodes éducatives aux nécessités nouvelles et aux actions d'ensemble menées par le gouvernement en matière de prévention et d'action sociale ;

- contribuer avec les représentants du Parquet et les juges des enfants au maintien des garanties que l'institution judiciaire doit offrir dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse.

a) L'adaptation de l'organisation et des méthodes éducatives à la conjoncture sociale et économique présente et aux mouvements administratifs de l'heure.

• La nécessaire « départementalisation » :

La mise en oeuvre des orientations du IX^e Plan et la décentralisation de l'action sociale oblige l'éducation surveillée à une présence plus efficace sur les terrains et dans les instances où se déterminent les actions à mener en faveur des jeunes.

La création de structures régionales et départementales répond à ce souci d'assurer une meilleure représentation territoriale de l'éducation surveillée et sa participation aux différents dispositifs mis en place localement.

Une politique départementale de la protection judiciaire de la jeunesse est, en effet, la condition d'une meilleure réponse aux besoins des juridictions, d'une réelle ouverture sur l'extérieur et d'une participation aux politiques de prévention.

Il est donc essentiel que l'éducation surveillée démontre rapidement sa capacité à mettre en place une politique éducative départementale en liaison avec l'ensemble de ses partenaires.

A cet égard, votre Commission insiste pour que le renforcement de l'encadrement des services par, notamment, l'augmentation du nombre des postes de sous-directeurs soit poursuivi au cours des deux prochaines années.

• *L'adaptation des méthodes éducatives :*

Dans le domaine de l'action éducative, les orientations suivies par l'éducation surveillée et mises en place dans le cadre des politiques départementales visent à répondre le mieux possible aux besoins et à l'évolution de la situation particulière de chaque mineur, cherchant à développer ses facultés d'adaptation et d'insertion dans la vie sociale.

Le maintien autant que possible des jeunes dans leur milieu naturel reste ainsi le principe fondamental. Il conduira l'éducation surveillée à renforcer en 1985 l'action éducative en milieu ouvert et à développer des formules d'hébergement non ségrégatives et intégrées dans la cité (redéploiement des grosses institutions sous forme de petits foyers implantés en milieu urbain, location d'appartements, de studios, financement de placements familiaux, de chambres en foyer de jeunes travailleurs...).

L'éducation surveillée accorde, par ailleurs, une attention particulière à des problèmes qui revêtent actuellement une plus grande acuité comme la drogue. Une récente circulaire contient des recommandations sur les mineurs, l'idée centrale étant d'intervenir plus vite et plus fréquemment, mais essentiellement dans un objectif éducatif.

Cependant, l'éducation surveillée ne saurait répondre aux besoins des adolescents qui lui sont confiés à l'aide de ses seuls moyens et uniquement dans des structures spécialisées.

C'est pourquoi, elle s'est résolument engagée dans les différents programmes interministériels pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté. Les services contribuent à l'effort de l'ensemble des organismes en ce domaine et s'efforcent de faire bénéficier des actions menées les jeunes les plus marginalisés dont elle a la charge. C'est ainsi que l'éducation surveillée est présente tant dans les instances d'accueil et d'information (87 missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation) que dans les stages d'insertion ou de qualification, pour lesquels elle met à disposition certains de ses moyens matériels et en personnel. Il en est de même en matière d'action culturelle et de loisirs, où elle mène des actions de lutte contre l'échec scolaire et l'illétrisme, en collaboration

avec l'éducation nationale. Elle cherche, en outre, à offrir, aux jeunes qui ne sont pas touchés par les structures de loisirs traditionnelles, des activités novatrices, mises en œuvre à partir de l'initiative même des adolescents et à soutenir des actions visant à développer l'expression et la créativité des jeunes exclus des circuits culturels existants. Pour ce faire, elle participe au financement des plans du fonds d'intervention culturelle ainsi qu'aux actions mises en œuvre par le ministère de la Jeunesse et des Sports concernant les programmes « jeunes volontaires » et « loisirs quotidiens ».

L'éducation surveillée participe également à la politique suivie en matière de prévention de la délinquance. Elle est représentée aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance auxquels elle apporte sa compétence technique et sa connaissance des jeunes en difficulté.

Dans l'optique instaurée par les conseils de prévention, la Chancellerie a lancé en 1984 une expérience dans trois juridictions « pilote » : Bordeaux, Lyon, Valence. L'idée en est d'accroître la coordination entre les magistrats et les services de l'éducation surveillée et de l'administration pénitentiaire, afin d'instaurer une dynamique nouvelle tendant à prévenir la délinquance.

De même, l'importance des difficultés rencontrées par les jeunes dans les cités les plus dégradées et les phénomènes de marginalité qui en résultent ont naturellement conduit la Chancellerie à associer ses efforts à ceux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.

L'éducation surveillée s'est ainsi attachée à mettre en place, aux côtés des magistrats, un certain nombre de correspondants de ses services éducatifs pour chacun des sites retenus par la commission nationale. De nombreuses actions ont pu être mises en œuvre dans ces quartiers, avec le soutien financier de l'éducation surveillée ou la mise à disposition de locaux ou de matériel.

Cette orientation sera accentuée en 1985 par le développement d'une animation régionale des correspondants de l'éducation surveillée dans les cellules locales, le rapprochement des représentants de la juridiction des mineurs et des services éducatifs ainsi que la mobilisation de tous les acteurs locaux pour procéder à une meilleure analyse des situations difficiles, et à la prise en charge des jeunes les plus démunis.

Enfin, les actions de prévention de l'été menées en 1984 dans quatorze départements seront reconduites en 1985. Le dispositif interministériel mis en place permet, en effet, de proposer une large gamme d'activités d'animation, de loisirs, de vacances, à des

jeunes, particulièrement défavorisés habitant des grands ensembles urbains, et d'intégrer ces opérations dans une politique cohérente de prévention.

A cet égard, ces opérations illustrent de manière particulièrement intéressante l'efficacité d'une politique de décroisement et de mobilisation des différents partenaires. S'agissant des opérations de prévention effectuées en 1983, les statistiques indiquent, en effet, qu'à l'échelon national, dans les tribunaux concernés par ces opérations, le nombre des détentions provisoires de mineurs en juillet et août 1983 a baissé de façon sensible par rapport à la même période de 1982, alors que, dans les autres juridictions non concernées par l'opération, on note une augmentation des détentions.

Il est évident qu'en luttant ainsi pour une meilleure insertion sociale et professionnelle des jeunes, l'éducation surveillée contribue de façon efficace, mais dans la limite de ses moyens, à la prévention de la délinquance et de l'inadaptation juvéniles.

Par ailleurs, la participation à ces différents dispositifs, loin d'éloigner l'éducation surveillée de sa mission traditionnelle de prise en charge éducative, enrichit et amplifie au contraire son action.

C'est pourquoi votre Commission enregistre avec satisfaction la volonté d'une participation accrue de la justice aux actions mises en œuvre en faveur des jeunes en difficultés par l'ensemble des administrations, collectivités territoriales et organismes associatifs concernés, en prévoyant en 1985 une augmentation de près de 17 % des dotations inscrites à ce titre (un million de francs en mesures nouvelles).

Elle souhaite toutefois qu'une politique cohérente et plus active soit menée en ce domaine.

b) Le maintien des garanties liées à l'intervention judiciaire.

Il est important de souligner que la protection judiciaire de la jeunesse doit s'inscrire dans une politique judiciaire globale à laquelle concourent non seulement les juges des enfants, mais aussi les parquets, la Défense et les services éducatifs.

L'originalité et la justification du système français se trouvent, en effet, principalement dans les garanties liées à la procédure judiciaire.

Le rôle du juge des enfants est à cet égard déterminant. Ce magistrat non seulement décide des mesures à prendre, mais en suit et en contrôle l'exécution par les services éducatifs en veillant au respect des droits des familles et des mineurs.

Le ministère de la Justice s'attache, également, à la définition d'une politique de protection judiciaire de la jeunesse dans la mise en œuvre de laquelle les parquets sont appelés à jouer un rôle prépondérant.

• *Faire primer les mesures éducatives sur les solutions répressives :*

Développer des réponses alternatives à l'incarcération et notamment à la détention provisoire des mineurs est l'objectif prioritaire de l'éducation surveillée.

A cet égard, il est préoccupant de constater que les mineurs en détention provisoire représentent plus de 85 % du total des mineurs incarcérés à une date déterminée, alors que le placement en détention provisoire ne devrait être décidé que dans des cas extrêmement graves, et que la durée de la détention provisoire des mineurs de seize ans est, en outre, limitée par les textes à dix jours (sauf en cas de crime).

Les tableaux ci-après font le point sur l'évolution du nombre de mineurs prévenus et détenus, ainsi que sur la durée de la détention.

NOMBRE DE MINEURS DÉTENUS AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE
(D.O.M. inclus à partir du 31 décembre 1981.)

Années	Mineurs condamnés avant les peines		Mineurs en détention provisoire		Total 100 %
	Nombre	%	Nombre	%	
31 décembre 1976	202	29,3	513	71,7	715
31 décembre 1977	184	26,4	513	73,6	697
31 décembre 1978	197	27,2	527	72,8	724
31 décembre 1979	160	21,1	597	78,9	757
31 décembre 1980	140	18,0	744	85,0	884
31 décembre 1981	124	14,4	734	85,6	858
31 décembre 1982	113	13,5	669	85,5	782
31 décembre 1983	110	12,4	743	87,1	853

NOMBRE DE DÉTENTIONS PROVISOIRES DANS L'ANNÉE DEPUIS 1976

France métropolitaine seulement.

Années	Répartition par sexe					Années	Répartition par âge					Années	Répartition selon l'origine				
	Garçons		Filles		Total = 100 %		Moins de 16 ans		Plus de 16 ans		Total = 100 %		Juge des enfants		Juge d'instruction		Total = 100 %
	Nombre	%	Nombre	%			Nombre	%	Nombre	%			Nombre	%	Nombre	%	
1976 ...	3 838	95,4	184	4,6	4 022	1976	686	17,1	3 336	82,9	4 022	1976 ...	1 360	33,8	2 662	66,2	4 022
1977 ...	4 250	95,5	201	4,5	4 451	1977	865	19,4	3 586	80,6	4 451	1977 ...	1 495	33,6	2 956	66,4	4 451
1978 ...	4 196	94,9	224	5,1	4 420	1978	791	17,9	3 629	82,1	4 420	1978 ...	1 480	33,5	2 940	66,5	4 420
1979 ...	4 075	94,6	233	5,4	4 308	1979 ...	692	16,1	3 616	83,9	4 308	1979	1 267	29,4	3 041	70,6	4 308
1980 ..	5 651	92,8	436	7,2	6 087	1980	1 363	22,4	4 724	77,6	6 087	1980	1 966	32,3	4 121	67,7	6 087
1981 ...	5 605	92,6	448	7,4	6 053	1981	1 411	23,3	4 642	76,7	6 053	1981	2 051	33,9	4 002	66,1	6 053
1982 ...	5 530	92,6	440	7,4	5 970	1982	1 409	23,6	4 561	76,4	5 970	1982 ...	2 024	33,9	3 946	66,1	5 970
1983 ...	5 421	92,3	454	7,7	5 875	1983 ...	1 411	24,0	4 464	76,0	5 875	1983	2 023	34,4	3 852	65,6	5 875

On peut observer que, après une période de relative stabilité de 1976 à 1979, le nombre des détentions provisoires s'est nettement accru en 1980 (41,3 %). A partir de 1981, une légère baisse du nombre des placements en détention provisoire a été amorcée et s'est poursuivie en 1982 et 1983.

Environ le tiers des décisions d'incarcération émanent des juges des enfants et les deux tiers des juges d'instruction.

Quant à la durée des détentions, des études ponctuelles ont montré qu'en matière correctionnelle, en ce qui concerne les mineurs de moins de seize ans, la durée moyenne de la détention provisoire est de sept jours et de vingt jours pour les mineurs de seize à dix-huit ans.

Consciente de la gravité des conséquences de l'incarcération des mineurs, la Chancellerie a tenté de mettre un frein, par voie de circulaires, à l'augmentation des placements en détention provisoire. Après celles du 2 novembre 1978, du 8 mai 1981 et du 26 février 1982 qui insiste sur le caractère exceptionnel que doit revêtir le prononcé d'un mandat de dépôt et la primauté que doivent conserver les mesures éducatives, la circulaire du 9 mars 1983 a permis la généralisation progressive des permanences éducatives auprès des juridictions pour mineurs (117 juridictions pour mineurs sur 131 disposaient d'une telle permanence en juin 1984).

Echelon essentiel par sa proximité des magistrats, les éducateurs de ces permanences recherchent dans chaque cas une solution de nature à éviter l'incarcération. La mobilisation au

plan local des moyens d'accueil d'urgence, la coordination à cet effet des différents services publics et privés contribuent à l'efficacité de ce dispositif.

C'est ainsi que, dans un contexte défavorable, la détention provisoire des mineurs a pu être stabilisée grâce aux efforts de ces services comme en témoigne le tableau ci-après :

Nombre de mandats de dépôt prononcés à l'encontre des mineurs de seize ans :

- 1979 : 692 ;
- 1980 : 1.363 ;
- 1981 : 1.411 ;
- 1982 : 1.409 ;
- 1983 : 1.411.

La prévention de l'incarcération des mineurs passe aussi par la mise en œuvre d'une structure d'accueil des jeunes. Il faut en particulier que l'éducation surveillée recherche, en liaison avec les élus locaux et les conseils locaux de prévention de la délinquance, des solutions d'hébergement d'urgence, qui devraient être susceptibles, bien souvent, d'éviter le placement en détention provisoire.

Mais, pour limiter le recours à la détention provisoire, on peut se demander s'il ne conviendrait pas aussi de maintenir à la disposition des juges des enfants des possibilités de placement en internat évitant le recours à la solution de l'incarcération en maison d'arrêt.

• *Rendre au juge des enfants un rôle central dans la protection judiciaire de l'enfance :*

Dans le domaine de l'assistance éducative, le rôle des parquets doit être accru afin d'arriver à définir une véritable politique de saisine du juge des enfants suffisamment précoce pour que ce magistrat soit en mesure d'agir plus efficacement, notamment en matière de mauvais traitements à enfants ou d'usage de produits toxiques par des adolescents.

Le second objectif à poursuivre dans ce domaine est d'assurer un meilleur suivi des procédures permettant une révision périodique de chaque cas particulier afin de vérifier si les mesures ordonnées continuent à être nécessaires et bien adaptées à l'évolution de la situation. Cela suppose l'information régulière du juge, par des comptes rendus périodiques complets et précis de l'action éducative menée.

Enfin une sensibilisation accrue des avocats sur les problèmes liés à l'exercice de la défense en matière de protection judiciaire de la jeunesse a été engagée. La défense, pourtant obligatoire, est,

en effet, quasi inexistante devant la juridiction des mineurs. Le Garde des Sceaux n'a-t-il pas, pour sa part, déclaré que cette situation « confine à une démission de la défense ».

A cet égard, votre Rapporteur souhaite que le projet de réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante se concrétise rapidement. La commission, présidée par M. Martaguet, qui avait pour objet l'étude des modalités d'une réforme du droit pénal des mineurs, ayant terminé ses travaux à la fin de l'année dernière, il devrait être possible de présenter prochainement au Parlement un projet de loi.

Les propositions principales de la commission ont pour objet de :

- limiter la détention provisoire en prévoyant l'intervention systématique d'un service éducatif chargé de donner un avis lorsque l'incarcération d'un mineur est envisagée, et en supprimant la possibilité de la prononcer à l'égard des mineurs âgés de moins de seize ans et en la réduisant pour les mineurs âgés de plus de 16 ans à un mois en matière correctionnelle et à trois mois en matière criminelle, ces délais étant renouvelables deux fois.

- assurer une réelle spécialisation de tous les magistrats chargés de la protection judiciaire :

- favoriser une indemnisation rapide des victimes en prévoyant la faculté de dissocier le prononcé des décisions en deux phases successives :

- intensifier le rôle de la défense et l'élargir à toutes les phases de la procédure :

- distinguer clairement les mesures éducatives des sanctions répressives, en supprimant la liberté surveillée, le contrôle judiciaire et le sursis avec mise à l'épreuve et en leur substituant les mesures déjà applicables aux mineurs en danger :

- organiser enfin un véritable service éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse.

Si la tâche n'est pas aisée, la mise en œuvre de cette réforme n'en est pas moins urgente. L'ordonnance de 1945, qui a historiquement constitué un progrès considérable dans notre droit, a cependant indéniablement vieilli et les intentions de ses auteurs se trouvent quotidiennement détournées par une pratique insatisfaisante pour tous, qui oscille entre la non-intervention et un recours accru à la répression au détriment d'autres solutions plus adéquates.

L'examen de la politique de l'éducation surveillée fait apparaître un décalage grandissant entre les objectifs et les moyens mis à la disposition de ce secteur.

Ne pas accorder à l'éducation surveillée la place qu'elle mérite, c'est de manière indirecte accroître la délinquance, car toutes les statistiques démontrent que les délinquants adultes ont été, dans leur grande majorité, des mineurs difficiles.

Votre Commission exprime, dans ces conditions, le souhait que l'éducation surveillée soit considérée dans le budget de 1986 comme un secteur véritablement prioritaire.

Face aux deux enjeux de l'heure :

- l'adaptation à la décentralisation de l'aide sociale :
- et la prévention, la formation, l'insertion comme réponses aux besoins des jeunes en difficultés.

il importe, en effet, outre de renforcer les moyens financiers de l'éducation surveillée, de lui reconnaître enfin une mission de service public. La protection judiciaire de la jeunesse ne pourra continuer de vivre que si elle est sous-tendue par une volonté politique qui donne aux personnels et magistrats les moyens de l'appliquer.



Compte tenu de ces observations et eu égard aux efforts déployés par la Chancellerie dans une conjoncture très rigoureuse, votre Rapporteur avait proposé à la Commission de s'en remettre, comme l'an dernier, à la sagesse du Sénat. Mes collègues ont bien voulu apprécier l'analyse objective et nuancée qu'il leur avait présentée et lui en ont donné acte.

Toutefois, à la majorité des suffrages exprimés, la commission des Lois a donné à son Rapporteur la mission d'indiquer à la Haute Assemblée les conditions dans lesquelles il ne lui semblait pas possible d'approuver en l'état le projet de budget qui lui était présenté.

ANNEXES

ANNEXE N° I

REPONSE A UNE QUESTION DU RAPPORTEUR SUR L'ABSENCE DE JURIDICTIONS CONSULAIRES DANS CERTAINS DÉPARTEMENTS

Question : Dans l'attente de la prochaine réforme des tribunaux de commerce est-il envisagé de mettre l'absence de juridictions consulaires dans certains départements ?

Reponse :

Il n'est pas envisagé à l'heure actuelle de procéder à une réforme complète de la carte des juridictions commerciales.

Le projet de loi relatif au redressement judiciaire des entreprises (art. 7, alinéa 2) prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera dans chaque département le ou les tribunaux appelés à connaître des procédures de redressement judiciaire.

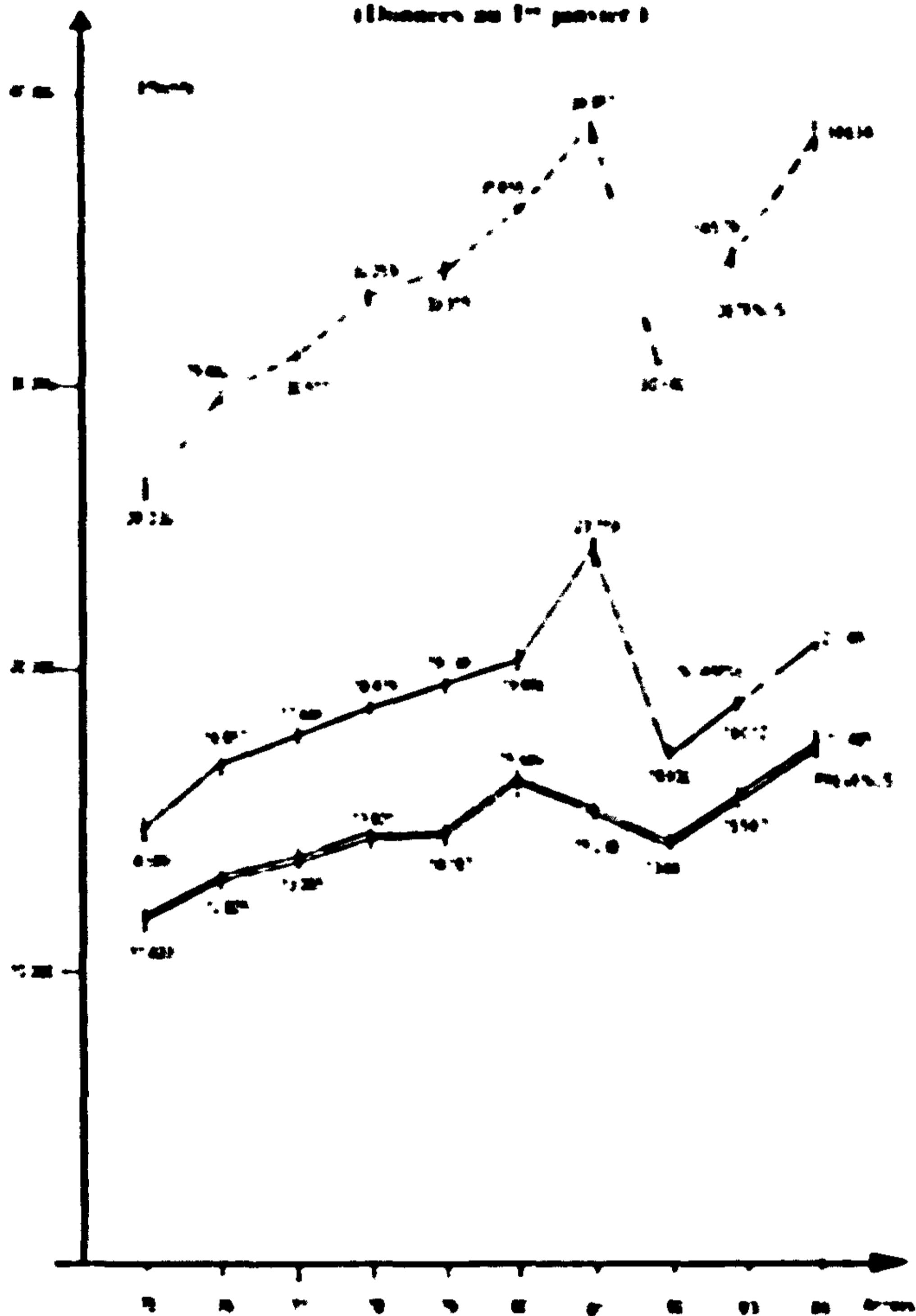
Dans cette perspective et pour le cas où le Parlement adopterait définitivement le projet proposé par le Gouvernement de la spécialisation de certains tribunaux de commerce en matière de redressement judiciaire, le Garde des Sceaux a d'ores et déjà demandé aux différents membres de la Conférence générale des tribunaux de commerce réunis à la Chancellerie au début du mois de juillet de réfléchir au problème posé dans chaque région consulaire par l'éventuelle disparition des juridictions spécialisées en matière de redressement judiciaire et de formuler des propositions concrètes à cet égard.

L'examen à cette occasion de la situation de chaque juridiction statuant en matière commerciale pourrait conduire à envisager l'éventuelle création de quelques nouveaux tribunaux de commerce dans les départements où il n'en existe pas et on se ferait sentir un besoin réel. Mais il convient d'avoir présent à l'esprit que la création d'une juridiction nouvelle, même composée de magistrats bénévoles, entraîne toujours de lourdes charges financières pour l'Etat.

En tout état de cause, dans les départements où n'existent pas de juridictions consulaires les litiges commerciaux sont tranchés par les tribunaux de grande instance.

ANNEXE N° 2

EVOLUTION DE LA POPULATION PENALE DEPUIS 1974
(Chiffres au 1^{er} janvier)



ANNEXE N° 3

RÉPARTITION DE LA POPULATION PÉNALE
SELON LA PEINE PRONONCÉE
ET SELON LA NATURE DE L'INFRACTION

HOMMES CONDAMNÉS : RÉPARTITION SELON LA PEINE PRONONCÉE

Date	Contrainte par corps		Moins d'un an		1 à 5 ans		Plus de 5 ans		5 ans ou de plus		Condamnés à mort		Totaux	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
1 ^{er} avril 1940	405	19	8 112	38,6	4 329	24,4	1 766	8,4	4 386	24,6	0	0	20 994	100
1 ^{er} avril 1941	478	21	8 612	38,1	4 644	25,8	1 934	9,5	4 770	25,5	1	0,0	22 639	100
1 ^{er} avril 1942	206	13	4 153	26,8	3 930	25,4	1 572	10,2	4 612	30,3	0	0	15 473	100
1 ^{er} avril 1943	333	19	4 348	30,6	4 465	25,6	1 592	9,1	4 724	32,8	0	0	17 463	100
1 ^{er} avril 1944	391	20	6 360	32,9	4 003	25,8	1 814	9,4	4 792	29,9	0	0	19 360	100
1 ^{er} juillet 1943	361	20	4 450	30,9	4 369	24,7	1 657	9,4	4 821	33,0	0	0	17 658	100
1 ^{er} octobre 1943	358	20	4 796	31,7	4 740	25,9	1 699	9,3	4 687	31,1	0	0	18 290	100
1 ^{er} janvier 1944	420	23	4 454	30,0	4 859	26,8	1 696	9,3	4 724	31,6	0	0	18 156	100

FEMMES CONDAMNÉES : RÉPARTITION SELON LA PEINE PRONONCÉE

Date	Contrainte par corps		Moins d'un an		1 à 5 ans		Plus de 5 ans		5 ans ou de plus		Condamnés à mort		Totaux	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
1 ^{er} avril 1940	17	3,4	209	41,7	112	22,4	44	8,8	119	23,8	0	0	501	100
1 ^{er} avril 1941	22	3,9	215	37,8	125	22,0	58	10,2	148	26,1	0	0	568	100
1 ^{er} avril 1942	7	1,7	98	24,1	107	26,3	59	14,5	136	33,4	0	0	407	100
1 ^{er} avril 1943	13	3,2	120	29,9	87	21,6	49	12,2	133	33,1	0	0	402	100
1 ^{er} avril 1944	34	7,8	146	32,8	90	20,1	48	10,7	128	28,6	0	0	447	100
1 ^{er} juillet 1943	17	4,0	127	30,0	90	21,3	51	12,1	138	32,6	0	0	423	100
1 ^{er} octobre 1943	11	2,6	127	30,5	87	20,9	53	12,7	138	33,3	0	0	416	100
1 ^{er} janvier 1944	24	6,0	132	33,2	70	17,6	46	11,6	126	31,6	0	0	398	100

DEMMES CONDAMNÉES : REPARTITION SELON LA NATURE DE L'EXTRACTION

(en pour cent)

Date	Conte de sang	Conte de leucocytes (millions par mm ³)	Vel. sédiment. en mm/heure	Prothrombine	Méthode. Mincovici modifiée	Vel. globule	Extractions des cellules (mm ³ de sang)	Vel. simple	Veloc. (%)	Extractions
1 ^{er} avril 1940	148	120	24	20	0	26	154	22,1	21,8	100
1 ^{er} avril 1941	160	118	33	23	0,2	30	113	23,0	23,2	100
1 ^{er} avril 1942	202	157	44	20	0	47	66	18,4	20,0	100
1 ^{er} avril 1943	189	134	34	12	0	37	82	26,9	24,2	100
1 ^{er} avril 1944	194	130	29	0,9	0,2	20	87	24,1	27,7	100
1 ^{er} juillet 1943	206	137	34	14	0,2	31	73	24,1	24,1	100
1 ^{er} octobre 1943	214	123	36	10	0,2	31	77	23,1	27,6	100
1 ^{er} janvier 1944	198	133	40	0,8	0	24	48	27,6	26,2	100

0,3 cc par cc de sang

DEMMES CONDAMNÉES : REPARTITION SELON LA NATURE DE L'EXTRACTION

(en pour cent)

Date	Conte de sang	Conte de leucocytes (millions par mm ³)	Vel. sédiment. en mm/heure	Prothrombine	Méthode. Mincovici modifiée	Vel. globule	Extractions des cellules (mm ³ de sang)	Vel. simple	Veloc. (%)	Extractions
1 ^{er} avril 1940	83	72	4,4	23	16	100	83	39,7	17,1	100
1 ^{er} avril 1941	84	74	4,7	23	14	10,5	74	38,5	18,4	100
1 ^{er} avril 1942	120	62	9,8	24	13	13,5	75	32,3	14,9	100
1 ^{er} avril 1943	116	66	9,3	19	11	12,1	53	35,0	17,0	100
1 ^{er} avril 1944	110	62	8,6	18	10	10,5	49	34,9	19,1	100
1 ^{er} juillet 1943	113	64	9,9	21	12	11,3	61	34,4	18,1	100
1 ^{er} octobre 1943	111	62	9,1	16	11	11,0	55	36,0	18,4	100
1 ^{er} janvier 1944	111	61	8,9	20	10	10,8	61	34,3	18,7	100

0,3 cc par cc de sang

ANNEXE N° 4

CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE RECONDUITE À LA FRONTIÈRE DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

Les statistiques établies par les services pénitentiaires ne permettent pas, en l'état, de fournir le renseignement demandé. En effet, les détenus en instance de reconduite à la frontière ne font pas encore l'objet d'un recensement particulier, au titre des statistiques tirées des fiches individuelles d'écrou.

Cependant, il est établi qu'au cours des six premiers mois de 1984, 3.671 étrangers ont été incarcérés pour infraction à l'article 13 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, avec ou sans autre infraction, dont 48,4 % uniquement pour infraction à l'article 19.

Au 1^{er} juillet 1984, 905 étrangers étaient détenus pour infraction à l'article 19, soit 2,2 % de la population pénale métropolitaine. Parmi ces 905 détenus, le nombre de ceux en instance de reconduite à la frontière demeure indéterminé.

Le crédit de 12 millions de francs alloué au ministère de la Justice au chapitre 34-22 article 30 est destiné à couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à la gestion hôtelière des centres de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Sur décision du Premier ministre, la mise en place, l'aménagement et le fonctionnement de ces centres seront assurés par la contribution de plusieurs ministères :

- Construction et aménagement des centres :

Cette mission est confiée au ministère de la Défense, sauf pour certains centres aménagés dans des locaux relevant du ministère de l'Intérieur.

- Garde et escorte :

Pour les centres de la Région parisienne, et deux centres de province, la garde sera assurée par les services de la Gendarmerie nationale. Pour les autres centres, cette mission sera prise en charge par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Quant à l'escorte elle sera confiée, jusqu'à l'arrivée aux centres des personnes interpellées, au service ayant procédé à leur interpellation et, pour les transferts postérieurs, au service chargé de la garde du centre.

- Mesures d'accompagnement social :

Ce dispositif sera mis en œuvre par le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

Enfin, le ministère de la Justice s'est vu confier la mission de gestion hôtelière qui recouvre les prestations suivantes :

- fourniture de l'équipement mobilier, des matériels, effet de couchage (...);
- restauration des personnes retenues ;
- blanchissage du linge ;
- fourniture de produits d'hygiène corporelle ;
- nettoyage et entretien courant des locaux.

Cette gestion sera assurée pour le compte du ministère de la Justice, par la Régie industrielle des établissements pénitentiaires qui, dotée d'un compte du Trésor, bénéficie d'une autonomie

financière et comptable. Les crédits ont donc été inscrits, à cet effet, à l'article 30 du chapitre 34-22, afin de les isoler de ceux affectés au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Les personnels pénitentiaires n'interviendront pas dans le fonctionnement des centres, et les tâches de service seront assurées par des agents contractuels spécialement recrutés à cet effet.

Le coût global de cette action a été évalué à 12 millions de francs pour la gestion hôtelière.

ANNEXE N° 5

PRISE EN CHARGE DES TOXICOMANES EN PRISON

Le phénomène toxicomaniaque constitue l'un des problèmes importants que doit prendre en compte l'administration pénitentiaire. C'est aussi un phénomène qui n'est pas connu avec précision puisque les toxicomanes sont généralement incarcérés pour des délits connexes. Les chiffres publiés par l'administration pénitentiaire dans son rapport annuel mesurent des actions de soins repérées par les services médicaux des établissements pénitentiaires. A cet égard, 7.005 toxicomanes ayant fait l'objet d'un traitement en détention ont été dénombrés en 1983 contre 5.003 en 1982. Une étude est en cours, en liaison avec la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, afin de mieux évaluer qualitativement comme quantitativement les toxicomanes incarcérés.

La prise en charge des toxicomanes nécessite la mise en œuvre d'une politique menée par l'administration pénitentiaire selon les orientations suivantes : l'administration pénitentiaire s'efforce de prendre en charge de manière spécifique les détenus qui manifestent une dépendance par rapport aux drogues. Elle tend à promouvoir, par ailleurs, des actions de formation et d'information en direction de ses personnels, elle facilite ensuite l'intervention du milieu associatif pour la préparation à la sortie des toxicomanes. Elle participe enfin, étroitement, aux travaux des instances interministérielles dans la lutte contre la toxicomanie.

En premier lieu, dans le cadre des consultations d'hygiène mentale, organisées en détention, les utilisateurs de produits toxiques peuvent obtenir des conseils et des soins assurés par les psychiatres des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Par ailleurs, les centres médico-psychologiques régionaux implantés au sein des grandes maisons d'arrêt proposent à ceux qui le souhaitent une cure de sevrage qui allie la prescription d'une chimiothérapie à un soutien psychothérapeutique. Il s'agit le plus souvent de soins ambulatoires dispensés dans les locaux ordinaires de la détention, ce qui évite toute stigmatisation du comportement toxicomaniaque.

En second lieu, l'administration pénitentiaire met en place des actions tant au niveau de la formation initiale que de la formation permanente, organise des réunions de sensibilisation aux problèmes de la drogue et des toxicomanes, notamment au bénéfice du personnel de surveillance et du personnel socio-éducatif.

Ensuite, l'administration pénitentiaire favorise l'action d'équipes spécialisées, d'éducateurs du milieu associatif disposés à préparer le retour à la vie libre des toxicomanes par une prise en charge en foyers d'accueil, en centres de postcure ou par toute autre structure. A cet effet, elle recommande que l'octroi des permis de visite aux éducateurs et thérapeutes soit facilité.

Les centres médico-psychologiques régionaux sont également susceptibles d'orienter ceux qui expriment une réelle demande de désintoxication vers des structures spécialisées à l'extérieur dans l'accueil et l'aide aux toxicomanes comme, par exemple, le dispensaire d'hygiène mentale de secteur.

Enfin, l'administration pénitentiaire participe le plus étroitement possible aux travaux qui se tiennent au sein de la Chancellerie comme dans d'autres départements ministériels, et œuvre conjointement à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie dans la perspective d'une meilleure coordination et de l'intensification des actions conduites en ce domaine.

ANNEXE N° 6

BILAN STATISTIQUE DES DÉCISIONS
DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

TABEAU I
CONDAMNÉS PURGEANT UNE PEINE SUPÉRIEURE À TROIS ANS

Années	Condamnés remplissant les conditions pour être proposés à la libération conditionnelle	Propositions soumises au Collège des Secrétes par les C. A. P.	Décisions d'admission	Pourcentage des propositions examinées à la Chancellerie par rapport au nombre des condamnés remplissant les conditions	Pourcentage des admissions par rapport aux propositions transmises à la Chancellerie	Pourcentage des admissions par rapport aux condamnés remplissant les conditions légales
	1	2	3	2 I	3 I	3 II
1981	4 739	1 150	559	24,26	48,61	11,79
1982	5 003	1 284	719	25,66	56,00	14,37
1983	5 076	1 283	668	25,27	52,06	13,16
<i>Total</i>	<i>14 818</i>	<i>3 717</i>	<i>1 946</i>	<i>25,08</i>	<i>52,35</i>	<i>13,13</i>
1978	3 649	1 430	880	39,19	61,54	24,11
1979	4 340	1 382	681	31,84	49,27	15,69
1980	4 407	1 335	534	30,19	40,00	12,12
<i>Total</i>	<i>12 396</i>	<i>4 147</i>	<i>2 095</i>	<i>33,48</i>	<i>50,52</i>	<i>16,91</i>

TABEAU II
CONDAMNÉS PURGEANT UNE PEINE INFÉRIEURE OU ÉGALE À TROIS ANS

Années	Nombre de condamnés remplissant les conditions pour être proposés à la L.C.	Décisions d'admission	Pourcentage
1978	18 714	4 383	23,42
1979	21 587	5 668	26,25
1980	23 098	5 327	23,06
<i>Total</i>	<i>63 399</i>	<i>15 378</i>	<i>24,25</i>
1981	21 279	4 124	19,38
1982	18 573	3 876	20,87
1983	20 356	4 044	19,86
<i>Total</i>	<i>60 208</i>	<i>12 044</i>	<i>20,00</i>

ANNEXE N° 7

EDUCATION SURVEILLÉE

Operations de renovation et de nouvel equipement ayant été differees a la suite des annulations operees dans le cadre de la regulation budgetaire.

ISE.S. Toulouse	Refexion chauffage et production d'eau chaude
ISE.S. Savigny Orge	Refexion chauffage ateliers.
ISE.S. Melun	Travaux d'aménagement (deuxieme tranche).
ISE.S. La Chapelle-Saint-Mesmin	Etudes en vue renovation
ISE.S. Champigny	Etudes en vue construction.
S.E.S. Besançon	Acquisition en vue relogement
S.E.S. Le Puy	Acquisition en vue relogement.
ISE.S. Nancy	Acquisition en vue redploiement ISE.S. Neufchâteau
S.E.S. Metz	Acquisition en vue relogement.
ISE.S. Le Raincy	Travaux de renovation
ISE.S. Saint-Denis	Travaux d'aménagement
ISE.S. Labussiere	Travaux de gros entretien
COAE. Châlons-sur-Marne	Acquisition en vue creation.
COAE. Bethune	Acquisition en vue de l'installation d'un hebergement complementaire
F.A.E. Arcueil	Etudes en vue travaux de renovation
COAE. Alençon	Acquisition en vue de l'installation de la fonction hebergement
COAE. Creteil	Etudes en vue de travaux de reamenagement
COAE. Calais	Acquisition en vue relogement.