

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

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

## 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 1974,*  
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**

TOME II

JUSTICE

Par M. André MIGNOT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Rosselli, Jean Sauvage, vice-présidents ; Jean Auburtin, Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marclhacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Edgar Tailhades, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexes 22), 685 (tome I) et in-8° 52.

Sénat : 38 et 39 (tomes I, II et III, annexe 19) (1973-1974).

---

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

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de la Justice pour 1974 traduit la volonté gouvernementale de poursuivre l'effort entrepris depuis quelques années pour moderniser le secteur judiciaire : la dotation budgétaire pour 1974 présente en effet, par rapport à celle de 1973, une importante progression.

Les crédits de fonctionnement connaissent un accroissement global de 18,1 % par rapport à 1973 : 1.647 millions de francs au lieu de 1.394 millions de francs. Les mesures nouvelles (133,5 millions de francs) sont en progression de 22 % par rapport à celles de l'an passé. Les créations d'emploi (2.035) sont particulièrement significatives de l'effort consenti si l'on se réfère à celles de 1971, 1972 et 1973 (respectivement 1.115, 1.459 et 1.281) ; à ce titre, la progression est d'environ 59 % par rapport à 1973.

Le budget d'équipement, avec 184,15 millions d'autorisations de programme (non compris 20 millions de francs affectés au Fonds d'action conjoncturelle), représente une augmentation de 54 % par rapport au budget précédent.

Il y a lieu de noter cependant que les crédits de paiement demandés pour 1974 seront inférieurs à ceux qui ont été accordés en 1973 : 88,2 millions de francs au lieu de 93,9 millions de francs. Cette diminution s'explique en partie par la faiblesse des autorisations de programme dans les budgets des années précédentes ; inversement, l'accroissement des autorisations de programme demandées pour 1974 devrait entraîner dans les années à venir un accroissement corrélatif des crédits de paiement.

L'évolution des crédits d'équipement (en autorisations de programme) a, en effet, été la suivante (en francs courants) :

1965.....	118,1 millions de francs.
1966.....	93,6 millions de francs.
1967.....	100,2 millions de francs.
1968.....	108,2 millions de francs.
1969.....	101,7 millions de francs.
1970.....	25,6 millions de francs.
1971.....	54,7 millions de francs.
1972.....	110 millions de francs.
1973.....	119,4 millions de francs.

En 1974, les autorisations de programme atteindraient 184,15 millions de francs.

A cette explication générale s'ajoute une explication particulière : le retard pris pour la construction de la maison d'arrêt des Yvelines, en raison des difficultés rencontrées, qui a laissé disponibles les crédits de 1973.

Pendant de nombreuses années, votre Commission des Lois a déploré l'insuffisance des crédits du budget de la Justice, et pour se fixer un but précis, elle a préconisé que ce budget représente au moins 1 % du budget de l'Etat.

Ce pourcentage est encore loin d'être atteint mais la progression est tout de même relativement sensible puisque la proportion était de 0,63 % en 1970 ; de 0,65 % en 1971 ; de 0,67 % en 1972 ; de 0,76 % en 1973, et qu'elle atteint 0,78 % dans le présent projet de budget.

Il importe d'examiner la répartition des moyens budgétaires entre les différents secteurs d'activité de la Chancellerie (services judiciaires, administration pénitentiaire, éducation surveillée, administration centrale et services communs).

\*  
\* \*

## I — Les services judiciaires.

### A. — LES PERSONNELS

L'effort porte principalement sur le renforcement des effectifs tant en magistrats (240) qu'en fonctionnaires (967).

a) *Les créations d'emplois doivent permettre :*

— de renforcer en général les effectifs des juridictions (81 magistrats, 542 fonctionnaires) et d'accroître notamment la section financière de Paris (on sait que la Chancellerie envisage la spécialisation de magistrats en matière financière en raison du nombre élevé et du caractère complexe de certaines affaires) ; 20 de ces magistrats renforceraient les cours d'appel et 12 les tribunaux des Départements et Territoires d'Outre-Mer ;

— d'affecter plus particulièrement 104 magistrats et 241 fonctionnaires à la mise en œuvre de la législation nouvelle civile et pénale ;

— de faire fonctionner le tribunal de Nanterre (50 magistrats lui sont affectés et 122 emplois de fonctionnaires) ;

— de créer une école d'application des greffes.

b) *Le recrutement des magistrats.*

La création de nombreux emplois de magistrat pose toutefois un problème difficile à résoudre en ce qui concerne le recrutement.

En effet, l'apport de l'Ecole nationale de la Magistrature sera insuffisant pour permettre les créations d'emplois nécessaires, en raison notamment du nombre croissant des départs à la retraite de 1975 à 1980 (600 vacances sur un effectif de 4.450 compte tenu du budget 1974).

Il est envisagé d'augmenter le nombre des postes offerts au concours d'entrée à l'Ecole nationale de la Magistrature. Le Ministère estime qu'il sera nécessaire que les prochaines promotions comportent 250 à 260 auditeurs environ ; mais cette mesure, qui pourrait intervenir à l'occasion du concours d'entrée à l'école organisé à partir de septembre 1974, ne pourrait produire d'effet qu'en 1977, date de sortie de la promotion intéressée et seulement dans une proportion de 50 % environ, en raison des incidences du service national.

Des études et consultations sont en cours pour rechercher s'il est possible d'avancer la date de nomination des auditeurs de justice dans les juridictions, ce qui supposerait un aménagement temporaire de la formation, permettant ainsi la sortie en 1974 de deux promotions.

Cet aménagement ne porterait pas atteinte au principe d'une durée de formation de 28 mois — actuellement posé par le décret du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la Magistrature. Mais une partie seulement de cette durée (de beaucoup la plus longue) consisterait en une scolarité antérieure à la nomination des auditeurs de justice en qualité de magistrats, soit vingt-quatre mois.

La fraction restante (qui pourrait être de l'ordre de quatre à six mois) serait effectuée ultérieurement, par exemple dans un délai de cinq ans après la sortie de l'école, au titre de la formation permanente.

D'autre part, la Chancellerie envisage de soumettre au Parlement un projet de loi prorogeant jusqu'au 31 décembre 1980 les dispositions de la loi du 17 juillet 1970 autorisant le recrutement temporaire pour une durée de trois ans non renouvelable (ce recrutement particulier n'est actuellement prévu que jusqu'au 31 décembre 1973). Ce projet de loi prévoirait également la possibilité de maintenir en fonctions, jusqu'à leur limite d'âge, les magistrats recrutés à titre temporaire, alors que les intéressés ne peuvent actuellement être nommés que pour une période de trois, cinq ou sept ans non renouvelable.

Par application de la loi du 17 juillet 1970, la Chancellerie a pu maintenir en activité 23 magistrats en 1970, 78 en 1971, 52 en 1972 et 109 en 1973.

Une autre forme de recrutement latéral concerne les personnes qui viennent d'autres professions : il en a été recruté 82 en 1970, 52 en 1971, 77 en 1972 et 31 en 1973.

c) En ce qui concerne la situation des magistrats, diverses mesures sont à signaler :

— une majoration des crédits réservés à l'organisation de sessions régionales de formation permanente. Il serait souhaitable que les magistrats concernés soient plus nombreux car cette activité répond à un besoin incontestable et la demande est très forte ;

— une augmentation des taux de l'indemnité de fonctions de certains magistrats (juges de l'application des peines notamment) ;

— une révision des conditions de carrière des magistrats grâce à un aménagement indiciaire et à une réduction du temps nécessaire pour accéder à certains grades.

Il est regrettable cependant que l'amélioration de la situation des magistrats soit aussi limitée. Il serait grand temps en effet que la situation des chefs de cour ou de tribunal soit alignée sur celle des fonctionnaires de rang comparable (préfets ou sous-préfets), notamment en ce qui concerne l'attribution de logements de fonctions (16 chefs de cour ne sont pas encore logés) et de voitures de service.

On ne peut qu'être frappé sur ce dernier point en constatant la parcimonie avec laquelle est attribué un second véhicule dans cinq cours d'appel alors que certains services parisiens du Ministère

des Finances disposent d'un parc de voitures de fonctions dont l'effectif ne semble pas s'accorder de manière très évidente avec les nécessités d'économies invoquées à l'encontre des autres administrations ou services publics.

d) *Le renforcement des effectifs de fonctionnaires.*

Comme les mesures envisagées pour augmenter les possibilités de recrutement des magistrats sont tout de même limitées, alors que les besoins sont énormes, il existe une solution complémentaire pour faire face à cette difficulté : elle consiste à décharger le plus possible le magistrat de ses tâches purement matérielles en lui donnant les collaborateurs et les moyens qui lui sont indispensables.

C'est à juste titre par conséquent que le budget de 1974 prévoit la création de 967 postes nouveaux de fonctionnaire ; ce renforcement des effectifs devrait, à la fois, remédier partiellement à l'encombrement des greffés et permettre un rendement meilleur.

Pour que la tâche de ces collaborateurs soit convenablement accomplie, encore faut-il que le personnel soit initié et formé à ses fonctions ; votre commission ne peut donc qu'applaudir à la création de l'Ecole d'application des greffes qui est annoncée dans le présent projet de budget et qui répond de la sorte à un vœu qu'elle avait exprimé l'an dernier. Un crédit de 2 millions ainsi que la création de trois postes de magistrat et de 33 postes de fonctionnaire sont prévus à cet effet.

Selon les projets de la Chancellerie, cette école serait installée à Dijon et des pourparlers sont déjà en cours pour l'acquisition d'un terrain. La scolarité se décomposerait en deux périodes : d'abord un passage de trois mois à l'école elle-même ; ensuite un stage pratique de six à huit mois dans une juridiction.

L'allègement des travaux de bureau qui incombent actuellement au magistrat suppose aussi un accroissement des moyens en matériel ; il est donc hautement souhaitable que les dotations accordées à ce titre à la Justice suivent une évolution comparable à celle des autres administrations.

Il n'est pas normal, en effet, que malgré l'intensité de sa tâche le magistrat soit obligé de rédiger à la main son projet de jugement et qu'ensuite il s'écoule parfois un long laps de temps avant que ce jugement soit rendu, pour la seule raison que la minute n'a pas été établie suffisamment rapidement pour pouvoir être signée. C'est là, certainement, une des causes de la lenteur de la justice.

## B. — LES TRIBUNAUX

### a) *Le programme d'équipement.*

Le programme d'équipement, dont le montant atteint 82,5 millions de francs d'autorisations de programme (32 millions en 1973), est cette année encore largement consacré à la région parisienne.

Le reste des crédits sera consacré à moderniser certains cours d'appel ainsi que les tribunaux d'Alsace-Lorraine, et à majorer les subventions allouées aux collectivités locales afin d'aménager ou de reconstruire les tribunaux de grande instance et d'instance.

Compte tenu de ces éléments, le projet de budget de 1974 prévoit :

- 67.200.000 F pour les services judiciaires ;
- 14.300.000 F pour les subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires ;
- 1 million de francs pour les logements de fonctions.

En ce qui concerne le premier chapitre intéressant l'ensemble des services judiciaires, il y a lieu de préciser qu'une modernisation du central téléphonique de la place Vendôme est prévue et que des crédits supplémentaires seront attribués pour la poursuite des travaux de construction du centre d'informatique de Versailles.

S'agissant des cours et tribunaux eux-mêmes, les crédits proposés se décomposent essentiellement comme suit :

Pour la région parisienne :

- un crédit de 48 millions de francs est prévu pour l'installation du nouveau palais de justice de Créteil dont le projet est approuvé et qui doit être réalisé, en principe, en trois ans ;
- un crédit de 3 millions de francs est prévu pour le central téléphonique et pour la modernisation des locaux du palais de justice de Paris ;
- des réévaluations sont nécessaires pour Nanterre et Bobigny dont les opérations ont été précédemment financées.

D'autre part, un crédit de 2.905.000 F est prévu pour divers cours d'appel, notamment Orléans, Aix et Reims, et un crédit de 1.200.000 F est proposé pour les tribunaux d'Alsace-Lorraine.

b) *L'aide de l'Etat aux collectivités locales  
pour les travaux d'équipement des tribunaux.*

Pour la construction des tribunaux de grande instance et d'instance, le projet de budget mentionne une aide aux collectivités locales qui se répartit de la manière suivante :

— autorisations de programme : 14.300.000 F (au lieu de 10 millions en 1973) ;

— crédits de paiement : 3 millions de francs (contre 5 millions en 1973).

Il est tout de même regrettable que les collectivités locales soient obligées de financer la plus grande part des constructions et extensions des tribunaux de grande instance et d'instance, de commerce et des conseils de prud'hommes, alors que la justice est un service essentiel de l'Etat et que la subvention apportée par ce dernier ne dépasse pas 30 % en théorie et 20 % en pratique.

Si même l'Etat n'était pas en mesure d'assumer la totalité du coût de ces constructions, tout au moins pourrait-il augmenter progressivement le taux de sa subvention.

c) *Les frais de fonctionnement des tribunaux.*

L'an dernier, le budget prévoyait des crédits pour permettre au Ministère de la Justice d'étudier les modalités de transfert à l'Etat des dépenses de fonctionnement des juridictions qui sont actuellement prises en charge par les collectivités locales.

Cette année, le Garde des Sceaux, interrogé sur ce point, a exposé que l'opportunité du transfert, des collectivités à l'Etat, de la charge des frais de fonctionnement des tribunaux de grande instance et d'instance — mesure qui ne figure pas dans le projet de budget pour 1974 — ne lui paraissait pas établie, car il en résulterait pour le budget de la Justice une charge extrêmement lourde (180 millions de francs environ) alors que, pour les budgets des collectivités locales, cette dépense ne constitue qu'une charge faible (1 % environ de leurs ressources).

Le Ministre a ajouté que cette charge était à l'origine de contacts fructueux entre les responsables locaux et les services judiciaires et que, d'autre part, son transfert intégral à l'Etat risquerait d'entraîner une diminution des autres crédits de la justice.



Les observations qui ont été faites ci-dessus à propos des graves difficultés que les modalités de financement des programmes d'équipement entraînent pour les collectivités locales valent également pour les frais de fonctionnement.

En effet, il est important de ne pas considérer simplement le pourcentage propre des frais de fonctionnement ou d'équipement par rapport aux charges totales des collectivités locales : il s'agit, en réalité, d'une question de principe qui concerne de nombreux autres transferts de charges alors que les collectivités locales ont de plus en plus de difficultés à trouver les recettes globales correspondantes.

Il faudrait tout de même faire admettre par le Ministère de l'Economie et des Finances que le service de la Justice procure à l'Etat d'importantes recettes en accroissement constant.

C'est ainsi que le recouvrement des frais de justice, de poursuite et d'instance comprenant les redevances des greffes (y compris la taxe parafiscale) a produit 84,2 millions de francs en 1972 et devrait se monter à 96,7 millions de francs en 1974. Par ailleurs, il faut ajouter le produit des amendes qui a donné, en 1972, une somme de 370,3 millions de francs et qui devrait rapporter, selon les prévisions, une somme de 641 millions de francs en 1974. Il faut enfin tenir compte des droits de timbre dont le produit n'est pas individualisé et des droits d'enregistrement qui devraient rapporter environ 70 millions de francs l'an prochain.

Il est donc incontestable que la justice n'est pas uniquement un service dépensier et cette particularité méritait d'être soulignée.

### C. — Les réformes en cours.

#### a) *La réforme des tribunaux de la région parisienne.*

Soixante-neuf chambres fonctionnent actuellement à l'intérieur des locaux existants des tribunaux de grande instance de la Région parisienne, selon la répartition suivante : vingt-sept chambres à Paris, onze chambres à Bobigny, huit chambres à Nanterre, quatre chambres à Créteil, sept chambres à Versailles, six chambres à Pontoise et six chambres à Corbeil. Le nombre total des magistrats affectés dans ces tribunaux s'élève à quatre cent soixante-deux.

Néanmoins, ces juridictions éprouvent dans l'accomplissement de leur mission de grandes difficultés dues aussi bien à l'exiguïté des locaux qu'à l'insuffisance numérique du personnel. Il n'y a

donc pas lieu de s'étonner que d'importants efforts aient déjà été accomplis dans les budgets successifs de la Justice et que d'autres soient nécessaires pour l'avenir, tant sont grands les besoins.

Pour le moment, la compétence d'attribution des nouveaux tribunaux de grande instance est limitée ; d'autre part, les compétences territoriales ne correspondent pas aux compétences administratives car l'harmonisation ne pourra pas être réalisée tant que les tribunaux de grande instance n'auront pas des locaux suffisamment vastes.

Les trois nouveaux tribunaux ont obtenu compétence pour l'expropriation, les pensions et la Sécurité sociale à partir du 16 octobre 1967 ; les juridictions pour enfants ont été créées le 16 décembre 1968 ; à partir du 10 octobre 1970, les trois tribunaux ont obtenu compétence en matière d'application des peines, de majeurs impliqués dans des poursuites contre les mineurs devant les tribunaux pour enfants, de délégation, de déchéance, de retrait partiel de l'autorité parentale, d'adoption et de déclaration judiciaire d'abandon ; enfin la compétence pour les affaires pénales et civiles concernant le droit de la famille a été attribuée à partir du 16 septembre 1972.

Ces tribunaux ont ou auront pleine compétence à des dates différentes suivant l'état d'avancement des locaux dont ils ont besoin.

C'est ainsi que le tribunal de grande instance de Bobigny a acquis sa pleine compétence à partir du 16 septembre 1972 parce que le Palais de justice a pu être temporairement aménagé dans les locaux provisoires de l'ancienne Préfecture de la Seine-Saint Denis. Mais le Palais de justice définitif n'est pas encore réalisé. Le financement pour l'achat du terrain a été assuré en 1971, 1972 et 1973 et les crédits pour la construction définitive seront vraisemblablement inscrits en 1976 ou 1977.

Quant au tribunal de grande instance de Nanterre, la pleine compétence lui sera accordée dès l'achèvement des travaux prévu pour le 1<sup>er</sup> octobre 1974.

Enfin, le tribunal de grande instance de Créteil a été installé dans de modestes bâtiments provisoires ; le projet de construction définitive a été arrêté et des crédits sont inscrits dans le projet de budget pour 1974, l'achèvement étant espéré pour le début de 1977. C'est donc seulement à cette date que ce tribunal pourra avoir pleine compétence.

En ce qui concerne les autres tribunaux de la grande couronne, il convient d'indiquer qu'une importante extension du tribunal de Versailles va enfin être entreprise prochainement malgré les difficultés administratives rencontrées ; le financement sera assuré par le Conseil général des Yvelines avec une subvention de l'Etat.

Quant au tribunal de Corbeil, le Ministère a offert une aide spéciale et forfaitaire pour son transfert à Evry mais il est permis de se demander s'il n'aurait pas été moins coûteux de procéder à un agrandissement à Corbeil même, en utilisant le terrain voisin de la prison.

Par la suite, il sera également indispensable d'agrandir le tribunal de Pontoise.

Mais il faut aussi envisager la restructuration de la Région parisienne d'un autre point de vue.

Il serait rationnel, en effet, que les nouveaux départements de la petite couronne aient également leurs tribunaux de commerce. Or pour l'instant aucune décision n'a été prise en dépit d'une urgence évidente car les charges du tribunal de commerce de Paris deviennent de plus en plus lourdes ; malgré l'activité et la compétence des magistrats et des auxiliaires de justice, la concentration des affaires a atteint un point tel qu'il est indispensable de mettre rapidement un terme à cette situation.

Enfin, le nombre des affaires augmente aussi considérablement à la Cour d'appel de Paris et, si dans une certaine mesure, la création de la cour de Reims a allégé sa tâche, il conviendrait là encore de poursuivre l'effort de décentralisation en reprenant le projet de création d'une autre Cour d'appel dans la région Ouest ainsi qu'il avait été envisagé il y a quelques années.

#### b) *La fonctionnarisation des greffes.*

Le présent projet de budget prévoit encore une somme de 18 millions pour le rachat des charges.

La fonctionnarisation des greffes est maintenant à peu près terminée : elle atteint en effet un taux de 94 %, la fonctionnarisation des greffes des tribunaux de commerce n'étant pas envisagée.

Cette opération a pesé très lourdement sur les budgets de la Justice des années antérieures dont l'ensemble des crédits était déjà modeste. Or seul le budget de la Justice a assumé la charge

de cette fonctionnarisation ; les greffes fonctionnarisés sont maintenant bénéficiaires mais leurs recettes tombent dans la caisse commune de l'Etat.

*c) La fusion des professions judiciaires.*

La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est entrée en application le 16 septembre 1972. Elle a été suivie de la publication de trente-cinq décrets et arrêtés.

Il n'est pas encore possible de connaître le montant exact des indemnités à prévoir pour les titulaires de charges d'avoué supprimées. Cependant, pour 1.095 dossiers reçus à la date du 2 août 1973, le montant global des indemnités allouées par les commissions régionales s'élevait à la somme de 502.806.874 F pour la Métropole et de 188.914.115 F C. F. A. pour les Départements d'Outre-Mer.

L'article 4 de la loi n° 71-1130 précitée, s'inspirant des dispositions contenues dans une circulaire de la Chancellerie du 14 août 1946, a prévu que l'indemnité due aux anciens avoués pour la perte du droit de présenter un successeur serait égale à la moyenne des produits demi-nets de l'office des cinq dernières années précédant soit le 1<sup>er</sup> janvier 1972, soit l'année au cours de laquelle l'office s'est trouvé dépourvu de titulaire, multipliée par un coefficient compris entre 4 et 5,5 et qui peut être exceptionnellement inférieur ou supérieur.

Les produits demi-nets correspondent aux produits bruts qui figurent sur les déclarations fiscales diminués de certaines charges et majorés éventuellement de certains revenus de professions accessoires.

Le coefficient adopté est établi en fonction des caractéristiques de l'office ministériel (situation géographique, progression des produits, structures de l'office).

Les limites de 4 à 5,5 qui avaient été prévues par la circulaire du 14 août 1946 avaient pu être considérées comme le cadre d'un investissement normal.

Il s'est révélé qu'au cours des dernières années précédant la réforme, en raison vraisemblablement d'une plus grande rentabilité de l'argent, les prix pratiqués pour la cession des offices ministériels

ont été affectés de coefficients inférieurs au coefficient minimum prévu par la circulaire du 14 août 1946.

Ces coefficients étaient en moyenne :

- pour les offices de notaire de 2,70 ;
- pour les offices d'huissier de justice, légèrement inférieur à 4 ;
- pour les offices d'avoué, la moyenne de ces coefficients était légèrement supérieure à 4 et ne dépassait pas 4,40 (en ce qui concerne les sociétés civiles professionnelles).

Or, les commissions régionales ont souvent pris en considération la situation géographique des offices d'une façon très générale, en accordant de ce fait un coefficient élevé.

Pour les 1.095 dossiers déjà examinés, les coefficients retenus s'établissent jusqu'à 4 pour 28 dossiers ; entre 4 et 4,5 pour 104 dossiers ; entre 4,5 et 4,9 pour 611 dossiers ; à 5 pour 164 dossiers et au-dessus de 5 pour 188 dossiers. Le coefficient moyen est voisin de 5,10.

Les décisions déferées à la commission centrale d'indemnisation sont au nombre de 648 et comprennent :

- 259 recours du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- 291 recours du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ;
- 54 recours communs des deux Ministres ;
- 40 recours des intéressés ;
- 4 recours conjoints des Ministres et de l'intéressé.

Sur les recours formés par le Ministère de la Justice et par le Ministère de l'Economie et des Finances la Commission centrale d'indemnisation a, dans de nombreux cas, réduit le coefficient adopté par les commissions régionales : en effet, l'analyse des 167 décisions déjà rendues fait ressortir un coefficient moyen de 4,75.

La Commission centrale a généralement pris en considération la situation géographique de l'office, la densité de la population du ressort du tribunal de grande instance, la progression des produits, la structure de l'office, l'importance et la qualification du personnel, la qualité de la clientèle attachée à l'office, etc.

Les sommes payées à la date du 30 octobre 1973 aux avoués qui ont cessé leur activité s'établissent comme suit :

— avoués ayant renoncé à entrer dans la nouvelle profession d'avocat (174) : 86 dossiers ont fait l'objet d'un règlement pour une somme de 18.123.978 F, ce qui ne représente pas le montant total des

indemnités dues puisque le Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat règle les trois quarts du montant de l'indemnité fixée par la commission régionale lorsque la décision de cette dernière est déférée ;

— offices dépourvus de titulaires : 48 dossiers ont été réglés pour un montant de 11.813.803 F.

Il est précisé que le paiement des indemnités s'effectue dans un délai de six semaines à compter de la réception de la demande de règlement par l'intéressé.

Comme on le sait, le remboursement des charges d'avoué est financé par une taxe parafiscale prélevée dans chaque procès à raison d'une taxe par partie en cause.

Cette taxe a produit, pour l'année 1972, alors qu'elle était appliquée à partir du 1<sup>er</sup> juin, une somme de 23,3 millions de francs et pour les sept premiers mois de l'année 1973, une recette de 41,5 millions de francs. Ainsi donc, en raison des chiffres à prévoir pour l'indemnisation consécutive à la suppression des charges d'avoué, le produit de la taxe parafiscale est actuellement nettement insuffisant et c'est pourquoi une ouverture de crédits de 75 millions assortis de la garantie de l'Etat a été accordée par la Caisse des Dépôts et Consignations au Fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat.

Il convient de souligner que cette taxe parafiscale a augmenté, de façon notable, le montant des frais de justice payés par les plaideurs. Aussi, M. le Garde des Sceaux envisage-t-il de modifier le décret concernant le paiement par chacune des parties en cause lorsque, dans un seul procès, il y a de nombreux plaideurs afin qu'il ne puisse être perçu plus de six taxes.

#### d) *La réforme de la procédure.*

Cette importante réforme qui est entrée en application le 16 septembre 1972. — en même temps que la réforme des professions judiciaires — a entraîné un profond bouleversement dans tous les tribunaux et il est peut-être un peu trop tôt encore pour porter un jugement définitif sur ses effets ; il est néanmoins possible d'émettre quelques considérations générales.

L'un des arguments avancés pour réaliser cette réforme avait été l'accélération du cours de la Justice. Ce résultat est-il vraiment atteint ?

Il est certain qu'au début de la réforme, des procès ont pu être jugés très rapidement ; mais, par la suite, l'encombrement des rôles n'a pas tardé à réapparaître et, tout compte fait, il ne semble pas que cet objectif particulier et important ait été atteint.

Peut-être ceci est-il dû à la multiplication des séances d'appel des causes au détriment des audiences de plaidoirie.

Parallèlement, la réforme a entraîné l'alourdissement des charges des magistrats en dehors des audiences de plaidoirie, notamment par les appels des affaires devant le juge de la mise en état en plus des appels devant le président, ce qui a fait dire à un certain nombre de chefs de cour, dans leurs circulaires pour la mise en place de la réforme, qu'il serait absolument nécessaire d'augmenter dans chaque tribunal le nombre des magistrats.

Si l'on y ajoute le développement parfaitement justifié de l'activité du juge de l'application des peines et si l'on tient compte de la désignation dans chaque tribunal d'un magistrat chargé des relations avec le public, ainsi qu'il est prévu dans la circulaire ministérielle du 9 mai 1973, il faut bien constater que l'ensemble ne fait qu'aggraver l'insuffisance du nombre des magistrats face à des besoins accrus de ce fait et aussi par l'augmentation du nombre d'affaires.

On peut donc dire, sans tenir compte du retard que l'insuffisance de personnel et de moyens entraîne dans le fonctionnement des greffes, que les affaires ne sont certainement pas jugées plus rapidement qu'avant la réforme.

Par ailleurs, la procédure de mise en état est appliquée avec une extrême rigidité et les ordonnances de clôture précèdent fréquemment de plusieurs mois le jour de l'audience, de sorte que si l'affaire a évolué dans l'intervalle il faut demander que l'ordonnance de clôture soit rabattue — ce que le juge n'est pas obligé d'accorder puisqu'il n'a pas à motiver sa décision sur ce point. Dans l'autre hypothèse, ceci entraîne une décision supplémentaire à la charge du plaideur, la réouverture des débats et de nouvelles conclusions.

Par suite de l'encombrement des greffes, les grosses ne sont délivrées qu'au bout d'une longue période ; de plus, des difficultés dans les rapports avec les greffes sont apparues au sujet de la comptabilité car la fonctionnarisation a entraîné la mise en place d'une comptabilité lourde et archaïque alors qu'auparavant cette comptabilité était tenue en parties doubles et par décalque. Il s'ensuit que les fiches comptables sont transmises avec un retard de plusieurs mois pendant lesquels il n'est pas possible aux avocats d'établir les comptes définitifs de l'affaire.

Ces réflexions n'ont nullement pour but de mettre en cause la compétence ou la bonne volonté du personnel des greffes ; elles tendent simplement à mettre en évidence des difficultés qu'il conviendrait de vaincre pour améliorer l'administration de la justice.

*e) Les magistrats chargés des relations publiques.*

Lors de son audition devant la Commission des Lois, le Garde des Sceaux, M. Taittinger, a été amené à donner quelques explications sur la circulaire du 9 mai 1973 concernant la désignation dans chaque tribunal d'un magistrat chargé des relations avec le public.

Le souci de principe qui anime le Ministre n'est pas contestable. Mais il est permis de se demander si une telle tâche doit figurer parmi les activités normales d'un magistrat ; cette mission n'est d'ailleurs pas très bien définie puisque la circulaire indique que le magistrat n'aura pas à donner la moindre consultation (ce qui est parfaitement logique étant donné qu'il peut être amené à juger ultérieurement le plaideur qui s'adresse à lui).

En réalité, les barreaux sont déjà là pour donner des consultations préalables à tout procès. Ce n'est pas d'aujourd'hui que les avocats qui assuraient, jusqu'en 1972, d'une façon totalement désintéressée le service de l'assistance judiciaire, donnent des consultations gratuites aux personnes peu fortunées. Plusieurs barreaux ont même organisé, bien souvent en collaboration avec les maires, des consultations gratuites officielles dans le ressort des tribunaux.

M. le Garde des Sceaux dont l'attention a été spécialement attirée sur ce point en commission, a bien voulu préciser que dans l'hypothèse où les barreaux organiseraient déjà des consultations de ce genre, le magistrat chargé des relations avec le public se bornerait à diriger systématiquement vers le Conseil de l'Ordre, sans autre commentaire, les personnes venant se renseigner auprès de lui.



f) *Le financement des centres de formation à la profession d'avocat.*

L'attention de M. le Garde des Sceaux a également été attirée sur un problème qui préoccupe grandement les Ordres d'avocats : celui du financement des centres de formation professionnelle. Aussi bien la loi du 31 décembre 1971 que le décret du 9 juin 1972 prévoient expressément la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de ces centres dont le budget global a été évalué à plus de 25 millions de francs tant pour les frais de fonctionnement proprement dits que pour les frais concernant les stagiaires.

L'urgence de la mise en place de ces centres est incontestable et cependant il n'apparaît pas qu'un crédit ait été prévu à ce sujet dans le projet de budget.

g) *Les réformes envisagées pour l'avenir.*

Au cours de son audition par la commission, le Garde des Sceaux a développé les grandes lignes de la politique qu'il entendait mener à l'aide des moyens qu'il sollicite du Parlement pour son Ministère.

Cette politique est orientée par quatre idées :

1° *Moderniser la justice* pour la rapprocher des citoyens, la rendre moins coûteuse, donc plus accessible, plus protectrice enfin des libertés individuelles.

En ce sens, le Ministre a annoncé un certain nombre de mesures tendant à :

— permettre au juge de pouvoir répondre à la demande des parties en statuant en équité comme arbitre ;

— ouvrir, dans des domaines essentiels (pensions alimentaires, construction, pollution) la possibilité pour les parties de saisir directement un juge, en la forme des référés, qui pourrait statuer rapidement sur le fond du litige ;

— développer l'ordonnance sur requête qui permettrait au juge de prendre une décision immédiate, sous réserve d'un contentieux ultérieur ;

— régler les conflits de compétence au sein de l'ordre judiciaire dans un délai maximum d'un mois par une autorité judiciaire unique ;

— accroître le domaine de l'exécution provisoire et permettre au juge d'accorder à un créancier des avances sur le montant des dommages-intérêts (en matière d'accidents de la circulation surtout) ;  
— faire figurer sur chaque décision le nom du juge chargé d'en suivre l'exécution.

2° Mettre tout en œuvre pour *mieux appréhender les nouvelles formes de délinquance* qui inquiètent, à juste raison, l'opinion publique.

Le ministre a indiqué que le premier problème concernait la refonte du Code pénal.

Il est certain, en effet, que ce code a vieilli et que de nombreuses incriminations ne correspondent plus à l'état de notre société ; quant aux textes qui permettraient d'appréhender les formes modernes de la délinquance, ils sont touffus, imprécis et par conséquent difficilement applicables.

Il importe donc que la nouvelle législation pénale vise les grands secteurs de la délinquance actuelle : délinquance des milieux d'affaires, fraude fiscale, atteinte à l'environnement, trafic de drogue, proxénétisme, etc.

Un autre problème concerne la connaissance et le traitement des diverses formes de criminalité.

La Chancellerie envisage un effort accru en liaison avec d'autres ministères pour développer la prévention des infractions par des actions sur les structures sociales et les mentalités.

D'autre part, plusieurs groupes de travail ont été constitués pour étudier les aspects de la délinquance financière, le problème de la décriminalisation de certaines infractions, la refonte du casier judiciaire, la recherche de substituts aux courtes peines d'emprisonnement dont l'effet criminogène n'est que trop connu.

Il serait souhaitable que votre Commission des Lois soit tenue au courant de ces divers travaux afin de pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause les projets de loi qui pourraient être soumis au Parlement dans un proche avenir.

Enfin, la multiplication inquiétante des délits d'émission de chèques sans provision (dont le nombre dépassera vraisemblablement 2 millions en 1973) nécessitera une réforme supplémentaire. Le projet envisagé pour mettre un terme à cette situation consisterait à maintenir les poursuites pénales pour les chèques supérieurs à 1.000 F. Pour les autres, les banques auraient à poursuivre elles-mêmes le recouvrement du montant après avoir réglé le bénéficiaire.

3° *Poursuivre, dans le cadre de la vocation sociale de la Justice, les actions entreprises en matière pénitentiaire ainsi que dans le domaine de l'éducation surveillée.*

En ce qui concerne la politique pénitentiaire, cet effort se concrétise par les orientations suivantes :

- développement du milieu ouvert ;
- accroissement de la protection sociale des détenus et de leurs familles ;
- amélioration des conditions de réinsertion dans la société.

En ce qui concerne l'éducation surveillée, un double objectif est retenu : développer le milieu ouvert et constituer un secteur privé spécifique en sélectionnant une partie des établissements actuellement habilités. Dans ce cadre, il a été annoncé que des mesures seraient prises pour établir des dérogations exceptionnelles à la prolongation de l'obligation scolaire de quatorze à seize ans et que des études seraient entreprises concernant les mineurs « difficiles » et le rôle respectif du juge des enfants, de l'éducateur et des services de l'action sanitaire et sociale.

4° *Humaniser la procédure judiciaire :*

A cet effet, une série de mesures devront être prises :

- simplification du style des documents et des conditions de délivrance des citations ;
- création d'un fonds de garantie judiciaire pour indemniser le préjudice corporel infligé par des délinquants demeurés inconnus ou insolvable ;
- renforcement des droits de l'inculpé au regard de la détention provisoire par plusieurs mesures importantes :
  - suspension de plein droit de la détention provisoire lorsque le juge d'instruction n'aura pas respecté certains délais ;
  - fixation d'un délai à l'expiration duquel le détenu pourra faire appel à la chambre d'accusation s'il n'a pas été entendu par le magistrat instructeur ;
  - publicité des débats devant la chambre d'accusation ;
  - réforme des règles d'accès aux professions et du casier judiciaire qui, en l'état actuel, empêche trop souvent le condamné de retrouver une place normale dans la société.

## II. — L'administration pénitentiaire.

Le nombre des détenus diminue : en 1972, il se situait entre 31.500 et 33.500 ; au 1<sup>er</sup> juillet 1973, il ne s'élevait plus qu'à 27.879. Mais la proportion des prévenus demeure considérable puisque leur nombre s'élevait à 10.438 au 1<sup>er</sup> juillet 1973. Il est donc indispensable que la loi du 17 juillet 1970 sur les libertés individuelles soit appliquée de façon plus complète.

Pour la première fois, le nombre de condamnés en milieu ouvert est supérieur à celui des détenus puisqu'il atteignait à la même date 36.935. Il s'agit des condamnés placés sous le contrôle des comités de probation et d'assistance aux libérés, c'est-à-dire des condamnés bénéficiant du sursis avec mise à l'épreuve, des libérés conditionnels et des interdits de séjour assistés.

Le budget vise, d'une part, à continuer l'effort entrepris les années précédentes pour améliorer les conditions de détention et tend, d'autre part, à développer le mode d'exécution des peines en milieu ouvert, alors que de plus en plus sont mis en lumière certains effets déplorables de l'incarcération.

### A. — LES CONDITIONS DE DÉTENTION

a) Le budget de 1974 comporte des crédits pour faire face aux problèmes les plus urgents :

— 63 prisons ne sont pas chauffées ou le sont incomplètement. Toutes seraient équipées d'un chauffage avant la fin de l'année ;

— un accroissement des crédits de fonctionnement doit permettre d'améliorer les conditions d'hygiène et de propreté des établissements et d'acheter des équipements (mobilier, matériel de cuisine et de distribution des repas, etc.) ;

— les crédits d'alimentation seront augmentés grâce à un complément de crédit de 3 millions de francs. On notera sur ce point qu'une augmentation de 3 millions de francs par rapport à un crédit de 83 millions est loin de couvrir l'augmentation du coût de la vie.

b) Un effort sera fait concernant le service médical, notamment grâce au relèvement des rémunérations.

Les crédits vont permettre en outre :

— d'attribuer de nouvelles vacations aux médecins afin qu'ils puissent siéger au sein des commissions de l'application des peines ;

— de créer six postes d'infirmière ;

— de recruter six nouveaux internes ainsi que de nouveaux psychiatres et psychologues vacataires ;

— d'appliquer aux dentistes les tarifs de remboursement de la sécurité sociale ;

— d'étendre la gratuité des soins dentaires à tous les détenus, y compris aux prévenus.

c) En ce qui concerne le projet d'affiliation des détenus à l'assurance vieillesse, annoncé déjà l'an dernier par le Garde des Sceaux, il a été indiqué qu'il devait être très prochainement déposé devant le Parlement.

d) Le travail pénal et la formation professionnelle des détenus.

Des mesures seront prises dans plusieurs directions :

— développement de la formation professionnelle des détenus par la mise en service prochaine de onze nouveaux ateliers au centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis et par la création de cinq emplois d'instructeur technique qui seront affectés aux établissements de Rouen, Loos et Marseille ;

— aménagement d'ateliers pour organiser des activités si possible de type industriel, à Toul et Saint-Maur ;

— création de nouveaux postes de travail, dans le cadre de la régie industrielle des établissements pénitentiaires, à Clairvaux, Poissy, Fleury-Mérogis, Saint-Martin-de-Ré et Saint-Maur près de Châteauroux ;

— recherche de nouveaux concessionnaires de main-d'œuvre pénale car la régie industrielle ne sera jamais en mesure de fournir suffisamment de postes de travail pour occuper tous les détenus, ne serait-ce qu'en raison du nombreux personnel technique d'encadrement qu'elle exige.

Enfin, les rémunérations des travailleurs détenus seront réajustées :

— l'administration pénitentiaire vient de décider l'indexation de la rémunération des détenus sur l'indice général des taux de salaires horaires publié par l'I. N. S. E. E. Les concessionnaires de main-d'œuvre pénale devront donc augmenter les salaires en fonction de cet indice ;

— des ajustements sont prévus pour les détenus affectés dans les ateliers de la régie industrielle ;

— enfin, pour les détenus employés dans les services généraux et qui sont les plus mal payés, le crédits budgétaire sera majoré de 40 % en 1974.

#### e) Le problème des suicides dans les prisons.

Aussi bien les élus que l'opinion publique s'émeuvent de la fréquence des suicides et des émeutes périodiques qui surviennent dans les prisons ; la question se pose donc de savoir si le régime pénitentiaire en est la cause.

La dernière émeute survenue à la prison de Melun qui a causé 1.600.000 F de dégâts ne découle pas de l'état de la construction ou des conditions d'incarcération car, au contraire, cette prison est convenablement aménagée.

En 1973, 33 suicides se sont produits dans les prisons et, de ce fait, une commission d'études a été créée pour examiner la situation. Or, il apparaît que, dans la mesure où elles peuvent être déterminées, les causes de ces suicides sont très variées et ne résultent pas, *a priori*, des conditions matérielles d'incarcération puisque certains suicides ont été le fait de personnes qui savaient qu'elles allaient être libérées sous peu.

Ces suicides peuvent provenir quelquefois d'un sentiment de dégradation ou de crainte en ce qui concerne l'avenir ou la réintégration dans la société.

Ils peuvent avoir également pour origine un abandon familial marquant le désintéressement d'un père, d'une mère ou d'une femme.

Quoi qu'il en soit, il faut évidemment être très attentif à un tel problème, surtout quand il s'agit de mineurs.

## B. — LES PERSONNELS

Le budget pour 1974 prévoit la création de 465 emplois ainsi répartis :

— 60 emplois nouveaux vont permettre la mise en service d'établissements et de quartiers nouveaux (maison d'arrêt de femmes de Fleury-Mérogis notamment) ;

— renforcement du personnel administratif (61 emplois) pour faire face notamment aux tâches nouvelles entraînées par la loi du 29 décembre 1972 : secrétariat des commissions de l'application des peines, tenue des fichiers et dossiers de libération conditionnelle et de réduction de peine ;

— renforcement du personnel de surveillance (114 emplois) et du personnel technique (4 emplois) ;

— création de 114 emplois nouveaux de surveillants pour permettre de ramener la durée hebdomadaire de travail de 43 heures à 42 heures 30 ;

— recrutement de personnel éducatif (80 emplois) ;

— création de 32 emplois à l'Ecole pénitentiaire.

## C. — LES EQUIPEMENTS

a) La dotation prévue en 1974 au titre des investissements (67,5 millions d'autorisations de programme, soit 11 millions de plus que l'an dernier) va permettre de réaliser un certain nombre d'opérations :

— Modernisations :

Poursuite des travaux de rénovation des maisons centrales de Clairvaux, Poissy et Nîmes (avec suppression définitive des « cages à poules »), du centre pénitentiaire de Saint-Martin-de-Ré, des maisons d'arrêt de Lyon, Douai, Nice, Chaumont et Saint-Pierre-de-la-Réunion, du centre pour psychopathes d'Haguenau.

Travaux nouveaux de rénovation à la maison centrale de Fort-de-France et dans les maisons d'arrêt de Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Cayenne.

— Constructions neuves : nouvelles maisons d'arrêt des Yvelines (le permis de construire a enfin été délivré le 18 juillet dernier) et de Metz.

— Acquisitions de terrains pour y construire les futures prisons de Bobigny et de Saint-Denis-de-la-Réunion.

b) D'autre part, des établissements et quartiers nouveaux, qui étaient disponibles, vont pouvoir être mis en service grâce à des créations de postes : maison de femmes de Fleury-Mérogis et quartiers nouveaux au centre pénitentiaire d'Haguenau et à la maison d'arrêt de Clermont-Ferrand.

c) Enfin des crédits (1,8 million) permettront de créer 3 centres de semi-liberté à Grenoble, Caen et Toulouse (ou Montpellier). Il est également prévu de mettre en service huit nouveaux quartiers de semi-liberté aménagés dans des maisons d'arrêt. Cet effort s'inscrit dans le cadre de la politique de développement du milieu ouvert.

#### D. — LE MILIEU OUVERT

Un certain nombre de condamnés sont laissés en liberté, mais soumis à des mesures d'assistance et de surveillance.

Le budget de 1974 traduit un effort pour développer — comme l'a voulu le législateur — ce mode d'exécution des peines.

77 emplois seront créés à cet effet pour renforcer les services de probation. Des crédits permettront, en outre, le recrutement d'une trentaine de délégués vacataires à la probation.

#### III. — L'éducation surveillée.

Le budget de 1974 pour l'éducation surveillée comporte une progression en ce qui concerne les dépenses d'équipement qui sont presque doublées par rapport à l'an dernier et une stagnation pour les créations d'emploi (252 en 1974 contre 235 en 1973) et les dépenses de fonctionnement (1.234 millions de francs en 1974 pour 1.024 millions de francs en 1973).

Mais la répartition des crédits, qui traduit la priorité donnée au milieu ouvert, est conforme au souhait du législateur.



## A. — EVOLUTION DU NOMBRE DES « MINEURS DE JUSTICE »

Le nombre total des mineurs de justice augmente dans une proportion plus rapide que la progression démographique des classes concernées.

Il s'élevait à 80.850 mineurs en 1964 ; en 1972, parmi les 114.501 mineurs ayant fait l'objet d'une décision judiciaire définitive, 50.420 l'ont été au titre de l'enfance délinquante, et 64.081 au titre de l'enfance en danger.

On remarque cette année une inversion des tendances : le nombre de jeunes délinquants, qui était en baisse régulière depuis quelques années, a connu une augmentation de 10,9 %. Le nombre des mineurs en danger présente au contraire une légère diminution, alors qu'il était en hausse constante au cours des dix dernières années. Il est encore trop tôt évidemment pour savoir si cette progression marque l'apparition d'une nouvelle tendance qui se prolongera les années à venir.

## B. — LES MOYENS DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

En ce qui concerne le secteur public, d'après les renseignements fournis par le Ministère de la Justice, le nombre de places disponibles s'élève actuellement à 4.206. Sur ce total, un peu plus de 3.000 places sont effectivement en service.

Cette situation s'explique par trois considérations :

— l'insuffisance des créations d'emplois destinées au milieu ouvert pendant les périodes des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Plans, qui a conduit l'Administration à prélever au détriment des internats et foyers les moyens indispensables au fonctionnement de certains services de liberté surveillée et de consultation, notamment ceux qui ont été auprès des nouvelles juridictions pour enfants, créées en particulier dans la région parisienne ;

— l'insuffisance du nombre de postes budgétaires destinés à assurer la formation des personnels d'éducation. Celle-ci, dont la durée est statutairement fixée à deux ans, doit donc être réalisée en utilisant des emplois normalement affectés aux établissements ou services, dont le fonctionnement ne peut plus dès lors être assuré d'une manière normale ;

— le déplacement géographique de la délinquance vers les centres urbains qui entraîne la fermeture progressive des maisons de correction situées en zone rurale.

L'objectif prioritaire de l'éducation surveillée reste la mise en place auprès de chaque juridiction pour enfants d'un équipement de base complet : foyers, centre d'orientation éducative, service d'orientation et de milieu ouvert.

Or le nombre de juridictions qui restent à équiper de structures de cette nature s'élève à 70.

Enfin, l'insuffisance numérique du personnel éducatif est manifeste puisque les services de la liberté surveillée suivaient au 31 décembre 1971 27.145 mineurs pour un effectif de 241 éducateurs, ce qui représente une moyenne de plus de 110 mineurs par agent — alors que l'on admet que l'action éducative en milieu ouvert ne peut être conduite valablement qu'à l'égard de 30 ou 50 mineurs à la fois.

Pour faire face à cette situation, une aide convenable est fort heureusement apportée par le secteur privé qui représente 900 établissements où sont admis 23.000 mineurs justiciables de mesures judiciaires et où 60.000 mineurs suivent un traitement en milieu ouvert.

En regard de ces problèmes, les orientations du budget de l'Education surveillée sont les suivantes :

a) Renforcement de l'action éducative en milieu ouvert.

— 110 postes seront créés :

— 70 emplois nouveaux permettront la mise en service de 10 consultations d'orientation éducative (1.500 mineurs supplémentaires pourront ainsi être suivis chaque année en milieu ouvert) ;

— 40 emplois nouveaux renforceront les services de liberté surveillée et de milieu ouvert — ce qui permettra d'augmenter la qualité de l'action éducative.

— Un crédit de 3,5 millions sera mis à la disposition des éducateurs pour leur permettre d'aider les mineurs qu'ils ont en charge en milieu ouvert (achat de vêtements ou de matériels de travail, prise en charge de frais de transport, etc.).

Cette innovation est intéressante ; en effet jusqu'ici, seul le secteur privé, grâce aux prix de journée d'action éducative en milieu ouvert, était en mesure d'apporter aux mineurs ce soutien financier.

b) Création de structures légères d'hébergement, pour permettre de mener une action éducative à la fois sur le mineur et sa famille.

Une priorité a été donnée en conséquence à la création de foyers d'action éducative, de dimension modeste (15 à 45 places), implantés en ville et parfois sur les lieux mêmes d'inadaptation que constituent souvent les grands ensembles.

Grâce aux crédits de fonctionnement et à la création de 108 emplois, 11 foyers pourront être mis en service.

En outre, au titre du budget d'équipement, il est prévu de créer 5 foyers d'action éducative, et 5 institutions spéciales de l'éducation surveillée. Ces institutions seront polyvalentes, c'est-à-dire qu'elles pourront prendre en charge des mineurs soumis à des régimes différents : internes, mineurs hébergés travaillant à l'extérieur, mineurs recevant à l'établissement une formation professionnelle ou scolaire, mineurs simplement suivis en milieu ouvert.

La construction de ces établissements est prévue à La Rochelle, Chartres, Marseille, Fos et Nanterre.

#### IV. — L'Administration centrale et les services communs.

##### 1. — LES MESURES CONCERNANT LES PERSONNELS

Trois catégories de mesures sont à signaler :

— le renforcement des effectifs de l'administration centrale par la création de vingt-cinq emplois de fonctionnaire ;

— un début de « remise en ordre » des effectifs par la restitution aux services extérieurs de vingt agents des services administratifs en fonction à la Chancellerie. Cet aménagement devra être poursuivi car le nombre total d'agents des services extérieurs en service à l'Administration centrale du Ministère de la Justice

s'élève à trois cent vingt-huit ; il faut y ajouter vingt et un magistrats des cours et tribunaux actuellement en fonction à la Chancellerie ;

— la création pour les services extérieurs communs de six emplois d'infirmier et de trente-trois emplois d'assistante sociale.

## 2. — L'EFFORT DE RATIONALISATION ET DE MODERNISATION

Le Ministère de la Justice entreprend ou poursuit un certain nombre d'actions destinées à accroître la rentabilité et l'efficacité des services :

a) Les travaux de développement des techniques du traitement automatisé de l'information et de la statistique.

Le Centre de traitement de l'information (C. T. I.) de Versailles a été mis en service en avril 1973. Il assure la mise en œuvre des projets en cours d'étude et l'exploitation des applications informatiques au fur et à mesure de leur achèvement. Les projets concernent essentiellement :

- l'automatisation progressive des bureaux d'ordre des tribunaux de la région parisienne, et notamment l'automatisation de la procédure en matière de chèque sans provision ;
- l'automatisation du casier judiciaire et la constitution du fichier des conducteurs prévu par la loi du 24 janvier 1970.

D'autre part, le Centre de recherche et de développement en informatique juridique (C. E. D. I. J.), association créée en 1970 par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, avec la participation de quelques administrations centrales (Finances et Intérieur notamment), poursuit des travaux d'informatique juridique.

En même temps, est mise en place à la Chancellerie une division de la statistique (cinq emplois sont prévus à cet effet dans le budget pour 1974).

Le projet de budget comporte l'inscription de 1,6 million de francs de crédits pour développer les travaux menés dans le domaine de l'informatique, pour améliorer le fonctionnement des juridictions et alléger leurs tâches matérielles.

b) Les efforts de rationalisation se développent dans deux directions :

— une expérience de rationalisation des choix budgétaires sera entreprise. Une « cellule R.C.B. » a été constituée et un spécialiste de ces problèmes vient d'être mis à la disposition de la Chancellerie par le Ministère des Finances. Dans un premier temps, il est prévu de procéder à une analyse approfondie des tâches accomplies par les différentes catégories de personnel pour améliorer l'efficacité administrative ;

— un échelon régional de gestion sera mis en place à titre expérimental.

Cet échelon aura à sa tête un haut magistrat, assisté de collaborateurs et d'un secrétariat correspondant.

A terme, l'objectif de la Chancellerie est de parvenir à la déconcentration de l'ensemble de ses services.

\*  
\* \*

Lors des réunions de votre Commission des Lois des 8 et 14 novembre 1973, plusieurs de nos collègues sont intervenus pour formuler des remarques ou attirer tout spécialement l'attention du Ministre ou de votre rapporteur sur différentes questions.

M. Tailhades a évoqué les problèmes de la détention provisoire ainsi que les difficultés de réinsertion sociale des anciens détenus.

M. Schiélé a souligné la nécessité d'accroître les moyens matériels des tribunaux, notamment dans les circonscriptions d'Alsace-Lorraine ; M. le Garde des Sceaux a indiqué que si l'effort à accomplir ne pouvait qu'être progressif, compte tenu de l'importance des besoins, les crédits prévus à cet effet dans le projet de budget permettraient de répondre au moins partiellement à cette demande.

Notre collègue Guy Petit a formulé des observations sur la charge que les dépenses d'équipement ou de fonctionnement des tribunaux font peser sur les budgets des collectivités locales ; en outre, il a fait part de ses préoccupations relatives aux situations

dramatiques créées par les défaillances trop fréquentes des débiteurs de pension alimentaire et, en dehors du problème civil, il a demandé que le juge d'application des peines soit invité à révoquer plus souvent le sursis concernant la peine d'emprisonnement, comme il en a d'ailleurs la faculté ; enfin, M. Guy Petit a rappelé que depuis longtemps déjà beaucoup d'avocats assuraient des consultations gratuites.

Notre collègue Ciccolini est intervenu sur le problème de la taxe parafiscale et il a également attiré l'attention du Ministre de la Justice sur la lenteur de la procédure, en insistant plus particulièrement sur l'attribution de l'aide judiciaire et sur le délai nécessaire pour obtenir les grosses, qui retarde considérablement l'exécution des jugements.

A notre collègue Namy qui demandait où en était l'exécution du VI<sup>e</sup> Plan, M. le Garde des Sceaux a répondu que les taux de réalisation se situaient entre 55 et 60 % pour l'administration pénitentiaire, entre 25 et 30 % pour l'éducation surveillée ; quant aux équipements judiciaires, les taux de réalisation ne sont pas programmés.

Notre collègue a également demandé si un relèvement des plafonds pour l'admission à l'aide judiciaire ne pouvait être envisagé ; votre rapporteur lui a répondu que ces taux étaient fixés par la loi et qu'il appartenait au Gouvernement de proposer des modifications pour l'avenir.

M. de Félice a souligné la disproportion qui existe entre les tâches de la justice, qui sont considérables, et les moyens limités dont elle dispose ; il a évoqué le problème des suicides dans les prisons.

Notre collègue Bourda a demandé s'il n'était pas possible d'allonger le délai d'appel en matière pénale ; votre rapporteur a fait remarquer que sans aller jusque-là il faudrait au moins que le délai de dix jours en la matière soit prolongé d'un jour lorsque le dixième jour tombe un dimanche ou un jour férié parce qu'il est difficile d'obtenir qu'un huissier se rende au greffe pour constater que la porte est fermée.

Notre collègue de Montigny a évoqué les commissions d'office en matière pénale ; M. le Garde des Sceaux lui a confirmé que ce problème était en cours d'examen.

Notre collègue Fréville a très justement fait remarquer qu'il n'avait pu trouver aucun texte récent déterminant les conditions de participation des collectivités locales aux dépenses d'équipement ou de fonctionnement des tribunaux. Les recherches qu'il a entreprises n'ont abouti qu'à des textes très anciens datant de l'époque révolutionnaire ; d'autre part, il a regretté que les visites des prisons effectuées par les commissions de surveillance départementales ne soient pas plus nombreuses et partant plus efficaces.

M. Heder a fait part à M. le Garde des Sceaux de son inquiétude devant la détérioration des registres d'état civil en Guyane et il a souhaité que des crédits puissent être rapidement dégagés pour leur réfection.

Enfin nos collègues Fosset et Jourdan ont évoqué d'autres problèmes auxquels il a déjà été épondu dans le rapport.

\*  
\* \*

*Compte tenu de ces observations, la Commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires du Ministère de la Justice pour 1974.*