

# JUSTICE ET 7<sup>e</sup> PLAN

MINISTERE DE LA JUSTICE  
SERVICE DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT

T13D45



# JUSTICE ET 7<sup>e</sup> PLAN

## SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LE VII <sup>e</sup> PLAN .....	3
Chapitre I. — Un Plan, pour quoi faire ? (Extraits du rapport sur l'orientation préliminaire du VII <sup>e</sup> Plan) .....	5
Chapitre II. — Le Plan, comment ? .....	9
1) Les instances et les projets .....	9
2) Le Plan, avec quel argent ? .....	13
3) Le calendrier .....	14
DEUXIEME PARTIE : LA JUSTICE ET LE VII <sup>e</sup> PLAN .....	15
Chapitre I. — Le cadre de la participation (Extraits du rapport de la Commission « Vie Sociale » .....	17
Chapitre II. — Comment la Justice a préparé le VII <sup>e</sup> Plan .....	29
1) Une préparation « inter-directions » .....	29
2) Le Plan-justice en Régions. ....	30
Chapitre III. — Le sens de la participation (Lettre du Garde des Sceaux au Commissaire Général au Plan du 3 octobre 1975 ..	33
Chapitre IV. — Les programmes d'actions prioritaires de la Justice ..	37
1) Programme n° 16 : « Prévention » .....	37
2) Programme n° 17 : « Accès à la Justice » .....	45
Chapitre V. — Le suivi des Programmes .....	59
TROISIEME PARTIE : ANNEXES .....	65
1) Éléments sur la situation de la Justice à la veille du VII <sup>e</sup> Plan ..	67
2) Débats parlementaires sur le VII <sup>e</sup> Plan - aspects Justice .....	73
3) Commissions de préparation du VII <sup>e</sup> Plan concernant la Justice ..	79
— Commission de la Vie Sociale. ....	81
— Commission de la Prévision .....	82



## PREMIERE PARTIE

### LE VII<sup>e</sup> PLAN

La planification, en France, a trente ans. La première planification a débuté en 1946, lorsque le Gouvernement Provisoire de la République Française créa le Commissariat Général au Plan qu'il chargea d'élaborer un Plan et d'en suivre l'exécution.

Ce qui caractérise la planification « à la française », c'est de ne pas être un simple document économique, mais de contenir également un certain nombre de choix sur l'ensemble de la vie sociale. Au niveau technique, il s'agit à la fois d'un exercice de prévision et de la détermination d'orientations. Enfin et surtout, la planification française se veut l'occasion d'un débat — et d'un débat public — entre les différents partenaires sociaux.

On retrouve ces principaux traits dans le VII<sup>e</sup> Plan. Le moment de son élaboration a été celui de la crise économique sur laquelle il a dû porter un diagnostic et proposer des solutions, mais la préoccupation de la vie sociale est fortement présente et a, notamment, conduit à une discussion large sur les problèmes de justice. Ce Plan a, en outre, essayé de trouver des solutions plus efficaces quant à son application en rendant, comme on le verra, plus rigoureux les rapports avec le Budget.

■

## CHAPITRE I

### UN PLAN, POUR QUOI FAIRE ?

#### Les grandes options

On trouvera, ci-dessous, des extraits du Rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan, du mois de juin 1975, qui a indiqué les choix du Gouvernement pour la période 1976-1980.

#### I. — Des principes directeurs pour le VII<sup>e</sup> Plan

Notre pays a connu depuis trente ans un développement économique rapide qui lui a permis de moderniser son économie tout en assurant le plein emploi et l'élévation générale du niveau de vie.

Cette évolution exceptionnellement favorable comporte des zones d'ombre. La croissance économique et le mouvement d'urbanisation qui l'a accompagnée n'ont pas été toujours suivis d'une amélioration parallèle des conditions de la vie quotidienne ni d'une atténuation suffisante des inégalités. La France reste, par ailleurs, un pays où de nombreuses décisions sont prises par des autorités centrales, les échelons locaux ou subordonnés n'ayant qu'une capacité d'initiative limitée. Ce constat a inspiré le choix des quatre orientations durables que le Gouvernement propose pour la conduite de notre développement :

- Assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision;
- améliorer la qualité de la vie;
- réduire les inégalités;
- mieux répartir les responsabilités.

#### II. — Le rôle des services collectifs

##### *La contribution des services collectifs à la réduction des inégalités*

Le développement des services collectifs est une manifestation de la solidarité sociale. L'initiative privée et les lois du marché ne peuvent répondre à la totalité des besoins de la collectivité, soit pour des raisons économiques, soit, le plus souvent, parce que seule une gestion publique peut garantir l'accès de tous aux services offerts.

Ainsi, dans des domaines aussi divers que, par exemple, l'enseignement, la santé, les grands réseaux de transport, l'organisation du cadre de vie ou les interventions sociales, l'extension prise par les services collectifs, que l'accès en soit gratuit ou peu coûteux, a contribué à réduire les inégalités de situation et surtout de chances entre les Français. Cette contribution doit être renforcée.

Mais l'expérience montre que la fréquentation des services collectifs reste encore inégale suivant les groupes sociaux et que les catégories les plus défavorisées, celles précisément qui ont le plus grand besoin de ces services, soit en ignorent l'existence, soit ne savent pas les utiliser au mieux, faute d'en connaître toutes les possibilités. D'une façon générale, une meilleure information des usagers potentiels devra être recherchée, ainsi qu'une meilleure formation, par exemple en matière d'éducation sanitaire.

### *Des services d'accès facile*

Faciliter l'accès aux services collectifs, c'est d'abord les rapprocher du domicile. Chaque fois que cela sera possible sans compromettre la qualité des services rendus, la préférence devrait être donnée aux équipements de petite taille insérés dans le milieu urbain ou rural auquel ils s'adressent.

### *Un réexamen des politiques tarifaires*

La possibilité pour les plus défavorisés d'accéder aux services qui leur sont offerts dépend de leur coût. La politique tarifaire des services publics s'insère dans le cadre plus large de la redistribution des revenus. Il conviendra de procéder périodiquement à un examen approfondi des tarifs en vigueur dans les divers secteurs et de leur justification au regard de la réduction des inégalités.

### *Une meilleure qualité de fonctionnement*

L'efficacité des services collectifs pourrait dans de nombreux cas être améliorée si la même attention était portée au fonctionnement qu'à la qualité de l'équipement.

Une augmentation des moyens dont disposent certains services — qu'il s'agisse du nombre ou de la qualification du personnel — est nécessaire, mais l'amélioration du fonctionnement n'implique pas toujours l'embauche de personnels nouveaux. Mieux former les nouveaux arrivants, mais aussi aider les personnels en place à s'adapter à de nouvelles tâches, à assumer plus d'initiative et de responsabilité dans des services plus décentralisés : tels devraient être les axes d'un effort visant à améliorer le service rendu.

### *Une attention particulière à la prévention*

Une attention plus grande devra être portée dans de nombreux secteurs aux activités de prévention qui permettraient d'intervenir pour limiter ou corriger des handicaps avant qu'ils n'aient conduit à des dommages nécessitant des interventions plus graves et souvent plus coûteuses.

Aucune politique de prévention, si développée soit-elle, ne peut faire disparaître toutes les difficultés de la vie : la prévention est coûteuse si elle prétend s'appliquer à toutes les catégories sans discernement; elle est au contraire avantageuse, pour la collectivité comme pour les intéressés, si elle s'attaque en priorité aux risques les plus élevés.

L'enseignement préélémentaire doit contribuer à la réduction des inégalités de chances au départ par le dépistage précoce et la réduction des handicaps, qu'ils soient d'origine socio-culturelle ou non; il faut en outre éviter au maximum de placer les enfants handicapés dans des structures ségrégatives. En matière de santé, le dispositif de prévention doit être réorienté, les dépistages systématiques étant concentrés sur les groupes les plus vulnérables. De même, la prévention socio-culturelle des risques auxquels sont soumis les jeunes isolés en milieu urbain sera développée en priorité dans les zones où la prédélinquance se manifeste le plus.

Les politiques menées à l'égard des groupes qui, tels les personnes âgées ou les handicapés, ont le plus besoin de l'aide de la société devront viser, dans toute la mesure du possible, le maintien des intéressés dans leur milieu de vie, afin de ne pas aggraver leurs difficultés d'insertion sociale par le déracinement ou l'exclusion.

### *L'expérimentation*

Dans bien des domaines, ce sont les premiers établissements, les premières équipes d'intervention, résultant le plus souvent d'initiatives privées, qui ont permis par la suite de fixer des normes et de mettre en œuvre des politiques d'ensemble.

Les moyens d'aider et d'encourager l'expérimentation devront être recherchés. L'expérimentation pose peu de problèmes lorsqu'elle concerne des services légers ou des équipements fonctionnant sans prix de journée, mais lorsqu'il s'agit d'interventions entraînant une prise en charge coûteuse, il pourrait être nécessaire de prendre des dispositions, législatives ou réglementaires, qui permettent de telles expériences.

## CHAPITRE II

### LE PLAN, COMMENT ?

#### L'élaboration de la planification

Classiquement, en France, la planification a pour objet la définition de choix collectifs qui engagent pour plusieurs années la politique économique et sociale de la nation.

Plus concrètement, il s'agit de faire des choix et de s'engager à les réaliser. Le premier point renvoie au mode d'élaboration de ces choix qui, en France, repose sur le principe d'une concertation préalable des « partenaires sociaux » et de l'administration, suivie d'une décision du Gouvernement. Cette concertation est parfois une confrontation et même un affrontement. Elle doit permettre, cependant, le débat contradictoire qui est une caractéristique de notre planification. La seconde caractéristique est constituée par l'aspect public : les commissions de travail du Plan publient leurs rapports et le Plan fait l'objet d'un débat au Parlement. Là aussi, il y a parfois litige sur le degré de publicité auquel il faudrait atteindre.

L'engagement repose sur l'adoption d'un projet comportant un diagnostic de la situation du pays au moment de l'élaboration du Plan, un énoncé d'objectifs à atteindre pendant sa durée et une liste des moyens avec leur chiffrage. Une des garanties de cet engagement — hormis les procédures d'exécution décrites plus loin — résulte justement de la publicité du document du Plan.

Le VII<sup>e</sup> Plan s'est, avec des changements d'importance diverse, conformé à ce schéma qu'il convient maintenant de préciser en examinant successivement :

#### I. — Les instances et les projets

##### A. — Les instances

###### *Au niveau national*

###### ● Le Commissariat Général au Plan

C'est l'administration permanente de la planification. Elle assure la coordination des débats ainsi que celle des projets proposés par les différents participants, et le suivi de la réalisation du Plan.

● **Les groupes administratifs interministériels**

Créés à l'occasion du VII<sup>e</sup> Plan, ces groupes, composés exclusivement de représentants du Commissariat Général au Plan et des administrations, ont préparé des dossiers sur une trentaine de thèmes qui étaient au départ envisagés. Le Ministère de la Justice a ainsi participé à six groupes de travail :

- réduction des inégalités des revenus non salariaux (sous l'aspect des professions judiciaires libérales);
- consommation (sous l'aspect réglementaire et contentieux);
- prévention médico-sociale (sous l'aspect éducation surveillée);
- services collectifs de voisinage (sous l'aspect de l'information et du service judiciaire);
- sécurité des biens et des personnes;
- immigrés (sous l'aspect réglementaire).

Les dossiers élaborés par ces groupes de spécialistes ont été remis aux Commissions du Plan.

● **Les Commissions du Plan**

Il s'agit des instances classiques d'élaboration de la planification française. Les Commissions sont composées de représentants de l'administration, des partenaires économiques et sociaux (syndicats et associations) et de personnalités qualifiées. Elles ont pour champ d'investigation un domaine relativement vaste, encore élargi pour le VII<sup>e</sup> Plan car on a réduit leur nombre par souci de moindre dispersion des thèmes (intitulés de Commissions : Santé, Vie Sociale, Revenus et transferts, etc.).

La base de travail de ces Commissions a été constituée, non seulement par les rapports administratifs, mais aussi par les prises de position des différents participants et les discussions qui s'en sont suivies.

Le résultat de ces travaux a été concrétisé dans un rapport rendu public et destiné au Gouvernement. Ce dernier, après avoir arbitré entre les propositions des Commissions, a soumis le projet de VII<sup>e</sup> Plan au Parlement qui l'a approuvé par la loi du 21 juillet 1976.

La présence du Ministère de la Justice a été ici assurée par la nomination de M. le Premier Avocat Général TOUREN, Conseiller du Gouvernement pour les Affaires Judiciaires, comme membre de la Commission de la Vie Sociale.

Il est trop tôt pour faire un bilan de cette procédure, de ses avantages, de ses inconvénients. On notera, cependant, que l'importance de la phase administrative préalable a eu pour effet une préparation poussée des dossiers permettant difficilement à des non-spécialistes d'intervenir sur des domaines nouveaux pour la planification, et tel était le cas de la Justice.

Les débats en Commissions ont été l'occasion d'échanges d'informations et de confrontation des positions des administrations et des partenaires sociaux. Toutefois, en raison de désaccords fondamentaux, la C.G.T. et la C.F.D.T. ont quitté les travaux avant l'adoption des rapports.

*Au niveau régional*

Ce sont les Assemblées Régionales qui sont intervenues. Elles ont été invitées par le Gouvernement à procéder à ce qui a été appelé un exercice de « préférence régionale »,

préalable à la planification proprement dite. Puis elles ont été saisies des projets nationaux et ont procédé à leur propre planification.

On connaît les débats auxquels cette planification a donné lieu, une région — celle du Nord—Pas-de-Calais — ayant, d'ailleurs, décidé de l'élaborer de façon quasi autonome.

Toutefois, la principale difficulté rencontrée par la préparation régionale du Plan paraît résulter de l'absence d'instance semblable à celle du Commissariat Général au Plan à ce niveau.

**B. — Les projets**

Comme pour les Plans précédents, le résultat de cet ensemble de travaux est constitué par des projets concernant aussi bien l'action de l'État que les collectivités régionales et locales. A cet égard, une innovation très importante par rapport aux Plans précédents est intervenue. Si le Plan continue à effectuer un examen exhaustif de la situation économique et sociale, les engagements qui en résultent sont à la fois plus sélectifs et plus complets.

Plus sélectifs parce que le Plan est constitué au niveau national, non plus par des engagements « tous azimuts », mais par des « Programmes d'actions prioritaires » visant des secteurs précis. Plus complets, parce que ces engagements ne visent plus les seuls équipements, mais tout ce qui concourt à la réalisation de l'action : équipement, personnel, fonctionnement (y compris la réglementation) et que les financements prévus ont fait l'objet d'un engagement de la part des administrations et du Gouvernement.

Ces projets, qui constituent le contenu même du Plan, s'intitulent : programmes d'actions prioritaires, programmes de développement et d'aménagement, programmes d'actions prioritaires d'initiative régionale ou locale. Nous en donnons ci-dessous le détail :

● **Les Programmes d'actions prioritaires (P.A.P.)**

Un programme d'action prioritaire est conçu comme un ensemble d'actions ordonnées autour de la poursuite d'un ou plusieurs objectifs du Plan, et faisant appel, le cas échéant :

- à divers acteurs (un ou plusieurs ministères, Établissement Public Régional ou collectivités locales, organismes non administratifs, usagers...);
- à des moyens de nature différente (réglementaires, financiers, budgétaires, qu'il s'agisse de crédits d'équipement, de fonctionnement ou d'intervention).

En conséquence, chaque programme doit être précisé par un certain nombre d'indications :

- a) les finalités des actions envisagées, et leur contribution aux objectifs prioritaires du VII<sup>e</sup> Plan ;
- b) les résultats attendus de la réalisation du programme, présentés en termes d'indicateurs (permettant notamment d'assurer un suivi satisfaisant de l'exécution du programme);
- c) les moyens physiques et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme;
- d) les responsables de la mise en œuvre du programme, ainsi que les divers intervenants.



Le VII<sup>e</sup> Plan comporte 25 programmes d'actions prioritaires regroupés autour de cinq idées-forces :

- Renforcer le dynamisme de l'économie;
- Garantir notre liberté de décision par l'équilibre de nos paiements extérieurs;
- Assurer le plein emploi;
- Réduire les inégalités;
- Améliorer la qualité et le cadre de vie;
- Développer la recherche.

Le Ministère de la Justice participe à deux programmes qui seront détaillés dans la II<sup>e</sup> Partie :

- N<sup>o</sup> 16 : Développer la prévention et l'action sociale;
- N<sup>o</sup> 17 : Faciliter l'accès à la justice.

• **La participation régionale à la planification**

Les Régions ont été invitées à participer aux travaux de la planification par l'intermédiaire des Établissements Publics Régionaux. Cette participation a revêtu trois formes :

— **La participation aux programmes d'initiative nationale.**— A cette fin, le contenu des Programmes d'actions prioritaires a été porté à la connaissance des Régions et des contacts ont eu lieu avec les administrations centrales pour déterminer les engagements réciproques qui pouvaient être pris.

-- **Les programmes de développement et d'aménagement (P.D.A.).**— Il s'agit de plans régionaux qui ne sont ni une partie, ni un prolongement du plan national. Ils doivent permettre à la Région :

- d'énoncer les objectifs qu'elle entend s'assigner pour la période 1976-1980 ainsi que leurs priorités relatives;
- d'assurer la cohérence des prévisions de programmation pluriannuelle des différentes collectivités de la Région.

Ils peuvent comprendre **des programmes d'actions prioritaires d'initiative régionale ou locale (P.A.P.I.R.).**

Il est laissé aux Régions l'initiative d'élaborer des programmes d'actions prioritaires au vu de leurs objectifs régionaux et en tenant compte de l'orientation générale du Plan. Ces programmes peuvent porter sur les ressources propres de la Région ainsi que sur les crédits destinés aux équipements de catégories II et III susceptibles d'être délégués par l'État au cours du VII<sup>e</sup> Plan\*.

Si quelques Régions ont manifesté de l'intérêt pour les Programmes d'actions prioritaires de la Justice, aucune n'a encore pris d'initiative en la matière. Il reste, de ce point de vue, beaucoup à faire pour qu'apparaissent mieux, aux niveaux local et régional, les préoccupations et les intérêts en matière de Justice.

\* La Justice n'a pas d'équipement de catégorie III. Les équipements importants de catégorie II auxquels contribue le Ministère de la Justice sont les foyers de l'Éducation Surveillée et les bâtiments judiciaires, propriété des collectivités locales, tels que les Tribunaux de Grande Instance et d'Instance.

## II. — Le Plan, avec quel argent ?

C'est un problème permanent de la planification que sa sanction financière. Une contradiction d'origine est source bien souvent d'une certaine déconvenue.

### A. — Plan et Budget

La contradiction résulte de l'adoption d'un projet qui comporte des moyens humains et matériels sur une durée pluriannuelle, alors que la loi de Finances, seule susceptible d'engager les dépenses de l'État, est annuelle. La déconvenue se produit lorsque, perdues de vue au cours des années, les « ardentes obligations » du Plan n'arrivent plus à convaincre l'autorité budgétaire.

Le VII<sup>e</sup> Plan s'est efforcé de résoudre ce problème en mettant en place un mécanisme plus rigoureux et plus convaincant que celui des Plans précédents :

• Les P.A.P. ont une priorité dans le budget de l'État mais aussi pour les Ministères concernés. Ces derniers prennent donc une sorte d'engagement à placer des crédits chaque année sur les chapitres budgétaires concernés par les P.A.P.

• L'enveloppe du P.A.P. comporte :

— **Une base initiale**, c'est-à-dire le montant des crédits consacrés en 1975 à l'action concernée. Cette base est reconduite avec les ajustements nécessaires pendant la durée du Plan. Bien entendu, il n'y a pas de base initiale lorsqu'il s'agit d'une action totalement nouvelle.

— **Les mesures nouvelles**, c'est-à-dire le montant des crédits supplémentaires qui seront attribués à l'action pendant la durée du VII<sup>e</sup> Plan (création de postes, construction d'équipements, etc...).

L'engagement réciproque Budget-Ministère porte sur l'ensemble de l'enveloppe.

• Le montant total des P.A.P., qui est le seul engagement financier du Gouvernement, est de 10 % (soit 200 millions de francs) du montant total des dépenses civiles correspondant aux secteurs concernés.

### B. — Plan et R.C.B.

Une plus grande précision dans les impacts financiers du Plan, ainsi que plus de rigueur dans les relations du Plan avec le Budget, ne mettent toutefois pas fin au problème posé par la périodicité annuelle de ce dernier. En outre, une nouvelle difficulté a surgi avec le VII<sup>e</sup> Plan : celui-ci est conçu en termes d'actions finalisées (ex.: améliorer le fonctionnement de l'aide judiciaire), tandis que le budget est rédigé en termes de moyens (X magistrats, X bâtiments, X subventions).

Ainsi est-il peu commode de suivre, à travers le Budget, l'organisation des moyens, généralement complexe, nécessaires à la réussite d'une action.

De ce double point de vue, il est à espérer que la mise en place des techniques de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), notamment au Ministère de la Justice, apportera quelque amélioration puisque ces techniques ont, entre autres, pour objet de formuler le budget en termes de programme, ce qui correspond à l'actuelle démarche

du Plan. En outre, elles devraient déboucher sur la mise en évidence des continuités dans l'action administrative grâce à l'élaboration de budgets pluriannuels.

### III. — Le Calendrier

Octobre 1974 à Mars 1975 :

Première phase de préparation du Plan

10 Juillet 1975 :

Loi portant approbation du rapport sur l'orientation préliminaire du Plan

7 Août 1975 :

Directives du Premier Ministre au Commissaire Général au Plan pour les travaux de la deuxième phase de préparation du Plan

Octobre 1975 à Mars 1976 :

Deuxième phase de préparation du Plan

21 Juillet 1976 :

Loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de Développement Économique et Social.

■

## DEUXIEME PARTIE

### LA JUSTICE ET LE VII<sup>e</sup> PLAN

Le Ministère de la Justice participe à la procédure de planification depuis le IV<sup>e</sup> Plan. A l'origine seuls les équipements de l'Éducation Surveillée étaient concernés. Les équipements de l'Administration Pénitentiaire ont été pris en compte par le VI<sup>e</sup> Plan. En 1975, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, engageait l'ensemble des Directions de son Département dans la préparation du VII<sup>e</sup> Plan.

Cette participation traduit tant l'évolution de l'institution que la reconnaissance progressive au côté des grandes fonctions sociales, d'une fonction justice. La démarche planificatrice découpe la vie sociale en grands secteurs d'activité : santé, éducation, recherche... Ceux-ci font l'objet, avec les partenaires sociaux, d'une double réflexion prospective sur la fonction, sur ses rapports avec les autres secteurs. Elle se traduit, notamment, par une répartition indicative des ressources de la nation pendant la durée du Plan. L'activité justice était jusqu'alors éclatée. Les problèmes de la prise en charge judiciaire de la délinquance étaient rattachés à ceux des handicapés-inadaptés, et un certain nombre de missions demeurait hors Plan.

Quel que soit le jugement porté sur la planification, sur le taux de réalisation du Plan en ce qui concerne le Ministère de la Justice, il n'est pas douteux que l'Éducation Surveillée, l'Administration pénitentiaire en ont tiré un bénéfice en équipement. Outre ce bénéfice immédiat, les procédures de planification ont permis tout à la fois une ouverture sur l'extérieur et l'émergence d'un impératif de cohérence entre les actions menées et les demandes du corps social.

La procédure de planification comprenait, en effet, jusqu'au VI<sup>e</sup> Plan un large débat avec les partenaires sociaux. Au sein d'une commission handicapés-inadaptés, les politiques d'équipement de l'Éducation Surveillée, de l'Administration Pénitentiaire, étaient examinées, confrontées aux objectifs de la nation, aux politiques suivies en faveur de groupes sociaux identiques ou voisins par l'Éducation Nationale, la Santé... Cette pratique, en outre, a manifesté clairement que les problèmes de délinquance

n'étaient pas séparables d'un certain nombre de phénomènes d'inadaptation. Elle a permis de sensibiliser les partenaires sociaux aux difficultés matérielles que rencontrait le Ministère de la Justice en cette matière.

Les avantages que tirait le Ministère de la Justice de sa participation au Plan incitaient à l'engager entièrement dans ce processus. En outre, une participation partielle n'allait pas sans difficultés de coordination dans les poursuites des objectifs du Plan entre, d'une part les Directions planifiées, et d'autre part les Directions législatives et les Services Judiciaires non planifiés dont dépendait pourtant largement la situation des premières.

A ces difficultés des solutions internes auraient peut-être pu être apportées. Toutefois, la sensibilité aux problèmes de justice qui se développait dans l'opinion publique conduisait plutôt à les envisager de façon globale.

Un tel parti ne va pas sans question : le VII<sup>e</sup> Plan voit bien l'ensemble des Directions participer à l'élaboration des programmes d'actions prioritaires et se trouver partie prenante à leur réalisation; toutefois, le caractère sélectif de la procédure de planification, si elle conduit à une réflexion élargie sur les fonctions de la justice, n'a pourtant pas permis une réflexion globale puisqu'elle n'a pas comporté reconnaissance d'une fonction autonome.

La notion de fonction Justice déborde l'institution gérée par la Chancellerie et doit conduire à un inventaire et à une comparaison des lieux où s'arbitrent des conflits individuels ou collectifs. Elle pose directement le problème de l'adéquation de l'institution judiciaire aux nécessités du temps, et manifeste l'introduction, au côté des principes traditionnels de souveraineté de la fonction et d'indépendance du juge, de la notion de service public et de la rationalité économique et quantitative. Elle suscite une approche plus délibérément prospective. Le débat sur ce point reste ouvert.

La procédure retenue permet, toutefois, à la pratique de l'ouverture sur l'extérieur et de la coordination à l'intérieur du Ministère, de faire un progrès important. Pour la réalisation du P.A.P. 16 : « Développer la prévention et l'action sociale volontaire », le Ministère de la Justice est associé, notamment, aux Ministères de la Santé, de l'Éducation Nationale. L'ensemble des Directions a été amené, tant pour ce programme que pour le programme 17 : « Faciliter l'accès à la justice », à définir des objectifs prioritaires communs et à ajuster les moyens nécessaires à leur réalisation.

Concernant l'ensemble des services, sélectif et contraignant, le VII<sup>e</sup> Plan marque une étape non négligeable dans la modernisation des modes de gestion du Ministère de la Justice.

■

## CHAPITRE I

### LE CADRE DE LA PARTICIPATION

Le Ministère de la Justice participe aux travaux de la Commission de la Vie Sociale où il s'est trouvé aux côtés de plusieurs autres Ministères (Intérieur, Santé, Affaires Sociales, Jeunesse et Sports), de centrales syndicales, ouvrières, patronales et de cadres, ainsi que de représentants d'associations privées du secteur social.

Mieux que dans une description des débats on trouvera, dans les extraits du rapport de la Commission reproduits ci-dessous, le type de préoccupation des participants et les perspectives dans lesquelles ils se sont situés.

#### I. — Les orientations générales

-----

##### A. — La lutte contre la distanciation et la ségrégation sociales

Le combat contre la ségrégation des âges, des classes, des catégories recueille, au moins en paroles, un assentiment presque unanime. Mais la ségrégation est constamment produite et reproduite par une société qui refuse à juste titre l'uniformité sans parvenir à réduire l'inégalité. Refuser la ségrégation, cela suppose qu'on agisse prioritairement en amont, par une politique de prévention; cela suppose également qu'on s'efforce de réduire la distance entre les groupes sociaux, car cette distance produit l'exclusion des plus défavorisés. Le refus de la ségrégation conduit donc à privilégier la prévention et, dans notre domaine, à assurer l'égalité d'accès aux services collectifs.

#### *Le refus de la ségrégation*

##### • Les difficultés de l'analyse de la ségrégation

Il y a d'abord débat sur le choix des termes et ce choix n'est pas innocent. Marginal n'est qu'un euphémisme pour inadapté ou pour exclu. Quand on dit « inadapté », on interprète « responsabilité individuelle » et quand on dit « exclu », on incrimine la société. Mais la distinction n'est pas toujours très nette et l'accord ne se fait pas nécessairement sur la signification qu'il faut accorder au même mot. C'est que, d'une part, il y a un phénomène très général, la tendance du corps social à refouler, à ignorer ceux qui sont « différents »... surtout lorsqu'ils sont pauvres, et cette tendance aggrave les difficultés qu'ont ses victimes à défendre leur statut économique. Mais, d'autre part, si le phénomène est général, il prend des formes très diverses. Quelle est la légitimité

d'une opération qui additionne ou soustrait les malades mentaux, les retardés scolaires, les alcooliques, les jeunes, les mal logés, les « hippies » ? ...

Il y a hésitation sur l'opportunité de nommer le phénomène car, ce faisant, on risque de l'aggraver. Une fois qu'on a défini et désigné une catégorie d'exclus, on est très vite amené à l'étudier en soi et, quelles que soient les précautions de départ, à interpréter en termes d'adaptation-inadaptation des situations qui résultent de rapports d'exploitation ou de rapports de pouvoir. On risque, en outre, de confondre aussitôt les autres catégories sociales en un magma indifférencié d'« adaptés » et cette simplification abusive fait ressortir davantage la différence.

La Commission a été sensible à ces difficultés. Mais elle estime qu'elles ne doivent pas masquer l'existence d'une réalité. L'exclusion — ou la ségrégation — sociale recouvre des processus comparables dans des situations diverses. Certaines catégories sociales se trouvent prises dans un cercle vicieux où les handicaps individuels, les facteurs économiques, sociaux, culturels, et même les barrières érigées par le reste du corps social (préjugés, pratiques ségrégatives, voire législation) se cumulent pour les maintenir dans un état précaire et souvent hors de vue du reste de la société.

#### ● Que signifie le refus de la ségrégation ?

C'est d'abord refuser le ghetto ou le renfermement : faciliter le maintien à domicile des personnes âgées, veiller à ce que la charge de l'accueil des immigrés soit mieux répartie entre les communes d'un même département.

C'est refuser toute discrimination, dans l'emploi notamment, fondée sur le sexe, l'âge ou la nationalité.

C'est veiller à ce que les services collectifs soient accessibles à tous.

Cependant, l'insertion sociale ne se ramène pas à la non-ségrégation géographique. La dispersion des familles d'immigrés au sein de la population française pourrait être un facteur d'isolement supplémentaire par rupture des relations entre compatriotes. C'est par l'intermédiaire du groupe qu'il faut dans ce cas chercher à insérer l'individu dans la collectivité. La bonne voie est entre la dispersion et le ghetto : petits groupes de familles étrangères voisinant avec des familles françaises. Le groupe doit être admis en tant que tel, avec sa spécificité, avec sa différence.

De même, vouloir que tous bénéficient des services collectifs peut impliquer que certaines catégories bénéficient d'équipements spécialisés. L'intervention est alors elle-même un facteur supplémentaire de ségrégation. C'est parfois nécessaire, mais un certain nombre de précautions seront à prendre : maintien dans le milieu naturel aussi souvent que possible; limitation dans le temps de la prise en charge par l'institution spécialisée et renvoi, chaque fois que faire se pourra, de l'individu vers l'institution non spécialisée qui est à l'origine du rejet (cas des enfants ayant des difficultés scolaires); simplification des procédures d'admission à l'aide, de manière à en réduire le caractère humiliant; même lorsque l'individu est définitivement pris en charge par une institution spécialisée (établissement de long séjour par exemple), effort pour lui ménager une certaine participation à la gestion de celle-ci. Le refus de la ségrégation ne fera pas disparaître l'établissement de long séjour pour invalides, non plus que la prison ou l'asile. Mais si le renfermement n'est pas toujours évitable, la condition actuellement faite à ceux qui sont ainsi séparés du reste de la société doit être, elle aussi, améliorée.

### *La priorité à la prévention*

La prévention doit se situer très en amont des phénomènes qu'elle a pour objet d'éviter. A condition que progresse la recherche sur les indicateurs sociaux, on peut imaginer à moyen terme de prendre obligatoirement en compte l'impact social de la décision dans tous les processus qui déterminent l'aménagement urbain, l'habitat ou les équipements.

a) Un premier aspect d'une politique de prévention, c'est la politique des transferts. De meilleures retraites peuvent prévenir bien des inadaptations chez les personnes âgées. Aider une famille à surmonter des difficultés financières temporaires peut prévenir l'éclatement de la cellule familiale et le placement des enfants.

b) Tout effort en matière de transferts a des effets limités pour des raisons qui tiennent à la structure des revenus et à la méconnaissance des revenus de certaines catégories. La démonstration en est simple : en 1970, il aurait fallu prendre en moyenne 1 000 F par mois à chaque ménage ayant plus de 60 000 F de revenu fiscal annuel déclaré pour distribuer 50 F par mois à chaque ménage ayant un revenu fiscal inférieur à 20 000 F. Si l'on voulait donner beaucoup plus aux « pauvres », il faudrait non seulement prendre beaucoup plus aux « riches », mais ne rien donner à ceux qui sont entre les deux. C'est pourquoi l'accent doit être mis aussi sur la qualité et l'adaptation des services collectifs. L'aide d'une travailleuse familiale peut éviter à une mère qui élève seule ses enfants d'avoir à demander leur placement en cas de maladie.

c) La prévention ne peut se faire partout et en tous temps. Il faut choisir et concentrer les efforts sur des lieux et des moments critiques : repérage de lieux critiques, caractérisés par la présence d'un fort pourcentage de familles qui cumulent les handicaps; repérage de moments critiques, variables selon la population observée (un exemple : le moment de la naissance, où l'on devrait s'enquérir des ressources de la mère, des difficultés qu'elle peut avoir à faire garder son enfant, etc...).

### *L'accès aux services collectifs*

Un moyen de réduire la distance sociale et la ségrégation consisterait à obtenir que les services collectifs soient effectivement accessibles à tous. Cela pose deux problèmes : celui de la tarification; celui de l'exclusion d'un groupe par un autre.

#### ● La tarification devra le plus souvent être modulée selon les ressources

A défaut de revenus assurant à tous un pouvoir d'achat suffisant, la gratuité est le moyen le plus simple d'assurer l'égalité théorique d'accès. Le plus souvent, elle apparaîtra comme injustifiée et trop coûteuse pour la collectivité. La solution « subvention partielle plus tarif unique » risque d'être la plus injuste, le tarif dissuadant les moins riches et la subvention ne profitant en définitive qu'à ceux qui auraient pu s'en passer. L'accès soumis à une condition de ressources est ségrégatif. Reste donc la modulation du tarif selon les ressources et selon les charges de familles, chaque fois que la gratuité ne paraîtra pas indispensable. Le système n'est pas parfait : un même service vendu à des prix différents, l'obligation de justifier ses ressources... Mais il permet de réserver le bénéfice des subventions en priorité aux plus défavorisés.

● Les services collectifs doivent tendre à rapprocher les différentes catégories de populations. Une certaine polyvalence des équipements, l'ouverture des services à toutes

les clientèles sont souhaitables. Encore faut-il que la présence d'une catégorie ne conduise pas à l'exclusion d'une autre ou encore qu'un groupe ne s'exclue pas de lui-même en considérant que ce qui est offert « n'est pas fait pour lui ». Il sera nécessaire parfois qu'un groupe se définisse en tant que tel et pour cela s'approprie un certain équipement avant qu'il soit en mesure de rencontrer les autres et de s'intégrer à eux.

## B. — Participation et indépendance de l'individu

Il serait vain de vouloir restructurer la vie sociale en faisant de l'individu un utilisateur passif de services collectifs, même généreusement fournis, vain de vouloir lutter contre l'exclusion sociale sans tenter de rendre à chacun son autonomie. Chacun doit avoir une maîtrise accrue sur soi-même et sur son environnement. Mieux répartir les responsabilités consiste donc à favoriser la participation, à assurer la protection de l'individu contre les autres sans doute, mais aussi, pourquoi pas, contre l'institution protectrice elle-même. Ce double souci de participation et d'indépendance implique que chacun l'accepte pour les autres comme pour lui. Il faut donc accepter que les autres puissent être différents de nous; il faut également, contre-partie d'une responsabilité accrue, savoir accepter certains risques.

### *Décentralisation et participation des usagers*

a) Pour mieux répartir les responsabilités, l'initiative, puis la décision de créer les services, la conduite de leur réalisation et leur gestion doivent être effectivement assurées à un niveau aussi proche que possible des usagers, c'est-à-dire du voisinage.

La Commission est donc favorable à la décentralisation, qui, pour elle, va de pair avec la déconcentration. Cette décentralisation doit s'organiser autour d'une rénovation profonde de l'institution municipale. A condition qu'une part importante de ressources financières autonomes soit dévolue au niveau où la décision est prise (faute de quoi la décentralisation resterait formelle), on peut en attendre, outre une participation accrue des usagers, une meilleure adaptation à la réalité locale et un raccourcissement des circuits administratifs.

A quel niveau la décision de création de services collectifs doit-elle se situer ? Le souci de mieux répartir les responsabilités ne doit pas faire oublier qu'un certain recul est nécessaire pour assurer des arbitrages et garantir suffisamment de rationalité et d'équité dans leur implantation. Sinon, il est à craindre que ne se fassent trop sentir les différences de potentiel fiscal entre les collectivités locales.

b) La décentralisation n'est pas une condition suffisante pour assurer la participation des usagers et leur contrôle sur les services collectifs. Il faut favoriser cette participation y compris, comme déjà dit plus haut, celle des personnes âgées à la vie de l'hospice qui les héberge, des résidents dans la gestion des logements ou des parents dans la gestion des crèches et le travail des éducateurs. La participation individuelle n'est pas toujours facile à développer; il faut donc encourager la vie associative.

Les associations d'usagers « dérangent ». Beaucoup d'entre elles se présentent un peu comme des « associations de contre-pouvoir » et, soit qu'elles défendent des inté-

rêts particuliers, soit qu'elles mettent en avant un intérêt général, elles contestent souvent la politique des pouvoirs établis. Certaines n'ont pas la compétence technique souhaitable. D'autres prétendent à une représentativité qu'elles n'ont pas. On est alors tenté de distinguer bonnes et mauvaises associations. Ce serait un tort.

L'accroissement de la participation à la vie sociale passe par le développement de la discussion, de la confrontation et par l'acceptation de certains conflits. C'est à ce prix qu'à travers une longue pédagogie on pourra retrouver une certaine légitimité des choix sociaux.

### *La protection de l'individu*

Faire participer l'individu ne signifie pas l'embrigader. Son indépendance doit être préservée. Pour cela, sa sécurité doit être assurée. Contre quels risques faut-il le protéger ?

a) On constate tout d'abord une aspiration générale à la sécurité, aspiration si générale qu'elle dépasse de beaucoup le champ des compétences de la Commission. Au sens large, la sécurité englobe la protection des individus et des groupes contre tous les risques courus par leurs personnes ou leurs biens soit du fait de facteurs naturels, soit du fait des autres individus et des autres groupes, soit même du fait de la puissance publique elle-même.

La sécurité de l'individu doit être assurée, mais il faut bien être conscient que tout accroissement de sécurité suppose des contraintes supplémentaires et qu'il n'est donc pas possible de prévenir tous les risques.

b) Il peut sembler paradoxal de s'inquiéter de la protection de l'individu contre l'institution protectrice elle-même. Et pourtant ! D'abord, à chaque fois que pour assurer la sécurité d'un certain nombre de personnes, il faut en enfermer un certain nombre d'autres, on voit bien qu'il y a conflit entre sécurité et liberté. Mais dans ce cas il y a des règles, il y a des procédures qui permettent à chacun de se défendre s'il est accusé. Où la situation est plus grave, c'est quand on enferme ou quand on contrôle l'individu non plus parce qu'il est coupable, mais parce qu'il est « malade » ou « dépendant », ce qui arrive pour un certain nombre d'« inadaptés sociaux ». Il y a des normes d'inadaptation mais elles sont implicites, subjectives et l'individu en face d'elles est impuissant à se justifier. C'est le cas pour les malades mentaux; c'est le cas pour les enfants en danger en cas de carence familiale. Comment se défendre, quand on a été déclaré irresponsable, quand rien ne vous est plus reproché, quand on n'est plus jugé sur un comportement objectif, mais sur une interprétation subjective de ce dernier. Il est plus difficile de prouver sa santé mentale en hôpital psychiatrique que son innocence en prison.

La Commission estime nécessaire que, dans tous les cas où l'on parle d'inadaptation sociale, il soit fait appel à des normes explicites, publiques, objectives et que l'individu taxé d'inadaptation dispose de voies de recours. Il faut, en outre, que chaque institution ait en vue la réadaptation du « malade », c'est-à-dire le renvoi dans son milieu naturel, et non pas la perpétuation de la prise en charge.

## *L'acceptation de la différence et du risque*

Si la sécurité fait problème, c'est sans doute à cause de la montée de la « criminalité spectaculaire » ces dernières années (1). C'est aussi parce que, dans un univers où le cadre stable de relations sociales a disparu, chacun se sent plus isolé. L'intolérance à l'autre s'accroît.

a) Un effort soutenu doit être accompli pour accroître l'acceptation des différences. Il est inquiétant de voir qu'on a pu bâtir (plus ou moins correctement) toute une série de mots sur le modèle de « racisme ». Une société n'est pas faite d'individus tous semblables. Refuser la ségrégation, ce n'est pas vouloir faire ressembler tout le monde au même modèle. Au contraire, cela a été dit plus haut à propos des immigrés : l'insertion sociale de l'individu passe par celle de son groupe, elle suppose donc une certaine spécificité.

b) Il faut faire accepter aux uns et aux autres un certain risque, prix d'une liberté et d'une responsabilité accrues. Ce dernier point est lié au précédent en ce que la différence engendre la peur. Acceptations du risque et de la différence sont sur certains points très liées; si l'on veut éviter le renfermement à vie de toute personne victime de maladie mentale, il faut admettre qu'elle puisse sortir le jour où elle présente les signes cliniques de la guérison; il faut accepter le risque et éviter de faire un mauvais procès au médecin qui l'a laissée sortir. Si l'on veut éviter la récidive du délinquant à sa sortie de prison, il faut accepter les délinquants permissionnaires. Mais l'acceptation du risque doit s'entendre aussi lors de la participation à des activités diverses, dans le cadre des services collectifs de voisinage. Si l'on veut développer les initiatives, accroître la responsabilité des usagers, ceux-ci doivent accepter un risque à la mesure de leur responsabilité.

## II. — Les actions à entreprendre

### A. — La sécurité des biens et des personnes

#### *L'analyse*

La sécurité ne se limite pas à la protection civile et à la sécurité publique. Il faut l'entendre au sens large et y inclure la protection contre tous les risques courus par les individus et les groupes sociaux, soit du fait des autres individus et des autres groupes, soit du fait de facteurs naturels, soit du fait de l'évolution économique et sociale. De ce point de vue, l'inflation et le chômage sont des facteurs importants d'insécurité pour de nombreuses catégories sociales et les accidents du travail font beaucoup plus de victimes que la criminalité. Mais dans le processus de planification, ces problèmes relèvent d'autres instances que la Commission Vie sociale.

(1) En 10 ans, de 1963 à 1973, le nombre total de vols à main armée a été multiplié par 5. Il y a eu, en 1973, 1.105 hold-up et 1.477 autres vols à main armée.

Cette réserve faite, on constate que l'insécurité et la violence sont des thèmes souvent évoqués et présentés parfois comme le problème fondamental de notre société. La Commission a refusé d'adopter une attitude alarmiste sur ce sujet. Seules les formes de la violence se transforment avec l'évolution sociale, mais le risque est permanent et toute société est porteuse de violence à des degrés divers, la nôtre comme celles qui l'ont précédée.

Il semble qu'il y ait actuellement un décalage entre l'insécurité réelle (la délinquance augmente) et le sentiment qu'en a la population (la crainte n'est pas proportionnée au risque objectif; la délinquance inquiète plus que les accidents du travail ou de la circulation).

La destruction de la vie sociale est une des causes de la montée de la délinquance. Mais pour expliquer sa dramatisation dans l'opinion publique il faut faire intervenir deux facteurs supplémentaires. En premier lieu, notre société est « sonore », l'expansion des moyens d'information en fait une caisse de résonance qui répercute et amplifie l'événement sensationnel. En second lieu, les individus semblent supporter de moins en moins les tensions, les agressions extérieures. Mais pourquoi cet attrait pour le sensationnel ? Pourquoi cette intolérance ? La transformation de la vie sociale intervient encore pour les expliquer. L'individu, privé de relais entre lui et la collectivité tout entière, devient de plus en plus spectateur et de moins en moins responsable, de plus en plus isolé au milieu de la foule.

Si cette interprétation est justifiée, il ne faut surtout pas dramatiser la situation, mais chercher seulement à dédramatiser serait vain. La Commission considère que la politique qu'elle préconise, de restructuration de la vie sociale, de réduction de la distance sociale, de développement de la responsabilité des individus, est de nature à réduire à la fois la délinquance et le sentiment d'insécurité. C'est là une politique de prévention éloignée, seule à même d'atteindre les causes profondes des phénomènes en question.

Cette action ne peut porter de fruit qu'à très long terme. A court et moyen termes, prévention rapprochée, répression, rééducation et réinsertion sociale sont nécessaires et complémentaires.

#### *Les objectifs*

*Il faut établir une hiérarchie entre les différents domaines d'objectifs.*

Cette affirmation peut paraître déplacée, s'agissant de la sécurité pour laquelle on a tendance à penser qu'elle devrait être assurée partout et à tout moment. Il serait absurde de dire que les services chargés d'assurer la sécurité des citoyens doivent agir ici et non là, ou réprimer telle infraction et non telle autre. Mais dans la pratique, l'insuffisance des moyens conduit bien à des choix implicites de cet ordre. La sécurité n'est pas assurée « à 100 % ». Cela impliquerait d'ailleurs des contraintes insupportables.

Dans le choix des priorités, il faut s'efforcer de considérer le risque objectif plus que sa perception déformée par l'opinion publique. En 1974, les accidents de la circulation routière ont fait plus de 15.000 morts (compte tenu de la mortalité dans les jours qui suivent l'accident) et de 340.000 blessés. Le nombre des victimes de prises d'otages, insignifiant en comparaison, frappe pourtant davantage l'opinion.

Le chiffre d'affaires de la délinquance économique et financière est considérable (1).

Un autre critère de choix doit être cherché dans le rôle respectif de la prévention éloignée, de la prévention rapprochée et de l'intervention ou de la répression dans les différents domaines. Les accidents survenant au domicile font une dizaine de milliers de morts par an, et proviennent surtout de l'imprudence. Les réduire dépend d'une éducation de l'opinion plus que d'un dispositif d'urgence.

Un troisième critère enfin tient à ce que la collectivité n'a pas à protéger l'individu contre tous les risques. Accroître la responsabilité de l'individu, c'est aussi lui apprendre à peser le risque et à décider lui-même s'il doit ou non l'affronter. C'est particulièrement vrai pour la sécurité des loisirs. On ne pourra jamais mettre un maître-nageur derrière chaque baigneur, ni un guide derrière chaque alpiniste amateur. Faut-il alors interdire baignades et promenades en montagne ? Ne vaut-il pas mieux éduquer chacun, et le laisser libre ensuite d'affronter le risque, en toute connaissance de cause ?

Trois objectifs sont à poursuivre avec une égale priorité dans les années qui viennent :

- l'amélioration de la sécurité routière,
- la lutte contre les nuisances,
- la lutte contre la délinquance en considérant surtout le banditisme, la délinquance économique et financière et le vol.

### *Les méthodes*

Il faut améliorer l'efficacité de l'action des agents de la sécurité publique. Une des causes qui limite leur efficacité est que ces agents sont extérieurs au milieu qu'ils ont pour mission de protéger. Les pratiques, les modes d'organisation, de formation et d'implantation des forces de sécurité doivent aboutir à mieux les répartir et mieux les insérer dans le milieu social, sans pour autant procéder à un « quadrillage » de la population.

La Commission, ne pensant pas qu'une sévérité accrue dans la détermination et l'application des peines ait toujours une grande efficacité dissuasive, regrette de ne pas disposer d'études suffisantes pour étayer ce propos. Elle est tout à fait favorable au développement des méthodes de rééducation en milieu ouvert ou de resocialisation. Cette attitude est conforme au refus de la ségrégation exprimé plus haut. Il semble en outre que ces méthodes soient les mieux à même de prévenir la récidive et leur efficacité en la matière doit être mise en balance avec le risque minime qu'elles comportent pour la société. Toutefois, cela ne doit pas conduire à négliger le milieu fermé pénitentiaire dont l'amélioration et l'évolution sont nécessaires.

(1) De 1973 à 1974, les prises d'otages sont passées de 3 à 56. La progression est très rapide mais le nombre absolu est faible. Est faible aussi le nombre annuel d'homicides (environ 1.400 en 1974) quand on le compare aux décès par suite d'accidents domestiques (10.000 en moyenne chaque année) ou d'accidents de la route (15.000 en 1974). Curieusement, quand on interroge la population sur les facteurs d'insécurité jugés en général les plus inquiétants, la prise d'otage vient au premier rang (86 % des personnes interrogées); quand on demande à chacun ce dont il craint le plus d'être victime, l'accident de la route passe cette fois au premier plan (42 %) et la prise d'otages vient loin derrière (14 %). Ces pourcentages sont tirés d'un sondage effectué par le Ministère de l'Intérieur. De même, si on considère le chiffre d'affaires de la délinquance, on s'aperçoit que les hold-up ont rapporté, en 1973, 54 millions de francs à leurs auteurs mais ils viennent très loin derrière les estimations en matière de fraude douanière par les sociétés et de fraude fiscale qui auraient rapporté en 1972 respectivement 4 milliards et 29 milliards de francs.

D'une manière générale, la préoccupation de sécurité doit être mieux intégrée dans le calcul des coûts et avantages de la collectivité et des particuliers. Il faut faire ressortir que la sécurité, condition d'exercice de la liberté, est un bien qui se paie :

— pour l'individu, en termes de contraintes et de certaines restrictions à la liberté. Puisque chacun peut être un danger pour l'autre, la sécurité de chacun suppose le contrôle de tous. On pourrait donc multiplier les contrôles de toutes sortes (contrôle automatique de vitesse sur les routes, contrôle d'identités). Mais il viendrait certainement un stade où le prix de la sécurité paraîtrait trop élevé (fouilles, perquisitions).

— pour l'individu comme pour la collectivité, en termes financiers. On pourrait inciter les particuliers par des mesures fiscales à se prémunir contre le vol, admettre par exemple que la dépense pour un dispositif de sécurité protégeant le logement soit déduite du revenu imposable. On devrait introduire davantage les préoccupations de sécurité dans la conception de l'habitat et des équipements collectifs urbains.

Une approche des problèmes de sécurité réduite à la défense contre le risque présente par certaines conduites ou certains faits pourrait conduire à privilégier des actions de ségrégation ou de rejet pur et simple. Il faut éviter les réactions passionnelles et, pour cela, sensibiliser l'opinion publique au problème de la réinsertion sociale des anciens délinquants, en s'adressant en particulier aux milieux socio-professionnels qui peuvent et doivent favoriser cette réinsertion.

On doit enfin se préoccuper particulièrement de certains groupes sociaux plus exposés que d'autres à l'insécurité : personnes âgées redoutant les agressions, travailleurs immigrés victimes des manifestations de racisme.

### **B. — Information et voies de recours**

On peut admettre que l'information des individus sur leurs droits ou sur les fonctions des administrations est quasi nulle pour une petite partie de la population et encore très insuffisante pour la plus grande partie.

### *Analyse*

Une mauvaise circulation de l'information, c'est d'abord une perte d'efficacité. Les gens ne s'adressent pas au bon guichet, ne savent pas remplir les formulaires... perte de temps des deux côtés du guichet. Ou bien l'on veut venir en aide prioritairement aux plus défavorisés, mais ils ignorent les mesures prises et d'autres en profitent. Ou bien encore, on s'aperçoit que, toujours par ignorance, un individu n'a pas utilisé les voies de recours qui lui étaient ouvertes.

Une mauvaise circulation de l'information, c'est aussi une aggravation des inégalités. Les plus défavorisés sont également en général les moins bien informés, alors que c'est eux qui auraient le plus besoin de connaître leurs droits.

Une mauvaise circulation de l'information peut être, en revanche, le moyen de masquer l'insuffisance des moyens, tous les besoins ne se manifestant pas. Pareil mode d'ajustement des besoins aux moyens est inadmissible.

Pourquoi y a-t-il mauvaise information ? C'est un problème de stock; c'est un problème de flux.

Problème de stock en premier lieu. Le produit existe-t-il en quantité suffisante ? Est-il adapté aux besoins de la clientèle ? La réponse à la première question est oui ; le produit est abondant... à tel point qu'il est peu utilisable pour la plupart. Nous ne savons comment trier l'utile dans la masse de ce qui est offert théoriquement à tous. La réponse à la question de l'adaptation au produit est non. Les textes sont trop complexes ; les procédures aussi. L'individu a du mal à penser son cas personnel en termes généraux. Le cas personnel est souvent particulier ; pour l'analyser, il faut non pas une mais beaucoup d'informations complémentaires.

Problème de flux en second lieu. Peu de gens sont capables de stocker l'information en attendant qu'elle leur soit utile. La question est donc de savoir si l'information circule bien, si les réseaux de distribution desservent correctement l'ensemble de la population. Ce n'est pas le cas. Les réseaux de circulation de l'information ne sont autres que les réseaux de relations sociales. L'inégalité existe donc entre individus : il n'est pas étonnant que ceux qu'on appelle parfois les « exclus » soient aussi les moins bien informés. L'inégalité existe aussi selon la nature de l'information. Qu'un travailleur salarié ait besoin d'information sur ses droits de salarié ou d'assuré social, il pourra s'adresser à ses collègues, à son syndicat, à son employeur ou à l'administration. Si son besoin d'information concerne un recours en justice, son réseau de relations sociales sera beaucoup moins adapté : les gens n'ont en principe affaire avec la justice que de manière exceptionnelle.

### *Les actions proposées en matière d'information*

*La réduction des inégalités en matière d'information des individus sur leurs droits sociaux est une condition fondamentale de la réduction des inégalités en général.*

1) La Commission souhaite tout d'abord qu'un bilan soit fait des efforts déjà accomplis par les administrations pour développer l'information ;

2) Elle considère qu'il existe trois types d'information, qui diffèrent par leur nature et leur destination ; une information générale, une information spécialisée, une information pratique :

— Il faut accroître la réceptivité du public à l'information. Pour cela, développer l'information générale sur les droits et devoirs de chacun dans le domaine social. L'école devrait jouer ici le rôle essentiel.

— Il faut améliorer l'information spécialisée destinée aux informateurs eux-mêmes ; veiller à ce qu'elle soit tenue à jour.

— Pour ce qui est de l'information pratique destinée au public, il est nécessaire de :

- Simplifier les textes et les procédures ; à cette fin, présenter les droits et les démarches dans des termes qui répondent aux possibilités de la population, justifier la complexité des textes et des formalités dans tous les cas où l'on ne peut la réduire ;
- Personnaliser l'information ; cela veut dire multiplier les informateurs plutôt que les brochures. Les informateurs doivent être capables de traiter les cas qui leur sont soumis ; ils doivent donc être peu spécialisés mais travailler en équipe ou pouvoir s'adresser à des relais spécialisés.

3) La Commission propose pour améliorer la circulation de l'information de :

— Renforcer simultanément les différents circuits afin, d'une part, d'en accroître l'efficacité en jouant de leur complémentarité et, d'autre part, d'éviter tout risque de monopole de l'information.

— Pour ce qui est de l'information « au guichet », prévoir des centres non spécialisés quant au domaine, les établir dans les lieux de rencontre naturels (mairie, bureau de poste centre commercial...). Le coût représenté par de tels centres serait en partie compensé par un allègement de la tâche des différentes administrations, car ils serviraient de relais entre elles et le public. On devra développer surtout les centres qui sont destinés à des clientèles particulières, afin de répondre aux besoins particuliers de certains groupes et d'éviter des phénomènes d'exclusion spontanée.

— Renforcer le rôle d'informateur du travailleur social, mais également des infirmières, aides-ménagères, etc...

— Accroître encore les relations entre administrations et journalistes sociaux : utiliser davantage les medias mais plutôt pour des actions d'information générale ou de sensibilisation que pour le traitement de cas particuliers, auxquels ils ne sont pas la forme de réponse la mieux adaptée.

— Se servir des circuits d'usagers ; faciliter l'information des associations, ne pas craindre la contestation qui peut en être facilitée aussi. Il faut voir dans cette contestation non un empêchement au bon fonctionnement du service public, mais la mise au grand jour de tensions et de conflits qui pourraient être beaucoup plus graves s'ils se révélaient trop tard.

— Une dernière proposition enfin est essentielle, mais délicate à mettre en œuvre, car elle suppose un changement des règles mais aussi des mentalités. Il faudrait remettre en cause l'obligation de réserve. Le fonctionnaire est souvent gêné, dans son souci de répondre à une demande d'information émanant du public, par la crainte de commettre une faute professionnelle : il peut se voir reprocher d'avoir divulgué une information confidentielle, d'avoir manqué à son devoir de réserve. Dans certains pays, en revanche, le principe est que toute correspondance administrative est publique : les exceptions doivent y être justifiées.

*Dans ce domaine, quatre réformes devraient intervenir à court terme :*

- tous les rapports administratifs et toutes les statistiques devraient être rendus publics ;
- les élus devraient pouvoir obtenir directement de l'administration, par une procédure plus légère que la question parlementaire, toute information qui leur serait nécessaire ;
- les dossiers d'aménagement devraient pouvoir être tenus en principe à la disposition des citoyens, sauf s'ils portent la mention « confidentiel ». Mais l'opportunité d'apposer cette mention serait soumise au contrôle du juge ;
- il faut inscrire dans les textes l'obligation pour l'administration d'informer, tout en prévoyant la protection des fonctionnaires, dans le cas où ils seraient menacés de sanctions pour avoir accompli cette obligation.

### *Les actions proposées en matière de recours judiciaire*

La Commission estime important de réduire les inégalités dans l'accès au recours judiciaire. L'institution du magistrat chargé de l'accueil est utile mais souvent les gens se présentent devant lui trop tard. Une action d'information en amont est donc souhaitable. Un certain nombre de propositions ont été faites dans le programme d'action prioritaire « réduction des inégalités dans l'accès au recours judiciaire » et notamment :

- meilleure implantation des tribunaux dans les grands centres ;
- modernisation du langage judiciaire ;



- meilleure adaptation du droit à la vie moderne;
- élargissement de l'exercice de l'action civile pour les associations et les groupements;
- bilan de la réforme de l'aide judiciaire;
- diminution des frais de justice;
- accélération et garantie de la réparation des préjudices subis par les victimes de dommages corporels;
- amélioration des voies de recours, notamment par l'information du justiciable.

La Commission approuve ces propositions, mais apporte un complément à la première d'entre elles; une meilleure implantation des tribunaux dans les grands centres ne doit pas se traduire par leur disparition dans les petites localités en zone rurale. Le nombre de personnes résidant dans le ressort du tribunal n'est pas un critère d'implantation suffisant.

-----

■

## CHAPITRE II

### COMMENT LA JUSTICE A PRÉPARÉ LE VII<sup>e</sup> PLAN

Pour la Justice, la participation au VII<sup>e</sup> Plan posait trois types de problèmes :

- Harmoniser les objectifs propres et actuels des institutions judiciaires, pénitentiaires et éducatives avec les orientations indiquées par le Plan, c'est-à-dire trouver les domaines et les actions correspondant à la fois à la « demande » de l'extérieur, et aux nécessités ressenties à l'intérieur de l'institution.
- Modifier les pratiques classiques de la planification et notamment élargir le cercle des participants à d'autres secteurs que l'Administration Pénitentiaire et l'Éducation Surveillée, et à d'autres préoccupations que celles touchant aux équipements.
- Élaborer des programmes qui motivent l'action des différents intervenants de la Justice, ce qui postulait que la planification ne reste pas la chose des instances supérieures de décision, mais que les choix soient conformes à ceux effectués sur les « terrains » par qui doit les concrétiser dans l'action judiciaire, pénitentiaire et éducative.

La seconde de ces nécessités a conduit, au niveau national, à développer l'aspect « inter-directions » de la préparation du Plan (I), la troisième à provoquer un certain nombre de consultations régionales (II). Enfin, les programmes d'actions prioritaires se veulent les instruments de l'objectif d'harmonisation Ministère de la Justice - Plan.

#### I. — Une préparation « inter-directions »

La planification, jusqu'au VII<sup>e</sup> Plan, ne concernait au Ministère de la Justice que deux Directions, celles de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée, et pour leurs seuls équipements. Il faut y ajouter le Service de l'Administration Générale et de l'Équipement qui a la charge des problèmes de planification en général, c'est-à-dire la coordination de la préparation et le suivi de l'exécution du Plan. L'inconvénient de cette situation, qui consistait à ne gérer que les « effets » puisque ces administrations sont situées en bout de processus, avait été souligné au sujet de l'Administration Pénitentiaire au moment de l'élaboration du VI<sup>e</sup> Plan : « Elle subit périodiquement l'incidence de mesures circonstanciées... Surtout, de façon beaucoup plus permanente et bien plus insidieuse, elle ne peut qu'enregistrer — mais doit néanmoins prévoir — les conséquences à venir des modifications des textes répressifs, ou de l'application qu'en feront ou cesseront d'en faire les juges » (1).

(1) Rapport du groupe Handicapés-Inadaptés VI<sup>e</sup> Plan.

La préparation du VII<sup>e</sup> Plan a permis de remédier à cette situation puisque toutes les Directions, tant législatives que gestionnaires, ont été associées aux travaux.

Les moyens pour ces débats et cette collaboration ont été, dans un premier temps, 1972-1973, des groupes de pré-planification mis en place sur des thèmes larges : justice civile, justice pénale, etc., avec une certaine ambition de prospective.

Au moment de la préparation même du Plan, et pour officialiser en quelque sorte l'aspect global de la démarche, a été créée à la Chancellerie une Commission de la Prévision composée de représentants de toutes les Directions, des juridictions et des services extérieurs (voir liste en annexe). Pour affirmer également l'aspect ouvert de cette préparation, un représentant du Commissaire Général au Plan en faisait partie.

Cette Commission, qui s'est réunie deux fois, a examiné les propositions présentées par les différentes Directions, en a fait un certain nombre de synthèses et s'est trouvée à l'origine de la « doctrine » exposée dans la lettre du 3 octobre 1975 du Garde des Sceaux au Commissaire Général au Plan définissant le sens de la participation de la Chancellerie au VII<sup>e</sup> Plan (voir p. 33).

Hormis ces contacts formalisés, il y a eu, bien évidemment, toute une série d'échanges non formalisés entre les Directions pour ajuster les positions et parvenir à des propositions communes.

## II. — Le Plan - Justice en régions

Le handicap qui résulte du fait de l'absence de structures spécialisées en matière de planification dans les régions — souligné ci-dessus — s'est aggravé du fait de la mauvaise connaissance, par les partenaires administratifs et sociaux — des missions et des moyens de Ministères comme celui de la Justice.

La création en 1967-1968 de Magistrats délégués à l'Équipement et au Plan était destinée à remédier à ces inconvénients. Ils ont eu mission, au cours de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan, dans la suite de ce qui s'était passé lors des plans précédents, de représenter la Justice dans les instances régionales chargées d'élaborer les P.D.A. et les P.A.P.I.R. A cette mission extérieure s'ajoutait un rôle d'animation et de coordination plus tourné vers les secteurs éducatifs puis pénitentiaires : il a fallu dresser un certain inventaire des besoins dans ces domaines afin de mettre le Ministère en mesure d'effectuer les choix globaux.

Parmi les procédures qui ont été employées pour tenir compte, non seulement des besoins quantitatifs, mais aussi des opinions des services, il peut être intéressant de dire quelques mots de celle qu'a suivie l'Éducation Surveillée. Un dossier comportant des données socio-économiques sur la région, des éléments statistiques sur le fonctionnement des institutions et des éléments sur la politique de l'Éducation Surveillée a été élaboré conjointement par les services de l'Éducation Surveillée et les Magistrats délégués à l'Équipement. Ce dossier a été diffusé aux participants de réunions tenues pour chaque grande région et comprenant : magistrats de la jeunesse, responsables d'institutions, représentants du C.R.E.A.I., magistrats délégués à l'Équipement et magistrats du Ministère. Ces réunions de travail comportaient une discussion sur les objectifs « doctrinaux » suivie de la formulation des choix prioritaires qu'il fallait effectuer dans la région pour

les réaliser. Cette manière de procéder a permis, notamment, d'éviter une pure et simple répétition des solutions précédentes et, surtout, qu'apparaissent les points sur lesquels Ministère et services locaux avaient à mettre en harmonie leurs positions.

On pourra considérer que la concertation aurait gagné à être plus large et sans doute plus ouverte, notamment sur l'extérieur. Les résultats intéressants des travaux effectués, même s'ils ne se retrouvent pas tous dans les programmes adoptés, seront sans doute le meilleur argument pour accentuer l'approfondissement et l'ouverture lors de prochaines planifications.

## CHAPITRE III

### LE SENS DE LA PARTICIPATION

Les travaux qui viennent d'être ainsi brièvement décrits ont permis de définir par rapport, d'une part aux orientations du VII<sup>e</sup> Plan et, d'autre part, aux besoins et objectifs du Ministère de la Justice, la politique de planification. La lettre adressée, le 3 octobre 1975, par le Garde des Sceaux au Commissaire Général au Plan indiquait le sens que la Chancellerie entendait donner à sa participation au VII<sup>e</sup> Plan.

MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE

Le 3 Octobre 1975

LE GARDE DES SCEAUX

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

à

Monsieur le Commissaire Général au Plan

Par ses instructions du 30 juin 1975, relatives à la préparation du VII<sup>e</sup> Plan, le Premier Ministre a demandé que chaque Ministère vous fasse connaître les principales orientations qu'il entend se donner pendant la durée de ce Plan, ainsi que les domaines et les actions qui traduiront concrètement — en termes de programme d'action prioritaire — ces choix et leurs coûts. Ces directives supposent l'analyse de la situation actuelle, l'examen des conséquences des objectifs du VII<sup>e</sup> Plan pour la Justice, l'élaboration de programmes d'actions prioritaires qui permettront l'insertion des institutions judiciaires, pénitentiaires et éducatives dans le cadre planificateur.

#### I. — Environnement et situation de la Justice

La définition d'une stratégie de l'action ne peut s'effectuer que par rapport à des objectifs et en tenant compte du contexte, au moins contemporain et immédiat, de cette action. Pour la Justice, c'est tout d'abord rappeler ses deux missions fondamentales inscrites dans la Constitution : la garantie des libertés et la préservation d'un ordre normatif.

C'est dans ce cadre que le Ministère de la Justice assure, en tout ou partie, trois fonctions principales :

- l'élaboration des règles juridiques,
- la résolution des conflits individuels ou collectifs,
- la sécurité des citoyens par la prévention et le traitement de la délinquance.

Elles s'accomplissent dans un pays qui a connu, au cours de ces dernières années, de profondes mutations, tant en ce qui concerne les données démographiques et sociales que les modes de vie personnels et collectifs. Ces changements ont entraîné la remise en cause, volontaire ou non, des anciens accords liant les différents groupes sociaux. Ils ne pouvaient manquer de produire leurs effets sur le fonctionnement de l'organisation judiciaire dont les missions, rappelées ci-dessus, font une institution à la fois génératrice et garante d'équilibre.

Effectivement, il a été constaté que l'institution n'était plus en harmonie avec les impératifs de notre temps. Elle souffrait de disposer d'un équipement vieilli et insuffisant, d'un manque de personnel, de l'inadaptation de la règle de droit qu'elle devait mettre en œuvre.

La faiblesse de ses moyens, face aux problèmes de la société dont elle restait pourtant l'un des mécanismes régulateurs, provoquait dans le public un grave perte de confiance.

Le Ministère de la Justice a, en conséquence, accompli des réformes qui, pour certaines, sont de véritables novations. Elles ont concerné le droit dans des domaines aussi divers que la famille et les possibilités d'action du juge pénal, mais aussi la nature des équipements et le rôle des personnels.

## II. — La Justice et le VII<sup>e</sup> Plan

L'association de l'ensemble des Directions du Ministère de la Justice à l'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan marque cette volonté d'adaptation aux nouvelles demandes du corps social. Elle doit permettre à l'institution judiciaire de se doter, dans une période de mutations et de restructurations, d'un « système cohérent d'actions », selon l'expression du Rapport d'orientation préliminaire. Pourtant, les choix d'équipement, de personnel et de réglementation étant étroitement liés dans la conception et l'exercice de la planification, cet objectif ne pourra être atteint que s'il est pris conscience de l'absolue nécessité d'éviter toute solution de continuité entre la loi et les moyens de son application.

Souvent auxiliaire du législateur par sa jurisprudence, arbitre quotidien d'une infinie diversité de conflits, l'institution judiciaire est concernée par l'ensemble des thèmes du VII<sup>e</sup> Plan, ou elle le sera demain par les effets juridiques des choix qui auront été faits. A ce titre, la Chancellerie participe à six groupes de travail interministériels et est appelée en consultation dans de nombreux autres.

Cette situation privilégiée du Ministère de la Justice dans l'élaboration et la mise en œuvre des normes sociales conduit à un choix de priorités qui tiennent compte des aspirations le plus souvent exprimées à son égard. De ce point de vue, les thèmes relatifs à la réduction des inégalités, à l'amélioration de la qualité de la vie et à la meilleure répartition des responsabilités sont de nature à orienter les actions dont la réalisation est nécessaire et urgente pour l'institution judiciaire dans les années qui viennent.

A) *En ce qui concerne la réduction des inégalités*, la Justice se doit, comme tout service collectif, de fournir à l'ensemble des citoyens des prestations équivalentes. Toutefois, l'objet particulier de ce service collectif, qui est d'assurer l'égalité de tous devant la loi, rend encore plus impérieux le bon accomplissement de cette mission. Dans un monde et un temps qui connaissent les phénomènes contradictoires et complémentaires d'un développement de l'intervention étatique et réglementaire et d'un accroissement des revendications de particularisme, la notion d'égalité devant la loi revêt une particulière acuité.

Ces exigences conduisent le Ministère de la Justice à rechercher et à proposer, dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan, l'amélioration de l'accès à la Justice et la meilleure adéquation du service aux besoins des usagers : telle est, sans aucun doute, la condition *sine qua non* du passage du règlement des conflits en termes de rapport de force à un débat où le souci d'égalité soit dominant.

Les efforts à effectuer pour atteindre cet objectif sont à la mesure de son importance. En effet, les demandes adressées à la Justice sont aussi diverses que souvent conflictuelles. Du procès civil à la longue détention en établissement pénitentiaire, en passant par l'indemnisation des victimes et la formation du mineur à l'exercice de sa liberté, il y a une gamme qui ne peut être parcourue qu'au prix d'un gros effort de différenciation — et donc d'investissements — dans les moyens d'action.

B) Un fonctionnement rénové des institutions judiciaires ne peut, à l'évidence, manquer de concourir à l'amélioration de la qualité de la vie dont la sécurité des personnes et des biens constitue l'un des fondements essentiels. Elle implique, de la part des citoyens, le respect des règles qu'ils se sont données et rend impérative la sanction des atteintes qui y sont portées.

En termes de Justice, se posent, non seulement la procédure de l'adaptation de la prévention à l'évolution des mœurs, mais encore celui de la protection sociale contre une criminalité dont l'accroissement et l'aggravation inquiètent, à juste titre, l'opinion publique.

Dès lors se fait jour une double préoccupation :

— D'une part, certaines formes nouvelles de criminalité se développent, tandis que l'appareil judiciaire, dont l'action repose quelquefois sur des analyses anciennes, continue à se préoccuper d'infractions qui ont perdu de leur importance. Aussi le rééquilibrage, déjà entrepris, de la politique judiciaire doit-il être assidûment poursuivi.

— D'autre part, il convient d'adapter certains modes d'intervention, afin de faciliter la réinsertion sociale du plus grand nombre de condamnés.

C) La diversité et la richesse des missions de la Justice nécessitent l'initiative la plus développée à tous les niveaux. C'est pourquoi le Ministère de la Justice est particulièrement intéressé par le quatrième objectif du VII<sup>e</sup> Plan qui propose une meilleure répartition des responsabilités.

a - Une Administration Centrale ne peut qu'avec difficulté gérer une institution qui connaît de tous les aspects de la vie sociale où elle joue un rôle d'arbitre. D'où la nécessité d'engager une véritable politique de déconcentration qui sera développée et poursuivie au cours de ce Plan.

b - La politique de concertation déjà engagée, par exemple au sein du Comité des Usagers de la Justice, doit être poursuivie. Elle est, au reste, conforme à l'une des lignes d'actions retenues par le Rapport préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan qui est de « permettre aux Français d'agir plus directement sur leurs conditions de vie et de travail ». Une autre illustration s'en trouve dans le développement de l'ouverture de l'action publique aux consommateurs. De nouvelles applications devront être envisagées pour que la Justice comme recours puisse mieux contribuer à l'amélioration de la vie sociale...

Jean LECANUET.

## CHAPITRE IV

### LES PROGRAMMES D' ACTIONS PRIORITAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le résultat des procédures qui viennent d'être décrites, le « produit » en quelque sorte, ce sont les deux programmes d'actions prioritaires auxquels participe le Ministère de la Justice :

- N° 16 – Développer la prévention et l'action sociale volontaire (prévention et prise en charge judiciaire de la délinquance).
- N° 17 – Faciliter l'accès à la justice.

Comme on le verra à la lecture, ils sont le résultat d'un essai de synthèse des préoccupations des différentes parties :

- Le Plan, dont les orientations étaient tournées vers la réduction des inégalités et la prévention des difficultés de certains groupes sociaux.
- Le Ministère de la Justice, qui ressent la nécessité de disposer de beaucoup plus de personnel pour faire face à des tâches nouvelles.
- L'opinion, qui souhaite un certain nombre de réformes dans le fonctionnement quotidien de la Justice.

Il y a lieu de souligner que la mention du nombre des personnels prévus au programme, par mesure, reste indicative.

#### I. – Programme d'action n° 16

##### *Développer la prévention et l'action sociale volontaire*

##### **Les objectifs**

Prévenir est un objectif social plus élevé que guérir; les actions préventives sont souvent plus efficaces que les actions curatives qui connaissent des limites dans certains domaines.

La prévention n'a pas, en France, la place qui devrait être la sienne. En raison de ses modes de financement et de la faiblesse des services extérieurs du Ministère de la Santé, le système de santé reste trop orienté vers les soins. De même, les interventions sociales se sont développées dans le sens d'une prise en charge des délinquants ou des personnes mal insérées dans la société plutôt que vers les actions préventives.

Une impulsion nouvelle sera donnée à la prévention par le développement des actions menées et le renforcement des moyens administratifs. Elle doit être accom-

pagnée par des mesures destinées à favoriser l'action sociale volontaire qui peut relayer efficacement l'action des pouvoirs publics, qui peut aussi enrichir le tissu de la vie sociale, et constitue à ce titre un objectif propre.

### Les actions

#### ACTION N° 1

#### DÉVELOPPER LA PRÉVENTION SANITAIRE ET SOCIALE

#### Objectifs

- Donner à l'ensemble de la population une meilleure information sur les modes de vie les plus favorables à la santé.
- Empêcher l'apparition de la délinquance et des inadaptations sociales favorisant l'intégration dans la collectivité.

#### Prévention rapprochée.— Les mesures retenues comportent :

- une augmentation des personnels chargés, d'une part de suivre les anciens délinquants afin de favoriser leur réinsertion, d'autre part, de contrôler les conditions d'exécution des peines;
- le développement de formules de traitement en milieu ouvert, permettant d'éviter à des délinquants mineurs les risques liés à la détention provisoire ou à la prison de courte durée;
- diverses actions destinées à permettre aux personnes prises en charge d'améliorer leurs aptitudes psychologiques, intellectuelles et professionnelles.

**Organisation et financement.**— Les crédits budgétaires affectés à cette action s'élèveront à 3.760 millions de francs.

- Ministères chefs de file : Ministère de la Santé; Ministère de la Justice.
- Autres Ministères participants : Secrétariat d'État auprès du Ministre chargé de la Qualité de la Vie (Jeunesse et Sports).

#### Gestion du programme

Monsieur Raymond VIRICELLE, Sous-Directeur du Budget, est nommé chef de projet pour la partie de ce programme concernant le Ministère de la Justice.

#### ACTION N° 2

#### DÉVELOPPER L'ACTION SOCIALE VOLONTAIRE

La complexité de la vie moderne laisse les individus isolés, souvent désarmés face aux difficultés quotidiennes. Les autorités publiques ne peuvent répondre à tous les besoins collectifs ou individuels. Le renouveau de la vie municipale ne suffira pas à réanimer la vie locale, s'il ne s'accompagne pas d'un développement sensible de la vie

associative, source d'un enrichissement des relations sociales et instrument souvent irremplaçable de gestion des services sociaux.

#### Objectifs

- Appuyer l'effort des citoyens qui prennent l'initiative de s'unir pour contribuer de manière désintéressée à répondre à certains besoins sociaux.
- Aider les associations de gestion, qu'elles soient grandes ou petites, nationales ou locales, dès lors qu'elles participent directement à des tâches d'intérêt général et qu'elles sont de ce fait reconnues par les ministères concernés (Santé, Justice, Jeunesse et Sports).

#### Les mesures du Ministère de la Justice

#### MESURE N° 1

#### ADAPTER LA POLITIQUE CRIMINELLE AUX FORMES NOUVELLES DE DÉLINQUANCE(1)

#### Objectifs

- Lutter contre l'aggravation de la criminalité (2)
- L'intervention de la justice pénale doit être diversifiée pour s'adapter à l'évolution de la délinquance, il s'agit de :
  - distinguer plus nettement la délinquance grave et celle de gravité moyenne ou faible;
  - simplifier et accélérer le cours du processus pénal dans le respect des libertés des citoyens.

#### Contenu de la mesure

- Révision du Code pénal afin de l'adapter à l'état des mœurs, et de rechercher des dispositions nouvelles permettant de réprimer plus efficacement la délinquance grave: terrorisme, association de malfaiteurs, fraude en matière commerciale, financière et économique.
- Suivi de la loi du 11 juillet 1975 dans ses dispositions concernant la répression de formes graves de la délinquance : proxénétisme, divulgation de fausses nouvelles.
- Facilités nouvelles données aux autorités judiciaires pour qu'à l'instruction et au jugement, le processus pénal soit accéléré par une plus grande rapidité des enquêtes et expertises, la spécialisation des juridictions, la raréfaction des procédures par défaut.
- Mise en place d'un service chargé à l'Administration Centrale de la coordination de la répression de la criminalité violente (2 magistrats et 2 fonctionnaires).

(1) Intervenants :

Ministère de la Justice : Direction des Affaires Criminelles et des Grâces  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Défense

(2) Ensemble de référence : nombre des condamnations prononcées

MESURE N° 2  
**RENFORCER ET DÉVELOPPER LES STRUCTURES DE MILIEU OUVERT  
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (1)**

**Objectifs**

Assurer une prise en charge réelle de la population pénale de milieu ouvert afin de lui apporter une aide suffisante susceptible de prévenir la récidive (2). Les solutions possibles consistent à :

- Renforcer les moyens des comités de probation en personnel :
    - recrutement d'agents de probation;
    - restructuration des comités de probation et création de chefs de services;
    - renforcement du nombre de juges de l'application des peines;
- et en financement sous forme d'une indemnité journalière par condamné pris en charge.
- Développer des structures d'accueil pour condamnés libérés. La création de foyers susceptibles de traiter les problèmes des délinquants est à promouvoir. Une diversification de ces centres sera recherchée. En outre, il paraît souhaitable d'étudier des structures proches des conditions d'habitat classique (hôtels, appartements protégés) et donc moins ségrégués.
  - Poursuivre et renforcer la concertation avec l'Agence Nationale pour l'Emploi;
  - Développer une action d'information et de sensibilisation des milieux socio-professionnels aux problèmes de la délinquance afin d'obtenir qu'ils soutiennent le reclassement des condamnés.

**Contenu de la mesure**

Le programme prévoit :

- l'institution pour les comités de probation d'une allocation journalière par condamné pris en charge;
- le recrutement de 100 éducateurs et assistants sociaux;
- la création de 40 postes de juges de l'application des peines;
- des subventions pour la construction de 10 foyers d'hébergement.



(1) **Intervenants** : Ministère de la Justice : Service de l'Administration Générale et de l'Équipement et Direction de l'Administration Pénitentiaire — Secrétariat d'État à l'Action Sociale — Associations et organismes privés concourant au reclassement des condamnés.

(2) **Ensemble de référence** : 5.000 libérés conditionnels par an — 35.000 condamnés à des peines de sursis avec mise à l'épreuve — 65.000 détenus libérés par an susceptibles de demander l'assistance de comités de probation.

MESURE N° 3  
**CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS NON SÉGRÉGATIVES  
AUX PROBLÈMES DE L'INADAPTATION ET DE LA DÉLINQUANCE (1)**

**Objectif**

Parallèlement aux actions menées dans les grands centres (Région Parisienne, Lyon, Marseille et Lille), développer les interventions éducatives en milieu ouvert du secteur public en vue de donner aux juridictions les moyens d'appliquer la loi sur l'assistance éducative du 4 juin 1970 qui prévoit que, chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel (2).

**Contenu de la mesure**

Le développement des actions éducatives en milieu ouvert, qu'elles soient exercées par une équipe spécialisée ou rattachées à une structure polyvalente (institution spéciale d'éducation surveillée, foyer d'action éducative, consultation d'orientation éducative) implique :

- une meilleure implantation des services;
- une augmentation des effectifs et des moyens matériels de prise en charge,
- des moyens financiers plus importants,
- la poursuite et le développement des actions de formation initiale et permanente,
- une meilleure coordination entre, d'une part les services de milieu ouvert spécialisés, ceux rattachés aux structures polyvalentes et, d'autre part, le secteur public et le secteur privé, coordination qui devra être assurée par les services départementaux et régionaux ;
- une action de sensibilisation de l'environnement aux problèmes de l'inadaptation qui doit être développée afin d'obtenir une tolérance plus grande et un concours à l'action éducative.

Le programme comporte :

- la création de 887 emplois de personnel éducatif et administratif,
- l'acquisition de 800 chambres permettant d'appuyer l'action éducative de milieu ouvert sur des équipements banalisés destinés à des hébergements de courte durée.



(1) **Intervenants** : Ministère de la Justice : Direction de l'Éducation Surveillée — Ministère de l'Éducation — Ministère du Travail — Secrétariat auprès du Ministre de la Qualité de la Vie (Jeunesse et Sports).

(2) **Ensemble de référence** : 43.000 mineurs en danger et délinquants à suivre en milieu ouvert et leurs familles.

MESURE N° 4  
**ADAPTATION DES ÉQUIPEMENTS DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE  
AUX CONDITIONS ACTUELLES DE LA PRÉVENTION DE L'INADAPTATION  
ET DE LA DÉLINQUANCE (1)**

**Objectifs**

Développer et implanter auprès de chaque tribunal pour enfants un équipement de base répondant aux fonctions d'orientation, d'observation, de rééducation, d'accueil et d'hébergement. Cet équipement doit permettre :

- de traiter l'inadaptation et la délinquance sur place et éviter l'éloignement des mineurs de leur milieu habituel de vie;
- de rapprocher les magistrats de la jeunesse des mineurs et les mettre à même de mieux suivre et contrôler l'exécution des mesures qu'ils ordonnent.

**Contenu de la mesure**

80 juridictions pour mineurs, sur un total de 120, ne disposent pas d'un équipement complet (liberté surveillée — consultations d'orientation éducative — foyer de garçons et foyer de filles).

26 juridictions disposent d'un équipement partiel comprenant un service de liberté surveillée, une consultation et un seul type de foyer (garçons ou filles).

En admettant qu'un tel équipement puisse constituer un minimum provisoirement acceptable, le nombre de juridictions à équiper s'élève à 80 dont 7 bénéficient déjà de dotations partielles. Le programme prévoit, pendant la durée d'exécution du Plan, de doter au minimum 20 juridictions d'un équipement de base qui correspond à la création de :

- 20 consultations d'orientation éducative comprenant 300 places d'hébergement,
- 1 service de liberté surveillée.

et nécessite 300 emplois éducatifs et administratifs.

■

(1) **Intervenants** : Ministère de la Justice : Direction de l'Éducation Surveillée — Ministère de l'Éducation — Collectivités locales.

MESURE N° 5  
**DIVERSIFIER LES ÉTABLISSEMENTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (1)**

**Objectif**

Adapter l'équipement immobilier de l'Administration Pénitentiaire aux conditions actuelles des traitements de la délinquance en diversifiant les catégories d'établissement. Concourir ainsi à l'amélioration de la prise en charge judiciaire de la délinquance par une individualisation accrue de l'exécution des peines.

**Contenu de la mesure**

Le programme comprend la création de 5 centres autonomes de semi-liberté.

■

MESURE N° 6  
**ACCROÎTRE LES MOYENS QUI PRÉPARENT LA RÉINSERTION SOCIALE  
DES DÉTENUS (2) (3)**

**Objectif**

Développer les aptitudes psychologiques, intellectuelles et professionnelles des détenus afin de leur donner les moyens nécessaires à une réadaptation à la vie libre et ainsi éviter la récidive et le chômage des libérés.

**Contenu de la mesure**

Les solutions consistent à :

- développer l'enseignement et la formation professionnelle;
- développer le travail et des activités collectives, culturelles et sportives et à équiper des établissements pénitentiaires à cette fin;
- accroître l'action du service social dès le début de l'incarcération; recherche d'emplois pour les semi-libres et les libérés en liaison avec l'Agence Nationale pour l'Emploi (l'action se poursuit en milieu ouvert par l'intervention des comités de probation);
- sensibiliser les milieux socio-professionnels aux problèmes de réinsertion.

Le programme comprend le recrutement de 100 éducateurs et assistants sociaux.

■

(1) **Intervenants** : Ministère de la Justice : Direction de l'Administration Pénitentiaire.

(2) **Intervenants** : Ministère de la Justice, Ministère du Travail, Ministère de l'Éducation, Fonds de la formation professionnelle.

(3) **Ensemble de référence** : Les personnes incarcérées (70.000 entrent et sortent de prison chaque année).





## II.— Programme d'action n° 17

### Faciliter l'accès à la justice

Assurer l'égalité de tous devant la loi est l'une des fonctions premières de l'État. Rendre l'accès à la justice plus aisé c'est renforcer cette égalité. Un effort considérable doit être accompli en ce sens.

#### Objectifs

- Améliorer les conditions d'accès au recours judiciaire.
- Étendre les possibilités de recours en tenant compte des nouvelles dimensions de la vie sociale.
- Mieux indemniser les victimes de la délinquance.

#### Contenu

Trois actions correspondent aux trois objectifs ci-dessus :

##### 1) Amélioration des conditions d'accès au recours judiciaire

Il s'agit de réduire les obstacles que constituent, malgré d'importantes et récentes réformes, la durée et le coût des procédures, l'éloignement des services et la mauvaise information des citoyens sur leurs droits.

La durée des procédures dépend, dans une large mesure, de la clarté des textes et du bon fonctionnement des institutions judiciaires. Les procédures seront donc simplifiées. Le fonctionnement des tribunaux de prud'hommes qui concernent des millions de justiciables pour des intérêts souvent vitaux sera amélioré.

En vue de réduire le coût de la justice, la réforme de l'aide judiciaire sera poursuivie et elle sera étendue au domaine pénal, avec une juste indemnisation du barreau.

L'éloignement de la justice tient surtout au fait que la carte judiciaire n'a guère évolué en dépit des mouvements de population intervenus depuis une vingtaine d'années. Sans toutefois supprimer les tribunaux existants, un effort particulier sera fait dans les grands centres urbains.

Pour améliorer la compréhension de la justice, l'information du public sera largement développée. En outre, les procès devront faire l'objet de nouvelles simplifications concernant la dualité des auxiliaires de justice. Dans le même sens, le programme permettra de poursuivre la modernisation du langage judiciaire, de créer des services d'accueil dans les tribunaux et de simplifier le paiement des redevances de greffe.

##### 2) Extension du recours judiciaire

Le programme prévoit un élargissement du recours judiciaire, afin que celui-ci continue à jouer pleinement son rôle de garantie des citoyens.

Les instances de contrôle dont la création a été recommandée par la Commission « Informatique et Libertés » seront mises en place. En outre, le recours croissant au

traitement informatique dans les relations économiques (bancaires, commerciales, professionnelles) a déjà de profonds effets sur le droit de la preuve, qu'il conviendra en conséquence de réaménager.

L'institution judiciaire fait de plus en plus appel pour éclairer ses décisions aux techniques reposant sur des investigations de la personnalité, spécialement en matière d'assistance éducative. Quelle que soit leur utilité, ces techniques comportent des risques d'arbitraire. Le contrôle de leur application sera amélioré, notamment devant les tribunaux pour enfants, en permettant aux justiciables de bénéficier d'un recours.

Des associations pourront, dans certaines conditions, être admises à défendre en justice les intérêts collectifs qu'elles ont pour mission de protéger.

### 3) Indemnisation des victimes de la délinquance

#### Gestion du programme

Le Ministre, chef de file du programme, est le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Il prendra ou provoquera les décisions nécessaires à la bonne exécution du programme.

Le chef du projet, désigné par le Ministre de la Justice, est M. C. JORDA, Sous-Directeur à la Direction des Services Judiciaires.

Un groupe de coordination assurera le suivi du programme n° 17. Il se réunira au moins une fois par an, au moment opportun pour préparer la procédure de traduction budgétaire annuelle de ce programme. Il comprendra le chef du projet, un représentant de la Direction du Budget au Ministère de l'Économie et des Finances et un représentant du Commissariat au Plan.

MESURE N° 1  
SUIVI DE LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE

**Objectif**

- Codifier les réformes, récemment intervenues dans les domaines de la procédure civile, commerciale, prud'homale et sociale.
- Simplifier les règles de procédure tant au profit des justiciables que des praticiens du droit et faciliter ainsi l'accès à la justice et la réduction de la durée des procès.
- Veiller à l'application des réformes intervenues.

**Ensembles de référence**

- Tous usagers de la justice;
- Catégories professionnelles exerçant des activités à caractère judiciaire.

**Solutions**

- Élaboration en vue de sa publication d'un nouveau Code de procédure regroupant les règles applicables devant l'ensemble des juridictions civiles, commerciales, sociales et prud'homales ainsi que les procédures spécifiques aux tribunaux d'instance et de grande instance, aux conseils de prud'hommes, aux tribunaux paritaires des baux ruraux, aux cours d'appel et à la Cour de cassation.
- Formation des praticiens, information des usagers.
- Adaptation des moyens existants et mise en place de moyens nouveaux pour la mise en œuvre de la réforme.

**Moyens retenus**

Codification et mise en œuvre de la réforme.

**Coût**

Nul en ce qui concerne les aspects réglementaires de la réforme. Il n'est pas déterminable actuellement en ce qui concerne sa mise en place.

**Intervenants**

- Ministère de la Justice : Direction des Affaires Civiles et du Sceaux - Direction des Services Judiciaires
- Ministères de l'Agriculture et du Travail

MESURE N° 2

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA JURIDICTION PRUD'HOMALE

**Objectif**

Améliorer le cours des procédures en cette matière. Réduire les inégalités qui naissent de la durée du procès.

**Ensemble de référence**

Ensemble des employeurs et des salariés du secteur privé. 120.000 affaires en 1971 (dernier chiffre connu).

**Solutions**

Les litiges de droit du travail relèvent d'une juridiction spécialisée, le Conseil des prud'hommes composé de juges élus. Cette juridiction n'est pas répartie également sur tout le territoire, elle est compétente pour les branches d'activités industrielles, commerciales... spécifiées dans son acte d'institution.

A son défaut, la juridiction d'instance est compétente pour connaître des litiges du travail. La réforme envisagée consistera dans :

- la généralisation géographique des Conseils de prud'hommes. (Création d'un conseil de prud'hommes par département) ;
- la généralisation de la compétence à raison des professions concernées;
- l'assouplissement de l'organisation (suppression des sections, création de chambres spécialisées);
- l'amélioration du statut des secrétaires et des secrétaires adjoints;
- la formation des conseillers des prud'hommes.

**Moyen retenu**

Réforme législative.

**Coût et imputation budgétaire**

Non déterminable. Sauf modification de la répartition des charges, le coût pèse sur les collectivités locales. Une subvention de l'État de 10 à 30 % peut intervenir en matière d'investissement.

**Intervenants**

- Ministère de la Justice : Direction des Services Judiciaires
- Ministère du Travail
- Collectivités locales

MESURE N° 3

SUIVI DE LA RÉFORME DE L'AIDE JUDICIAIRE

**Objectif**

Accentuer l'efficacité sociale de la réforme de l'aide judiciaire.

**Ensembles de référence**

- Ensemble de la population ayant un revenu supérieur au plafond d'admission;
- 70.000 plaideurs admis au bénéfice de l'aide judiciaire en 1974 (30.000 admissions avant la réforme de la loi);
- Tous avocats, avoués, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, huissiers de justice, greffiers titulaires de charge encore en fonction.

### **Solution**

Adaptation des critères d'admission des justiciables, d'indemnisations des auxiliaires de justice à l'évolution des circonstances économiques.

### **Moyen retenu**

Procédure parlementaire en ce qui concerne la modification des plafonds des ressources pour l'admission au bénéfice de l'aide judiciaire et du maximum d'indemnisation des avocats.

### **Coût**

Voir mesure n° 4

### **Intervenants**

- Ministère de la Justice - Direction des Affaires Civiles et du Sceau
- Ministère de l'Économie et des Finances
- Ministères de l'Intérieur, de la Santé ; Secrétariat d'État aux D.O.M.- T.O.M.

## MESURE N° 4

### **RÉFORMER LA PROCÉDURE DE LA COMMISSION D'OFFICE EN MATIÈRE PÉNALE**

#### **Objectif**

Renforcer l'égalité des citoyens dans l'exercice des droits de la défense en matière pénale.

#### **Ensemble de référence**

Ensemble de la population ayant un revenu inférieur ou égal au SMIC.

#### **Solution**

Alors que le service rendu par les avocats au titre de la commission d'office est gratuit, instituer en matière pénale un régime d'indemnisation comparable à celui de l'aide judiciaire qui existe en matière civile.

#### **Moyen d'action**

Réforme législative.

#### **Coût**

- Indemnisation des auxiliaires de justice
- Personnels nécessaires à la mise en place de la réforme : 60 Greffiers, 90 fonctionnaires.

#### **Intervenants**

- Ministère de la Justice - Direction des Affaires criminelles et des Grâces
- Organisations représentatives des auxiliaires de justice concernés

## MESURE N° 5

### **MEILLEURE IMPLANTATION DE LA JUSTICE DANS LES GRANDS CENTRES**

#### **Objectif**

Remédier au sous-équipement judiciaire dans les grands centres et réduire ainsi les inégalités consécutives à l'éloignement et à l'encombrement des juridictions.

#### **Ensemble de référence**

Population des grands centres urbains.

#### **Solutions**

- Moderniser et renforcer les moyens des juridictions existantes.
- Créer de nouvelles juridictions.

#### **Moyen retenu**

Création d'emplois destinés aux juridictions existantes et créées pendant la durée du Plan dans les grands centres.

#### **Coût**

- Personnel : 259 magistrats et 547 fonctionnaires

#### **Intervenant**

Ministère de la Justice : Direction des Services Judiciaires

## MESURE N° 6

### **MODERNISER LE LANGAGE JUDICIAIRE**

#### **Objectif**

Rendre compréhensible aux usagers le langage juridique et judiciaire et leur permettre ainsi une meilleure connaissance de leurs droits et obligations; simplifier et alléger la rédaction et la présentation des actes et décisions de justice et améliorer les rapports de la justice et de ses usagers.

#### **Ensembles de référence**

- Tous usagers de la justice.
- Toutes professions participant directement ou indirectement au fonctionnement de la justice.

#### **Solution**

Il n'est pas souhaitable d'imposer une telle réforme qui relève de l'état des mœurs. Il est nécessaire d'obtenir l'adhésion des professionnels.

### Moyens retenus

- Mise au point de documents-types à l'usage des praticiens.
- Élaboration de directives relatives à la présentation des jugements.
- Élaboration d'une circulaire sur l'emploi de la terminologie juridique.

### Coût et imputation budgétaire

Non déterminable en l'état.

### Intervenants

- Ministère de la Justice - Direction des Affaires Civiles et du Sceau
- Organisations professionnelles de juristes et auxiliaires de justice

## MESURE N° 7

### DÉVELOPPER LES STRUCTURES D'ACCUEIL DANS LES PALAIS DE JUSTICE

#### Objectif

- Accueillir les usagers des services du palais de justice et simplifier leurs démarches.
- Donner au public une information minimum sur ses droits, les conditions de leur mise en œuvre.

#### Ensembles de référence

- Ensemble de la population.
- Environ 200 juridictions : cours d'appel, tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance importants sont concernés par cette mesure.

#### Solutions

- Adaptation des locaux d'accueil.
- Accroissement de la disponibilité des magistrats chargés de l'accueil en augmentant les effectifs des juridictions concernées.
- Création d'emplois de fonctionnaires spécialement chargés de l'accueil et de l'information.
- Développement des moyens d'information (dépliants, films) mis à la disposition des usagers dans les lieux publics (mairies...).

#### Moyen retenu

Augmentation des personnels chargés de l'accueil dans les juridictions.

#### Coût

Personnel : 51 magistrats et 144 greffiers et fonctionnaires

#### Intervenants

Ministère de la Justice - Direction des Services Judiciaires

## MESURE N° 8

### RÉFORMER LES REDEVANCES DE GREFFE EN MATIÈRE CIVILE

#### Objectif

Simplifier le système actuel et libérer à terme un nombre important de fonctionnaires des greffes employés à leur perception.

#### Ensemble de référence

Ces redevances se sont élevées pour les greffes fonctionnarisés à :

- 53.254.836 francs 1972
- 53.160.936 francs 1973
- 66.917.350 francs 1974

#### Solutions

- Institution d'un tarif forfaitaire comprenant l'ensemble des actes d'un procès déterminé, les affaires étant rangées en classes suivant l'importance du litige. Substitution du paiement préalable au système de la provision.
- La mise en place de cette réforme suppose l'achèvement de la fonctionnarisation des greffes prévue pour le 31 décembre 1977, laquelle nécessite la création de 600 emplois.

#### Moyens retenus

Réduction des opérations comptables à l'apposition d'un timbre correspondant à la classe de la procédure, virement quotidien à un compte spécialisé du Trésor des sommes encaissées.

#### Coût

- Matériel - mise en place de machines à timbrer

#### Intervenants

- Ministère de la Justice - Direction des Services Judiciaires
- Ministère de l'Économie et des Finances

## MESURE N° 9

### ASSURER LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES FACE AU DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE

#### Objectif

Permettre le développement de l'informatique sans qu'il soit porté atteinte aux libertés.

#### Ensemble de référence

- La population française.
- Les fabricants et utilisateurs publics et privés de systèmes informatiques.

### **Solution**

A la suite des travaux de la Commission « Informatique et Liberté » mettre en place un dispositif protecteur notamment par la création d'une instance de contrôle et l'aménagement d'un droit d'accès aux fichiers de personnes par les individus concernés. Le droit d'accès est de nature à renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle en y associant les usagers. Il suppose l'information des professionnels et du public.

### **Moyens retenus**

- Réforme législative.
- Mise en place des organes chargés de la gestion du dispositif protecteur.

### **Coût**

- Personnel : 50 emplois

### **Intervenants**

- Ministère de la Justice - Direction des Affaires criminelles et des Grâces - Service de l'Administration Générale et de l'Équipement
- Tous Ministères

## MESURE N° 10 RÉFORMER LE DROIT DE LA PREUVE

### **Objectif**

Renforcer la fiabilité des rapports contractuels et l'efficacité de l'accès à la justice en ce qui concerne l'administration de la preuve en tenant compte des modifications apportées à l'écrit par le développement des systèmes informatiques.

### **Ensembles de référence**

- Ensemble des utilisateurs publics et privés des moyens informatiques.
- Ensemble de leurs usagers ou clients.

### **Solutions**

Le développement du système informatique spécialement en matière commerciale modifie la représentation de certains écrits, supprime des écritures. Il rend plus difficile pour les usagers de la justice l'administration de la preuve. Deux solutions sont possibles qui consistent, soit à respecter les dispositions légales actuelles en s'orientant vers des solutions techniques telles la multiplication des listings intermédiaires, soit à modifier ces dispositions pour tenir compte des capacités réelles des matériels concernés.

### **Moyen retenu**

Dépôt d'un projet de loi après avoir procédé à des recherches sur les solutions envisagées ou retenues à l'étranger et développé une concertation avec les fabricants des matériels et les utilisateurs.

### **Coût**

Non déterminable.

### **Intervenants**

- Ministère de la Justice - Direction des Affaires Civiles
- Tous autres Ministères

## MESURE N° 11 ÉLARGIR LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTION CIVILE EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS ET GROUPEMENTS

### **Objectif**

Permettre à ces organismes de faire valoir plus aisément devant les juridictions répressives les intérêts collectifs qu'ils défendent à un moment où la vie associative se développe.

### **Ensemble de référence**

Ensemble des associations et groupements habilités à faire valoir des intérêts collectifs.

### **Solution**

Insérer dans la législation pénale actuelle des dispositions permettant de mettre en œuvre la mesure.

### **Moyen retenu**

Réforme de textes.

### **Coût**

Non déterminable en l'état. L'exercice par les associations et groupements d'un tel droit est susceptible d'accroître la tâche des juridictions pénales.

### **Intervenants**

Ministère de la Justice - Direction des Affaires Criminelles et des Grâces

## MESURE N° 12 RÉDUIRE LE RISQUE D'ARBITRAIRE DES DÉCISIONS PRISES EN MATIÈRE ÉDUCATIVE PAR L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE RECOURS

### **Objectifs**

- Donner aux jeunes et à leur famille les moyens d'exercer utilement des recours à l'égard des décisions prises en matière éducative par les organismes de prévention et de traitement.
- Permettre au juge de mieux contrôler l'exécution de ses décisions.

**Ensemble de référence**

L'ensemble des mineurs faisant l'objet d'une prise en charge judiciaire ou administrative et leurs familles.

**Solutions**

- Réforme réglementaire tendant à permettre à l'autorité judiciaire d'exercer son rôle de garant des droits et libertés individuelles, à l'égard des décisions prises en matière éducative.
- Augmentation des effectifs de magistrats spécialisés et des moyens mis à leur disposition en vue de mieux assurer ce contrôle et celui de l'exécution de leurs décisions.
- Harmonisation des décisions prises tant par les autorités administratives que judiciaires par une meilleure coordination institutionnalisée aux échelons locaux.
- Développement d'une politique d'information sur les droits de la famille et l'action des travailleurs sociaux.

**Moyen retenu**

Augmentation des effectifs des juges des enfants.

**Coût**

— Personnel : 70 juges des enfants

**Intervenants**

- Ministère de la Justice - Direction de l'Éducation Surveillée
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Intérieur
- Secrétariat d'État auprès du Ministère de la Qualité de la Vie -(Jeunesse et Sports)

MESURE N° 13

**ASSURER L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE VIOLENCE VOLONTAIRE DONT LES AUTEURS SONT INCONNUS OU INSOLVABLES**

**Objectif**

Réparer le préjudice corporel subi par des victimes d'infractions comportant une atteinte volontaire à l'intégrité corporelle, lorsque le délinquant est insolvable ou a disparu.

**Ensemble de référence**

Nombre de victimes de violences volontaires

**Solution**

Socialiser ce risque en assurant une indemnisation sur fonds publics.

**Moyen retenu**

Un financement assuré par le budget de l'État doit permettre d'accorder une indemnité forfaitaire aux victimes qui en feront la demande. Celle-ci sera appréciée par des commissions juridictionnelles instituées au sein de chaque Cour d'appel.

**Coût**

— Personnel : 33 secrétaires greffiers

**Intervenants**

- Ministère de la Justice : Direction des Affaires Criminelles et des Grâces - Direction des Services Judiciaires
- Ministère de l'Économie et des Finances

**FINANCEMENT DU PROGRAMME  
(en millions de francs 1975)**

	BASE BUDGET 1975	DOTATIONS A OUVRIR AU COURS DU VII <sup>e</sup> PLAN					
		1976 (1)	1977 (1)	à 1978 1980 (2)	TOTAL 1976-1980		
					Reconduction	Mesures nouvelles et redéploiement	Total
Fonctionnement . .	127,3	136,7 (9,44) *	145,2 (8,56) *	555,1 (68,56) * (50,2) **	636,8	200,2 (150) * (50,2) **	837
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>127,3</b>	<b>136,7</b>	<b>145,2</b>	<b>555,1</b>	<b>636,8</b>	<b>200,2</b>	<b>837</b>

1) dotations effectives traduites en francs 1975  
 2) dotations exprimées en francs 1975  
 ( ) \* mesures nouvelles  
 ( ) \*\* redéploiement

## CHAPITRE V

### LE SUIVI DES PROGRAMMES

Le suivi du Plan, tel qu'il existait jusqu'à maintenant, était d'ordre budgétaire. Il était matérialisé dans un document annexé au projet de loi de finances.

Toutefois, ce type de suivi — qui continuera à exister pour le VII<sup>e</sup> Plan — ne s'est à l'usage, pas révélé suffisant, eu égard aux enjeux des Plans.

En effet, leur exécution s'est toujours heurtée à l'absence de caractère juridiquement obligatoire de leurs dispositions. D'où la difficulté d'obtenir que les choix effectués au moment de la planification continuent à s'appliquer tout au long des cinq années du Plan.

A ce handicap traditionnel s'ajoute le fait que le suivi budgétaire ne fournit que des données quantitatives et il est souvent difficile d'identifier les effets des choix du planificateur.

Pour pallier ces inconvénients, la procédure des programmes d'actions prioritaires retenue pour le VII<sup>e</sup> Plan comporte, outre un échéancier financier, plusieurs innovations :

- des indicateurs sociaux,
- la création de « chefs de programme »,
- des engagements financiers fermes.

Par ailleurs, et dans la mesure où le VII<sup>e</sup> Plan définit les grandes lignes d'une politique, il y a lieu de voir comment il est possible d'intégrer celle-ci à la vie quotidienne de l'institution.

#### I. — Les indicateurs sociaux de la justice pour le VII<sup>e</sup> Plan

Comment évaluer une action administrative, qui plus est, à caractère fortement symbolique comme celle du Ministère de la Justice ? Voilà qui, depuis longtemps, préoccupe les chercheurs et les gestionnaires des pays au développement comparable au nôtre.

Le Commissariat général au Plan a, pour sa part, demandé à chacune des administrations de suivre tout au long du VII<sup>e</sup> Plan l'adéquation entre les objectifs des programmes d'actions prioritaires et leur application. Suivre, c'est-à-dire mesurer à l'aide d'indicateurs les effets sociaux des mesures retenues.

Les programmes d'actions prioritaires en effet invitent à une nouvelle démarche; il ne s'agit plus de réunir des moyens pour atteindre des objectifs fixés à hauteur des



activités des administrations (accroissement du nombre des prises en charge en milieu ouvert, rapidité des procédures...) mais d'énoncer les effets attendus de ces activités sur l'environnement social et de mesurer le rapport entre les objectifs et les résultats effectifs de l'activité. Ce projet ambitieux est loin de disposer de tous les instruments scientifiques nécessaires à sa mise en œuvre et l'on est encore dans une phase de recherches et d'expérimentations.

En d'autres termes, ces indicateurs sociaux sont des éléments chiffrés, choisis pour leur capacité à placer en perspective l'action administrative. Autrement dit, ils permettent de :

- sortir de la seule logique budgétaire de la *reproduction* (1);
- voir *qui* (quelles catégories de personne pour quelles affaires) est initiateur ou destinataire de l'action administrative (2);
- mesurer les actions en ce qu'elles se *substituent ou se cumulent* les unes les autres (3);
- évaluer les *transferts* entre les institutions (judiciaire, administrative et privée) (4);
- analyser les répercussions de l'action administrative sur l'attitude des populations (5).

1.— L'habitude est prise, en raison des modalités d'élaboration du budget national, d'assimiler l'importance relative des administrations et de chacune de leurs actions au volume du financement que le budget leur alloue chaque année. Ainsi, est-on insensiblement conduit à penser en termes de bon ou de mauvais budget selon la progression des mètres carrés, postes, autorisations de programme ou crédits de paiement.

De même, est-on amené, dans cette logique de l'expansion, à évaluer les activités proprement dites — les produits de l'institution — en fonction de la direction de leur courbe. On a ainsi tendance à s'inquiéter d'un cabinet d'instruction qui verrait le nombre des placements sous contrôle judiciaire diminuer, quand bien même la croissance de ces placements supposerait un empiètement sur la mise en liberté pure et simple. Une telle logique conduit au paradoxe d'une institution submergée par les statistiques — il n'est qu'à regarder le compte général de la Justice pour s'en convaincre — mais d'où les praticiens et les gestionnaires ont quelque mal à extraire les éléments susceptibles d'éclairer la politique en en mesurant les répercussions sociales.

2.— *Comprendre la fonction sociale d'une action administrative, c'est savoir qui en fait l'objet* (P.A.P. 16 et 17).

L'amélioration ou le développement d'une action ne peut être un but en soi. On se demandera donc, par exemple, quelles catégories de personnes ou de contentieux sont touchées par les procédures pénales rapides; qui va en prison, qui porte plainte en matière de consommation, qui participe à la réinsertion sociale des délinquants, qui saisit la Justice (en amont de la Police ou des D.A.S.S.).

3.— *Évaluer des activités suppose de mesurer non seulement leur évolution propre, mais leurs interactions : se substituent-elles les unes aux autres ou se cumulent-elles ?* (exemple : P.A.P. 16, mesures 2, 4, 5).

Ainsi, de 1970 à 1975, le pourcentage des détenus provisoires par rapport au nombre d'inculpations et de procédures de flagrant délit reste stable (34,1 en 1970, 33,9 en 1975). Par contre, on constate une augmentation du pourcentage de contrôles judiciaires de 4,1 %. Force est de conclure à un non respect de l'esprit de la loi de juillet 1970 puisque le contrôle judiciaire ne se substitue pas à la détention provisoire, mais la prolonge ou même se substitue à la liberté pure et simple.

4.— *Quels effets provoquent l'amélioration, l'extension ou la récession du recours judiciaire sur les modes privés ou administratifs de régulation des conflits : Y a-t-il cumul ou substitution des interventions, durcissement ou libéralisation des contrôles* (exemple P.A.P. 17, mesures 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13).

L'apparition, l'aggravation ou la récession des phénomènes ne se mesurent pas en fonction de leur seule place dans les institutions chargées de les gérer. Personne, en effet, ne pensera que l'abandon par la Justice du contentieux des chèques sans provision signifie la disparition de l'endettement ou inversement que les litiges en matière de consommation apparaissent avec le droit donné aux associations d'exercer l'action civile. L'institution judiciaire entretient des rapports étroits avec d'autres institutions publiques (notamment les D.A.S.S., la Police, la Gendarmerie, les Finances), ou privées (les banques, les agences privées de recouvrement...); il se produit entre elles des transferts dans le sens d'une judiciarisation des conflits ou de leur déjudiciarisation, dont le VII<sup>e</sup> Plan, qui souhaite la réduction des inégalités sociales, doit mesurer les effets.

5.— *Toute institution remplit une fonction sociale mettant à contribution les populations: la Justice en particulier, depuis la saisine jusqu'à l'action de réinsertion des délinquants* (exemple : P.A.P. 16, mesures 2, 3, 6).

Aussi, toute modification dans le comportement social d'une population a des répercussions sur l'institution judiciaire. Par exemple, les campagnes sur les notions de solidarité nationale et de montée de l'insécurité invitent chacun à participer — au moins en y souscrivant — à l'action de l'institution chargée de veiller à la sécurité d'une part, à la normalisation d'autre part. Les indicateurs sociaux devront permettre de saisir la nature de la relation entre l'institution et le public :

- quelle est la contribution du secteur privé aux actions concernant la délinquance ?
- cette contribution accentue-t-elle la tolérance ou la normalisation ?

A titre d'exemple, on donnera la présentation des indicateurs du P.A.P. 17 dans le rapport d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan.

#### A.— Indicateurs

La mise au point d'indicateurs sociaux susceptibles de mesurer et d'évaluer l'action de la justice dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan fait l'objet d'une étude actuellement en cours. De même les travaux entrepris pour doter les services du ministère de la justice d'un « budget de programme » permettront de disposer d'indicateurs pour suivre le programme 17. Parmi ceux-ci on suivra deux indicateurs :

Indicateurs	1975	1976	1977
<b>1. Durée des affaires dans les grands centres :</b>			
Moyenne . . . . .	348 jours (1)		
Moyenne nationale . . . . .	331 jours (1)		
<b>2. Aide judiciaire :</b>			
Écart entre le plafond d'admission et le S.M.I.C. (en %) :			
— Aide judiciaire totale . . . . .	+ 12 %	+ 1 %	
— Aide judiciaire partielle . . . . .	+ 86 %	+ 68 %	
(1) En 1972, dernière année disponible.			

**B.— Chefs de programme**

Le suivi budgétaire est de l'ordre du constat : le VII<sup>e</sup> Plan y a ajouté une procédure plus active, à savoir la création de « chefs de projets » chargés de l'animation des programmes. Il y a un chef de projet par programme.

Cette création résulte d'une double volonté : imprimer un plus grand dynamisme à la réalisation du Plan, retrouver une unité que la dispersion des moyens, inhérente aux structures du budget — en personnel, équipement, réglementation — ne fournit pas immédiatement.

Dans les programmes interministériels, comme le programme 16, le chef de projet réunit au moins une fois l'an les représentants des parties concernées pour coordonner la mise en place des différents moyens. La même procédure doit s'envisager pour le programme 17, la concertation se faisant avec les directions participantes. Le chef de projet veille également à l'adéquation du PAP aux besoins. Une procédure de modification des actions est prévue.

**C.— Engagements financiers**

Substitut à la contrainte juridique, le VII<sup>e</sup> Plan voit la mise en place d'un double engagement budgétaire : le Gouvernement s'engage à financer les administrations, et ces dernières à affecter les moyens donnés sur les actions retenues.

**II . — Comment « utiliser » le Plan ?**

Parallèlement aux aspects institutionnels du suivi du Plan, il semble qu'il y aurait intérêt à réfléchir, d'une part à l'utilisation possible de ses grandes options dans le fonctionnement des services du Ministère, et, d'autre part, à la façon dont ces derniers peuvent prendre part à sa mise en application.

Plan de fonctionnement, et plus précisément en ce qui concerne les moyens en personnel, le VII<sup>e</sup> Plan peut paraître, à première vue, comme la chose de l'Administration Centrale.

Deux données modifient cependant cette première analyse. Tout d'abord, en ce qui concerne les équipements : une partie de ceux de l'Éducation Surveillée y est inscrite et, selon les directives mêmes du Plan, les Régions devraient continuer à être informées et à s'exprimer sur tous les équipements importants. Ensuite, les Régions prendront position sur les options du Plan à travers leurs propres programmes de développement et d'aménagement et l'élaboration de leurs programmes prioritaires.

Enfin, et c'est une remarque d'ensemble, le VII<sup>e</sup> Plan définit des orientations qualitatives destinées à inspirer l'action des administrations. Toutes les mesures utiles à leur traduction dans les faits n'ont évidemment pu figurer au Plan, d'où il s'ensuit que la bonne exécution de celui-ci ne saurait résulter de l'application des seules mesures inscrites.

Concrètement, cela signifie qu'en matière d'équipement, la réflexion doit continuer au niveau régional et que des initiatives sont à prendre pour utiliser, au niveau local, les travaux qui ont pu être effectués lors de l'élaboration du Plan.

Ainsi peut-on imaginer qu'au titre du P.A.P. 16 une réflexion et des actions soient menées au sein des juridictions sur les rapports du milieu ouvert et du milieu fermé, la substitution de l'un à l'autre ou leur cumul... Au titre du P.A.P. 17 on pourra s'interroger, avec les magistrats chargés de l'accueil, sur leurs activités, sur une éventuelle sensibilisation des collectivités locales aux problèmes d'ordre judiciaire...

Quant aux procédures de concertation, l'expérience de la préparation de la planification de l'Éducation Surveillée pourrait les inspirer. Rappelons-la brièvement : diagnostic sur l'environnement socio-économique de l'institution judiciaire, discussion des orientations générales, propositions d'actions.

S'il ne paraît pas réaliste d'envisager de lancer des travaux de ce genre à propos de toutes les mesures prévues dans le Plan, une sélection devrait pouvoir s'opérer en fonction des données locales.

Le Magistrat Délégué à l'Équipement a vocation particulière à mener cette action, qui pourrait s'articuler sur la préparation du budget en Région.

TROISIEME PARTIE

ANNEXES

TROISIEME PARTIE

ANNEXE I

**ANNEXE I**

**LA SITUATION DE LA JUSTICE  
A LA VEILLE DU VII<sup>e</sup> PLAN**

## SITUATION DE LA JUSTICE A LA FIN DU VI<sup>e</sup> PLAN (1975)

En 1975, la Justice qui, jusque-là n'était pas le souci majeur des Français, prenait tout à coup une place importante dans leurs préoccupations : le Premier Ministre en venait à la constituer en première priorité. Quant au Président de la République, il jugeait utile d'aller voir les prisonniers et estimait nécessaire de rappeler que la privation de liberté était la seule peine qu'avait à subir le condamné.

Quelles étaient les raisons de cette crise soudaine ? Elles étaient diverses.

Les révoltes dans les prisons de l'été 1974 avaient laissé des séquelles dans l'opinion publique qu'inquiétait, par ailleurs, une criminalité « spectaculaire » dont partie était mise sur le compte d'un trop grand laxisme des magistrats.

L'importance croissante du nombre des détenus provisoires commençait à faire problème.

La loi portant la majorité à 18 ans risquait d'avoir pour conséquence de devoir laisser sans protection les adolescents « en danger » dont la Justice s'occupait dans le cadre de son action de prévention.

L'augmentation continue du nombre d'affaires avait pour conséquence l'engorgement de l'institution.

Par ailleurs, la lenteur traditionnellement imputée à la Justice devenait moins supportable en période de crise économique, et ce, notamment aux prud'hommes.

Bref, la « misère » de la Justice finissait par se voir :

- prisons en mauvais état,
- pénurie de surveillants,
- pénurie de personnels et de moyens administratifs.

Pour remédier à cette situation, des mesures étaient prises :

1) Dans les prisons, humanisation des conditions de détention (installation du chauffage, de sanitaires), etc... recrutement de personnels dont la fonction était par ailleurs revalorisée.

2) Pour accélérer le cours de la Justice : poursuite de l'équipement informatique de gestion et recrutement de personnels administratifs.

### I.— Budget

Le budget général de la Justice est passé, de 1971 à 1975 de : 1.103.300.080 francs à 2.090.582.999 francs (dont 112.687.125 francs de mesures nouvelles dans les dépenses ordinaires), c'est-à-dire qu'il a presque doublé, mais il s'agit de francs courants (soit environ une progression de 30 à 40 % en francs constants). La progression la plus importante s'est faite de 1974 à 1975 : + 20,89 %.

Dans le budget de 1975, les crédits des services pénitentiaires absorbent près de la moitié de la dotation budgétaire en mesures nouvelles (en 1974, ce sont les Services Judiciaires qui avaient été avantagés).

La part du budget de la Justice dans le budget de l'État est inférieure à 1 % : 0,79 % pour les opérations à caractère définitif et 0,93 % pour les dépenses ordinaires civiles. Elles étaient respectivement de 0,63 % et 0,87 % en 1970.

## II. — Effectifs

Les effectifs budgétaires de la Justice représentent, en 1975, 1,93 % des effectifs budgétaires de l'État (1).

En 1971, ils étaient de 27.033 personnes; en 1975 ils étaient de 32.670 personnes (ayant augmenté dans l'année de 1.312 emplois) se répartissant ainsi entre les différentes Directions :

- Services Judiciaires : 15.540 dont 4.872 magistrats (2) et 4.617 secrétaires greffiers;
- Administration Pénitentiaire : 11.147;
- Éducation Surveillée : 4.267;
- Administration Centrale et Services extérieurs communs : 1.353;
- Conseil d'État : 393.

## III. — Bâtiments

### A. — Services Judiciaires :

Au cours du VI<sup>e</sup> Plan, 11 Palais de Justice ont été construits. Ce sont ceux (financés à 30 % environ) de : Beauvais, Gap, La Roche-sur-Yon, Saint-Pierre-de-la-Réunion, Le Havre (tribunal d'instance et conseil des prud'hommes), Montceau-les-Mines, Bayonne, Briey, les bâtiments des juridictions locales de Lyon (tribunal d'instance, tribunal administratif, conseil des prud'hommes, tribunal de police).

A quoi il faut ajouter : le tribunal de Nanterre (financé à 100 % parce que résultant du nouveau découpage de la région parisienne) et le tribunal d'Évry (financé à 70 % et qui prend la relève du tribunal de Corbeil). Le tribunal de Créteil a été mis en chantier en 1975. L'école des secrétaires-greffiers, à Dijon, a été créée et mise en service.

### B. — Administration Pénitentiaire

De façon générale, le parc est extrêmement vétuste, avec des établissements surpeuplés et mal implantés compte tenu de la répartition actuelle de la population.

(1) Ce sont ceux qui, de 1964 à 1976 ont connu le taux de progression le plus élevé d'entre tous les Ministères.

(2) Déduction faite des magistrats de la Cour de Cassation (143) et de ceux qui sont dans les D.O.M.-T.O.M. (176) cela fait 4.553 magistrats en juridiction dans la métropole.

Le programme prévu pour le VI<sup>e</sup> Plan, important puisqu'il représentait 55 % de l'enveloppe des équipements programmés du Ministère de la Justice, a été réalisé à 90 % environ. Toutefois, il faut préciser qu'il s'agit là de l'emploi des crédits car, notamment à cause d'une estimation trop juste du coût de la place neuve et du financement d'opérations non planifiées, les réalisations sont inférieures à ce qui avait été prévu.

Les grandes opérations ont été les suivantes :

- Construction de 3 maisons d'arrêt : Grenoble, Nîmes, Fleury-Mérogis (jeunes, adultes et femmes) et d'une maison centrale à Chateauroux.
- Modernisation ou rénovation des maisons centrales de Clairvaux, Saint-Martin-de-Ré, Poissy et Nice.

Modernisation.— Cette opération qui améliore le parc existant, non seulement participe à la politique d'humanisation des conditions de détention, mais encore permet de pallier l'impossibilité de le remplacer dans sa plus grande partie.

Elle a consisté essentiellement à installer :

- le chauffage central dans tous les établissements;
- des sanitaires;
- des parloirs rapprochés dans tous les centres de détention;
- des salles d'activité communes et des terrains de sport.

Actuellement 1/3 des places environ du parc des bâtiments pénitentiaires est neuf ou rénové.

Semi-liberté. — Création de 220 places en centres autonomes et de 40 places en quartiers de semi-liberté.

Dans les DOM-TOM, la situation des établissements pénitentiaires est la même qu'en métropole et réclame modernisation (288 places l'ont été) et création (un centre léger de 124 places a été construit à la Réunion).

### C. — Éducation surveillée

L'exécution du VI<sup>e</sup> Plan a été fort éloignée des prévisions, lesquelles étaient de 45 % de l'enveloppe globale des équipements programmés du Ministère. Cette exécution se situe environ au 1/3.

Toutefois, cette diminution de crédits a rencontré une mutation profonde dans les méthodes de rééducation, privilégiant l'action en milieu naturel ce qui, au plan des équipements signifie :

● Le désintérêt pour les équipements lourds jugés inadéquats. Alors qu'il était prévu de construire 1.200 places de ce type on a fermé l'un des plus vieux d'entre eux (Saint-Hilaire). Toutefois, les équipements lourds entrepris à la fin du V<sup>e</sup> Plan ont été terminés (Toulouse, Saint-Genis, Bruay-en-Artois, Bar-le-Duc).

● L'accent mis sur le développement des structures plus légères. Ainsi, 510 places ont été créées, la plupart dans des foyers neufs à : Pontoise, Charleville, Saint-Quentin, Boulogne, Nancy, La Rochelle, Valence, La Roche-Verte, Avignon, Chartres, Vierzon, Laon, Valenciennes, Raismes, ou totalement rénovés. Des appartements individuels ont également été loués.

#### D.— Chancellerie

Administration Centrale.— Les services centraux ont été regroupés dans un immeuble de la rue Saint-Honoré, proche de la Place Vendôme.

#### IV.— Modernisation de la gestion

##### A.— Statistiques

L'appareil statistique est en cours de rénovation. Un bureau de la statistique a notamment été créé en 1973, qui arrivait au stade opérationnel en juin 1975 dans les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Rouen.

##### B.— R.C.B.

En 1974, était créée une cellule R.C.B. destinée à répondre au besoin croissant d'une meilleure adaptation des moyens aux politiques dans la perspective de l'inscription au VII<sup>e</sup> Plan de la fonction Justice.

##### C.— Informatique

Les tribunaux de Nanterre et de Créteil disposent de moyens de traitement informatiques de certaines de leurs procédures grâce à l'ordinateur installé à Versailles.

#### V. — Réformes en cours en 1975

- Divorce : 11 juillet 1975;
  - Loi sur l'avortement : 17 janvier 1975;
  - Réforme de la procédure civile : 5 décembre 1975;
  - Réforme du Code Pénal;
  - Accueil des justiciables;
  - Mise en œuvre de la réforme pénitentiaire : 23 mai 1975.
- 

#### ANNEXE II

#### DÉBATS PARLEMENTAIRES SUR LE VII<sup>e</sup> PLAN

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 81<sup>e</sup> SÉANCE

3<sup>e</sup> Séance du Mercredi 23 Juin 1976

EXTRAITS

— 2 —

APPROBATION DU VII<sup>e</sup> PLAN  
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE  
ET SOCIAL

Suite de la discussion d'un projet de loi

-----  
Monsieur Jean Foyer, *Président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République rapporteur pour avis*. Monsieur le Ministre du travail, mesdames, messieurs, j'ai d'abord le devoir de vous présenter mes excuses pour ne pas avoir pris la parole cet après-midi, à l'appel de mon nom : à ce moment-là, en effet, je présidais une séance de la commission des lois dont les exigences de l'ordre du jour avaient rendu la réunion nécessaire.

La commission des lois a cru devoir présenter par ma plume et par ma voix quelques observations sur les programmes d'action prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan intéressant le domaine qui ressortit à sa compétence. Ayant retranscrit dans mon rapport écrit l'essentiel des observations et des discussions auxquelles ces programmes ont donné lieu, je vous demande de bien vouloir vous y référer et de m'absoudre si je me borne ce soir à présenter de très brèves explications orales.

J'examinerai les programmes intéressant le ministère de la justice — ce sera la partie la plus importante de mon développement — avant de dire quelques mots au sujet du programme spécifique consacré aux départements d'outre-mer et des programmes concernant — j'allais préciser occasionnellement — le ministère de l'intérieur.

Les programmes intéressant le ministère de la justice sont au nombre de trois : le programme n<sup>o</sup> 17 en totalité, le programme n<sup>o</sup> 16 en partie, et le programme n<sup>o</sup> 18 pour une action déterminée. Tel Victor Hugo, je tenterai, à leur propos, de faire briller quelques rayons et de souligner quelques ombres.

Parmi les rayons d'abord, le premier point à signaler avec satisfaction est l'existence dans le

VII<sup>e</sup> Plan même de ces programmes « judiciaires », même si leurs dotations en mesures nouvelles ne sont pas exagérément généreuses, puisqu'elles ne se chiffrent qu'à 150 millions de francs.

Ensuite, il est satisfaisant de constater que cette fois, dans l'orientation nouvelle, on n'a pas voulu s'en tenir à une simple programmation des équipements : on y a inclus également des crédits de fonctionnement, voire des mesures législatives ou réglementaires. Et il est sans doute heureux, il faut le reconnaître, d'obliger des grandes directions de la chancellerie qui accomplissent surtout un travail de conception législative, à se préoccuper pour une fois des moyens nécessaires à la mise en œuvre des réformes qu'elles élaborent.

Je n'entrerai pas dans le détail des mesures prévues concernant la durée des procédures et son abréviation. Il semble, du reste, que le document qui nous est soumis date quelque peu puisqu'une grande partie du programme a déjà été réalisée à la fin de l'année 1975.

Plus intéressantes, sans nul doute, sont les indications données et les intentions exprimées au sujet du coût de la justice — je songe, en particulier, à l'annonce d'un développement de l'aide judiciaire, qui sera étendue à la matière pénale.

Fort intéressantes également sont les parties du programme qui ont trait à l'information du justiciable, à son accueil et à la modernisation des équipements des greffes.

Je souligne au passage qu'il est prévu de supprimer au second degré de juridiction la dualité des professions d'avocat et d'avoué, supprimée depuis 1971 pour le premier degré.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de souligner la portée du programme n<sup>o</sup> 18, où figure notamment l'annonce d'une solution originale, non juridictionnelle, destinée à traiter d'une manière efficace et rapide — du moins peut-on l'espérer — le contentieux minime, mais souvent irritant, qui surgit entre les consommateurs et les fournisseurs ou les prestataires de services.

Il faut bien reconnaître que l'appareil judiciaire traditionnel est totalement inadapté dans la majorité des cas, à la solution de tels



litiges, car il est à la fois trop loin, trop lent et trop coûteux. Fréquemment, le juge ne pouvait se prononcer sans ordonner une expertise. L'idée de former des commissions paritaires présidées par un fonctionnaire nous a paru intéressante : à la condition que leurs présidents soient bien choisis, nous pensons qu'elles ont une certaine chance de succès dans une voie qu'il convenait certainement d'explorer.

Il est satisfaisant également que le Gouvernement ait annoncé qu'il entendait donner suite aux propositions de la commission « Informatique et libertés » et mettre en place le dispositif de contrôle dont la création a été proposée par cette commission, qui veut que les juges contrôlent plus étroitement l'utilisation de certaines techniques mises au point grâce au progrès des sciences humaines.

Enfin, le Gouvernement se préoccupe — mais nous le savions déjà puisqu'un projet de loi a été déposé sur ce point — de faire indemniser les victimes de la délinquance lorsque les auteurs de l'infraction sont restés inconnus ou se sont révélés insolvable.

Voilà donc des ouvertures et des pistes très intéressantes dont la commission des lois se réjouit qu'elles aient pris place dans le VII<sup>e</sup> Plan.

Maintenant, les ombres !

A partir de 1962, les équipements de l'éducation surveillée ont commencé d'être programmés dans le Plan. Le dernier Plan comprenait également un programme d'équipement pénitentiaire dont le taux de réalisation a été satisfaisant puisqu'il a atteint 100 p. 100.

La commission des lois regrette de ne pas trouver dans le VII<sup>e</sup> Plan, comme c'était le cas dans le VI<sup>e</sup> Plan, de programme concernant les équipements pénitentiaires. Elle regrette d'autant plus vivement que l'effort des toutes dernières années ne soit pas poursuivi avec l'intensité qui s'imposerait, et que notre pays possède, hélas, un nombre encore trop important d'établissements pénitentiaires indignes d'une nation civilisée.

Il est vrai qu'en d'autres temps, il s'est trouvé des gouvernements et des ministres pour construire des bâtiments pénitentiaires alors que les crédits n'étaient pas inscrits dans le Plan.

Espérons qu'il en sera de même à l'avenir : c'est le vœu que je forme pour mon successeur.

JOURNAL OFFICIEL  
de la République Française

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Séance des 18 et 19 Mai 1976

B.—La réduction des inégalités

« Le Conseil économique et social estime que les actions visant à réduire les inégalités sociales

3<sup>e</sup> Séance du 24 Juin 1976

M. le président. La parole est à M. Sprauer.

M. Sprauer. Qu'il soit permis au rapporteur du budget du Ministère de la justice de regretter que les programmes d'actions prioritaires ne tiennent pas suffisamment compte des besoins de ce ministère.

Il existe bien un programme n° 17 dont les objectifs sont « améliorer les conditions d'accès au recours judiciaire, étendre les possibilités de recours en tenant compte des nouvelles dimensions de la vie sociale; mieux indemniser les victimes de la délinquance ».

Il s'agit là, bien entendu, d'objectifs utiles et nécessaires. Mais ce que le justiciable regrette le plus souvent c'est me semble-t-il un exercice trop lent de la justice et surtout une mauvaise adaptation de la justice pénale qui, tout en ne facilitant pas toujours la réadaptation sociale des délinquants, ne permet pas non plus de mettre hors d'état de nuire certains individus particulièrement dangereux.

Au moment de la discussion du budget, j'avais demandé l'établissement d'un plan pluri-annuel d'équipement pour donner à la justice, qui est une des fonctions essentielles de la République, plus de moyens et de possibilités.

M. le président. La parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. La réduction des inégalités appelle aussi, bien sûr, un effort de solidarité. Les huit cents millions de francs consacrés à la justice permettront à ceux qui n'en ont ni les moyens ni l'habitude d'accéder à une meilleure procédure judiciaire.

Séance du 7 Juillet 1976

M. Maurice Papon, rapporteur général. En ce qui concerne l'extension du recours judiciaire — page 126 du document — prévue par le programme n° 17 visant à faciliter l'accès à la justice, il est proposé que « des associations pourront, dans certaines conditions, être admises à défendre en justice les intérêts collectifs qu'elles ont pour mission de protéger ». Cette nouvelle rédaction paraît leur offrir une plus grande liberté d'action que la précédente.

quelle qu'en soit la nature, doivent être considérées, au même titre que le retour au plein emploi, comme un objectif social majeur du VII<sup>e</sup> Plan. Des progrès significatifs en ce domaine sont d'ailleurs l'une des conditions essentielles

de la réalisation des objectifs économiques du plan.»

IV.— 3. Les programmes d'actions prioritaires

Le Conseil économique et social avait souvent exprimé le vœu que soit établi un lien entre la préparation du budget et l'exécution du Plan. Les programmes d'actions prioritaires représentent un premier moyen, pour le Plan, de s'imposer chaque année au budget, et de permettre au budget une action volontariste et suivie dans un nombre de domaines limité.

Le second tome du projet de Plan nous propose 25 programmes d'actions prioritaires, d'inégal intérêt, qui devront être pris en compte par le budget quels que soient les aléas de la conjoncture, de telle sorte que les actions indispensables à la réalisation des objectifs du Plan

seront à l'abri des fluctuations. De plus, ces programmes devraient permettre d'assurer en même temps que la création de nouveaux équipements, les crédits de fonctionnement nécessaires.

Le Conseil économique et social prend acte que l'ensemble de ces programmes, exprimés en francs constants 1975, représentent un total de 200 milliards de crédits (soit 10 p. 100 du budget civil de l'État de 1975), dont 93 milliards devraient effectivement relever du budget annexe des postes et télécommunications.

Ces programmes ont sans doute le mérite de marquer par des initiatives concrètes, les orientations que l'État désire donner à notre croissance. Toutefois, le Conseil économique et social s'interroge sur les critères qui ont dicté le choix de certains programmes. Il émet enfin quelques doutes sur l'adéquation des ressources prévues pour leur financement.

SÉNAT

Annexe au Procès-Verbal de la séance du 29 Juin 1976

EXTRAIT DU RAPPORT PRÉSENTÉ  
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

3) La justice et la prévention deviennent une priorité, ce qui est une innovation par rapport aux plans précédents. Certes, la prévention et l'accès à la justice ont toujours été un des objectifs des gouvernements, mais aujourd'hui le VII<sup>e</sup> Plan propose des actions prioritaires en ces domaines. Il s'agit, d'abord, de diminuer les obstacles à l'accès à l'institution judiciaire; le P.A.P. n° 17 propose de réformer l'aide judiciaire afin de réduire le coût de la justice et de rendre le droit plus accessible aux citoyens.

Cependant, les crédits de 837 millions de francs affectés à ce programme ne semblent guère à la mesure des besoins énormes qui existent en ce domaine et il faudra certainement beaucoup plus d'un Plan pour parvenir à un accès égalitaire des citoyens à la justice.

Le P.A.P. n° 16 se propose de développer la prévention et l'action sociale volontaire. Il vise principalement à prévenir la délinquance, en particulier celle des jeunes et à favoriser la réinsertion sociale. On peut regretter que l'action n° 1 de ce programme qui réunit l'éducation sanitaire et la prévention sociale ne présente pas une répartition entre les deux objectifs des 3.760 millions de francs. Cependant, il faut être conscient que les actions de prévention ne sont, en fait, qu'un pis-aller qui, dans bien des cas, est destiné à remédier à des situations d'inégalité acquises dès la tendre enfance dans des milieux familiaux appartenant aux catégories les plus déshéritées.

3) Aménager la représentation et la défense des intérêts individuels et collectifs. En ce

domaine, les associations doivent jouer un rôle essentiel. Elles doivent d'abord informer les citoyens et favoriser l'expression des opinions de leurs membres. Elles doivent ensuite assurer la défense des intérêts individuels et collectifs.

La première partie du VII<sup>e</sup> Plan et plusieurs programmes d'actions prioritaires se prononcent en faveur du développement des associations tant dans le domaine social que dans le domaine de la consommation ou pour la défense des intérêts collectifs. Plusieurs textes actuellement en cours de discussion prévoient précisément que des associations, dans certaines conditions, peuvent défendre des intérêts collectifs et déclencher l'action publique. A ce sujet, il nous a paru utile d'adopter un amendement tendant à supprimer certaines ambiguïtés quant au déclenchement de l'action publique par les associations. En effet, une grande partie de l'utilité de leur action réside dans leur possibilité de se constituer partie civile devant les juridictions (cf. amendement n° 15).

On ne peut évidemment autoriser toutes les associations à agir en toutes circonstances; c'est la raison pour laquelle des conditions de durée d'existence, d'agrément ou la reconnaissance d'utilité publique ont été retenues par des textes récents concernant notamment la protection de la nature et l'urbanisme. Il faut cependant se garder de paralyser les associations ou de limiter leurs initiatives, tant par des conditions trop strictes pour déclencher l'action publique, que par des aides qui s'avèreraient discriminatoires. En effet, le VII<sup>e</sup> Plan prévoit

la possibilité d'élargir les limites dans lesquelles les versements aux associations de gestion ouvrent droit à avantage fiscal. En ce domaine, une politique trop restrictive risquerait d'aboutir à une sélection des associations qui ne serait pas automatiquement conforme aux intérêts que celles-ci se proposent de défendre. Il y a là un équilibre difficile à trouver qui conditionnera dans une large mesure l'efficacité des associations comme moyen d'exprimer les opinions et de défendre les intérêts collectifs.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR LA COMMISSION**

**Article Unique**

Le VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social pour la période 1976-1980 annexé à la présente loi, est approuvé *sous réserve des modifications suivantes* :

Page 126, dans le paragraphe 2 « Extension du recours judiciaire », rédiger comme suit le quatrième alinéa :

« Des associations pourront, dans certaines conditions, déclencher l'action publique pour des faits portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. (Amendement N° 15.)

**SÉNAT**

**Séance du 1er Juillet 1976**

.....  
**M. le Président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social.

Par amendement n° 15, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose de compléter in fine l'article unique par les dispositions suivantes :

«... , sous réserve qu'au livre II, chapitre IV, programme n° 17, dans le paragraphe 2 intitulé « Extension du recours judiciaire », le dernier alinéa soit rédigé comme suit :

« Des associations pourront, dans certaines conditions, déclencher l'action publique pour des faits portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Marcel Lucotte, rapporteur.** Cet amendement concerne le programme n° 17 « Extension du recours judiciaire ». J'ai expliqué dans

mon rapport que nous avons voulu renforcer les moyens des associations, allant d'ailleurs dans le sens d'un certain nombre de dispositions qui figurent dans la loi — nous songeons à la loi sur l'environnement — ou qui le seront demain lorsque sera achevée la discussion du projet de loi portant réforme de l'urbanisme.

Nous avons souhaité que, dans certaines conditions, des associations puissent déclencher l'action publique, c'est-à-dire qu'elles puissent se constituer partie civile devant des juridictions afin de faire respecter les objectifs auxquelles elles se consacrent.

Nous avons eu, à cet égard, dans la lettre rectificative, en bonne partie satisfaction. Toutefois, le texte est légèrement plus réservé et il mentionne simplement que « des associations pourront, dans certaines conditions, être admises à défendre en justice les intérêts collectifs qu'elles ont pour mission de protéger ». Bien que ce texte soit en deçà de celui que nous avons présenté, nous nous y rallions volontiers. Il correspond dans l'ensemble à ce que nous souhaitions.  
.....

**ANNEXE III**

**COMMISSIONS DE PRÉPARATION DU VII<sup>e</sup> PLAN**

## I. - COMPOSITION DE LA COMMISSION VIE SOCIALE

Arrêté du 24 octobre 1975

*Président*

Mme PUHL-DEMANGE (Marguerite)  
Directrice du « Républicain Lorrain ».

*Vice-Président*

M. THERY (Henri), Directeur général de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales.

*Membres*

M. ALLUNI (Dominique), Directeur de l'institut national de formation des animateurs de collectivités.

M. ARGER (Daniel), Sous-directeur de la population et des migrations au ministère du Travail.

M. BERNARD (Paul), Sous-préfet de Lorient.

Mme BOUILLOT (Simone), représentant la Confédération générale du travail (1).

M. BOISARD (Pierre), représentant la Confédération française des travailleurs chrétiens.

M. BRAJOT (Guy), Directeur du théâtre, des maisons de la culture et des lettres.

M. BRAND (Georges), Vice-Président de l'assemblée permanente des chambres de métiers.

M. DERO (Marc), Maire de Cazaubon (Gers).

Mme DOGUET (Marie-Louise), Sous-Directeur de la sécurité sociale au ministère du Travail.

M. GILLETTE (Alain), Conseiller technique de l'Office des personnes âgées de Dieppe.

M. GILLIER (Raymond), représentant la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

M. GONIN (Marcel), représentant la Confédération française démocratique du travail (1).

Docteur JOUSSAUME (André), représentant la Confédération générale des cadres.

M. KUGLER (Jean), représentant la Confédération générale du travail Force ouvrière.

M. LASTENNET (Jacques), Délégué général de l'union nationale des centres sportifs de plein air.

M. LAUR (André), Président des caisses centrales de mutualité sociale agricole.

M. LEJEUNE (Fernand), Secrétaire général de l'Union nationale des bureaux d'aide sociale.

M. MAESTRACCI (Pierre), Délégué général adjoint de la fédération nationale du bâtiment, représentant le conseil national du patronat français.

M. MALCOURANT (François), Secrétaire de la fédération de l'éducation nationale.

Mme MAROTTE (Noëlle), Vice-président de l'union nationale des associations familiales.

M. MINGASSON (Paul), Chargé de mission à la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement.

Mlle MULARD (Jacqueline), Président de l'association nationale des assistants sociaux.

M. PANDRAUD (Robert), Directeur général de la police nationale au ministère de l'Intérieur.

M. PASTY (Jean-Claude), Directeur des affaires sociales au ministère de l'Agriculture.

Mme PELLETIER (Monique), Déléguée générale de l'école des parents et des éducateurs.

M. PICOT (Raymond), Chef de service, adjoint au directeur du budget du ministère de l'Économie et des Finances.

M. PIOT (Jacques), Député de l'Yonne.

M. RAMOFF (André), Directeur de l'action sociale au ministère de la Santé.

Docteur SOULE (Michel), Médecin-chef de l'équipe infantile et de l'hygiène mentale du secteur du 14<sup>e</sup> arrondissement.

M. TOUREN (André), Conseiller du gouvernement pour les affaires judiciaires au ministère de la Justice.

M. VAILLANT (Raymond), Président du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.

M. VERGER (Robert), Directeur de la caisse nationale d'allocations familiales.

M. de VULPILLIERES (Jean-François), Directeur de la jeunesse et des activités socio-éducatives au secrétariat d'état à la Jeunesse et aux Sports.

*Rapporteurs*

M. ANDREANI (Edgard), Professeur de sciences économiques à Paris X.

M. BIANCO (Jean-Louis), Auditeur au Conseil d'État.

(1) A suspendu sa participation en février 1976.

## II.- COMPOSITION DE LA COMMISSION DE LA PRÉVISION

Arrêté du 9 Septembre 1975

### Président

M. TOUREN (André), Premier Avocat Général près de la Cour de Cassation. Conseiller du Gouvernement pour les Affaires Judiciaires.

### Membres

M. PIOT (Jacques), Député de l'Yonne. Président du Comité des Usagers de la Justice.

M. de MARCILLAC, Représentant le Commissariat Général au Plan.

M. MAYNIER (Henri), Avocat Général à la Cour de Cassation. Inspecteur Général des Services Judiciaires.

M. DEFONTAINE (Roland), Directeur des Services Judiciaires.

M. BAUDOIN (Jacques), Directeur des Affaires Civiles et du Sceau.

M. LE GUNEHÉC (Christian), Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces.

M. MEGRET (Jacques), Directeur de l'Administration Pénitentiaire.

Mme ROZES (Simone), Directeur de l'Éducation Surveillée.

M. ÉCOUTIN (Henry), Chef du Service de l'Administration Générale et de l'Équipement.

M. d'HARCOURT (François), Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux.

M. LAMANDA (Vincent), Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux.

M. PICCA (Georges), Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux.

M. ZAKINE (Yvan), Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux.

M. KUHNMUNCH (Olivier), Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux.

M. OLIVIER (Michel), Premier Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Paris.

M. ESTOUP (Pierre), Conseiller à la Cour d'Appel de Metz, Magistrat Délégué à l'Équipement.

M. BACOU (Bernard), Procureur de la République à Montbéliard.

M. LACASTAIGNERATTE, Secrétaire Greffier en Chef du Tribunal de Grande Instance de Pontoise.

M. MONTEILS (Paul), Directeur du Complexe Pénitentiaire de Fleury-Mérogis.

Mme PRÉTOT (Renée), Directeur des Services de l'Éducation Surveillée du Cher.

Article 3.- Est désigné comme Rapporteur Général de la Commission de la Prévision :

M. BERTHIAU (Paul), Avocat Général près la Cour d'Appel de Paris, Inspecteur Général Adjoint des Services Judiciaires.

Le Secrétariat de la Commission sera assuré par un magistrat du Service de l'Administration Générale et de l'Équipement.

Fait à Paris, le 9 septembre 1975

Jean LECANUET

IMP. ADMINISTRATIVE MELUN