

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 15 novembre 1960.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1961, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,

Rapporteur général,

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITONS SPECIALES**

ANNEXE N° 15

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Pierre GARET

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Fernand Auberge, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 866, 886 (annexe 16), 903 (tome I), in-8° 194.

Sénat : 38 (1960-1961).

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la Justice, pour l'année 1961, marque peu de différences avec le budget qui avait été voté pour l'année 1960.

Les dépenses ordinaires, c'est-à-dire notamment les moyens des services, ceux de l'Administration centrale, des Services judiciaires, de l'Administration pénitentiaire et des services de l'Education surveillée — soit les rémunérations et traitements, les dépenses de matériel et de fonctionnement ainsi que certains travaux d'entretien — passent de 333.814.907 NF, chiffre prévu au budget de 1960, à 359.065.666 NF, chiffre des dépenses réelles correspondant aux mesures acquises, et à 368.898.539 NF, chiffre prévu au budget de 1961.

Dans cette augmentation, une somme de 9.832.873 NF représente les mesures nouvelles prévues dans le projet de loi initial pour 1961. En réalité, elle n'est plus que de 9.808.393 NF, l'Assemblée Nationale ayant, avec l'accord du Gouvernement, supprimé l'augmentation prévue du traitement du Ministre.

Les dépenses en capital se montaient, dans le budget de 1960, en crédits de paiement, à 6.925.000 NF. Elles s'élèvent, dans le budget de 1961, à 12 millions de nouveaux francs, soit une augmentation de 5.075.000 NF. Les autorisations de programme passent, d'autre part, de 14 millions de nouveaux francs en 1960 à 15.700.000 NF en 1961, soit, là encore, une augmentation de 1.700.000 NF.

Votre Commission des Finances n'a évidemment pas voulu s'en tenir à une simple comparaison des chiffres. Elle a recherché d'abord si l'action du Ministère de la Justice correspondait aux missions bien précises qui sont les siennes. Et elle a examiné ensuite si, compte tenu de ces missions, de la façon dont elles sont remplies, le Ministère de la Justice avait présentement et aurait demain les moyens d'accomplir et de poursuivre sa tâche.

1° Administration centrale.

Peu de modifications sont prévues pour l'Administration centrale. Il n'est pas exact, comme le dit le projet de loi, que serait créé un poste de directeur de l'Administration pénitentiaire. La fonction existe déjà et on ne comprendrait pas qu'il y ait deux directeurs. Il s'agit, en fait, d'un poste de directeur de maison pénitentiaire.

Il est également prévu la création d'un poste de directrice d'une maison de repos. Cette question concerne l'institution sise à Turquant (Maine-et-Loire), où se trouvent notamment, durant toute l'année, une trentaine d'enfants retardés, placés en cycle scolaire, et qui suivent des cours depuis le cours élémentaire jusqu'au pré-bac. L'établissement est dirigé par un agent contractuel qui, sous le contrôle du Ministère de la Justice, a l'entière responsabilité de la gestion matérielle et financière de la maison de repos, des colonies de vacances et du groupe scolaire permanent rattaché à l'établissement. Il n'est pas discutable qu'il est souhaitable de créer ce poste de directrice d'une maison, qui ne peut demeurer sous la seule autorité d'une infirmière.

Votre Commission des Finances n'a donc pas d'objections à présenter pour les dépenses ordinaires demandées au titre de l'Administration centrale. Elle insiste toutefois pour que d'autres créations d'emplois ne soient plus réclamées dans les années à venir, l'Administration centrale ayant aujourd'hui à sa disposition, puisqu'elle n'en réclame pas davantage, l'organisation nécessaire et suffisante pour faire face aux tâches qui sont les siennes.

*
* *

2° Services judiciaires.

Le budget de 1960 avait enregistré — et le Sénat l'avait unanimement approuvé — la revalorisation nécessaire de la situation des magistrats. Mais, il y a un an, on en était encore à la mise en application pratique de la réforme judiciaire. Quelle est aujourd'hui la situation ?

A la veille de cette réforme judiciaire, l'effectif budgétaire des magistrats des cours et tribunaux était de 3.191. Après la réforme, ce même effectif est de 3.126. On peut alors se demander pourquoi, dans ces conditions, tous les postes ne sont pas pourvus, tandis que peuvent encore se trouver, dans certains endroits, des magistrats en surnombre ou magistrats « à la suite ». Ceci est notamment la conséquence de la règle de l'inamovibilité des magistrats.

Au 2 mars 1959, date de mise en application de la réforme judiciaire, il y avait 528 magistrats à la suite, qui n'étaient plus que 121 au 31 décembre 1959, et qui ne sont plus, aujourd'hui, que 97.

Parallèlement, il y avait, au 2 mars 1959, environ 600 postes non pourvus, chiffre qui a été réduit de moitié au 31 décembre 1959, pour n'être plus, aujourd'hui, que de 207. Encore faut-il noter que le Ministère de la Justice a actuellement, à titre provisoire, 120 magistrats détachés en Algérie.

Ainsi, le Ministère de la Justice poursuit-il, avec une certaine rapidité, un travail de mise en place qu'il n'était pas possible de réaliser instantanément. Il est bien certain que, dans un avenir assez rapproché, la situation sera définitivement mise au point, chaque poste étant régulièrement pourvu.

Mais il apparaît, après plus d'une année d'application de la réforme judiciaire, que certaines retouches doivent être apportées dans la répartition du personnel judiciaire. C'est la raison pour laquelle quelques créations exceptionnelles de postes sont envisagées dans le présent budget. Votre Commission des Finances les a acceptées, mais elle demande au Ministère de la Justice de revoir très exactement les effectifs des différentes juridictions : elle est en effet convaincue que, s'il faut parfois songer à des créations de postes, on peut aussi trouver certains postes qui ne se justifient pas. Elle demande donc que cette préoccupation ne soit pas oubliée pour le budget de 1962.

La question peut se poser de savoir comment le Ministère de la Justice entend assurer, dans l'immédiat, le recrutement des magistrats. On sait que, depuis la création du Centre national d'études judiciaires, qui, soit dit en passant, va s'installer à Bordeaux, ce recrutement n'est plus assuré comme il l'était précédemment. Or, d'une part, chaque année, 70 magistrats en moyenne sont atteints par la limite d'âge, et, d'autre part, le Centre national d'études judiciaires ne fournira régulièrement de nouveaux magistrats qu'à partir de 1964.

Mais, d'ici là, le Ministère de la Justice bénéficiera de certaines sorties exceptionnelles du Centre national d'études judiciaires, de la possibilité d'un recrutement sur titres et surtout de magistrats actuellement en Algérie, pour ceux qui n'y sont que provisoirement, ou de magistrats se trouvant encore dans les anciens pays de la Communauté.

De nouveau, votre Commission des Finances appelle l'attention du Ministre de la Justice sur la situation et sur le nombre des auxiliaires de justice. Il manque des greffiers et, lorsqu'un concours est ouvert, on ne prévoit toujours qu'un nombre de postes très inférieur aux vacances. Sans doute a-t-on envisagé d'autre part, des méthodes de travail toutes différentes, mais il n'est pas certain qu'il ait été tenu compte du souci manifesté par votre Commission, il y a un an, de ne plus voir de magistrats d'un certain grade se livrer à des besognes qui pourraient être assurées par un secrétariat bien fait.

Votre Commission des Finances a pris note qu'étaient maintenus, pour 1961, les crédits utilisés pour le paiement de primes de démission ou de subventions aux anciens greffiers en chef de tribunaux de 1^{re} instance, aux anciens greffiers de justice de paix, ou aux avoués, dont la situation s'est trouvée modifiée par suite de la réforme judiciaire. Les propositions du Gouvernement paraissent équitables sur ce point si le montant des allocations demeure sans changement.

Au titre des dépenses en capital, le Ministère de la Justice poursuit son programme certainement nécessaire d'installation de logements de fonction pour les chefs de cour. Il est précisé, dans le projet de loi, qu'un crédit de 1.200.000 NF d'autorisations de programme doit être utilisé à Agen, Pau, Bordeaux, Chambéry, Angers et Toulouse. Votre Commission des Finances a simplement noté, et elle l'approuve, que le crédit était supérieur à celui de 1960 (1.130.000 NF) et elle estime qu'il doit être mis à la disposition du Ministre de la Justice, lequel en fera le meilleur emploi, non pas seulement suivant les besoins qu'il connaît, mais aussi suivant les possibilités et les occasions qui lui seront offertes dans l'ensemble des sièges des cours d'appel.

Enfin, et bien que la question soit réglée par le budget des Affaires culturelles, votre Commission des Finances, à propos du budget de la justice, a de nouveau cru devoir évoquer l'état de nos palais de justice. Elle a noté que, sur le plan national, le crédit prévu

pour les aménagements et installations à réaliser dans les cours d'appel était en sensible augmentation. Mais il semble que le Gouvernement n'a jamais songé à aider les collectivités locales qui, sans avoir rien demandé, doivent faire face à des dépenses qui n'ont souvent pas d'autre origine que les conséquences de la réforme judiciaire.

*
* *

3° Administration pénitentiaire.

Votre Commission des Finances a estimé qu'il ne lui était pas sérieusement possible d'apprécier ce qui était demandé dans le projet de loi de finances au titre de l'Administration pénitentiaire, si elle n'était au préalable en possession du plan que celle-ci souhaitait réaliser. Les extraits ci-après du rapport qui a été remis, prouvent le sérieux de l'examen qui a été fait.

« Une étude des conditions de fonctionnement des prisons a démontré la nécessité de repenser le plan d'implantation des bâtiments pénitentiaires.

« Un grand nombre de maisons d'arrêt ne correspondent plus aux exigences des techniques pénitentiaires modernes. Trop souvent elles ne permettent pas une détention respectant les règles les plus élémentaires de l'hygiène morale et physique, et elles se révèlent coûteuses en personnel alors même que la sécurité n'y est qu'imparfaite.

« Depuis quinze ans, l'Administration pénitentiaire s'est efforcée d'améliorer les conditions de détention en transformant certains locaux et en aménageant de nouveaux services sanitaires, mais les possibilités de modernisation se trouvent limitées, car les bâtiments sont souvent d'anciens couvents ou d'anciennes casernes qui se révèlent pratiquement inadaptables.

« Par ailleurs, plusieurs maisons d'arrêt sont installées dans des villes où les tribunaux de grande instance ont été supprimés par la récente réforme judiciaire, ou sont peu occupées sur le plan de la répression pénale.

« La réalisation progressive d'un plan devrait aboutir, chaque fois que l'opération se révélera possible, à supprimer les établissements inutiles ou trop coûteux, et à les regrouper dans des villes

où leur implantation serait justifiée par l'importance des tribunaux, la modernisation et la généralisation des moyens de transport autorisant cette réforme.

« Les regroupements jugés indispensables se feraient alors, tantôt sur des bâtiments déjà existants et qui continueraient à être utilisés avec ou sans aménagements supplémentaires, tantôt sur des constructions nouvelles répondant aux exigences de la technique pénitentiaire, étant entendu que la distance entre établissements et tribunaux desservis ne dépasserait jamais 70 kilomètres.

« Enfin la plupart des maisons d'arrêt implantées dans le centre des agglomérations pourraient, en accord avec les municipalités intéressées, être utilisées d'une manière plus conforme aux exigences actuelles de la politique de construction. Leur déplacement hors du centre des villes permettrait, dans la plupart des cas, le démarrage d'opérations d'urbanisme d'un intérêt évident. Mais c'est surtout sur le plan financier que l'opération s'avérerait fructueuse, car elle permettrait, grâce à la cession des terrains ainsi désaffectés, de dégager des ressources financières susceptibles d'atteindre 5 milliards d'anciens francs environ. »

De l'étude qui a été faite par la Direction de l'Administration pénitentiaire, il résulte que, pour une organisation aussi rationnelle que possible de l'implantation des maisons d'arrêt, il faudrait la mise à sa disposition d'environ 80.000 NF de crédits, moyennant quoi elle pourrait disposer d'un ensemble d'établissements bien adaptés à leur destination et répondant au souci d'une saine gestion financière. En réalité, la dépense totale, pour des implantations nouvelles, s'élèverait à 130.000 NF, d'où il faudrait toutefois déduire la somme de 50.000 NF susvisée et correspondant aux ressources attendues de la « désurbanisation » des prisons.

Si l'on tient compte que ce programme pourrait être raisonnablement étalé sur une douzaine d'années, il en résulte qu'il faudrait prévoir l'attribution annuelle de crédits d'équipement d'environ 6.000 NF. C'est sensiblement ce qui est demandé dans le projet de loi soumis à l'appréciation du Sénat.

« En l'état — précise la Direction de l'Administration pénitentiaire — le plan de réorganisation projeté qui ne concerne que les maisons d'arrêt, à l'exclusion des maisons centrales, tend à la construction de quarante-deux établissements et à la suppression d'un nombre à peu près égal de maisons d'arrêt en vue de regroupements.

« Par ailleurs, il prévoit le maintien en service d'environ soixante maisons d'arrêt avec ou sans aménagements nouveaux. Cet ensemble correspondrait à la mise en service d'environ 6.000 cellules, soit 6.000 places. »

En dehors des résultats qu'il faut attendre de la réalisation du travail ainsi envisagé, il faut aussi noter les importantes économies en personnel qui pourraient être obtenues. Des études financières ont été faites sur ce dernier point. Elles ont démontré que les dépenses correspondant à la rémunération directe ou indirecte du personnel représentent la plus grande partie du prix de revient de la journée de détention. Or, l'un des résultats les plus spectaculaires du plan élaboré par l'Administration pénitentiaire serait la diminution du personnel nécessaire à la surveillance des établissements modernisés, où la sécurité serait assurée dans de meilleures conditions et d'une façon beaucoup plus économique.

« La situation du personnel — dit l'Administration pénitentiaire — ayant été examinée établissement par établissement, la conclusion a été tirée que, dans des conditions de détention redevenues normales, la reconstruction, le regroupement et la modernisation des prisons permettraient la suppression, par extinction des cadres, d'un millier de postes de surveillants et de gradés du personnel de surveillance, soit environ 10 millions de nouveaux francs d'économies annuelles. A ces économies viendraient encore s'ajouter celles réalisées sur les dépenses d'entretien, qui deviennent très lourdes pour les bâtiments anciens. »

Cependant, avant d'en arriver à ce résultat, qu'il faut atteindre, il est nécessaire de mettre à la disposition de l'Administration pénitentiaire le personnel dont elle a besoin pour faire face à une tâche certainement plus considérable qu'auparavant, ne serait-ce d'abord que parce que nous devons avoir le premier souci d'essayer d'aboutir au relèvement moral des condamnés.

La population pénale, d'autre part, était, au 1^{er} janvier 1956, de 18.167 détenus, et il y avait alors 5.423 agents. Au 1^{er} novembre 1960, il y avait 28.524 détenus, et le nombre des surveillants était demeuré à peu près le même, soit 5.787. Il faut aussi noter que dans cette population pénale figure un certain nombre d'éléments nord-africains dont la surveillance, ne serait-ce que dans leur propre intérêt, exige un personnel nombreux.

Votre Commission des Finances a donc entièrement approuvé les créations et transformations d'emplois demandées.

4° Direction de l'Education surveillée.

Cette Direction n'a pas 20 ans d'existence. Est-il nécessaire de rappeler qu'autrefois n'existait que la ressource de mettre les jeunes garçons en prison et de confier les jeunes filles à quelques établissements privés. Nous avons aujourd'hui — et nous pouvons en être fiers — une tout autre conception. A l'idée rétrograde de la maison de correction s'est substituée celle de la rééducation et du redressement. Les résultats déjà obtenus, alors que notre jeunesse est beaucoup plus nombreuse dans un monde peut-être plus pervers, ne peuvent que nous encourager à persévérer dans la voie où nous nous sommes engagés.

D'un rapport extrêmement complet de la Direction de l'Education surveillée, il résulte que le nombre de mineurs délinquants et en danger, ayant fait l'objet d'une décision judiciaire, s'est élevé, en 1958, à 43.029. Sur ce nombre, il faut noter 18.900 délinquants, 4.640 vagabonds et mineurs faisant l'objet d'une demande de correction paternelle, 19.489 mineurs en danger faisant l'objet d'une décision des tribunaux civils, dont les parents sont déchus de la puissance paternelle ou font l'objet d'une surveillance éducative.

Le même rapport met l'accent sur deux facteurs qui contribuent à l'aggravation des chiffres ci-dessus.

« D'une part, l'augmentation de la délinquance et de l'inadaptation chez les mineurs, liée à l'accroissement de la population juvénile. Il ressort toutefois du décompte statistique établi en 1959 par la Direction de l'Education surveillée et publiée dans son rapport annuel de 1960 que le nombre des mineurs délinquants et en danger relevant de l'Education surveillée a augmenté de 15,48 % entre les années 1957 et 1958, alors que le nombre des mineurs de 10 à 18 ans de la population normale n'a cru que de 5,89 %. Il semble donc que la courbe de variation de la délinquance et de l'inadaptation juvéniles augmente beaucoup plus vite que la courbe démographique correspondante.

« D'autre part, la mise en application de l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 modifiant les articles 375 à 382 du Code civil, qui permet au juge des enfants d'ordonner

des mesures d'assistance éducative à l'égard de tout mineur dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises (alors qu'auparavant il ne pouvait intervenir qu'à l'égard des délinquants, des vagabonds ou des mineurs faisant l'objet d'une demande de correction paternelle). »

La Direction de l'Education surveillée a également son plan qui a été communiqué à votre Commission des Finances.

Elle entend d'abord mettre à la disposition des juges des enfants, pour les plus jeunes mineurs, des centres de consultation en milieu ouvert, où l'enfant est laissé dans son milieu naturel de vie, mais où il vient, sur convocation, et d'où il est régulièrement suivi et surveillé. Lorsqu'il s'agit de jeunes mineurs qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent pas être laissés dans leur milieu naturel de vie, la Direction de l'Education surveillée voudrait pouvoir les placer dans ce qu'elle appelle des centres d'observation, qui sont en réalité des internats, où est assurée tout à la fois l'éducation intellectuelle et morale des enfants.

Au stade de la rééducation, c'est-à-dire pour les mineurs délinquants les plus âgés, la Direction de l'Education surveillée veut avoir à sa disposition, sur l'ensemble du territoire, des institutions d'éducation dites de type normal, où les enfants mènent une vie comparable à celle des internes de tous les établissements scolaires, où ils reçoivent non seulement un complément d'instruction générale souvent nécessaire, mais où ils apprennent également un métier, comme ils pourraient le faire dans un centre de formation professionnelle accélérée.

Pour d'autres mineurs délinquants en voie de redressement et à qui confiance paraît pouvoir être faite, est prévue l'existence de foyers de semi-liberté, où les jeunes gens demeurent en qualité d'internes, mais d'où, chaque jour, ils partent pour travailler à l'extérieur. C'est le retour vers une liberté totale qu'on veut leur redonner et qu'ils sont sur le point de mériter d'obtenir.

Mais, si ce plan de réalisations existe bien au Ministère de la Justice, il faut convenir que les établissements à la disposition des juges des enfants et de la Direction de l'Education surveillée sont, à l'heure actuelle, encore très peu nombreux et que, dans un certain nombre de régions de France,

il n'en existe aucun. Sans doute fait-on toujours appel à des institutions et à des initiatives privées. Il faut même rendre hommage à ce qui est fait dans ce domaine, avec un esprit de dévouement et de désintéressement admirable. Il est cependant évident que le souci de l'Etat doit être de pouvoir faire face à des obligations malheureusement sans cesse croissantes, sans se décharger sur d'autres d'un devoir qui est d'abord le sien propre.

Il est donc indispensable de prévoir, à ce sujet, des crédits importants et il n'est pas surprenant non plus qu'il faille, en ce domaine, un accroissement de personnel puisqu'il s'agit de créer toute une organisation qui précédemment n'existait pas. Les crédits demandés sont très modestes, compte tenu des énormes besoins qui apparaissent. Votre Commission des Finances a été unanime pour penser que le Ministère de la Justice devait être soutenu et encouragé dans l'effort par lui entrepris.



Ces considérations générales ont donc amené votre Commission des Finances à approuver totalement les propositions faites dans le projet de loi qui vous est soumis. Il est bien évident qu'elles ne permettront de franchir qu'une première étape, pour parvenir à une organisation qui, à l'heure actuelle, est encore certainement imparfaite. Mais nous avons l'assurance que le Ministère de la Justice, conscient de ses responsabilités et de ses devoirs, veut obtenir, dans le minimum de temps, ce qui lui est indispensable pour faire face, comme il est indiqué au début de ce rapport, aux missions bien précises qui sont les siennes.

Ce sont les raisons pour lesquelles votre Commission des Finances, unanime, a approuvé le projet de budget qui lui était soumis et demande au Sénat d'adopter une attitude conforme à celle qu'elle a prise.