

N° 43

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE OUVERTE LE 27 DECEMBRE 1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 janvier 1963.

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 1963 (2° partie. — Moyens des services et dispositions spéciales), ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

ANNEXE N° 19

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Pierre GARET

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2° législ.) : 22 et annexes, 25 (tome II, annexe 17) 107 et in-8° 9.

Sénat : 42 (1962-1963).

Mesdames, Messieurs,

Le budget voté de 1962 comportait, pour le Ministère de la Justice, 416.554.066 F de dépenses ordinaires, et, pour les dépenses en capital, 28.500.000 F d'autorisations de programme et 16.470.000 F de crédits de paiement.

Si l'on se reporte au projet de loi de finances, le budget proposé pour 1963 comporte un total de dépenses ordinaires de 447.779.388 F. Or la simple reconduction du budget de 1962 — qui n'appelle pas de commentaires, sauf sur un point particulier qui sera repris ci-après, la création de l'Inspection des Services judiciaires et la nomination de conseillers du Gouvernement — s'élève, en réalité, à 447.641.714 F. Par conséquent, les mesures nouvelles ne ressortent qu'à 137.674 F.

En revanche, les dépenses en capital sont en progression importante: 85.350.000 F d'autorisations de programme, soit environ trois fois plus qu'en 1962, et 31.440.000 F de crédits de paiement, soit environ deux fois plus qu'en 1962.

Dans le même temps, le Ministère de la Justice produit un plan cohérent de travaux à réaliser dans les années à venir pour ses services de l'Administration pénitentiaire et de l'Education surveillée. Ainsi ces dépenses en capital beaucoup plus importantes s'inscrivent-elles dans un cadre qui permet de les mieux comprendre et apprécier.

Sur le plan des emplois, le tableau publié en annexe, en application de l'article 65 de la loi de finances du 21 décembre 1961, révèle peu de modifications: 401 créations et 291 suppressions, soit une différence en plus de 110 emplois. Ces créations concernent surtout les services de l'Education surveillée.

Dans l'étude détaillée qui va suivre, nous examinerons séparément les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Pour les premières, nos observations porteront successivement sur les crédits demandés pour l'Administration générale, puis pour l'Organisation judiciaire, l'Administration pénitentiaire et les services de l'Education surveillée, enfin sur les subventions de fonctionnement et les dépenses diverses. Les dépenses en capital feront ensuite l'objet de trois examens distincts: pour les services de l'Education surveillée, l'Organisation judiciaire et l'Administration pénitentiaire.

DEPENSES ORDINAIRES

I. — Administration générale.

Au titre du personnel, rattaché à l'Administration centrale, votre Commission des Finances doit élever une très ferme protestation à propos de la création de l'Inspection des services judiciaires, et de postes de conseiller du Gouvernement. Si cette double mesure était nécessaire, elle ne devait pas être réalisée ainsi qu'il a été fait ou qu'il est aujourd'hui proposé.

Il convient en effet de rappeler que c'est le 19 avril 1962 que paraissait au *Journal officiel* le décret n° 62-485 du 14 avril 1962, relatif à l'organisation du Ministère de la Justice. Il y était notamment prévu la création d'une Inspection générale des services judiciaires, rattachées à la direction du personnel et de l'Administration générale. Dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 1962, au chapitre 31-02, a ensuite figuré un crédit supplémentaire de 5.000 F pour « Indemnité de représentation destinée au Directeur du Personnel et de l'Administration générale du Ministère de la Justice, Inspecteur général des services judiciaires ». Il avait été alors précisé que, pour tenir le rang imposé par sa double qualité, ce haut fonctionnaire allait être astreint à des obligations de représentation très lourdes, justifiant l'attribution d'une indemnité lui permettant d'y faire face. Aujourd'hui des crédits complémentaires sont demandés pour la mise en place de cette Inspection des services judiciaires.

Votre Commission des Finances tient à dire avec force son désaccord sur la méthode qui a été ainsi employée par le Ministère de la Justice pour la création de ce service nouveau. Il eut été normal que, lors du vote de la loi de finances pour 1962, ce problème fût évoqué et que les crédits nécessaires soient demandés préalablement à toute décision et à toute nomination. Si l'idée, et plus exactement l'opportunité de la retenir, est postérieure au vote de la loi de finances pour 1962, il fallait alors attendre la présente discussion du budget de 1963 pour passer à l'exécution après en avoir obtenu les moyens.

Sans doute le Ministère de la Justice répond-il aujourd'hui que les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, ont été respectées. Il est vrai que la création des emplois de l'Inspection des services judiciaires est compensée par la suppression d'emplois de magistrats. Mais il est évident que demain, parce que les besoins sont immédiats et urgents, des créations de poste de magistrats seront sollicitées. De telle sorte qu'il apparaît bien que le Ministère de la Justice n'a recherché qu'une méthode pour la création d'un nouveau service, en empêchant le Parlement d'en discuter le bien ou le mal-fondé.

Si elle se présente de manière très différente, la création de deux postes de Conseiller du Gouvernement doit aussi faire l'objet de critiques. Sans doute est-elle demandée dans le projet de loi de finances pour 1963. Mais chacun sait que des nominations sont déjà intervenues...

Sur le plan strictement financier, il est encore exact que c'est la suppression de cinq emplois de Magistrats qui a permis la création de ces deux emplois de Conseiller du Gouvernement, ce qui n'a entraîné pour 1962 aucun dépassement des crédits ouverts. Mais le Ministère de la Justice a-t-il trop de Magistrats ? Comment peut-il consentir aussi aisément à des suppressions d'emplois, dont il faudrait démontrer qu'ils étaient inutiles et pouvaient disparaître sans aucun inconvénient ?

La Commission des Finances a déjà protesté contre ces créations de postes, dont le Parlement doit toujours être saisi avant qu'elles ne soient réalisées, et dont le Gouvernement ne devrait tenir compte, quel que soit son désir, que lorsqu'il en a obtenu l'autorisation.

La protestation de la Commission des Finances ne peut toutefois aller au-delà du rappel de ce vœu, puisqu'il est exact que, sur le strict plan financier, il n'y a pas eu, en 1962, dépassement des crédits annuels préalablement ouverts.

*
* *

II. — Services judiciaires.

A. — DÉPENSES DE PERSONNEL

Observation préliminaire : Dans une note sur les mesures prises en 1962, ou envisagées pour 1963, pour accélérer le fonctionnement de la Justice, le Ministère déclare :

Assurer à la justice un rythme régulier, permettant d'obtenir la solution des affaires civiles ou pénales dans des délais normaux, est une des préoccupations constantes de la Chancellerie.

Mais la même note ajoute :

La nécessité d'assurer le fonctionnement des juridictions militaires en Algérie avait entraîné la mobilisation d'un nombre important de Magistrats métropolitains dont les emplois demeuraient vacants. De nombreuses juridictions ont été ainsi plus ou moins désorganisées. Cette crise a maintenant cessé. Bien mieux, le retour d'Outre-mer ou d'Algérie d'un certain nombre de Magistrats, va provoquer l'existence de surnombres. Les Magistrats placés dans cette position seront affectés dans les juridictions dont le rôle est le plus chargé, et contribueront ainsi à accélérer le règlement des procédures en cours.

Il n'était sans doute pas inutile, surtout après ce qui a été dit ci-dessus, de faire cette mise au point, et de noter cet engagement du Ministère de la Justice, dont il serait indispensable qu'il tienne compte dans les plus courts délais.

*
* *

Trois questions doivent notamment retenir l'attention sur le plan budgétaire, et à propos des dépenses de personnel des services judiciaires :

a) *Juridictions pour enfants.*

Il est demandé plusieurs créations de postes pour ces juridictions.

Certains tribunaux hors classe — précise le Ministère de la Justice — ont vu accroître dans des proportions importantes le nombre des affaires de mineurs qui leur sont annuellement déferées.

Et l'on cite comme exemples les juridictions de Lyon, de Corbeil, de Rennes, de Mulhouse et de Grenoble.

Il est prévu, dans le projet de loi de finances pour 1963, la création de nouveaux juges des enfants dans ces tribunaux.

En outre, des emplois de fonctionnaires, pour ces mêmes juridictions et dont la création est sollicitée, doivent être répartis, suivant les besoins, entre certains tribunaux qui bénéficieront de nouveaux postes de Magistrats pour 1963 (Grenoble, Lyon, Corbeil et Rennes), ou d'autres dont les Juges des enfants apparaissent insuffisamment secondés (Beauvais, le Mans et Toulouse).

Dans une note du Ministère de la Justice à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, il est dit sur le même sujet ce qui suit :

Sur un plan plus général, il convient de souligner que l'évolution démographique et économique actuelle, entraîne pour les juridictions françaises des besoins nouveaux incontestables, qui devraient se traduire, notamment pour certaines d'entre elles, par l'augmentation substantielle de leurs effectifs. Les perspectives de surnombre résultant du retour en Métropole de Magistrats et Fonctionnaires précédemment en activité Outre-Mer, ont conduit la Chancellerie à réduire au minimum pour l'année 1963 les demandes de création d'emplois... Mais il n'en demeure pas moins que ce problème devra être inéluctablement repris au cours de l'élaboration des prochains budgets, en vue de doter les Cours et Tribunaux des effectifs qui leur sont indispensables pour faire face à leurs obligations toujours croissantes.

Nous n'avons tenu à rappeler cette note, très exacte et réelle, que pour qu'on puisse la rapprocher encore de ce qui a été dit ci-dessus à propos de la création de l'Inspection des Services judiciaires et de postes de Conseiller du Gouvernement.

b) *Tribunal de Grande Instance de la Seine.*

Lors du précédent budget, il avait été procédé à certaines transformations d'emploi à ce Tribunal. Mais il avait été aussi précisé que cette première tranche de transformations ne constituait qu'une solution très partielle du problème de la remise en valeur des postes très lourds de Magistrats au Tribunal de Grande Instance de la Seine, et que l'effort devait être poursuivi au cours des exercices suivants.

C'est dans cette perspective qu'il est proposé, pour 1963, la transformation de quatre emplois de Juge d'instruction en quatre postes de Premier Juge d'instruction.

c) *Conseil d'Etat.*

Une observation essentielle doit être faite concernant « l'aménagement des effectifs du Conseil d'Etat pour tenir compte de l'avancement automatique des Maîtres des Requêtes ».

Il s'agit de pallier les inconvénients résultant des délais anormalement longs qui sont actuellement nécessaires pour accéder aux emplois de Conseiller d'Etat. La mesure réclamée, qui n'augmente pas l'effectif du Conseil, répond donc au souci de remédier à la dégradation de la carrière, que l'on a pu constater au cours des dernières années et qui va en s'aggravant.

Pour les Conseillers d'Etat « d'origine interne », aujourd'hui en fonctions, la durée moyenne des services, dans l'auditorat et la maîtrise, aura été de 22 ans, et c'est à 46 ou 47 ans que le seuil du grade supérieur aura été par eux franchi.

Mais, si les choses restent en l'état, il arrivera bien vite que le temps total d'auditorat et de maîtrise oscillera entre 27 et 30 ans, et que l'âge d'accession au grade de Conseiller se situera bientôt au-delà de 53 ans, puis de 55 ans, pour atteindre probablement et finalement 58 ans.

Ce ralentissement de carrière, affirme le Ministère de la Justice, ne proviendrait pas d'un nombre excessif de nominations directes dans les postes de Conseiller, celles-ci n'ayant jamais dépassé la proportion du tiers prévu par la réglementation en vigueur.

Si la mesure incluse dans le projet de budget est de nature à procurer aux Maîtres des Requêtes les plus anciens un déroulement de carrière se rapprochant de celui qu'ils pouvaient légitimement espérer lors de leur entrée dans le Corps, elle n'est nullement en opposition avec l'intérêt de l'Etat. Bien au contraire, elle doit permettre de sauvegarder le prestige et le crédit du Conseil d'Etat sur lequel pèse une double menace : à l'intérieur, menace d'une désaffection engendrée par l'arrêt du développement de carrière, et, à l'extérieur, menace d'un affaiblissement du niveau des candidats dès lors que les perspectives d'avenir présentent moins d'attrait.

B. — MATÉRIEL ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Trois observations peuvent encore être présentées à ce propos.

a) Il est prévu la continuation de l'effort d'amélioration des conditions et des méthodes de travail. Aucune contestation sérieuse ne peut être élevée à ce sujet, encore que l'utilité totale de la réforme ne pourra en être définitivement appréciée qu'à l'usage.

Mais votre Commission des Finances tient à attirer l'attention du Ministère de la Justice sur ce fait qu'il ne doit pas disposer avec facilité des charges qui pèsent sur les autres.

Il est malheureusement vrai que certaines réformes réalisées ont nécessité, ou nécessitent encore, d'indispensables travaux que supportent les collectivités locales. Celles-ci ont le devoir de ne pas s'y soustraire. Encore doit-on chercher à économiser l'importance de l'effort qui leur est réclamé. Il serait indispensable de ne pas l'oublier, maintenant ou dans l'avenir.

b) Des crédits spéciaux sont demandés pour la reconstitution des registres d'Etat civil des mairies de Paris.

C'est l'article 6 de la loi de finances du 13 novembre 1936 qui a mis à la charge de l'Etat « les frais de registre de l'Etat civil », abrogeant, en même temps, les dispositions de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 et celles beaucoup plus anciennes de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, qui était demeurée applicable à la Ville de Paris après l'intervention de la loi municipale susrappelée du 5 avril 1884.

D'après les indications données, le travail à réaliser est indispensable et urgent. S'adressant au Ministre des Finances, par lettre du 26 septembre 1962, M. le Préfet de la Seine exposait :

Le nombre des registres détériorés, qui s'élevait à 80 il y a seulement quatre ans, atteint maintenant 400. Pour la délivrance des actes contenus dans ces registres, les Mairies parisiennes se trouvent dans l'obligation d'envoyer leurs administrés au Greffe du Palais de Justice, ce qui provoque des déplacements et des retards générateurs de protestations légitimes du public. De plus la fréquence des demandes adressées au Greffe est susceptible d'entraîner également la détérioration de ses registres et la disparition de l'état civil de nombreux Parisiens, s'il n'est pas porté rapidement remède à cette situation.

Votre Commission des Finances n'a donc pas fait d'objection à la demande de crédits.

c) L'Administration du Ministère des Affaires culturelles a remis récemment à la disposition du Conseil d'Etat un étage de l'aile de Valois du Palais Royal, que ses Services occupaient jusqu'à la fin de 1961.

Cela était nécessaire en raison de l'importance prise par le Conseil d'Etat, et alors que ses locaux étaient cependant restés les mêmes depuis 1872. Il y a lieu de prévoir certains travaux indispensables et l'acquisition d'un mobilier nouveau, ce que permettra le premier crédit demandé au titre du projet de loi de finances pour 1963.

*
* *

C. — TRAVAUX D'ENTRETIEN

Il y a lieu de noter que cette cinquième partie du Titre III sur les dépenses ordinaires, ne comporte que deux chapitres : le premier relativement aux Services de l'Education surveillée, et le second à propos de l'Administration pénitentiaire.

Il doit être ici rappelé que les Palais de Justice, suivant qu'il s'agit de Cours d'Appel, de Tribunaux de Grande Instance ou de Tribunaux d'Instance, appartiennent à l'Etat, aux Départements ou aux communes.

Et, quand il s'agit de bâtiments appartenant à l'Etat, c'est le Ministère des Affaires culturelles qui s'en occupe, et non le Ministère de la Justice.

Il serait injuste à ce propos de ne pas souligner encore l'effort déjà ci-dessus mentionné des collectivités locales qui, le plus souvent, ont supporté seules les conséquences d'une réforme judiciaire qu'elles n'avaient pas demandée.

*
* *

III. — Administration pénitentiaire.

A. — DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits sont en diminution en raison de la possibilité de suppression d'un certain nombre d'emplois de surveillants auxiliaires, et malgré le renforcement nécessaire des personnels spécialisés, qui exercent leurs fonctions auprès des Comités de probation.

Il faut, à cet égard, noter que le nombre des décisions de sursis avec mise à l'épreuve, est en augmentation constante : 881 en 1959, 2.156 en 1960, 3.730 en 1961. Il est sans doute sage de penser qu'au 1^{er} janvier 1964 il y aura environ 12.000 probationnaires, auxquels il faut ajouter 2.500 libérés conditionnels placés sous le patronage des Comités.

Ajoutons enfin que l'attention de l'Administration pénitentiaire s'est portée tout particulièrement, et avec raison, sur les jeunes gens de moins de 21 ans, qui ne relèvent pas des Services de l'Education surveillée, et qui présentent pour la plupart de grandes possibilités de reclassement social.

Mais ce n'est que dans l'avenir, après la construction, parfois encore lointaine, de bâtiments pénitentiaires neufs, qu'il sera définitivement possible de se contenter d'un personnel relativement réduit, et dont l'importance ne devra pas toujours varier au gré des nécessités du moment.

B. — MATÉRIEL ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Ce poste n'appelle aucun commentaire particulier.

C. — TRAVAUX D'ENTRETIEN

Pour l'entretien des bâtiments pénitentiaires, la même somme est demandée qu'en 1962 : 7.729.370 francs.

Ainsi qu'il sera dit ci-après, à propos des dépenses en capital, nos bâtiments pénitentiaires sont le plus souvent dans un état lamentable. Il faut alors se poser la question de savoir si le crédit réclamé est suffisant. Dans le courant de l'année 1962, par suite sans doute d'incidents exceptionnels, des crédits supplémentaires ont dû être sollicités pour l'aménagement du Camp de Thol, et surtout pour d'indispensables et urgents travaux de sécurité à la prison de Fresnes.

Le Ministère de la Justice, questionné spécialement sur ce point, tout en reconnaissant que les crédits d'entretien sollicités « ne sont certes pas au niveau des besoins considérables résultant du mauvais état des prisons », estime que ces crédits lui permettront de manière suffisante de faire face aux besoins.

IV. — Services de l'Education surveillée.

A. — DÉPENSES DE PERSONNEL

Il a été ci-dessus mentionné que les créations d'emploi, réclamées par le Ministère de la Justice, concernaient surtout les Services de l'Education surveillée. La chose n'est pas surprenante puisqu'il s'agit d'une organisation relativement récente, en pleine expansion, aux besoins immenses, et dont le caractère indispensable n'est discuté par personne. Nous avons aujourd'hui l'exacte conception de nos devoirs. Il n'est plus question de « corriger » notre jeunesse, mais de la « redresser ». Il s'agit aussi parfois tout simplement de l'éduquer, lorsqu'il apparaît que cette éducation n'est pas susceptible d'être donnée dans le milieu familial naturel.

Mais il est bien évident que, longtemps encore, l'Etat sera heureux de compter, pour l'aider dans sa tâche, sur les organisations privées qui s'occupent aussi de notre jeunesse, et à l'activité de qui il faut rendre hommage. Les Services de l'Education surveillée, très bien organisés et menés, en sont bien conscients, qui ne ménagent pas leurs efforts pour aider aussi ces organisations privées.

B. — MATÉRIEL ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Tous les crédits sont normalement en augmentation.

C. — TRAVAUX D'ENTRETIEN

Les crédits passent de 1 million de francs à 1.120.000 francs, ce qui paraît à la fois nécessaire et suffisant. Mais l'effort en ce domaine doit se placer sur le plan des bâtiments à construire et il sera examiné ci-après au titre des dépenses en capital.

V. — Subventions de fonctionnement.

Votre Commission des Finances note avec intérêt que, au moment où le Centre National d'Etudes Judiciaires ne réclame aucune augmentation de sa subvention, malgré le nombre plus

important des effectifs des auditeurs de Justice, les dépenses supplémentaires peuvent être financées par un prélèvement sur son fonds de réserve. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que le Sénat, sur la proposition de sa Commission des Finances, avait limité l'importance de la subvention pour le C. N. E. J., en 1960, et qu'il en avait refusé l'augmentation en 1962.

Ceci étant noté et rappelé, il importe de souligner les excellents résultats obtenus par le Centre National d'Etudes Judiciaires, dans ses installations provisoires de Bordeaux. Communication a d'autre part été demandée du budget du Centre, qui ne peut faire l'objet d'aucune observation.

VI. — Dépenses diverses.

La septième et dernière partie du titre III du budget du Ministère de la Justice, comporte d'abord un chapitre relatif « aux aides et subventions diverses accordées aux auxiliaires de la justice et à leur personnel ». On notera que ce chapitre est en diminution très sensible, puisque le crédit tombe de 2.710.000 à 210.000 F. Mais ceci n'est pas extraordinaire, puisque ces crédits étaient prévus pour le paiement de primes de démission et de subventions de réinstallations, après la réforme de 1958, et à réclamer dans un délai maintenant expiré.

On notera d'autre part, au chapitre 37-92, qu'il n'y a plus qu'un article unique. et qu'il n'est plus question de la réforme des greffes. Est-ce à dire que la Chancellerie a renoncé à ce nouveau bouleversement de notre organisation actuelle ?

Dans une note fournie à propos du projet de loi de finances pour 1963, le Ministre de la Justice explique ce qui suit :

Ainsi que l'assurance en a été donnée aux intéressés, il est dans l'intention de la Chancellerie de consulter les membres de la profession et de recueillir leurs observations sur les modalités de cette réforme. Mais il est nécessaire, au préalable, de déterminer les dispositions essentielles d'un projet, puis de réaliser l'accord des départements ministériels intéressés sur les grandes lignes de la nouvelle organisation. et d'en évaluer les incidences financières. Les échanges de vues intervenus à ce sujet n'ont pas encore abouti, sur tous les points, à une position définitive. Par ailleurs, afin de compléter l'information de la Chancellerie sur la nature de l'étendue des problèmes que pose le fonctionnement des greffes, il a été procédé, sous la direction d'un haut magistrat, à une inspection de plusieurs d'entre eux. Aucun crédit n'est inscrit, au titre de cette réforme, dans le projet de budget de 1963 car, en l'état d'avancement des travaux, sa mise en vigueur n'est pas envisagée avant le vote du budget de l'année 1964.

Il est tout de même regrettable qu'une question de cette importance reste pendante et le Ministère de la Justice, s'il ne lui apparaît pas nécessaire de faire cette réforme, ou s'il estime n'en avoir pas les moyens, devrait y renoncer immédiatement.

Le même reproche peut être fait à propos de l'éventuelle fusion des professions d'avocat et avoué.

Dans une autre note, fournie à propos du projet de loi de finances pour 1963, la Chancellerie rappelle qu'elle a demandé à un magistrat du Tribunal de la Seine d'effectuer une étude préliminaire.

Le rapport — poursuit la note — déposé par ce magistrat dans le courant de l'année 1961, fit apparaître les difficultés de toutes sortes que soulevait une éventuelle réforme de la représentation judiciaire.

On ne comprend pas, dans ces conditions, que le problème reste latent et que le Ministère de la Justice ne se décide pas à le classer purement et simplement. Sans doute cette dernière observation ne présente-t-elle aucun intérêt sur le plan strictement financier : il n'était cependant pas illogique de la faire.

DEPENSES EN CAPITAL

I. — Services de l'Education surveillée.

Jusqu'à l'année dernière, cette Administration s'efforçait de faire face, avec succès d'ailleurs, aux tâches immenses qui lui incombaient. Mais, en présence d'une part de l'immensité de l'effort à accomplir sur le plan national, et d'autre part de l'insuffisance des crédits mis à sa disposition, les réalisations paraissaient peu nombreuses, et il n'était pas possible de dresser sérieusement un programme de travaux.

Il n'en est plus ainsi à l'heure actuelle. Les services du Plan ont reconnu la nécessité de prévoir ce qui devait être fait en faveur de l'Education surveillée. Il y a donc un programme de travaux. Il y a aussi, dès l'année 1963, des possibilités de réalisation beaucoup plus grandes, ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-après.

Les autorisations de programme, accordées en 1962 au titre des opérations nouvelles, portaient sur une somme de 20 millions de francs et les crédits de paiement correspondants étaient de 6 millions. Dans le budget de 1963, les autorisations de programme afférentes aux opérations nouvelles sont prévues pour 40.150.000 F, et les crédits de paiement correspondants pour 9 millions, en ce non compris les opérations en cours, portées pour 8 millions, qu'il ne faut pas confondre avec les crédits nouveaux alloués.

Que veut-on faire et que va-t-on faire ? C'est ce qui va être analysé ci-après.

A. — INTERNATS D'OBSERVATION

Le Centre d'internat est destiné à étudier les cas difficiles, qui nécessitent une observation se poursuivant en permanence pendant un certain temps.

Les mineurs à observer peuvent être répartis en trois catégories :

— mineurs ne présentant pas de problèmes particuliers de sécurité : c'est la majorité des cas. Ces mineurs relèvent d'un centre d'observation normal de type ouvert ;

— mineurs fugueurs, sans perversité particulière : ces mineurs relèvent d'un centre d'observation de type fermé ;

— mineurs socialement dangereux, ou constituant un risque de contamination sérieux pour leurs camarades : ces mineurs relèvent d'un centre de sécurité. Ils sont actuellement placés sous mandat de dépôt et détenus dans les quartiers spéciaux des maisons d'arrêt.

On trouvera, dans la liste qui suit, toutes les précisions sur les internats d'observation actuellement existants, ceux en cours d'organisation et ceux en projet.

1° Région parisienne.

BURES-SUR-YVETTE (garçons), en service (avant le 1^{er} janvier 1962).

SAVIGNY-SUR-ORGE (garçons), en service (avant le 1^{er} janvier 1962).

VILLIERS-LE-BEL (filles), études architecturales en cours.

RÉGION PARISIENNE (filles), projet.

2° Province.

LYON (garçons), en service (avant le 1^{er} janvier 1962).

MARSEILLE (garçons), en service (avant le 1^{er} janvier 1962).

FLERS-LEZ-LILLE (garçons), études architecturales en cours.

TOULOUSE (garçons), terrain acquis.

HAUTE-NORMANDIE, projet.

PAYS DE LA LOIRE, projet.

MIDI-PYRÉNÉES, projet.

Au surplus la carte ci-après fixera parfaitement ces centres d'observation, existants ou à venir, sur l'ensemble du territoire métropolitain.



B. — INTERNATS DE RÉÉDUCATION

La rééducation a pour but unique d'obtenir la réinsertion sociale réelle du mineur ; celle-ci s'obtient par une action immédiate dans le milieu où le mineur a vécu : c'est l'éducation en milieu ouvert.

Mais diverses raisons peuvent rendre la réinsertion sociale directe impossible. Il faut alors exercer sur les mineurs une action préalable en internat : poursuivre l'enseignement scolaire, lui enseigner un métier, traiter son instabilité, ses déficiences caractérielles... Le séjour à l'intérieur d'un internat ne peut cependant jamais constituer une solution définitive. Un tel séjour est vain s'il ne prépare pas la sortie, et si cette sortie ne reçoit pas l'attention indispensable.

Lorsqu'il est donc impossible de faire bénéficier un mineur d'un reclassement social direct ou semi-direct (foyers d'accueil ou d'hébergement), une admission en internat est indispensable.

Quels sont les internats de rééducation actuellement existants, ceux en cours d'organisation et ceux en projet ?

1° Région parisienne.

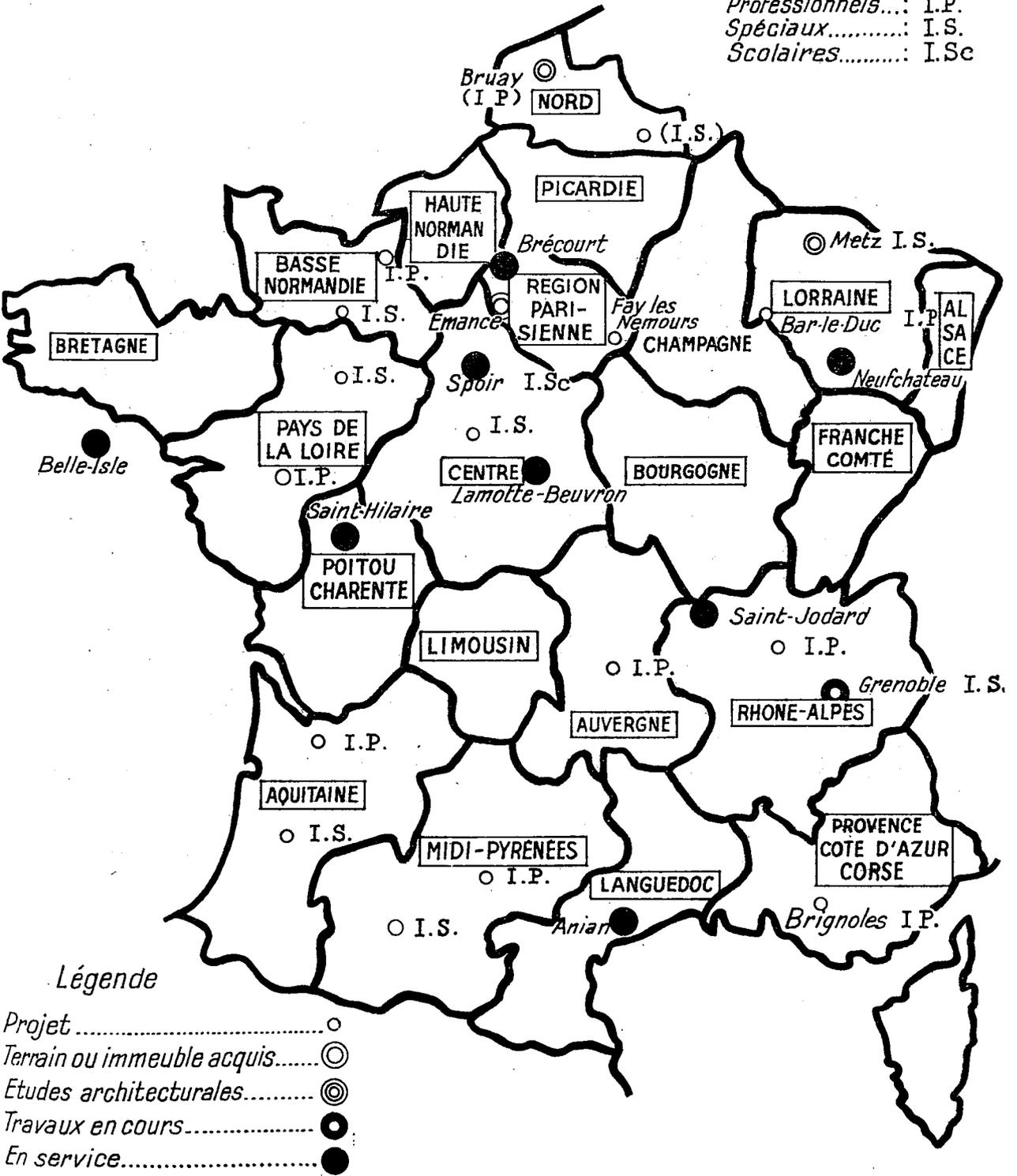
BRÉCOURT (filles), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
EMANCE (garçons), Internat professionnel, études architecturales terminées.
FAY-LÈS-NEMOURS (garçons), Internat professionnel, terrain acquis.

2° Province.

ANIANE (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
BELLE-ÎLE-EN-MER (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
LAMOTTE-BEUVRON (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
NEUFCHATEAU (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
SAINT-HILAIRE (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
SAINT-JODARD (garçons), Internat professionnel, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
SPOIR (garçons), Internat scolaire, en service (avant le 1^{er} janvier 1962).
BRUAY-EN-ARTOIS (garçons), Internat professionnel, terrain acquis.
CÔTE D'AZUR, Internat professionnel, terrain en cours d'acquisition.
AQUITAINE, Internat professionnel, projet.
AUVERGNE, Internat professionnel, projet.
BASSE OU HAUTE NORMANDIE, Internat professionnel, projet.
LORRAINE, Internat professionnel, projet.
MIDI-PYRÉNÉES, Internat professionnel, projet.
PAYS DE LA LOIRE, Internat professionnel, projet.
RHÔNE-ALPES, Internat professionnel, projet.
AQUITAINE, Internat spécial, projet.
BASSE NORMANDIE, Internat spécial, projet.
CENTRE, Internat spécial, projet.
GRENOBLE (filles), Internat spécial, travaux en cours.
LORRAINE (Metz), Internat spécial, études architecturales.
MIDI-PYRÉNÉES, Internat spécial, projet.
NORD, Internat spécial, projet.
PAYS DE LA LOIRE, Internat spécial, projet.

On trouvera également ci-après une carte de notre pays situant exactement les internats de rééducation actuellement existants et ceux dont la construction est décidée ou envisagée.

Professionnels...: I.P.
Spéciaux.....: I.S.
Scolaires.....: I.Sc



C. — CENTRES D'ACTION ÉDUCATIVE

Le Centre d'action éducative constitue l'équipement de base d'un tribunal pour enfants. Cet équipement comprend un service d'observation, de rééducation et de post-cure en milieu ouvert, et des moyens d'hébergement.

Il est en effet important de regrouper, en un ensemble cohérent et articulé, l'observation en milieu ouvert, la liberté surveillée et la post-cure. Seule cette articulation permet de suivre un cas du commencement à la fin, de l'arrestation à l'insertion sociale définitive du mineur. L'hébergement est assuré par la consultation pour les mineurs en observation et par deux foyers annexes, l'un pour les garçons d'une trentaine de places, l'autre pour les filles d'une vingtaine de places, que ces mineurs se trouvent en liberté surveillée ou en post-cure.

Cet équipement est donc réduit ; il se trouve à la disposition du juge des enfants et ne reçoit que des mineurs placés par ce magistrat.

C'est un équipement très rentable. Il donne au milieu ouvert sa pleine efficacité et parachève le travail des internats. Il soulage à ce titre les centres d'observation et les internats de rééducation.

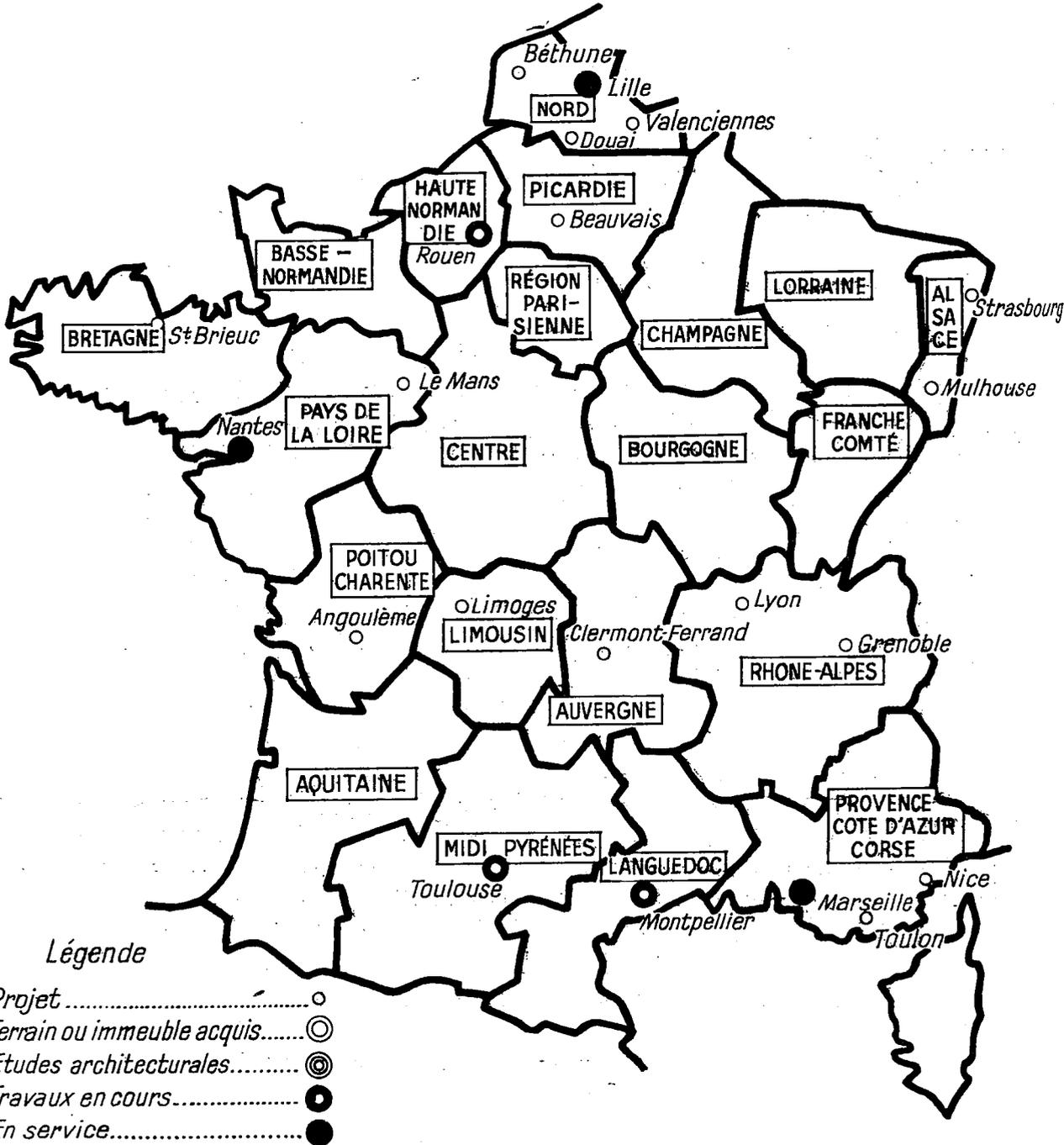
On trouvera dans les listes et tableaux ci-après, les uns relatifs à la région parisienne et les autres à la province, toutes les précisions sur les centres d'action éducative actuellement existants, ceux en cours d'organisation et ceux en projet.

2° Province.

LILLE en service.
 MARSEILLE en service.
 NANTES en service.
 MONTPELLIER travaux en cours.
 ROUEN travaux en cours.
 TOULOUSE travaux en cours.
 ANGOULÊME projet.

BEAUVAIS projet.
 BÉTHUNE projet.
 CLERMONT-FERRAND .. projet.
 DOUAI projet.
 GRENOBLE projet.
 LE MANS projet.
 LIMOGES projet.

LYON projet.
 MULHOUSE projet.
 NICE projet.
 SAINT-BRIEUC projet.
 STRASBOURG projet.
 TOULON projet.
 VALENCIENNES projet.



Jamais la question de la mise en place de ce qui est au minimum nécessaire pour une organisation utile, n'est apparue aussi claire. Il faut en féliciter le Ministère de la Justice et ses services de l'Education surveillée, à qui confiance peut être certainement faite.

II. — Services judiciaires.

Il a été auparavant rappelé la situation particulière des palais de justice, qui n'appartiennent à l'Etat que dans la mesure où ils abritent une Cour d'appel. On ne trouve donc, dans le projet de loi de finances, que peu de dépenses en capital au titre des services judiciaires.

A. — LOGEMENTS DE FONCTION

La politique d'attribution de logements de fonction aux Premiers Présidents et Procureurs généraux est poursuivie. Dans les précédentes lois de finances, le Ministère de la Justice précisait ce qu'il pensait pouvoir faire avec les crédits qui lui étaient attribués. En réalité ce Ministère, et on ne peut que l'approuver, agissait ensuite au mieux, suivant que paraissait opportune ou inopportune la réalisation de telle opération envisagée.

Le présent projet de loi de finances pour 1963 donne, ce qui est mieux, le programme des opérations restant à réaliser, programme qui se trouvera donc désormais amputé chaque année de ce qui aura pu être effectué durant l'année précédente.

B. — CENTRE NATIONAL D'ETUDES JUDICIAIRES

Sur l'initiative du Sénat, et dans un souci normal de décentralisation, le Centre National d'Etudes Judiciaires est maintenant à Bordeaux, où il ne bénéficie toutefois présentement que d'une installation provisoire. Il est prévu la destruction de l'actuelle prison vétuste, qui se trouve à côté du Palais de Justice, et c'est en cet endroit que sera construit l'immeuble qui abritera désormais le C. N. E. J. L'opération doit commencer dès l'année 1963 et un premier crédit est demandé, qui ne saurait être discuté.

C. — RECONSTRUCTION DE LA COUR D'APPEL DE CAEN

Il s'agit de la poursuite d'une opération, sans doute onéreuse, mais qu'il n'est point possible de ne pas continuer.

III. — Administration pénitentiaire.

L'Administration pénitentiaire se trouve actuellement dans une situation difficile parce qu'elle ne dispose pas de l'équipement nécessaire à la mise en œuvre des tâches qui lui incombent. La plupart des maisons centrales, centres pénitentiaires et maisons d'arrêt sont vétustes et ne présentent plus les garanties de sécurité suffisante. Les établissements les moins anciens sont eux-mêmes inadaptables à la détention de certaines catégories pénales et, quelle que soit leur affectation, aux exigences d'une politique pénitentiaire moderne.

Dangereuse pour l'ordre public, cette situation est choquante si l'on envisage la condition même des détenus, et particulièrement celle des jeunes qui constituent une partie importante de la population pénale et dont le nombre ira croissant, dans les prochaines années, en raison de la poussée démographique.

Il convient d'ajouter que le nombre de cellules de détention est nettement inférieur à l'effectif de la population pénale, alors pourtant que l'emprisonnement cellulaire est la règle.

C'est ainsi que la Direction de l'Administration pénitentiaire a été amenée à établir un projet de plan d'équipement immobilier et de rénovation.

L'extrait qui précède est le préambule d'un rapport qui nous a été communiqué par le Ministère de la Justice, et qu'il était indispensable de dresser.

Il avait toujours été précisé que des travaux nécessaires et urgents devaient être effectués dans les prisons, mais il semblait qu'on s'en tenait, jusqu'à ce jour, à une politique de réalisations modestes, suivant les crédits obtenus, et sans que soit auparavant défini le plan d'ensemble de ce qu'il convenait de faire sur le territoire national.

L'examen très résumé de ce plan d'ensemble, permet de donner les précisions ci-après.

A. — MAISONS CENTRALES OU CENTRES PÉNITENTIAIRES

Ces établissements sont au nombre de 27 en France : leur capacité théorique est de 7.460 places. Ils ont toujours appartenu à l'État. Presque tous sont installés dans des bâtiments très anciens, qui ne sont pas destinés à cet usage.

Depuis 1945 l'Administration pénitentiaire a entrepris de gros travaux à Caen, Loos, Saint-Martin-de-Ré, Rennes, Haguenau et Cœrmingen. Il reste à effectuer d'autres travaux à Ecrouves, Melun, Toul, Clairvaux, Casabianda, Mulhouse et Ensisheim. L'ensemble de ces maisons centrales représente une capacité totale d'environ 4.000 condamnés.

Par contre les maisons centrales de Fontevrault, Eysses, Nîmes, Poissy, Riom, Mauzac et Liancourt sont trop vétustes ou trop mal disposées. Il ne paraît pas possible de les moderniser et il faut envisager la reconstruction d'établissements neufs pour les remplacer.

D'autre part il ne saurait être tenu compte des sept petits établissements suivants créés également après 1945, à titre provisoire : Lure, Gannat, Bordeaux-Boudet, Clermont-Ferrand-Pélissier, Saint-Sulpice-du-Tarn, Beaune et Château-Thierry.

Pour remplacer ces quatorze derniers établissements, il faudra construire environ 3.500 cellules, et ceci est une première tâche qui s'impose à l'Administration pénitentiaire, indépendamment de ce qu'elle doit faire pour les maisons centrales ou centres pénitentiaires qu'elle conserve.

B. — MAISONS D'ARRÊT ET DE CORRECTION

Elles sont au nombre de 152 en France et comportent environ 20.000 places.

L'Administration pénitentiaire a non seulement le souci de remplacer — ce qui est indispensable — les établissements vétustes, mais elle entend poursuivre en même temps une œuvre de désurbanisation et de regroupement. La désurbanisation consiste à édifier les bâtiments pénitentiaires à l'extérieur des villes, sans toutefois les éloigner des tribunaux qu'ils desservent. Le regroupement de certains établissements pénitentiaires doit faciliter la réalisation de bâtiments mieux adaptés et permettre une meilleure utilisation d'un personnel moins nombreux.

L'inventaire des établissements qui doivent être désaffectés (pour une ou plusieurs des raisons susindiquées : locaux vétustes,

désurbanisation, regroupement), et de ceux qui sont susceptibles d'être maintenus en service, est établi ainsi qu'il suit par le Ministère de la Justice :

a) Maisons d'arrêt à désaffecter.

— *Direction régionale de Bordeaux* : Agen, Angoulême, Bordeaux, Châteauroux, Fontenay-le-Comte, la Rochelle (établissement fermé depuis 1950), Niort, Saintes, Guéret, Mont-de-Marsan et Limoges.

— *Direction régionale de Dijon* : Vesoul, Mâcon, Belfort, Chalon-sur-Saône, Montbéliard, Troyes et Lons-le-Saunier.

— *Direction régionale de Lille* : Arras, Beauvais, Compiègne, Boulogne, Cambrai, Dunkerque, Saint-Quentin, Saint-Omer, Laon, Valenciennes, Avesnes, Charleville et Châlons-sur-Marne.

— *Direction régionale de Lyon* : Bourg, Annecy, Clermont-Ferrand, Riom, Lyon-Saint-Paul, Lyon-Saint-Joseph, Lyon-Monteuç, Montluçon, Moulins, Saint-Etienne, Montbrison (dès à présent désaffectée), Roanne, Trévoux et Grenoble.

— *Direction régionale de Marseille* : Aix-en-Provence, Avignon, Digne, Gap, Draguignan, Grasse, Nîmes et Alès.

— *Direction régionale de Paris* : Chartres, Coulommiers, Dieppe, le Havre, Rambouillet, Montargis, maison d'arrêt de la Santé, maison d'arrêt de la Roquette, Versailles, Corbeil, Etampes, Fontainebleau, Melun et Provins.

— *Direction régionale de Rennes* : Brest, Cherbourg, Coutances, le Mans, Alençon, Nantes, Saint-Nazaire, Quimper, Vannes et Lorient.

— *Direction régionale de Strasbourg* : Metz-Cambout, Metz-Barres, Thionville, Briey, Colmar, Epinal, Remiremont, Nancy, Saverne, Strasbourg, Verdun (établissement déjà supprimé), Bar-le-Duc.

— *Direction régionale de Toulouse* : Albi, Rodez, Béziers, Brives, Foix, Cahors, Pau, Perpignan et Auch.

Le total des cellules qu'il faudrait reconstruire pour remplacer les maisons d'arrêt ci-dessus, après leur désaffectation, serait d'environ 10.000.

b) Maisons d'arrêt convenables ou modernisables.

ETABLISSEMENTS	CONTENANCE		DATE de construction.
	Totale.	Cellules.	
Ajaccio	80	10	1870
Amiens	280	156	1906
Angers	234	234	1840
Aurillac	51	6	—
Auxerre	104	94	1840
Bayonne	64	64	1891
Bastia	61	25	1515
Besançon	208	208	1885
Béthune	213	213	1894
Blois	90	90	1938
Bourges	120	120	1886
Caen	237	199	1905
Carcassonne	51	51	1907
Chambéry	62	62	1936
Chaumont	77	77	1887
Dijon	190	190	1840
Douai	326	326	1906
Evreux	120	80	1911
Fresnes	2.030	1.547	1898
Laval	54	54	1908
Lisieux	59	38	1910
Loos	430	410	1906
Marseille	1.100	1.100	1938
Montpellier	71	71	1830
Meaux	53	51	1907
Mende	68	58	1891
Montauban	61	61	1898
Mulhouse	120	120	1900
Nevers	78	78	1840 - 1952
Nice	220	220	1887
Orléans	110	89	1896
Périgueux	115	55	1840 - 1952
Poitiers	71	68	1903
Pontoise	85	70	1883
Privas	39	35	1840 - 1956
Le Puy.....	48	48	1899
Reims	70	70	1901
Rennes	154	154	1903
Rouen	522	374	1853
La Roche-sur-Yon.....	54	23	1910
Saint-Brieuc	121	47	1914
Saint-Malo	60	41	1931
Sarreguemines	91	72	1900
Soissons	40	35	1935
Tarbes	62	62	1889
Toulon	203	170	1928
Toulouse	288	156	1860
Tours	125	100	1879
Tulle	54	54	1960
Valence	92	92	1912

C. — Maisons d'arrêt et de correction à construire.

SIEGE	NOMBRE de places.	COUT	ANNEE possible du début des travaux.
Agen	50	1.500.000	1970
Aix-en-Provence	150	4.500.000	1968
Albi	60	1.800.000	1963
Angoulême	70	2.100.000	1970
Bar-le-Duc	50	1.500.000	1971
Beauvais	80	2.400.000	1970
Belfort	60	1.800.000	1969
Béziers	60	1.800.000	1971
Bonneville	60	1.800.000	1963
Bordeaux	360	10.800.000	1963
Boulogne	80	2.400.000	1969
Bourg	80	2.400.000	1970
Brest	70	2.100.000	1965
Chartres	70	2.100.000	1965
Cherbourg	80	2.400.000	1971
Colmar	120	3.600.000	1971
Draguignan	100	3.000.000	1969
Dunkerque	100	3.000.000	1963
Epinal	100	3.000.000	1963
Fleury-Mérogys	3.000	90.000.000	1963
Gap	60	1.800.000	1966
Grenoble	150	4.500.000	1968
Guéret	20	600.000	1969
Le Havre	150	4.500.000	1969
Le Mans	160	4.800.000	1967
Lyon	800	24.000.000	1963
Metz	350	10.000.000	1964
Mézières	60	1.800.000	1969
Mont-de-Marsan	30	900.000	1965
Montluçon	30	900.000	1971
Nancy	300	9.000.000	1967
Nantes	250	7.500.000	1965
Nice	150	4.500.000	1971
Nîmes	120	3.600.000	1963
Pau	80	2.400.000	1969
Perpignan	80	2.400.000	1969
Pontoise	250	7.500.000	1967
Quimper	70	2.100.000	1971
Reims	50	1.500.000	1971
Riom	160	4.800.000	1968
Roanne	40	1.200.000	1969
Rochefort	150	4.500.000	1968
Rodez	30	900.000	1966
Saint-Etienne	180	5.400.000	1963
Strasbourg	300	9.000.000	1965
Troyes	50	1.500.000	1969
Valenciennes	180	5.400.000	1962
Vannes	100	3.000.000	1971
Vesoul	50	1.500.000	1969

Il y a lieu de noter que dans le tableau ci-dessus figurent les maisons d'arrêt de Nice et de Reims, où il ne s'agit en réalité que de travaux d'agrandissement de l'établissement existant actuellement.

Ces maisons d'arrêt représenteront 9.200 places, après l'achèvement des travaux envisagés, qui, jointes aux 9.316 places existant dans les établissements convenables ou modernisables, correspondront à ce qu'il paraît raisonnablement nécessaire de posséder sur le plan national.

*
* *

La mise au point, indispensable et complète, qui résulte de l'examen ci-dessus, est à porter également à l'actif du Ministère de la Justice et de son Administration pénitentiaire, qu'il faut aussi féliciter pour le travail qu'elle a accompli.

L'année 1963 doit voir le commencement de la mise en exécution du plan ci-dessus, grâce à 39.500.000 F d'autorisations de programme (au lieu de 7 millions en 1962), et à 12 millions de francs de crédits de paiement (au lieu de 6,5 millions en 1962).

*
* *

Conclusion.

- Sous le bénéfice de ces observations, en souhaitant que le Sénat
- les fasse siennes et en demandant au Gouvernement d'en tenir compte, votre Commission des Finances vous propose d'adopter les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 1963 au titre du Ministère de la Justice.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 57.

Rattachement au budget du Ministère de la Justice, selon la procédure des fonds de concours, du produit des aliénations et des cessions d'établissements pénitentiaires désaffectés.

Texte. — Le produit des aliénations et des cessions des établissements pénitentiaires désaffectés pourra donner lieu à rattachement au budget de la justice selon la procédure des fonds de concours.

Les sommes ainsi rattachées seront affectées au financement des opérations immobilières rendues nécessaires par la reconstruction de maisons d'arrêt transférées ou regroupées en dehors des centres urbains.

La liste des opérations à réaliser sur le produit des fonds de concours sera arrêtée chaque année après avis d'une commission interministérielle dont la composition sera fixée par arrêté.

Commentaires. — Ainsi qu'il a été indiqué dans l'exposé général, le Gouvernement souhaite remplacer les établissements pénitentiaires et les maisons d'arrêt vétustes et implantés à l'intérieur des centres urbains par des établissements situés en dehors des villes.

Pour faciliter la construction de ces derniers, il propose de rattacher au budget de la Justice, selon la procédure des fonds de concours, le produit des cessions des établissements désaffectés et dont beaucoup peuvent intéresser les collectivités locales.

Votre Commission des Finances est favorable à cette procédure. Elle souhaite toutefois que, pratiquement, les collectivités locales puissent toujours bénéficier — ainsi que le prévoit d'ailleurs l'article R. 138 du Code du domaine de l'Etat — d'un droit prioritaire pour l'achat de ces bâtiments.