

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1966.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi de finances pour 1967**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

JUSTICE

Par M. Léon JOZEAU-MARIGNÉ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 2044 et annexes, 2050 (tomes I à III et annexe 23), 2091 et in-8° 567.

Sénat : 24 et 25 (tomes I, II et III, annexe 24) (1966-1967).

Mesdames, Messieurs,

Le budget du Ministère de la Justice représente pour 1967 un pourcentage de 0,94 % du budget général.

En 1966, il représentait 0,92 % seulement du même budget. Cette légère augmentation d'importance ne peut faire oublier à quel point la part faite aux services de la Justice, dans l'ensemble des dépenses de l'Etat, est dérisoire. Si l'on se réfère aux seize dernières années, on constate que, depuis 1955, cette part reste inférieure à 1 % alors que, de 1950 à 1954, elle a dépassé toujours ce pourcentage :

1950	1,13 %
1951	1,15 %
1952	1,16 %
1953	1,25 %
1954	1,38 %

Il est regrettable que, dans ce secteur qui, plus que tout autre, aurait besoin d'équipement et de modernisation, la limitation des crédits entrave constamment l'action des services de la Chancellerie.

Le total des crédits qui pourront être dépensés dans l'année 1967 est de 770 millions de francs.

La répartition des masses budgétaires se présente en effet comme suit :

— dépenses civiles ordinaires : 685,5 millions de francs, soit 89 % du budget (les dépenses de personnel représentant les deux tiers de cette somme : 446,9 millions de francs) ;

— dépenses en capital :

 autorisations de programme : 100 millions.

 crédits de paiement : 85 millions.

Par rapport au budget de 1966, les dépenses civiles ordinaires ou dépenses de fonctionnement ont augmenté de 13 % ; les crédits de paiement prévus pour les dépenses en capital augmentent de 33 %, mais les autorisations de programme n'accusent qu'une augmentation de 8 %.

Les mesures acquises correspondent aux modifications apportées aux crédits de la précédente année pour tenir compte de l'évolution effective des charges et de l'incidence en année pleine des mesures approuvées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement et n'appellent pas d'observations particulières.

Par contre, les mesures nouvelles qui traduisent l'orientation de la politique de la Chancellerie méritent un examen plus approfondi. On étudiera successivement les quatre secteurs entre lesquels se répartissent ces mesures :

- A. — Administration centrale et services extérieurs communs ;
- B. — Services judiciaires ;
- C. — Services pénitentiaires ;
- D. — Services de l'éducation surveillée.

A. — *Administration centrale et services extérieurs communs.*

Les principales mesures prévues sont les suivantes :

- quelques créations d'emplois justifiées par l'augmentation des tâches de l'administration centrale (10 emplois) ;
- le remplacement de certains magistrats par du personnel commun aux administrations centrales, afin que les magistrats libérés puissent être réaffectés dans les juridictions, d'où la transformation de 9 emplois de premier substitut en 9 emplois de sous-directeur ;
- la gestion, à compter du 1^{er} décembre 1967, de 4.000 agents supplémentaires, conséquence de la fonctionnarisation des greffes, entraîne la création de 12 emplois d'inspection et de 13 emplois de gestion ;
- des crédits sont également prévus pour la décentralisation à Nantes du casier judiciaire central (130.000 F) et pour l'installation provisoire de certains services de la Chancellerie dont le relogement sera assuré dans l'immeuble en construction sur le terrain de l'ancienne prison du Cherche-Midi.

(B. — *Services judiciaires.*

L'étude du fonctionnement des services judiciaires et des crédits concernant ces services amène à distinguer, outre quelques questions diverses, trois problèmes principaux que l'on traitera tout d'abord :

(a) *La magistrature.*

C'est peut-être le problème le plus préoccupant du Ministère de la Justice. La situation des magistrats est mauvaise sous trois angles :

- celui du recrutement ;
- celui de l'avancement ;
- celui des traitements.

LE RECRUTEMENT. — D'après les statistiques établies jusqu'en 1981, la moyenne des mises à la retraite sera de 140 par an.

Or, depuis 1959, le recrutement des jeunes magistrats par l'intermédiaire du Centre national d'études judiciaires est inférieur à 50 par an :

(En 1959 : 38.	(En 1963 : 32.
(En 1960 : 43.	(En 1964 : 37.
(En 1961 : 38.	(En 1965 : 50.
(En 1962 : 39.	

Pour remédier à cette situation, le budget de 1967 crée 10 postes nouveaux d'auditeurs au C. N. E. J., portant ainsi le nombre de postes offerts à 75. Mais on peut douter des résultats de cette mesure lorsqu'on voit la liste des candidats admissibles au concours de 1966 ; 58 candidats seulement sont déclarés admissibles pour 65 places mises au concours...

Parallèlement, la Chancellerie projette, à titre transitoire, d'accroître le recrutement parallèle sur titre par deux mesures :

1° Dérogation jusqu'à une date qui sera fixée par décret aux dispositions de l'article 29-1° du statut limitant à une vacance sur 10 les nominations directes à des fonctions du second grade (ce qui favoriserait en particulier l'intégration des greffiers dans la magistrature) ;

2° Suppression du système établissant une liste de catégories de fonctionnaires susceptibles d'accéder sur titres à la magistrature. La commission de classement pourrait se baser sur des critères généraux tels que l'âge, le niveau de recrutement, la durée des services dans un corps de catégorie A.

Votre Commission souhaiterait vivement avoir des précisions sur les conditions et les modalités d'application de ces mesures qui lui semblent pouvoir apporter un élément de solution non négligeable.

Mais la gravité de la situation est telle, le déficit de personnel qui s'accumule d'année en année risque de devenir si dramatique, que la Commission estime absolument indispensable de rechercher des solutions nouvelles, surtout à un moment où le travail judiciaire augmente dans des proportions considérables.

A ce sujet, votre Commission s'est encore une fois étonnée que les services de la Chancellerie, et particulièrement ceux qui s'occupent de la gestion du personnel, se soient systématiquement opposés à accepter les services d'anciens avocats ou d'anciens officiers ministériels : notaires, greffiers, avoués, qui, en raison de leur expérience, pourraient rendre de grands services en tant que juges d'instance.

Mais, en réalité, la crise du recrutement dans la magistrature a des causes plus profondes ; la profession de magistrat perd constamment de son prestige et votre Commission s'inquiète de ce qu'aucune mesure ne soit envisagée pour le relever.

D'autre part et surtout, les conditions d'avancement et de rémunération des magistrats sont déplorables et bien faites pour décourager les candidatures.

L'AVANCEMENT. — Les conditions d'avancement des magistrats se sont particulièrement détériorées.

Sur l'ensemble du personnel magistrat, 75 % se trouvent dans le deuxième grade, c'est-à-dire le grade inférieur, et 54 % d'entre eux dans le premier groupe de ce grade, c'est-à-dire le groupe de début. A l'intérieur de chaque grade, l'avancement d'échelon est lent au point qu'il faudrait à un magistrat 23 ans pour accéder du dernier échelon du premier groupe du deuxième grade ! Il est, en outre, très difficile de passer du deuxième grade au premier. Cette situation a été considérablement aggravée par les rapatriements d'Afrique du Nord qui ont provoqué des surnombres à des niveaux

hiérarchiques élevés au point que, selon toute vraisemblance, aucune nouvelle inscription ne pourra être faite cette année ni au tableau d'avancement ni à la liste d'aptitude.

Pour remédier à cet état de choses qui ne tardera pas à devenir intolérable, le Gouvernement doit, sans retard, envisager des solutions réalistes et immédiatement efficaces. La Commission espère qu'il lui en sera donné les éléments lors de la discussion du budget de la Justice devant le Sénat. En tout état de cause, aucune de ces mesures ne doit aboutir à éloigner davantage la justice du justiciable. Les tribunaux d'instance doivent continuer à remplir pleinement le rôle qui leur a été dévolu.

LA RÉMUNÉRATION. — M. Krieg, Rapporteur pour avis au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, a excellemment analysé la situation des magistrats de ce point de vue :

« Certes, en 1958, la magistrature a bénéficié de mesures exceptionnelles qui ont entraîné un reclassement appréciable. Mais depuis cette époque la situation s'est considérablement modifiée. Pour prendre un exemple, les administrateurs civils qui, avant 1958, n'atteignaient pas les échelles-lettres, y accèdent maintenant pour 33 % d'entre eux, alors que les magistrats n'y ont vocation que pour 25 % d'entre eux, chiffre inchangé depuis 1958.

« Quant aux échelons d'ancienneté, ils ont pour certains une durée de quatre ans, alors que la moyenne dans la fonction publique est généralement de deux ans. Il s'ensuit qu'au bout de quatre ans de fonctions, un magistrat de l'ordre administratif a déjà 35 points d'avance sur son collègue de l'ordre judiciaire, lequel n'atteindra l'indice terminal 950 qu'après vingt-trois ans de carrière, donc avec sept ans de retard sur le premier cité. »

Or, le budget de 1957 ne prévoit rien pour améliorer cette situation. Certes une augmentation des crédits de rémunération est prévue (1 million), mais ne constitue que le résultat de l'avancement hiérarchique consécutif au vieillissement des cadres.

b) *La réforme des greffes.*

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 réalise la fonctionnarisation des greffes des juridictions civiles et pénales. Elle a pour conséquences principales, d'une part, la création d'emplois dans la fonction publique et, d'autre part, l'indemnisation des

greffiers titulaires de charge, qui n'auront plus, à l'avenir, le droit de présenter leur successeur. Cette loi devait recevoir son application au plus tard au 1^{er} janvier 1967 : « Art. 9. — Un décret en Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la présente loi sans que cette date puisse être postérieure au 1^{er} janvier 1967. » Or, l'article 50 de la présente loi de finances repousse cette mise en application au 1^{er} décembre 1967, c'est-à-dire onze mois plus tard. Cette modification a été introduite pour deux raisons principales, tout d'abord, une raison d'équilibre budgétaire : en effet, le coût en année pleine de cette réforme est évalué à 52 millions pour les dépenses de personnel et à 5,6 millions pour les dépenses de fonctionnement. Quant à l'indemnisation des greffiers titulaires de charges, elle atteindra les sommes de 200 à 250 millions. Le renvoi de la date d'application au 1^{er} décembre permet de ne prévoir dans le budget de 1967 qu'un crédit total de 8,8 millions (dont une provision de 2,8 millions pour le rachat des charges). Ces crédits correspondent à la création au 1^{er} décembre de 4.290 emplois et à la transformation de 2.810 autres emplois, ces 7.100 emplois nouveaux réalisant la fonctionnarisation dans la proportion de 75 %.

A cette raison d'ordre financier s'ajoute une autre raison d'ordre circonstanciel : les décrets d'application de la loi ne sont pas encore parus.

Il n'empêche que ce report a suscité à l'Assemblée Nationale, de la part des deux Rapporteurs du budget de la Justice et de tous les autres orateurs, de sévères critiques.

Ce retard risque en effet de porter gravement préjudice aux greffiers qui attendaient cette réforme comme une planche de salut et tout particulièrement ceux qui se sont vu imposer le rachat de greffes supprimés par la réforme de 1958 et qui ont dû emprunter au Crédit hôtelier. La situation des veuves est encore plus dramatique. Certes une contrepartie leur est en quelque sorte offerte puisque, pour la première fois depuis 1958, le tarif pénal est relevé dans des proportions substantielles (30 %). Ce relèvement aurait pour conséquence, du moins pour les greffiers de tribunaux d'instance, de majorer de 30 % les produits de leur dernier exercice et, par contre-coup, la valeur vénale de leur office dans une proportion de 6 %.

Au cours d'un premier examen, l'Assemblée Nationale n'en a pas moins amendé largement l'article 50. Elle a fixé la

date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} septembre 1967, afin que l'application entre dans les faits dès le début de l'année judiciaire qui commence le 16 septembre.

D'autre part, elle a adopté une disposition qui maintient au 1^{er} janvier 1967 la date à laquelle seront appréciées les conditions d'âge exigées pour l'intégration dans les corps de fonctionnaires des services judiciaires (art. 4, alinéa 3).

Enfin, elle avait prévu que le décret fixant l'indemnité due au greffier titulaire de charge (art. 2, alinéa 7) devra être pris dans les trois mois suivant l'évaluation de cette indemnité par la commission prévue au même alinéa.

Votre Commission, qui avait examiné ces amendements, les avait approuvés. Mais cette rédaction de l'article 50 a été remise en cause. Au cours d'une seconde délibération demandée par le Gouvernement, suivie d'un vote bloqué, un nouveau texte présenté par lui a été adopté.

Le nouvel article 50 recule au 1^{er} décembre 1967 l'application de la réforme comme le faisait le texte initial du Gouvernement. Deux palliatifs sont prévus pour atténuer les conséquences dramatiques de ce report. Le premier consiste à verser des acomptes, sur l'indemnité qui leur est due, aux greffiers dont la situation est particulièrement difficile. Deux catégories d'intéressés pourront bénéficier de ces mesures : d'une part, les anciens greffiers qui ont démissionné avant l'entrée en vigueur de la loi et n'ont pas été remplacés ; d'autre part, les ayants droit des greffiers titulaires de charge décédés. Pour avoir droit au versement d'acomptes, ces deux catégories de personnes doivent justifier qu'elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire face à leurs besoins ou à leurs engagements. Le montant des acomptes versés sera déterminé par arrêté conjoint du Garde des Sceaux et du Ministre des Finances. Mais ces versements comportent pour l'Etat une contrepartie non négligeable : à compter du versement, 50 % du produit des droits de ces greffes reviendront au budget de l'Etat.

Le second palliatif est la reprise pure et simple d'une disposition introduite par l'Assemblée Nationale en première lecture, qui maintient au 1^{er} janvier 1967 la date à laquelle seront appréciées les conditions d'âge exigées pour l'intégration des greffiers comme fonctionnaires.

Votre Commission n'éprouve aucun enthousiasme pour la solution proposée, ni d'ailleurs pour les précédentes. Elle regrette profondément que le Gouvernement n'ait pas respecté les engagements qu'il avait pris lors du vote de la loi du 30 novembre 1965. Elle considère qu'aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée dans le cadre d'un report de la réforme. Dans l'impossibilité où elle se trouve de persuader le Gouvernement de revenir à la date du 1^{er} janvier 1967, elle accepte la rédaction finalement adoptée par l'Assemblée Nationale, mais elle estime que le système du versement d'acomptes n'est praticable que s'il respecte une certaine proportionnalité avec le versement correspondant à l'Etat du produit des droits des greffes. Si ce versement est de 50 % du produit, il est indispensable que le montant des acomptes sur le montant total de l'indemnité approche ce pourcentage. La Commission aimerait que des assurances formelles lui soient données à ce sujet.

c) L'organisation de la région parisienne.

D'une part, la modification des ressorts des cours d'appel, principalement celle de Paris qu'il convient d'harmoniser avec les circonscriptions administratives régionales, nécessite la création de cinq emplois de magistrat (crédit prévu : 533.302 F).

Le ressort de la Cour d'appel de Paris sera limité à cette région, conformément à la décision prise par le Gouvernement le 19 mars 1965.

Les quatre départements détachés du ressort de cette cour d'appel seront rattachés :

- l'Eure-et-Loir à la Cour d'appel d'Orléans ;
- l'Yonne à la Cour d'appel de Dijon ;
- l'Aube et la Marne à une nouvelle Cour d'appel de la région de Champagne qui comprendra également les départements de la Haute-Marne et des Ardennes respectivement détachés des cours d'appel de Dijon et Nancy. Cette nouvelle Cour d'appel siègera à Reims.

Par ailleurs, la réorganisation de la région parisienne s'effectuera en plusieurs années, mais le budget de 1967 prévoit d'ores et déjà un certain nombre de crédits pour sa réalisation : dans le

titre III un crédit de 1 million de francs correspond à la création de 25 emplois de magistrats ; dans le titre V une autorisation de programme de 16,7 millions est destinée à l'édification des palais de justice de Nanterre, Bobigny et Créteil qui abriteront les nouveaux tribunaux ; les crédits de paiement correspondants (qui s'échelonnent jusqu'en 1969) seront consacrés en 1967 à la seule construction du tribunal de Nanterre (crédits de paiement = 2,2 millions). Cependant, pour permettre un fonctionnement rapide des nouveaux services judiciaires, leur installation provisoire est prévue soit dans des locaux loués (Nanterre), soit dans des bâtiments provisoires (Bobigny et Créteil). Encore une fois, il ne s'agit là que des premières mesures d'une réorganisation assez longue. Elles sont destinées à décongestionner aussi rapidement que possible le tribunal de grande instance de la Seine. Il est à noter que c'est l'Etat lui-même qui prend directement en charge la totalité des dépenses d'installation de ces tribunaux, alors que ces tâches sont, en principe, à la charge des collectivités locales aidées éventuellement par des subventions de l'Etat.

Ce régime, qui s'applique à toutes les constructions administratives rendues nécessaires par la réorganisation de la région parisienne, a pour but d'accélérer au maximum la mise en place des nouveaux services.

d) *Quelques mesures diverses* méritent enfin d'être notées avant d'en terminer avec l'étude des services judiciaires.

Tout d'abord, au titre des dépenses de fonctionnement (titre III), un crédit de 15 millions de francs est prévu pour l'augmentation du tarif pénal, dont on a déjà parlé à propos de la réforme des greffes ; ce crédit correspond à une augmentation de 30 % de ce tarif.

Au titre des dépenses en capital, une autorisation de programme de 1,5 million de francs est prévue au titre V (investissements exécutés par l'Etat) pour la réalisation de cinq logements de fonctions qui seront destinés aux chefs des cours d'appel d'Amiens, de Rouen, d'Orléans et de Besançon, portant ainsi à 44 sur 62 prévus le nombre des logements de fonctions installés. Pour 1967, le montant des crédits de paiement prévus pour cette opération est de 1,3 million de francs.

Toujours au titre des dépenses en capital, une autorisation de programme de 3,6 millions de francs est affectée à l'exécution de travaux de modernisation dans l'Administration centrale, mais

aucun crédit de paiement correspondant n'est prévu pour 1967. De même, une autorisation de 3,7 millions est prévue pour l'installation de la Cour de sûreté de l'Etat à Versailles, dans un immeuble appartenant actuellement aux armées, sans qu'aucun crédit de paiement ne soit inscrit pour sa réalisation en 1967.

Au titre VI (Subventions en capital aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires), votre Commission a constaté et déploré que les crédits alloués soient toujours aussi faibles. Il est prévu une autorisation de programme de 2,7 millions seulement. Les crédits de paiement inscrits sont de 3 millions, dont 227.000 F seulement au titre des mesures nouvelles. Ces crédits ne couvrent que 20 % des travaux, ce qui est bien peu et ce qui explique que le plus souvent les bâtiments judiciaires n'aient plus de palais que le nom.

C. — Services pénitentiaires.

a) GÉNÉRALITÉS SUR LA SITUATION PÉNALE

La délinquance juvénile est un des problèmes les plus préoccupants de notre époque. Le pourcentage d'augmentation des mineurs délinquants, d'année en année, est variable mais il existe toujours et, ce qui est plus grave, c'est que le pourcentage des mineurs délinquants, par rapport à la population totale des mineurs de dix à dix-huit ans, est en constante augmentation.

La population pénale en général est elle aussi de plus en plus forte puisqu'une augmentation de 11 % est constatée entre le 1^{er} janvier 1965 et le 1^{er} janvier 1966 (30.915 hommes et 1.342 femmes) pour les condamnés de droit commun.

Fort heureusement, et l'on ne peut que se réjouir d'une telle constatation, le nombre des détenus à titre préventif est, pour la même période, en diminution de 6,4 %. Le Garde des Sceaux a signalé en outre à l'Assemblée Nationale que la durée de la détention préventive était également en diminution.

Ces résultats sont certes encourageants, mais des efforts doivent continuer à être faits dans cette voie afin que la détention préventive reprenne la place qui doit être la sienne dans notre système judiciaire, celle d'un régime exceptionnel.

b) LES CRÉDITS NOUVEAUX PRÉVUS POUR 1967

Les crédits nouveaux de fonctionnement sont destinés à la rémunération de personnels nouveaux :

- 50 emplois nouveaux pour le centre carcéral de Fleury-Mérogis ;
- 25 emplois d'éducateur pour réaliser l'extension du système du sursis avec mise à l'épreuve ou « probation » ;
- 2 emplois nouveaux pour l'exécution du programme de recherche du Centre national d'études et de recherches pénitentiaires de Strasbourg.

Quelques crédits de matériel sont, en outre, prévus, en particulier pour l'acquisition des moyens de transport nécessaires au fonctionnement de la prison de Fleury-Mérogis.

D'autre part, un crédit nouveau important (2,6 millions) est prévu pour la rémunération des personnels de surveillance, compte tenu de leur situation réelle. Ce relèvement substantiel des rémunérations est la traduction financière d'une réforme du statut du personnel pénitentiaire en cours d'élaboration, qui devrait améliorer le déroulement de la carrière de ces personnels et régler par là-même le problème du recrutement.

Ces importantes mesures sont accueillies avec faveur par la Commission qui, depuis plusieurs années, a attiré l'attention du Gouvernement sur leur nécessité.

Le programme prévu pour *les dépenses en capital* n'est pas aussi généreux. Les autorisations de programme sont à leur niveau le plus bas depuis quatre ans (71 millions en 1965, 42 millions en 1966, 31,3 millions pour 1967). Sur ces 31 millions, 10 millions sont prévus au titre de la réévaluation d'opérations en cours (dont surtout la construction de la prison de Fleury-Mérogis), 5 millions de francs sont prévus pour le lancement de la première tranche du centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis ; mais aucun crédit de paiement n'est prévu pour ces opérations.

M. le Garde des Sceaux a indiqué à l'Assemblée Nationale que la prison pour hommes de Fleury-Mérogis offrant environ 3.000 places sera achevée au cours de l'année 1967. Dans un deuxième temps doivent être construits le centre de jeunes détenus et une prison pour femmes.

Une autorisation de programme de 11,7 millions de francs et un crédit de paiement de 5,6 millions sont prévus pour la modernisation de divers établissements.

Ces derniers crédits sont-ils suffisants si l'on pense à l'état de sous-équipement et surtout de surpeuplement de la plupart des prisons ? M. le Garde des Sceaux n'a-t-il pas déclaré lui-même que le coefficient d'occupation de la prison de la Santé était de 214 %, celui de Corbeil de 191 % et que la situation de Fresnes est à peu près semblable !

La Commission a constaté que les crédits destinés aux travaux de modernisation des établissements pénitentiaires existants déjà faibles en 1966, étaient encore en nette diminution en 1967. Elle considère que la construction combien nécessaire du nouveau centre carcéral de Fleury-Mérogis ne doit pas faire oublier la situation difficile de l'ensemble des prisons de France. Elle demande d'une façon pressante au Gouvernement de prévoir pour leur entretien et leur rénovation des crédits beaucoup plus substantiels. Dans certains cas, une aide a été demandée aux collectivités locales pour la construction de locaux. Cette aide s'est traduite par la fourniture des terrains nécessaires. Ces efforts sont-ils condamnés à rester sans effet ? La politique de désurbanisation des prisons préconisée depuis longtemps déjà est-elle destinée à rester lettre morte dans la plupart de nos grandes villes ?

D. — *L'éducation surveillée.*

C'est l'ordonnance du 2 février 1945 qui a créé les services de l'éducation surveillée regroupés dans une direction spéciale. Celle-ci a pour tâche d'appliquer les décisions rendues par les juges spécialisés en matière de mineurs en dotant leurs juridictions de services auxiliaires permettant, d'une part, l'observation, c'est-à-dire l'étude de la personnalité, et d'autre part la rééducation des mineurs qui ont fait l'objet de décisions judiciaires, soit en matière pénale, soit en matière civile. L'éducation surveillée suit les mineurs de 13 à 18 ans en matière pénale et jusqu'à 21 ans en matière civile.

Depuis l'année 1958, le Ministère de la Justice a suivi en cette matière une politique d'expansion continue.

Cette politique était rendue nécessaire, d'une part, par l'extension de compétence donnée aux juges des enfants par l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur la protection judiciaire de l'enfance et, d'autre part, par l'accroissement constant de la délinquance juvénile.

Alors qu'en 1957 le nombre total des mineurs suivis par l'éducation surveillée était de 16.366, les chiffres atteints ces dernières années sont les suivants :

	MINEURS délinquants.	MINEURS en danger.	TOTAL
1961	30.829	28.797	59.626
1962	35.874	32.717	68.591
1963	38.472	36.680	75.152
1964	42.570	38.280	80.850

On comprend que l'équipement existant se soit trouvé rapidement insuffisant.

Or, l'éducation surveillée a une situation privilégiée par rapport aux établissements pénitentiaires et aux bâtiments judiciaires. En effet, elle est inscrite au plan d'équipement et de modernisation ; elle constitue de ce fait un secteur programmé rattaché à l'équipement sanitaire et social.

L'observation de la personnalité des mineurs et leur rééducation se fait soit en milieu ouvert — foyers — soit en milieu fermé — internats d'observation ou de rééducation. Le but recherché est donc la construction et la modernisation d'établissements d'observation et de rééducation.

Le IV^e Plan, couvrant les années 1962 à 1965 a permis d'amorcer la constitution d'un équipement supplémentaire par la création de places d'internat, de places en foyers et la recherche de formules nouvelles, notamment dans le domaine des internats spéciaux et des centres d'observation fermée. Le programme du V^e Plan porte sur une somme globale de 250 millions.

Votre Commission se félicite de l'importance de ce programme, mais elle tient à remarquer que les opérations prévues au IV^e Plan

semblent n'avoir été réalisées qu'à concurrence de 50 % ; elle le déplore et espère qu'il n'en sera pas de même pour le programme du V^e Plan.

Au titre des dépenses de fonctionnement, le *Titre III* du budget de 1967 comporte un crédit de 4 millions de francs consacrés à des dépenses de matériel, à la recherche scientifique et technique et surtout à la création de 200 postes supplémentaires, dont 110 emplois nouveaux d'éducateur.

On ne peut qu'approuver la politique d'accroissement intensif du personnel de l'éducation surveillée, qui s'était déjà manifestée pour l'année 1966 par la création de 150 postes. L'augmentation des places en internat et le développement du milieu ouvert ne peuvent avoir d'effet que s'ils s'appuient sur une politique cohérente de recrutement et de formation de personnel. Actuellement est assuré un recrutement de très bon niveau par les écoles d'éducateurs qui ont été créées et organisées en 1962 et 1965. A ce sujet, on peut se féliciter de la faveur que rencontre dans le public la profession d'éducateur. Il nous a été signalé que, lors du dernier concours d'entrée à l'école de Savigny-sur-Orge offrant 150 places, 2.000 candidats, tous bacheliers, s'étaient présentés. Mais là aussi un effort intensif de recrutement doit être poursuivi (l'objectif du V^e Plan est de porter le nombre des éducateurs, qui est actuellement de 1.250 environ, à 3.020).

L'étude du *Titre IV*, qui concerne les interventions publiques au titre des dépenses de fonctionnement, fait apparaître une réduction « jugée possible » des crédits de subventions à des associations relevant de l'éducation surveillée. Ces crédits sont déjà particulièrement faibles (280.000 F renouvelables). Le budget de 1967 les réduit de 76.000 F. La Commission déplore profondément cette réduction et voudrait en connaître les raisons. Les associations privées prennent souvent le relais de l'Etat dans ce domaine pour remédier à des carences géographiques des services, qui existeront encore pendant plusieurs années au moins, tant que l'éducation surveillée n'aura pas atteint son développement maximum. Il serait souhaitable qu'elles bénéficient d'une aide raisonnable pour leur fonctionnement et il apparaît d'autant plus anormal qu'au lieu d'être augmentée, cette aide soit notablement réduite.

Les crédits d'investissement octroyés à l'éducation surveillée par le budget de 1967 sont rassemblés dans le *titre V* au titre de l'équipement culturel et social. Une autorisation de programme de

40 millions est prévue dont 2 millions pour la réalisation d'acquisitions immobilières et 34 millions pour la réalisation de travaux (12 millions seront, en particulier, consacrés aux internats professionnels, 4 à la modernisation d'établissements existants et 3 à l'école d'Etat d'éducateurs).

Les crédits de paiement sont de 25 millions correspondant à la création de 520 places nouvelles tant en internat que dans les équipements dits légers, portant ainsi le nombre total des places à 3.730 (l'objectif du Plan est d'atteindre le total de 7.350 places).

Le budget prévoit également des crédits destinés à la recherche. En effet, des études et recherches sur les causes de la délinquance juvénile et sur les méthodes de rééducation appropriées au traitement de cette jeunesse, ont été poursuivies et des moyens nouveaux ont été apportés par le développement et l'équipement matériel du centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée situé à Vaucresson (pour 1967 un crédit de 226.400 F est prévu pour ce centre, correspondant à la création de 10 emplois nouveaux et à des crédits de matériel).

A ce propos, la politique de coopération de l'éducation surveillée avec toutes les administrations compétentes en matière d'enfance inadaptée mérite d'être soulignée. Elle a participé avec le Ministère de l'Education nationale et le Ministère des Affaires sociales à l'intergroupe de l'enfance inadaptée dans le cadre du Commissariat au Plan et elle collabore quotidiennement avec ces organismes dans la gestion du secteur privé.

Avant de terminer avec les mesures nouvelles du budget de 1967, un mot doit être dit du Conseil d'Etat, qui bénéficiera d'un crédit supplémentaire de 379.076 F consacré en partie à la modernisation de ses méthodes de travail et à des dépenses de matériel dues à l'accroissement de ses activités.

Au cours de la seconde délibération de la loi de finances, l'Assemblée Nationale a adopté un article 58 bis (nouveau) concernant les rentes viagères, dont votre Commission dont la compétence s'étend à ces matières, tient à donner au Sénat quelques explications sur cet article. La loi du 26 mars 1949 a pour objet de prévoir une révision automatique des rentes viagères fixes, afin que soit respecté l'équilibre qu'avaient entendu établir les deux parties et que la dépréciation monétaire détruit progressivement. Les rentes viagères

fixes sont donc affectées d'un pourcentage d'augmentation variable suivant la date de constitution de la rente, selon des paliers déterminés par la loi, et d'autant plus élevé que cette date est plus ancienne. Ces taux, déterminés par l'article premier, font périodiquement l'objet de modifications, en particulier d'adjonctions de tranches nouvelles affectées de taux. C'est maintenant une tradition que d'introduire dans la loi de finances ces modifications. C'est précisément l'objet de l'article 58 *bis* (nouveau) : d'une part, il modifie le taux affectant la tranche des rentes constituées entre le 1^{er} janvier 1952 et le 1^{er} janvier 1959 : ce taux est unifié à 25 %. D'autre part, un nouveau palier est prévu pour les rentes constituées entre le 1^{er} janvier 1959 et le 1^{er} janvier 1964 ; pour ces rentes, le pourcentage d'augmentation est de 10 %.

Votre Commission approuve les termes de l'article 58 *bis* (nouveau).

La Commission désire en outre attirer l'attention de la Chancellerie sur quatre points de procédure dont trois ont fait l'objet d'une réforme récente.

Trois importants décrets ont en effet paru récemment : le décret n° 65-872 du 13 octobre 1965 relatif à la mise en état des causes, qui crée un nouveau rouage judiciaire, le juge des mises en état qui apparaît comme le successeur de l'ancien juge chargé de suivre la procédure, chargé de suivre la phase d'instruction des procès civils et d'en supprimer les développements inutiles. Cette réforme est limitée aux cinq cours d'Aix, de Caen, de Lyon, de Montpellier et de Poitiers et ne concerne que 28 tribunaux. Elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 1966. C'est dire qu'il est encore trop tôt pour émettre sur elle un jugement, mais il y a lieu de signaler que l'application du décret se fait d'une façon différente dans chaque Cour, ce qui est tout de même un peu inquiétant pour l'avenir du décret.

Un autre important décret, celui du 26 novembre 1965 concernant les exploits et ajournements avait pour but de mettre fin aux difficultés auxquelles donne lieu la signification d'un exploit d'huissier à personne. Il apparaît en fait qu'en alourdissant considérablement la procédure, le décret risque de ne pas atteindre son but.

Le troisième décret, du 3 janvier 1966, est le plus critiqué. Il s'agit de la réforme de la procédure en matière de baux commerciaux. Cette réforme semble avoir soulevé contre elle la grande

majorité des praticiens. Il s'agit d'une procédure sur mémoire, qui aboutit dans presque tous les cas à la consultation de trois experts : l'un par le demandeur, le second par le défendeur, le troisième par le juge. D'où le recours de plus en plus fréquent des parties à l'arbitrage qui n'offre pas les mêmes garanties qu'une décision judiciaire.

Un problème devrait enfin être reconsidéré : celui de l'assistance judiciaire dont la conception est aujourd'hui largement dépassée. Pratiquement, ce bénéfice ne permet même pas à ceux qui apportent leur concours le remboursement de leurs débours. Des dispositions plus réalistes devraient être prises.

*
* *

Telles sont les observations que votre Commission croit devoir vous présenter au sujet des crédits du Ministère de la Justice soumis à votre approbation.