

N° 53

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 novembre 1961.

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 1962, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 18

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, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 19), 1477 et in-8° 331.

Sénat : 52 (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

Le budget du Ministère de la Justice est évidemment peu important quantitativement par rapport à l'ensemble du budget général. Depuis 1956 — le Garde des Sceaux semblait s'en vanter l'année dernière — il n'atteint pas 1 % de celui-ci. Il en représentait fort exactement 0,93 % en 1962, avant la discussion devant l'Assemblée Nationale, contre 0,97 % en 1961, 0,99 % en 1960, 0,79 % en 1958 (pourcentage le plus bas de ces dix dernières années), 1,38 % en 1954 (pourcentage le plus élevé dans le même laps de temps).

Faut-il en être satisfait ? Peut-être, si les dispositions de ce budget répondent aux impératifs qui s'imposent au Ministère de la Justice. Certainement pas si celui-ci demeure dans une situation mineure par rapport aux autres grands rouages de l'Etat.

Il est sans doute difficile de se faire une opinion exacte à cet égard. Il paraît cependant évident que les services qui dépendent du Ministère de la Justice, même si l'on tient compte d'améliorations récentes, demeurent d'apparence vétuste et n'adoptent que très lentement les méthodes de travail les plus modernes. Il ne serait donc probablement pas illogique que le budget du Ministère de la Justice prenne dans l'avenir une place un peu moins effacée dans le budget général, d'autant plus qu'actuellement, d'année en année, il doit être fait face à des tâches sans cesse plus importantes. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de le souligner ci-après.

*
* *

Première observation préliminaire. — Il faut noter, dans ce projet de loi de finances pour 1962, compte tenu de la majoration de crédits maintenant demandée par le Gouvernement pour les services pénitentiaires, une forte augmentation des dépenses courantes : 416.721.791 NF contre 368.874.059 NF, chiffre total voté pour 1961. Il en est ainsi dans tous les budgets, et votre Commission des Finances l'a constaté avec regret.

Mais, pour ce qui concerne le Ministère de la Justice, cette augmentation, justifiée ou non, a-t-elle eu pour résultat de réduire les crédits d'investissements ? La réponse à cette question doit être négative : dans les dépenses en capital, il est prévu 16 mil-

lions 470.000 NF de crédits de paiement pour 1962, au lieu de 12 millions de nouveaux francs pour 1961. Par conséquent, l'augmentation de ceux-ci est proportionnellement plus importante que l'augmentation des dépenses courantes. Si l'on tient compte, d'autre part, de la nécessité certaine de doter le Ministère de la Justice d'une organisation aussi complète et moderne que les autres ministères, et de lui permettre de faire face à toutes les tâches qui sont les siennes, le budget qui est présenté apparaît donc raisonnable, malgré cette augmentation sensible des dépenses courantes et comparativement à l'ensemble du budget général.

*
* *

Deuxième observation préliminaire. — Il nous est apparu plus simple et plus logique, après ces brèves considérations générales, de présenter les détails de ce budget, non pas en séparant les dépenses ordinaires des dépenses d'investissement, mais en examinant successivement les différentes activités du Ministère de la Justice. Nous verrons donc successivement dans ce rapport, qui ne peut cependant pas avoir la prétention de traiter de tout, d'aborder tous les problèmes, d'entrer dans tous les détails, d'abord ce qui est réclamé au titre de l'Administration centrale, puis, et dans l'ordre, ce qui est demandé par les services judiciaires, c'est-à-dire ce qui serait nécessaire pour l'exercice de la Justice proprement dite, par les services pénitentiaires et, enfin, par ceux de l'éducation surveillée. En fin de rapport, nous traiterons de deux questions spéciales, qui ont attiré l'attention de votre Commission des Finances : les crédits réclamés pour le fonctionnement du Centre national d'études judiciaires et ceux portés pour mémoire pour une réforme des greffes.

*
* *

I. — Administration centrale.

Lors de la discussion du budget de l'année 1961, votre Rapporteur avait dit à M. le Garde des Sceaux :

L'Administration centrale a maintenant l'organisation qui lui est nécessaire, et je pense bien que l'année prochaine, vous vous en tiendrez à l'effectif de personnel que vous avez présentement.

En fait, le Ministère de la Justice demande la création de douze emplois nouveaux, qui remplaceront douze attachés stagiaires, et la transformation de certains autres emplois.

Votre Commission des Finances, dans un premier examen des crédits réclamés pour les dépenses de personnel de l'Administration centrale du Ministère de la Justice, avait envisagé de demander que le chiffre total n'en soit pas modifié par rapport à l'année dernière. En réponse aux explications sollicitées, il a été précisé que les mesures envisagées étaient d'abord la conséquence de ce souci de modernisation déjà indiqué des conditions de travail, et aussi celle de la prise en charge d'un personnel qui dépendait autrefois d'un autre ministère : il est constant que le Ministère de la Justice est aujourd'hui chargé de tâches qui incombaient autrefois au Ministère de la France d'Outre-Mer.

Ces explications, qui pourront d'ailleurs être complétées par celles que M. le Garde des Sceaux voudra lui-même donner au Sénat, ont paru suffisantes à votre Commission des Finances, qui, par conséquent, a décidé de ne pas maintenir ses objections premières.

*
* *

II. — Services judiciaires.

Dans une note rédigée par le Ministère de la Justice à propos des demandes de création d'emplois, par lui présentées dans le budget de 1962, les renseignements intéressants ci-après sont donnés :

Les modifications apportées par la réforme judiciaire au nombre et à la structure des juridictions ont entraîné une redistribution des postes de magistrats et de fonctionnaires. La Chancellerie s'est efforcée de fixer l'effectif de chaque juridiction en fonction de son activité prévisible. Cependant, dès la première année d'application de la réforme, l'expérience a fait apparaître la nécessité de quelques corrections. Les retouches les plus urgentes ont été réalisées à l'occasion de l'élaboration des budgets des années 1960 et 1961.

Mais la réforme judiciaire étant entrée en vigueur au cours de l'année 1959, l'année 1960 est la première année civile entière qui donne une vue d'ensemble de l'activité de chaque juridiction dans la nouvelle organisation.

Aussi, pour satisfaire au vœu exprimé par la Direction du Budget elle-même, au cours des dernières discussions budgétaires, a-t-il été procédé, au début de l'année 1961, à une révision systématique des effectifs, en tenant compte notamment des enseignements fournis par les statistiques de l'année 1960.

Ce travail de revision des effectifs — qui, soit dit en passant, avait été aussi réclamé par votre Commission des Finances — a été réalisé en procédant essentiellement à la confrontation des statistiques de l'année écoulée, avec celles de l'année 1957, qui avaient été utilisées pour fixer les effectifs des différentes juridictions lors de l'élaboration de la réforme judiciaire. Cette confrontation donne les résultats très intéressants consignés dans les tableaux qui suivent.

COURS D'APPEL

Nombre des affaires nouvelles.

(Comparaison entre les statistiques 1957 et 1960.)

	CIVIL				PENAL			
	Statistiques		Différence.		Statistiques		Différence.	
	1957.	1960.	+	—	1957.	1960.	+	—
Agen	393	332	—	61	215	97	—	118
Aix-en-Provence	3.548	6.185	2.637	—	2.481	2.945	464	—
Amiens	573	961	388	—	889	841	—	48
Angers	542	812	270	—	418	424	6	—
Bastia	262	321	59	—	218	172	—	46
Besançon	494	652	158	—	395	423	28	—
Bordeaux	984	1.716	732	—	796	918	122	—
Bourges	329	490	161	—	376	373	—	3
Caen	634	794	160	—	621	496	—	125
Chambéry	327	433	106	—	316	296	—	20
Colmar	667	1.293	626	—	574	653	79	—
(Chambres détachées à Metz)	413	709	296	—	484	533	49	—
Dijon	507	831	324	—	530	593	63	—
Douai	1.067	1.844	777	—	1.635	1.572	—	63
Grenoble	729	892	163	—	542	631	89	—
Limoges	469	581	112	—	221	199	—	22
Lyon	1.214	1.843	629	—	725	1.059	334	—
Montpellier	1.051	1.595	544	—	492	582	90	—
Nancy	680	936	256	—	844	796	—	48
Nîmes	706	1.268	562	—	595	587	—	8
Orléans	674	804	130	—	634	532	—	102
Paris	10.224	13.621	3.397	—	13.442	11.601	—	1.841
Pau	728	1.025	297	—	420	494	74	—
Poitiers	705	958	253	—	606	609	3	—
Rennes	1.342	1.807	465	—	901	1.042	141	—
Riom	805	1.134	329	—	498	554	56	—
Rouen	863	1.270	407	—	740	681	—	59
Toulouse	750	1.225	475	—	435	447	12	—
Total général.....	31.680	46.332	14.713	61	31.043	30.150	1.610	2.503
			+ 14.652				— 893	
			(civil)				(pénal)	

TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Nombre des affaires nouvelles.

(Comparaison entre les statistiques 1957 et 1960.)

RESSORT de la Cour d'appel de :	CIVIL				PENAL			
	Statistiques		Différence.		Statistiques		Différence.	
	1957.	1960.	+	-	1957.	1960.	+	-
Agen	2.920	2.076		844	1.622	2.001	379	
Aix-en-Provence	13.786	12.803		983	15.848	18.158	2.310	
Amiens	4.748	4.097		651	7.889	8.574	685	
Angers	2.827	2.125		702	4.698	4.678		20
Bastia	620	616		4	821	1.251	430	
Besançon	3.055	2.526		529	3.385	5.315	1.930	
Bordeaux	5.897	5.262		635	7.671	9.541	1.870	
Bourges	2.385	1.652		733	3.958	3.696		262
Caen	3.738	2.939		799	6.616	7.421	805	
Chambéry	2.224	1.945		279	2.176	3.397	1.221	
Colmar	9.967	10.332	365		12.348	14.089	1.741	
Dijon	2.429	2.224		205	5.458	5.860	402	
Douai	8.333	7.665		668	19.960	21.149	1.189	
Grenoble	3.856	3.146		710	5.557	5.153		404
Limoges	2.546	2.179		367	1.757	2.161	404	
Lyon	6.007	5.438		569	9.045	9.534	489	
Montpellier	4.283	3.541		742	5.027	4.698		329
Nancy	4.534	3.725		809	9.603	8.745		858
Nîmes	4.082	4.286	204		4.442	5.631	1.189	
Orléans	3.110	2.248		862	4.897	5.578	681	
Paris	36.805	30.127		6.678	56.356	60.849	4.493	
Pau	2.903	2.874		29	2.905	3.943	1.038	
Poitiers	4.074	3.803		271	5.179	6.408	1.229	
Rennes	9.165	7.739		1.426	10.989	13.311	2.322	
Riom	3.872	3.208		664	5.018	5.605	587	
Rouen	4.482	3.839		643	7.126	9.171	2.045	
Toulouse	4.021	3.313		708	3.986	4.316	330	
Total général.....	156.669	135.728	569	21.510	224.337	250.233	27.769	1.873
			- 20.941				+ 25.896	

TRIBUNAUX D'INSTANCE

Evolution du nombre des jugements depuis la réforme.

(Comparaison entre le nombre des jugements 1957 et le nombre des jugements 1960.)

TOTAL pour les tribunaux d'instance des cours de :	CIVIL				POLICE			
	Jugements		Différence.		Jugements		Différence.	
	1957.	1960.	+	-	1957.	1960.	+	-
Agen	2.447	2.148		299	2.653	7.010	4.357	
Aix-en-Provence	12.460	13.986	1.526		42.159	75.621	33.462	
Amiens	4.506	3.862		644	10.859	22.490	11.631	
Angers	4.007	2.807		1.200	7.681	10.913	3.232	
Bastia	892	691		201	3.072	4.523	1.451	
Besançon	2.915	2.849		66	5.713	10.643	4.930	
Bordeaux	6.834	6.905	71		8.307	18.303	9.996	
Bourges	2.216	1.753		463	3.930	10.136	6.206	
Caen	4.131	3.344		787	10.616	16.301	5.685	
Chambéry	1.553	1.508		45	3.488	7.322	3.834	
Colmar	15.062	9.272		5.790	37.033	32.798		4.235
Dijon	2.568	1.941		627	5.704	12.994	7.290	
Douai	7.168	14.477	7.309		23.374	47.011	23.637	
Grenoble	3.519	3.279		240	7.729	10.381	2.652	
Limoges	1.706	1.625		81	2.149	5.094	2.945	
Lyon	7.837	6.941		896	17.126	36.079	18.953	
Montpellier	4.464	4.490	26		7.437	15.839	8.402	
Nancy	4.194	4.721	527		11.778	24.002	12.224	
Nîmes	3.303	3.247		56	7.032	13.063	6.031	
Orléans	3.449	3.434		15	6.841	15.032	8.191	
Paris	44.436	52.360	7.924		62.697	103.355	40.658	
Pau	2.048	2.933	885		3.263	9.019	5.756	
Poitiers	4.480	3.731		749	6.740	19.053	12.313	
Rennes	7.553	6.586		967	16.242	31.820	15.578	
Riom	3.418	3.161		257	6.798	11.373	4.575	
Rouen	4.557	5.641	1.084		16.893	21.842	4.949	
Toulouse	3.712	3.778	66		6.203	15.155	8.952	
Tribunal de police de Paris					120.000	137.851	17.851	
Total général.....	165.435	171.470	19.418	13.383	463.517	745.023	285.741	4.235
			+ 6.035				+ 281.506	
			(civil)				(police)	

Il ressort d'abord de ces tableaux que l'activité des Cours d'Appel s'est sensiblement accrue, mais dans une proportion qui ne dépasse guère celle qui avait été prévue au moment de la réforme, et dont il avait été tenu compte en 1958 pour fixer les effectifs.

Les Tribunaux de Grande Instance ont perdu une part de la compétence ancienne des Tribunaux de première instance, par suite de la dévolution de tous les appels à la Cour et de l'accroissement du taux de compétence des Tribunaux d'Instance. Les effectifs totaux de ces juridictions avaient donc été réduits à l'époque de la réforme. Cependant, au civil, la diminution du volume d'affaires a été moindre qu'il n'était prévu : 135.728 affaires nouvelles en 1960, contre 156.669 en 1957 ; on pensait que la différence atteindrait le chiffre de 30.000 affaires en moins. Au pénal, loin de diminuer également comme on le croyait, les affaires ont considérablement augmenté : de 224.337 en 1957, elles sont passées à 250.233 en 1960.

Les Tribunaux d'Instance ont succédé aux Justices de Paix, mais avec une compétence sensiblement accrue. Si, au civil, l'accroissement du volume d'affaires a été relativement modéré (171.470 affaires en 1960, contre 165.435 en 1957), au pénal, par contre, on constate une augmentation dépassant toutes les prévisions : le nombre des jugements de police est passé de 463.517 en 1957 à 745.023 en 1960.

C'est pour tenir compte de ces conclusions, qu'expliquent notamment l'accroissement de la population française et le nombre considérable d'accidents de la circulation qui encombrant les rôles de toutes les juridictions, que le Ministère de la Justice réclame quelques postes supplémentaires. Votre Commission des Finances, en présence des explications et justifications qui lui ont été données, a admis à une seule exception près les prétentions qui lui étaient soumises, bien qu'*a priori*, en ce domaine comme en tous les autres, elle ne soit point favorable à une augmentation du nombre des emplois.

L'exception susindiquée est relative à la création de deux postes de Conseiller à la Cour de Cassation « en surnombre provisoire par rapport à l'effectif organique ». L'Assemblée Nationale, à bon droit, n'a pas accepté que, par un article de la loi de finances, soit modifiée la composition de la Cour de Cassation.

Votre Commission des Finances, par ailleurs, n'est pas opposée aux modifications proposées pour la composition du Tribunal de Grande Instance de la Seine.

D'une part, création de trois postes de Présidents Adjoints, qui prendront la place de trois des Vice-Présidents actuels. En dehors de ses fonctions juridictionnelles, déjà fort lourdes, le Président de ce Tribunal doit assumer un certain nombre de tâches de nature plus administrative. Il est indispensable qu'il puisse se faire assister ou suppléer par des Magistrats régulièrement investis à cet effet, c'est-à-dire placés à un rang hiérarchique intermédiaire entre le Président et les Vice-Présidents.

D'autre part, élévation au 1^{er} groupe du 1^{er} grade de seize Juges et Substituts. L'Assemblée Nationale a trouvé ces modifications insuffisantes. Votre Commission des Finances, par contre, estime qu'il ne faudrait pas en revenir au système ancien qui faisait une situation plus avantageuse aux juges de la capitale, et elle n'accepterait la demande du Gouvernement, si elle était reprise devant le Sénat, que parce que la mesure n'affecte qu'un nombre très limité de postes.

Sans doute le Ministère de la Justice ne peut-il pas chiffrer de manière définitive et permanente l'importance du personnel dont il a besoin pour l'ensemble de ses services judiciaires : le nombre des affaires civiles ou pénales peut varier, en plus ou en moins, dans des conditions absolument imprévisibles. Mais le Ministère de la Justice doit veiller — et il lui est expressément demandé de le faire — à ne pas compliquer l'action de la justice. Certaines réformes faites en 1958 apparaissent aujourd'hui beaucoup plus coûteuses qu'il n'avait été prévu ; il n'appartient pas à votre Commission des Finances de discuter de ces réformes, mais il serait inexact de ne pas en reconnaître les incidences budgétaires.

*
* *

Bien entendu les dépenses de matériel et de fonctionnement des services sont aussi en sensible augmentation. Il n'en pouvait être autrement dès l'instant que le personnel était lui-même en augmentation, et alors que, comme il a déjà été précisé, le Ministère de la Justice se devait de moderniser ses méthodes de travail.

*
* *

Les bâtiments judiciaires, qui, pour les Tribunaux de Grande Instance et d'Instance, sont à la charge des départements et des

communes, dépendent, pour les Cours d'Appel, du budget du Ministère des Affaires culturelles. C'est une situation qui est certainement regrettable, parce que ces bâtiments judiciaires sont en fait plus ou moins négligés.

Il est simplement ici signalé, pour mémoire, qu'un crédit de 500.000 NF est prévu dans le budget du Ministère des Affaires culturelles. Il est donc évident que nos palais de justice, dans la mesure où ils sont à la charge de l'Etat, conserveront l'aspect lamentable, vieux et pauvre, sous lequel nous avons l'habitude de les voir.

*
* *

Depuis deux années, le Ministère de la Justice, à bon droit, poursuit une politique d'acquisitions immobilières pour doter de logements de fonction les chefs de Cour, c'est-à-dire les Premiers Présidents et Procureurs Généraux.

Dans le projet de loi de finances pour 1962, il est prévu deux séries d'opérations. Tantôt, il s'agit de l'acquisition d'une villa ou d'un appartement. C'est le cas pour Bourges, Lyon, Nancy et Grenoble. Les prix varient de 150.000 à 180.000 NF ; tantôt, et c'est le cas pour Bastia et Montpellier, l'acquisition envisagée concerne simplement un terrain d'implantation : la dépense prévue est de 30.000 à 40.000 NF. Dans ce dernier cas, les crédits correspondant à la construction figurent à l'article 2, soit respectivement 170.000 NF pour Bastia et 120.000 NF pour Montpellier.

A l'article 2 figurent aussi des travaux d'aménagement. C'est le cas pour Bourges, Lyon et Nancy, les dépenses variant de 10.000 à 40.000 NF.

La situation se présente dans des conditions un peu particulières à Caen. En accord avec le conseil général du Calvados, une étude est actuellement en cours pour la construction d'un nouveau palais de justice, remplaçant les bâtiments existants, devenus trop exigus et qui se trouvent dans un état de vétusté inquiétant. Comment, dans ces conditions, peut-on dès maintenant envisager l'aménagement de deux logements de fonction au dernier étage de l'immeuble du nouveau palais de justice ? Votre Commission des Finances s'est posé la question et n'accepte d'envisager le crédit important de 420.000 NF demandé que sous réserve des justifications qui seront données au Sénat.

Bien entendu, l'ensemble des crédits demandés pour ces logements de fonction doit être mis à la disposition du Ministère de la Justice, en lui laissant toute possibilité d'envisager en cours d'année d'autres réalisations si, pour une raison ou pour une autre, il jugeait opportun de remplacer une opération prévue et devenue impossible par une autre opération, qui par contre apparaîtrait réalisable.

*
* *

III. — Services pénitentiaires.

La population pénale est malheureusement en hausse. Relégués, condamnés à une peine de travaux forcés ou de prison, prévenus formaient un total de :

25.761 hommes, 1.034 femmes au 1^{er} janvier 1960 ;
27.308 hommes, 1.096 femmes au 1^{er} juillet 1960 ;
27.591 hommes, 1.086 femmes au 1^{er} janvier 1961 ;
28.578 hommes, 1.144 femmes au 1^{er} juillet 1961 ;
28.673 hommes, 1.129 femmes au 1^{er} septembre 1961.

Parmi cette population pénale, le nombre des Français musulmans, détenus ou prévenus, est toujours voisin de 10.000, mais leur gardiennage devient sans cesse plus difficile.

D'autre part, nos établissements pénitentiaires actuels, trop souvent vétustes, ne sont pas faits pour une population pénale aussi importante puisqu'en principe ils ne correspondent qu'à un total de 17.000 places environ. Ceci rend encore moins aisée la tâche du personnel.

Si le Ministère de la Justice a un programme de constructions d'immeubles dont la réalisation ne se fera qu'au cours des années à venir, il est bien évident que ce n'est que plus tard que les services pénitentiaires pourront bénéficier d'une organisation plus pratique et plus moderne, qui certainement permettra des économies de personnel, tout en facilitant grandement la tâche de celui, pourtant moins nombreux, qui demeurera.

Dans ces conditions, votre Commission des Finances a finalement décidé d'accepter les demandes qui étaient faites par le Ministère de la Justice, tant dans le projet de loi originairement déposé que dans le texte finalement voté par l'Assemblée Nationale, notamment la création de 500 emplois supplémentaires.

Elle a également noté et donné son accord pour la titularisation d'un certain nombre d'assistantes sociales et pour l'amélioration de certains postes de surveillants : augmentation du nombre de surveillants chefs de première catégorie, au détriment des surveillants chefs de deuxième catégorie, le total en demeurant le même ; augmentation également du nombre de surveillants chefs adjoints et des surveillants principaux au détriment des surveillants de grand effectif, le total, ici aussi, en demeurant le même.

Il y a lieu de noter que les prochaines ouvertures d'un camp d'internement à Thol et d'un quartier supplémentaire aux deux établissements de Toul et de Saint-Martin-de-Ré justifient également les modifications d'effectifs sollicitées par la direction de l'administration pénitentiaire, l'ensemble de ces réalisations devant notamment servir à des regroupements de Français musulmans : 800 places sont prévues à Thol, 400 dans le quartier supplémentaire de Toul et 400 dans celui de Saint-Martin-de-Ré.

*
* *

Où en est d'ailleurs la direction de l'administration pénitentiaire dans les réalisations immobilières dont elle a un absolu besoin ? Elle peut actuellement compter, sauf erreur, sur 152 établissements, certains importants, d'autres n'étant que des prisons départementales où ne se trouvent que des prévenus ou des condamnés à de courtes peines (moins d'un an). Sur ces 152 établissements, 55 peuvent être conservés et représentent 9.110 places, 23 sont à modifier et représentent 2.501 places, et 74 sont à supprimer pour diverses raisons : très mauvais état ne justifiant plus des dépenses de réparation, opérations de désurbanisation, etc.

Le budget de 1962, complété par les dispositions complémentaires proposées par le Gouvernement au cours des débats devant l'Assemblée Nationale, a prévu un crédit de 7.729.370 NF pour travaux d'entretien, en augmentation de 4.200.000 NF sur les crédits accordés pour l'année 1961.

D'autre part, il est aussi prévu, dans les dépenses en capital, 7 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme, contre 8.500.000 NF en 1961, et 6.500.000 NF de crédits de paiement,

contre 6.400.000 NF en 1961. Encore faut-il ajouter que ces crédits de paiement pour 1962 ne sont accordés qu'à concurrence de 2 millions de nouveaux francs pour opérations nouvelles.

En fait, que pourra-t-on faire ? Il sera possible, comme il est précédemment indiqué, de terminer l'aménagement du camp de Thol et des quartiers supplémentaires de Toul et de Saint-Martin-de-Ré. L'établissement pénitentiaire de Valenciennes (250 places), dont il avait été question dans le précédent budget, va être achevé. Des travaux seront effectués à Ecrouves (Meurthe-et-Moselle) et à Melun (Seine-et-Marne). Enfin, la totalité des crédits prévus pour la maison centrale de Muret (Haute-Garonne) étant maintenant à la disposition du Ministère de la Justice, les travaux vont pouvoir en être entrepris.

Une question a été posée par votre Commission des Finances au Ministère de la Justice pour ce qui est envisagé à la maison centrale de Loos : la construction de logements pour le personnel. En fait, il s'agit de permettre à un plus grand nombre de gardiens de demeurer dans l'enceinte de la maison centrale, ce qui est certainement préférable et assurera plus d'efficacité pour le gardiennage des détenus.

Enfin, il a déjà été dit que devait notamment disparaître à Paris la prison de la Santé. Le Ministère de la Justice est aujourd'hui propriétaire du terrain voulu pour la construction d'un établissement à Fleury-Mérogis (Seine-et-Oise), mais il n'est actuellement rien envisagé pour le commencement de la construction.

Votre Commission des Finances exprime le regret qu'une politique de rénovation de nos bâtiments pénitenciers ne soit pas poursuivie avec plus de volonté. La solution qui consiste à augmenter constamment le nombre des gardiens de prison n'est certainement pas la meilleure, et si votre Commission des Finances s'y est ralliée, comme il est dit ci-dessus, c'est uniquement parce qu'elle ne pouvait pas faire autrement.

*
* *

IV. — Education surveillée.

Le budget de l'éducation surveillée est, d'année en année, un budget en extension. Ceci n'est pas surprenant si l'on pense que cette administration nouvelle n'a été créée qu'au lendemain de la Libération. Malheureusement aussi, nous devons faire face à une nouvelle poussée de la délinquance et de l'inadaptation juvéniles, laquelle, liée à l'accroissement démographique, et la surpassant même, doit, selon les prévisions établies, porter le nombre des mineurs de justice à 100.000 par an.

Les crédits accordés au cours des exercices précédents ont, certes, consacré la nécessité reconnue de renforcer les moyens de la direction de l'éducation surveillée, mais ils ne pouvaient pas être et ils n'ont pas été, il faut le reconnaître, à la mesure des besoins. C'est ainsi qu'en 1961, et pour ne considérer que les deux postes principaux d'augmentation, le personnel et l'équipement, les créations d'emploi ont été limitées à 110 postes, et les crédits d'équipement à 6 millions de nouveaux francs. Il faut même ajouter que l'éducation surveillée n'était pas assurée de pouvoir mener avec continuité un effort sur plusieurs années, n'ayant jamais bénéficié d'une inscription au plan d'équipement, ni d'une loi de programme.

L'année 1962 offre heureusement des perspectives nouvelles. En effet, non seulement l'augmentation (15 %) des crédits de fonctionnement est plus importante que les années précédentes, mais encore, et spécialement, l'accroissement des crédits d'équipement, portés de 6 à 20 millions de nouveaux francs pour les crédits de programme, et de 4.500.000 à 9.070.000 NF pour les crédits de paiement, marquera le début de la réalisation d'un programme d'urgence de quatre ans, qui doit résulter de la mise en application du premier plan de l'éducation surveillée.

Par décision gouvernementale, l'éducation surveillée a été en effet admise dans le quatrième plan de modernisation et d'équipement de la Nation. Le premier plan de l'éducation surveillée sera inclus dans le plan d'équipement sanitaire et social, et jumelé avec le plan de l'enfance inadaptée, géré par le Ministère de la Santé publique et de la Population.

Il convient de souligner l'intérêt qui s'attache à cette articulation des deux plans consacrés à la protection de l'enfance inadaptée ou délinquante, et couvrant l'un le secteur public (éducation surveillée) et l'autre le secteur privé (enfance inadaptée).

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations générales, si l'on considère les opérations prévues en 1962, on constate qu'elles sont toutes d'un intérêt indiscutable et de première urgence. Les travaux préparatoires du plan ont permis de déterminer, d'une manière précise, les besoins à l'échelle de la Nation, et l'inventaire, auquel il a été procédé, a fait apparaître que, si certaines régions se trouvent actuellement pourvues de l'équipement indispensable, le plus grand nombre sont encore sous-équipées. Tel est le cas notamment de la région parisienne, dans laquelle se localisent cependant le cinquième des affaires de mineurs. D'autres régions, en raison de leur forte densité de population, de leur continuelle expansion économique et urbaine, n'ont pas un équipement permettant de faire face aux besoins.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la période d'entre-deux-guerres a été néfaste : aucun investissement n'a été réalisé ; bien plus, l'équipement existant a dû être pour une grande part supprimé, car il ne correspondait plus aux conditions actuellement exigées. Il en résulte des déficiences très graves : alors qu'il serait nécessaire de disposer de 50.000 places en internat de rééducation, il en existe seulement 13.100 (12.050 dans le secteur privé et 1.050 dans le secteur public). Sur le plan de l'observation et des mesures de postcure, les insuffisances sont du même ordre.

Les opérations prévues en 1962 ont pour but de pourvoir aux besoins les plus patents. Elles comprennent :

— la création d'organismes légers (neuf centres d'accueil et de consultation, dont trois dans la région parisienne ; sept foyers dont trois dans la région parisienne) ;

— la création de centres d'observation (aménagement d'un centre de 70 places dans la région parisienne, achat de trois terrains dont un dans la région parisienne) ;

— la création d'internats professionnels (aménagement d'une première tranche de 70 places d'une institution dans le Nord ; achat de terrains pour deux établissements dont l'un dans la région parisienne) ;

— la création d'établissements spéciaux pour mineurs difficiles (aménagement d'une première tranche de 70 places sur un terrain acheté en 1961 ; achats de terrains pour deux établissements) ;

— la modernisation et l'extension d'établissements existants (achèvement des travaux actuellement en cours à Saint-Maurice ; extension de Bures-sur-Yvette et Brécourt ; modernisation de Neufchâteau, Aniane et Savigny-sur-Orge) ;

— la création d'une nouvelle école de formation.

Les emplois nouveaux prévus au projet de loi de finances se rattachent essentiellement à l'équipement de ce plan et, dans une moindre mesure, au renforcement des services existants, notamment du milieu ouvert.

C'est, pour plus de la moitié, à l'augmentation des effectifs de personnel d'éducation, et surtout des éducateurs, que sera consacré le budget de 1962, les autres créations, visant les personnels administratif, technique et de service, étant ajustées à l'extension de l'équipement.

Votre Commission des Finances, consciente des nécessités certaines de la direction de l'éducation surveillée et du parfait emploi des crédits mis à sa disposition, n'a fait aucune objection pour entériner les propositions contenues dans le projet de budget qui lui a été soumis.

*
* *

V. — Subventions de fonctionnement.

Votre Commission des Finances a noté que, pour la subvention au budget annexe de l'Ordre de la Libération, il était réclamé une augmentation de 46.060 NF, cette subvention passant, pour « ajustement aux besoins réels », de 255.400 NF, chiffre figurant aux services votés, à 301.460 NF. Elle demande au Sénat d'accepter cette augmentation puisque sa justification résulte de la décision prise lors de l'examen de ce budget annexe.

*
* *

D'autre part, la subvention au Centre national d'études judiciaires passe de 1.976.202 NF, chiffre porté aux services votés, à 2.141.426 NF, soit une augmentation de 165.224 NF. Votre Commission des Finances a déjà pris position sur le fonctionnement du Centre national d'études judiciaires, dont la création et l'utilité ne sont pas discutées. Mais elle estime que cette organisation nouvelle ne doit entraîner que des dépenses raisonnables, et c'est en raison de cela qu'elle demande au Sénat de ne pas accorder l'augmentation de la subvention sollicitée, le maintien des crédits antérieurs pouvant permettre, par la compression de certaines dépenses, de faire face à l'accroissement des effectifs des auditeurs de justice.

Il n'est pas sans intérêt de noter d'ailleurs qu'à l'heure actuelle les candidats à la magistrature sont moins nombreux que précédemment : 255 en 1959, 205 en 1960 et 152 en 1961. Ceci est dû essentiellement à la disparition des candidatures féminines, puisque les candidatures masculines étaient au nombre de 139 en 1959, 117 en 1960 et 120 en 1961.

*
* *

VI. — Dépenses diverses.

La septième partie du projet de loi de finances pour 1962 comportait un chapitre 37-92 nouveau, où était porté, pour mémoire, un article 2 relatif à la réforme des greffes. Votre Commission des Finances ne peut envisager, même pour mémoire, l'inscription d'un article nouveau dans le budget que si le travail envisagé est justifié. A l'heure actuelle, il ne serait pas sérieux et il n'est pas possible de permettre au Ministère de la Justice de poursuivre l'étude de réformes, qui s'ajoutent les unes aux autres et sont génératrices de dépenses toujours plus lourdes, sans apporter la moindre amélioration à la marche de la justice.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et compte tenu de l'amendement qu'elle vous propose, votre Commission des Finances vous invite à voter le budget de la Justice pour 1962.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 21.

ETAT C

Justice.

Titre III. — Mesures nouvelles..... + 17.039.123 NF.

Amendement : Réduire ce crédit de 165.224 NF.