

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1965.

## 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 1966, 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. Marcel MARTIN*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2° législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexe 16), 1606 et in-8° 423.

Sénat : 30 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la Justice, sur le plan financier, ne pose pas d'énormes problèmes, compte tenu de sa relative modicité, dans l'ensemble du budget français. Il n'en reste pas moins qu'à travers les chiffres transparait une politique importante sur le plan social et moral, politique dont nous nous efforcerons de déceler et d'apprécier les grandes lignes.

Les crédits de fonctionnement sont passés de 554 millions de francs pour 1965 à 605 millions de francs pour 1966, soit une augmentation de 51 millions de francs. Les crédits d'équipement (crédits de paiement), en revanche, qui passent de 70 à 64 millions de francs, marquent une régression de 6 millions de francs. Au total, donc, les crédits sont en progression de 45 millions de francs.

Les autorisations de programme, au contraire, qui étaient de 118 millions de francs en 1965, ne seront plus que de 93 millions de francs en 1966, soit une diminution de 25 millions de francs.

**Crédits globaux.**

NATURE DES DEPENSES	1965	1966	DIFFERENCE
		(En francs.)	
<b>I. — Fonctionnement.</b>			
Administration centrale.....	12.686.347	16.800.641	+ 4.114.294
Services judiciaires.....	270.513.483	297.660.209	+ 27.146.726
Services pénitentiaires.....	181.110.292	194.840.464	+ 13.730.172
Services de l'éducation surveillée .....	77.230.771	82.545.575	+ 5.314.804
Conseil d'Etat.....	12.819.218	13.425.487	+ 606.269
<b>Total (I).....</b>	<b>554.360.111</b>	<b>605.272.376</b>	<b>+ 50.912.265</b>
<b>II. — Equipements.</b>			
<b>Services judiciaires :</b>			
— logements de fonctions.....	1.500.000	1.300.000	— 200.000
— juridictions .....	1.000.000	1.000.000	»
Services pénitentiaires.....	31.500.000	43.700.000	+ 12.200.000
Services de l'éducation surveillée .....	35.000.000	17.000.000	— 18.000.000
Subventions .....	1.200.000	1.000.000	— 200.000
<b>Total (II).....</b>	<b>70.200.000</b>	<b>64.000.000</b>	<b>— 6.200.000</b>
<b>Total général....</b>	<b>624.560.111</b>	<b>669.272.376</b>	<b>+ 44.712.265</b>
Autorisations de programme..	118.170.000	93.650.000	— 24.520.000

Un budget étant un examen de conscience, nous étudierons ce budget particulier sous l'angle des grands problèmes qui se posent au Ministère de la Justice et tenterons d'analyser les façons dont ils ont été résolus dans le document financier qui nous a été soumis, ou tout au moins, si ce budget de 1966 manifeste une amorce de solution.

Ces grands problèmes, quels sont-ils ? Ils touchent, à notre avis, les domaines suivants :

- Régime de la magistrature ;
- Moyens de fonctionnement des juridictions ;
- Administration pénitentiaire ;
- Education surveillée.

## I. — REGIME DE LA MAGISTRATURE

Une des plus grandes difficultés que doit résoudre le Département de la Justice a trait au recrutement des magistrats. D'autres voix plus autorisées que la nôtre se sont déjà fait entendre en haut lieu afin d'attirer l'attention sur une certaine désaffection pour la carrière de la magistrature, cette carrière qui constitue l'armature humaine du plus humain des services publics, celui de la justice.

Quelles sont d'abord les causes de cette désaffection ?

1° *On invoque tout d'abord des raisons tirées de la faiblesse des rémunérations.*

Mais, sur ce point, il faut reconnaître qu'intégrée dans la fonction publique, la magistrature suit le sort financier de celle-ci et que, par rapport aux autres serviteurs de l'Etat, les serviteurs de la justice sont situés sur le même plan.

Certes, sur le plan psychologique, cette carrière juridique souffre-t-elle de la comparaison qui, sur le plan social, l'oppose à d'autres carrières de même discipline. Il en est ainsi surtout vis-à-vis des auxiliaires de la justice dont la profession libérale permet, à ceux qui réussissent, des revenus sans commune mesure avec les rémunérations de la fonction publique. Mais une telle comparaison peut être faite dans tous les secteurs de la vie publique. Tout ce qu'on peut dire c'est qu'elle est relativement plus facile à faire dans le cadre des professions judiciaires par suite de l'identité de milieu professionnel et social.

A cette situation, aucun budget ne peut remédier sauf à modifier totalement la politique menée en matière de fonction publique ou encore à opérer une rupture entre la carrière des magistrats et celles des fonctionnaires dépendant des autres services publics, toutes solutions qui ne sont pas envisagées quant à présent.

2° *Plus réelles sont les difficultés qui proviennent du déroulement trop lent de la carrière.*

Les statistiques actuelles démontrent en effet qu'il y a sur-nombre dans les grades supérieurs entraînant blocage de l'avancement au sommet, lequel blocage, limitant les horizons de carrière,

tarit par lui-même le recrutement à la base si bien que, paradoxalement, au surnombre dans les postes élevés de la hiérarchie judiciaire correspondent des vides dans les emplois de début.

Cette situation est marquée par le fait que la liste annuelle d'aptitude pour le passage du premier au deuxième grade comporte environ 400 noms alors que les promotions effectives sont de l'ordre de soixante-dix à quatre-vingts personnes.

3° *En troisième lieu, la carrière judiciaire est une carrière spécialisée dont les débouchés sont liés au seul exercice de la fonction.*

Tandis que certaines études littéraires ou d'enseignement conduisent à un éventail de fonctions relativement ouvert (notamment dans tout ce qui touche l'information), que les grandes écoles scientifiques ouvrent des débouchés très variés techniques, administratifs ou commerciaux, que l'E. N. A. donne accès à des postes dont on peut dire qu'ils servent d'observatoire et parfois de marchepied, le Centre national des études judiciaires prépare uniquement des magistrats destinés, sauf exception rarissime, à rester magistrats toute leur vie.

Il n'en faut pas plus pour qu'à un âge où tout semble possible, les étudiants se détournent d'une carrière difficile, austère, où l'homme se trouve souvent isolé, au surplus singulièrement ambulante au gré des mutations ce qui pose aux familles, comme à celles des militaires, des problèmes qui ne peuvent souvent être résolus que par de pénibles séparations.

\*  
\* \*

Compte tenu de cette situation, quelles sont les mesures qui, à travers le budget de 1966, ont été prises afin d'y remédier.

1. *Opérations « publicitaires » en vue de faire mieux connaître le Centre national d'études judiciaires.*

Une brochure a été éditée, qui doit être distribuée dans les facultés de droit, donnant de façon aussi attrayante que possible les débouchés sur lesquels s'ouvrent les études du Centre.

Il est évidemment difficile de dire quels seront les résultats de cette opération de « relations publiques ». Elle ne peut

cependant qu'être approuvée d'autant que son crédit n'en est pas anormalement élevé. 780.600 F. en effet sont prévus, à ce titre, au budget couvrant d'une part, cette dépense, et d'autre part, les frais résultant du rétablissement des stagiaires rémunérés dont nous parlerons plus loin.

2. A cette opération de « relations publiques » doit également être rattachée une large tentative de sondage de l'opinion fait auprès des étudiants afin de connaître les raisons pour lesquelles ils ne s'orientent pas vers la magistrature.

Connaître l'opinion des intéressés n'est sans doute pas, directement, une action de recrutement mais c'est une première approche du problème sans laquelle celui-ci ne peut être résolu.

3. Dans le même ordre d'idée des comités de liaison ont été installés au siège de chaque Cour d'appel entre les magistrats de la Cour, les professeurs de droit et les étudiants.

4. La scolarité du Centre national des études judiciaires a été allégée, étant ramenée de 36 à 28 mois.

Alors qu'auparavant deux stages d'une année encadraient un an d'études théoriques au Centre, désormais les études proprement dites commencent immédiatement après la faculté et sont suivies d'un an de stage en province et de 8 mois seulement de stage à Paris.

5. Le concours primitivement ouvert aux seuls « privatistes » est maintenant ouvert aux « publicistes » et ce avec raison car, indépendamment des nécessités de recrutement, aucune discrimination n'est plus arbitraire que celle qui sépare, pour ne pas dire qui oppose, le droit privé et le droit public.

Cette réforme a déjà porté ses fruits puisqu'au dernier concours s'étaient présentés 147 candidats (123 furent autorisés à concourir) contre 125 (98 autorisés) au précédent.

6. Rétablissement des « attachés au parquet » rémunérés sous le titre « d'auditeurs stagiaires ».

Il fut un temps où les étudiants ayant terminé leur licence en droit, généralement inscrits comme avocats stagiaires, s'inscrivaient en même temps comme « attachés au parquet », fonction à mi-temps, d'abord non rémunérée, puis au bout de quelques mois faiblement rémunérée, dans l'exercice de laquelle le

futur candidat s'initiait à la pratique des parquets tout en rendant très rapidement un certain nombre de services.

Cette formule avait été supprimée.

Elle est rétablie par le jeu de la création d'emplois d'auditeurs stagiaires, travaillant eux aussi à mi-temps et payés sur la base de 600 F par mois.

Dans le budget de 1966, les crédits sont prévus pour une centaine de postes. Cela est nettement insuffisant, le chiffre optimum devant être de près de trois cents. Rappelons que le coût global de cette opération joutée avec celle des « relations publiques » mises en jeu, par la brochure dont nous avons parlé au début de cette étude, s'élève à 780.600 F.

#### 7. « Recyclage » des magistrats.

Comme toutes les sciences modernes appliquées, la science juridique évolue très vite, au rythme même de l'évolution de la législation. De plus, la structure même de notre vie sociale de plus en plus concentrée, de plus en plus « urbanisée », alliée à la réforme judiciaire récente accélère la tendance à la spécialisation des juges (juges des enfants, juges chargés de suivre l'instruction, juges des tutelles, juges des expropriations).

Pour, d'une part, permettre l'assimilation de cette évolution et, d'autre part, rompre les cloisons étanches, des séminaires sont prévus en un Centre de perfectionnement des magistrats en activité.

A ce titre et sur le plan budgétaire, un crédit de 240.000 F a été prévu.

\*  
\* \*

En résumé, pour le recrutement des magistrats et le développement de leur carrière, des crédits nouveaux sont prévus :

- cent postes d'auditeurs stagiaires, plus un effort de publicité : 780.600 F ;
- augmentation du nombre des places mises au concours : 200.000 F ;
- crédit supplémentaire pour accélérer les nominations dans les grades terminaux : 3 millions de francs ;
- recyclage des magistrats : 240.000 F.

## II. — MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

Deux sortes de financement d'équipements doivent être distingués : les équipements des juridictions supérieures sont entièrement à la charge du budget de l'Etat, ceux des juridictions inférieures sont à la charge des collectivités locales aidées dans cette tâche par des subventions d'Etat dont le taux ne dépasse guère actuellement 20 %.

Une question de principe paraît sur ce point devoir être posée qui rejoint les préoccupations générales du Sénat relatives à l'équilibre des budgets des communes. Bien souvent il a été dit dans notre Assemblée que le problème des finances communales ne s'arrêtait pas à celui des recettes mais qu'il comportait également la prise en considération des dépenses. Or, parmi les dépenses obligatoires imposées aux communes, il en est qui, par leur nature, couvrent des actions de la compétence de l'Etat et non de la compétence des communes. Depuis longtemps des transferts ont été demandés tendant à « rendre à César ce qui est à César » et à la charge de l'Etat ce que la nature des choses fait dépendre de lui.

Dans cette ligne de pensée quel service public présente un caractère national plus accentué que le service de la justice ? Dans ces conditions il est hautement souhaitable que — par paliers — l'Etat reprenne dans le cadre du budget national la totalité des charges de l'espèce dont il n'assume aujourd'hui qu'une petite partie par le jeu des subventions.

Ceci dit quelle est la situation dans chacun de ces secteurs que l'état actuel des choses nous oblige à distinguer ?

### 1. — *En ce qui concerne les équipements à la charge de l'Etat.*

Un progrès sensible a été obtenu dans le budget de 1966 puisque les autorisations de programme ont plus que doublé : de 3 millions de francs qu'elles étaient l'année dernière, elles sont passées dans le document qui vous est soumis à 6.700.000 F.

Cette amélioration reste toutefois gravement insuffisante, les besoins globaux s'élevant à 40 millions de francs. Sans doute ce

dernier chiffre doit-il être retenu avec les réserves d'usage puisqu'il marque l'expression d'un idéal qui ne sera sans doute jamais atteint, mais il n'en reste pas moins que la « Justice » reste très défavorisée dans ses investissements.

2. — *En ce qui concerne les équipements à la charge des collectivités.*

L'augmentation des autorisations de programme sur lesquelles sont prélevées les subventions allouées aux communes pour l'entretien des immeubles et palais de justice laissés à leurs bons soins est très minime : 2 millions de francs en 1965 et 2.500.000 F seulement en 1966.

Il est évident qu'un tel accroissement ne peut être regardé comme l'amorce d'une politique conforme au vœu présenté en tête de ce chapitre et qui tendrait progressivement à substituer l'Etat aux communes pour l'entretien total d'un service d'Etat par nature.

Pour que puisse s'instaurer une telle politique, il faudrait pouvoir, d'une année sur l'autre, augmenter progressivement le montant des subventions allouées, dans ce but, aux collectivités, subventions qui passeraient par exemple de 20 % (pourcentage actuel) à 30 % au cours des prochaines années pour atteindre au bout de cinq ans 100 %, ce qui équivaldrait à la prise en charge totale des dépenses par l'Etat.

### III. — ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Nous abordons ici une des parties les plus délicates et aussi les plus intéressantes de ce budget.

A notre sens, c'est vraiment en ce domaine qu'il faut rechercher à travers les chiffres et les statistiques l'état de santé moral et social du pays afin d'en tirer des conclusions qui débordent largement le cadre financier et budgétaire. Aussi étudierons-nous succinctement la situation actuelle et ses besoins, les solutions qui semblent devoir être rapidement mises en œuvre, les réalisations pratiques budgétaires de 1966 enfin.

#### 1. — Situation actuelle et besoins de l'administration pénitentiaire.

##### A. — CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE OU PLUS EXACTEMENT DES EMPRISONNEMENTS

###### a) *Progression de la population pénitentiaire.*

En dix ans, le nombre de détenus est passé de 19.000 à 33.000.

En 1964, 120.000 personnes sont passées par les prisons, ce qui représente la population d'une grande ville.

Comme le nombre de pointe des détenus pour cette année a été de 33.000 environ, le rapprochement des deux chiffres conduit à penser qu'un grand nombre d'emprisonnements furent de courte durée (généralisation de la prison préventive et des condamnations à de courtes peines).

###### b) *Importance relative de la délinquance étrangère.*

Celle-ci est marquée par quelques chiffres : toujours avec la même année de référence, on comptait :

- 1 détenu pour 1.900 Français.
- 1 détenu pour 650 étrangers.
- 1 détenu pour 130 Algériens.

###### c) *Importance relative de la délinquance urbaine.*

Là aussi, quelques chiffres seront plus expressifs qu'un long discours. En dix ans, le pourcentage des détenus de la région pari-

sienne par rapport à la statistique globale de détention est passé de 3 1/2 à 14 %, puis à 18,7 % pour s'établir finalement à 24 %.

Les raisons de cette évolution à laquelle il faut prendre garde en une période d'urbanisation forcenée sont d'ordre social. Elles sont essentiellement tirées de l'immigration urbaine, qu'il s'agisse d'un exode rural vers les villes mal supporté ou de l'implantation près des grands centres d'étrangers encore mal adaptés au milieu.

d) *Importance relative de la délinquance juvénile.*

C'est là peut-être la constatation la plus grave qui met en cause, en même temps qu'un certain déclin de l'influence familiale, la concentration de la population dans des ensembles immobiliers collectifs où la surveillance des enfants est pratiquement impossible.

Là aussi quelques chiffres convaincront mieux qu'un discours.

**Evolution du nombre de pointes des détenus de moins de vingt-cinq ans pour l'ensemble de la France.**

1960 .....	7.000
1964 .....	9.000
1965 .....	10.225

**Evolution du nombre de pointes des jeunes détenus à la prison de Fresnes.**

1960 .....	181
1962 .....	400
1964 .....	530
1965 .....	575

**B. — CONSÉQUENCES DE CES CONSTATATIONS**

a) Encombrement de nos prisons dont, d'ailleurs, le caractère vétuste n'est pas fait pour simplifier la tâche du personnel.

Le régime en commun, pourtant condamné dès 1875, est encore la règle générale : les dortoirs sont surchargés et les cellules, conçues pour être des cellules individuelles, sont utilisées par plusieurs.

Dans la prison de la Santé, pour 3.500 détenus, il n'y a que 920 cellules ;

b) Danger de perte morale définitive de ceux qui connaissent la prison, même pour l'application de peines minimales ;

c) Difficultés sans cesse croissantes pour le personnel auquel nous réservons une étude particulière.

## 2. — Solutions qui peuvent être envisagées.

### A. — SOLUTIONS PUREMENT FINANCIÈRES

#### a) *En ce qui concerne les immeubles pénitentiaires.*

Il est tout d'abord avéré que 20 % au moins de notre équipement actuel devrait purement et simplement être « rasé » car il est inadaptable, même à coups de grands travaux.

Mais ces 20 % à détruire, il faut les remplacer par des immeubles neufs et adaptés dont la construction ne fera que combler des vides sans pour autant œuvrer pour l'avenir, conditionné — il ne faut pas l'oublier — par un accroissement continu (tout au moins pendant les quelques années qui viennent) de la population.

Les 80 % qui restent sont à rénover, puis à entretenir.

Enfin, des prisons et maisons d'arrêt nouvelles doivent être construites permettant, précisément, de faire face dans les meilleures conditions à l'augmentation de la population pénale qui est une des caractéristiques de notre temps.

En ce qui concerne les prisons nouvelles, les « prisons-modèles » comme on a tendance à les appeler, votre Rapporteur et certains membres de votre Commission des Finances se sont inquiétés de la tendance à la perfection onéreuse qui se manifestait. Certes, la privation de la liberté, même en tout confort, reste une lourde sanction pour un peuple comme le peuple français épris d'indépendance. Mais il serait souhaitable que des limites raisonnables soient apportées au souci de perfection apporté dans ces nouveaux types de prison dont, au surplus, le prix de revient est extrêmement élevé (il a été fait état au cours de l'enquête menée par votre Rapporteur d'un prix par cellule de 33.000 F). Certes, ce prix comprend celui des servitudes d'incarcération (solidité de la construction, architecture dégagée, renforcement technique de tout ce qui est sécurité). Il n'en reste pas moins que l'utilisateur moyen de l'appartement moyen H.L.M. de même caractéristique peut rester rêveur devant la valeur d'un tel investissement.

On doit ajouter que la prudence en cette matière s'impose d'autant plus que le contraste est plus grand entre nos prisons de vieux style et les prisons modèles. Bien que détenus, les citoyens ont droit à l'égalité de traitement qui serait — qui est d'ailleurs en

réalité — profondément troublée par la diversité des affectations dans des prisons de confort, si l'on peut s'exprimer ainsi, aussi variable.

b) *En ce qui concerne le personnel pénitentiaire de gardiennage.*

C'est ici que la situation apparaît la plus compromise. Nous allons essayer de la décrire sans pour autant prétendre pouvoir en ces quelques lignes rendre compte de la réalité.

— Au point de vue des effectifs, la situation comparée de différents pays est en elle-même assez éloquente.

Tandis qu'en France il existe 8.000 agents (dont seulement 6.200 surveillants, le surplus étant personnel d'administration) pour garder plus de 33.000 détenus, en Italie le gardiennage de 30.000 personnes occupe 13.500 agents et en Belgique, où se trouve battu le record de l'aisance en matière de personnel, 2.500 agents surveillent 5.000 détenus.

L'évolution des chiffres est d'ailleurs symptomatique. Pour nous en tenir aux seuls agents de surveillance, il y a dix ans, pour 18.000 détenus, il y avait 5.400 surveillants. Aujourd'hui, pour près de 34.000 détenus, le personnel n'est que de 6.200 personnes.

Nous souffrons donc incontestablement d'une crise de sous-effectifs dont il ne semble pas que le Gouvernement ait pris une exacte mesure puisque, alors qu'en raison des rapatriements d'Algérie un court moment de relatif équilibre a pu être observé par l'intégration d'agents en surnombre, depuis cette époque le Ministère des Finances exige la résorption de ces surnombres à l'occasion de chaque perte de substance, soit à la suite d'une mise à la retraite, soit à la suite de décès d'agents en service. Il en résulte qu'alors que les intégrations d'outre Méditerranée avaient donné au service le ballon d'oxygène nécessaire, cette relative mise à flot du navire s'est trouvée, depuis, fortement compromise.

— Au point de vue de l'âge moyen du personnel.

Alors que nous avons signalé, il y a quelques instants, un rajeunissement, d'ailleurs inquiétant au point de vue social, des détenus, on observe, en sens inverse, un rapide vieillissement du personnel.

La pyramide des âges est telle qu'on peut penser que dans cinq ans, la moitié du personnel aujourd'hui en fonctions sera mis à la retraite.

Ce vieillissement n'est d'ailleurs pas compensé par des recrutements de personnel jeune car, d'une part, il y a lieu — comme nous l'avons vu — de résorber les surnombres algériens ce qui aboutit à une amputation des recrutements et, d'autre part, lorsque le recrutement à lieu, il puise ses éléments dans un personnel auxiliaire déjà vieilli « sous le harnais ».

— Au point de vue de la situation faite à ce personnel :

Il est évident que cet état quantitatif et qualitatif du personnel impose à celui-ci des charges particulières qui deviennent difficilement supportables dès lors qu'elles ne sont pas compensées raisonnablement.

Un certain nombre de faits doivent, à cet égard, être mis en lumière :

— en fait de compensation, le personnel subit les sujétions d'un statut spécial exorbitant du droit commun de la fonction publique lui imposant notamment de ne pouvoir recourir au droit de grève et d'être soumis, sur le plan disciplinaire, à un régime particulier ;

— en ce qui concerne le régime de travail, doit-on le dire, la règle du repos hebdomadaire n'est pas appliquée. Tel agent d'une maison centrale importante n'a eu, depuis le début de cette année, que neuf jours de repos à ce titre. Tel autre affecté à un établissement d'une région que nous connaissons bien n'a eu que six jours de repos ;

— que dire des heures supplémentaires ?

Compte tenu des faiblesses d'effectifs, ces heures supplémentaires sont devenues monnaies courantes en une proportion dont le caractère anormal n'échappera à personne.

A la maison centrale de Melun, il a été affirmé à votre Rapporteur au cours de ses enquêtes et auditions, qu'en neuf mois 24.000 heures supplémentaires avaient été accomplies, soit une moyenne, pour chacun, de 240 heures.

En soi, une telle usure du personnel n'est déjà pas bien raisonnable, mais est-elle compensée par une rémunération complémentaire ? Nous abordons ici un étrange paradoxe. Certes, il existe une réglementation des heures supplémentaires faites dans le cadre de la fonction publique et cette réglementation limite-t-elle les heures rémunérables à un certain pourcentage. Sur le terrain de cet « écrêtage », ce texte est bien appliqué, ce qui, soit dit en

passant, est particulièrement sévère dans le cadre d'une fonction où un nombre considérable d'heures supplémentaires sont exigées. Mais où il semble bien qu'il y ait abus manifeste, c'est lorsque, contrairement aux règles générales, la discrimination n'est pas faite, au point de vue de la rémunération, entre les heures supplémentaires de jour, de nuit ou de jours fériés.

Nous estimons devoir attirer tout particulièrement l'attention du Gouvernement sur cette situation, car le personnel de l'Administration pénitentiaire est psychologiquement proche d'un point de rupture.

En bref, la situation peut s'analyser de la façon suivante :

- personnel très insuffisant en nombre ;
- personnel dont l'âge moyen est relativement élevé, dont on peut penser que dans un proche avenir une partie relativement considérable quittera le service atteinte par la limite d'âge ;
- personnel soumis à un état de tension extrême en raison de l'effort demandé à chacun pour répondre à un service de plus en plus lourd (pas ou peu de repos hebdomadaire, heures supplémentaires trop nombreuses, heures supplémentaires insuffisamment rémunérées) et soumis à un statut spécial relativement plus exigeant que le statut général de la fonction publique, et cela sans compensation.

#### B. — SOLUTIONS AUTRES QUE LES SOLUTIONS FINANCIÈRES

Nous ne ferons ici que les aborder de façon très superficielle, puisqu'il s'agit de solutions qui ne sont pas de la compétence de la Commission des Finances, mais bien de celle de la Commission des Lois.

Il est évident, et les chiffres le démontrent, que l'encombrement des prisons et la surcharge des tâches de gardiennage proviennent essentiellement soit de la détention préventive, soit de l'usage largement répandu des courtes peines.

Dès lors, un allègement des servitudes de l'Administration pénitentiaire pourrait être recherché dans une réforme de nos pratiques pénales, détention préventive et courtes peines de prison étant remplacées par des garanties et cautions pécuniaires et par des amendes importantes et surtout régulièrement recouvrées.

Mais ceci n'est, bien entendu, qu'une suggestion non élaborée qui exigerait pour sa mise au point des études techniques dont on ne peut préjuger des résultats.

\*  
\* \*

### 3. La situation budgétaire de 1966 en face de ces constatations.

A. — *En ce qui concerne les immobilisations et notamment la rénovation de notre appareil de détention.*

La situation peut être résumée de la façon suivante :

Il faut distinguer entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

En autorisations de programme, leur valeur est en baisse, les crédits s'étant élevés en 1965 à 71.470.000F, les crédits pour 1966 se montant à 42.270.000 F.

En crédits de paiement, la situation est en légère hausse puisque pour 1966 lesdits crédits s'élèvent à la somme de 43.700.000 F alors que pour 1965 ils étaient de 31.500.000 F.

A cet égard et du point de vue purement financier, une remarque générale, importante à notre sens, doit être faite qui vaut dans de nombreux secteurs. Il s'agit de la disproportion existant entre le montant des autorisations de programme et le montant des crédits de paiement. On constate en effet un certain libéralisme dans l'octroi des premières, alors qu'au contraire les crédits de paiement restent soumis à des restrictions.

Un tel procédé qui permet, chaque année, d'engager des travaux toujours plus importants, alors que, dans le même temps, il n'est permis de régler qu'un montant très inférieur, aboutit généralement à reporter sur les exercices ultérieurs des difficultés financières accrues puisqu'en définitive il faudra bien solder les autorisations de programme ou arrêter les chantiers ou procéder à des retards systématiques de paiement.

Ces crédits sont-ils suffisants pour la réalisation, même limitée à une tranche annuelle, du programme de rénovation de notre appareil pénitentiaire ? On peut en douter compte tenu de l'ampleur de la tâche.

Certes des chantiers de rénovation et de constructions neuves déjà entrepris pourront être poursuivis mais l'arriéré à « éponger » est d'une telle ampleur qu'à ce rythme et compte tenu de la tendance croissante de la masse des détentions, il ne sera pas possible de régler le passé et de résoudre en même temps les problèmes d'avenir.

L'attention du Gouvernement doit donc être attirée sur cette situation dont la solution n'est qu' « amorcée » présentement.

B. — *En ce qui concerne le personnel.*

Sur ce point, peut-être le plus grave, on peut dire que budgétairement ce problème n'a même pas été abordé malgré certaines promesses faites.

La seule amélioration qu'il y a lieu de signaler est la création de 150 emplois nouveaux pour un crédit de 2.099.198 F, emplois nouveaux qui seront entièrement affectés à la maison centrale de Muret.

Les problèmes fondamentaux de statut, de rémunération, de conditions de travail ne sont absolument pas résolus non plus que ceux des heures supplémentaires dont les « bénéficiaires » — si l'on peut dire — estiment que la réglementation est contraire aux principes généralement admis pour la fonction publique et, par là même, d'une légalité douteuse.

Qu'il s'agisse des investissements immobiliers et surtout de la situation des personnels, des efforts considérables restent à faire. Plus ils seront retardés, d'exercice en exercice, plus la situation se détériorera, et plus il sera nécessaire, dans des conditions évidemment plus onéreuses, de faire en une seule fois ce qu'on aura hésité à faire par paliers successifs. Un plan de restauration de notre appareil pénitentiaire doit être établi à la fois en ce qui concerne les constructions et en ce qui concerne les hommes. Il eut été intéressant de profiter du V<sup>e</sup> Plan pour y insérer la solution de ce problème qui exige — et exigera plus encore dans l'avenir — des moyens d'ordre financier sans commune mesure avec les budgets qui nous sont présentés.

#### IV. — EDUCATION SURVEILLEE

L'Administration de l'Education surveillée est relativement nouvelle puisqu'elle a été créée en 1945 par démembrement de l'administration pénitentiaire. Ses premiers moyens de travail lui ont d'ailleurs été fournis par une affectation de certaines immobilisations à partir desquelles la nouvelle administration a bâti ses propres structures :

Deux tâches lui sont confiées :

- d'une part, la répression de l'enfance délinquante par des modalités de redressements adéquates ;
- d'autre part, la protection de l'enfance en danger.

Cette distinction est d'ailleurs souvent oblitérée et bien des jeunes en cause passent souvent d'une catégorie à l'autre.

D'une façon générale, on a constaté, ces dernières années, une augmentation sensible de la délinquance des mineurs au point qu'on en est arrivé, d'après les dernières statistiques, à « traiter » en année pleine 38.000 mineurs.

Les causes de cette situation sont de même nature que celles que nous avons déjà décrites à propos des statistiques de la délinquance juvénile.

Les problèmes sont d'ailleurs de même nature : il faut construire et administrer ; le budget est un budget de travaux et de personnel.

Si l'on prend en considération les chiffres globaux, le budget de fonctionnement de 1966 marque une progression sensible, les crédits passant de 77.230.771 F pour 1965 à 82.545.575 F pour 1966, soit une amélioration de 5.314.804 F.

Quant aux dépenses d'équipement, les autorisations de programme sont sensiblement au même niveau qu'en 1965 : 40.180.000 F au lieu de 40.200.000 F, mais les crédits de paiement sont en nette diminution puisqu'ils sont ramenés de 35 millions de francs à 17 millions de francs.

Il faut ajouter que le service de l'éducation surveillée a été déjà intégré dans le IV<sup>e</sup> Plan et qu'il est, bien entendu, intégré dans le V<sup>e</sup>.

1. — *Politique suivie en matière d'implantation de locaux et d'équipement.*

Un programme se poursuit pour l'établissement de trois types d'équipement :

A. — Un équipement léger constitué par des locaux d'observation où se dérouleront des consultations sociales et psychologiques ;

B. — Un équipement lourd constitué par des centres d'observation ouverts qui sont des institutions publiques d'éducation surveillée dans lesquels pendant deux ans les enfants apprennent un métier, le cycle se terminant, lorsque cela est possible, par un certificat d'aptitude professionnelle ;

C. — Un ensemble, de conception nouvelle, de centres fermés d'éducation surveillée qui doivent progressivement remplacer, pour les mineurs, les prisons.

C'est ainsi qu'à Juvisy, à côté d'un centre ouvert se monte actuellement un centre fermé. Si cette expérience réussit, elle sera généralisée.

2. — *Problèmes de personnel.*

Trois types de personnel sont nécessaires :

- un personnel éducatif ;
- un personnel technique ;
- un personnel administratif.

La première catégorie est actuellement de beaucoup la plus importante car c'est de la qualité des personnes recrutées que dépendra le succès ou l'échec des actions de rééducation.

Pour former les éducateurs fonctionne déjà une première école mais le nombre des places y est trop limité : 150.

C'est pourquoi dans le cadre du V<sup>e</sup> Plan, il est prévu la création d'une deuxième école qui aurait son siège à Toulouse et qui permettrait, par an, d'absorber 250 élèves éducateurs.

Le budget de 1966 constitue une première amorce de ce plan.

Du fait de son inscription au quatrième puis au cinquième plan, en raison de l'intérêt — d'ailleurs justifié — qui lui est porté, en raison aussi d'une évolution démographique qui impose à notre société une protection plus efficace de la jeunesse, l'administration de l'Education surveillée est — si l'on peut dire — moins « mal partie » que certains autres secteurs que nous avons examinés. Ce service éminemment social est en progression et répond, d'ores et déjà, dans une grande mesure à ce qui était attendu de lui. En effet, d'une façon générale, l'on peut dire que 50 % des jeunes soumis au contrôle ou au redressement de l'éducation surveillée sont « tirés d'affaire » par l'éducation professionnelle qui leur est donnée. Sur la moitié restante, 30 % (ces chiffres n'ont pas, bien entendu, la prétention d'être exacts à la quatrième décimale) récidivent mais se stabilisent au moment du mariage oubliant dans la création d'une famille et dans les responsabilités que cela comporte une enfance orageuse. Le reste est actuellement considéré comme non récupérable et de nature à fournir une clientèle à l'administration pénitentiaire.

### **Conclusion.**

En conclusion générale de ce panorama, il nous apparaît certain que le « point noir » reste l'administration pénitentiaire que même le budget présenté pour 1966, quelles que soient ses améliorations, ne permettra pas de « mettre hors d'eau ». C'est à notre sens sur ce point capital qu'il y a lieu dans un proche avenir de faire les plus grands sacrifices à moins qu'une réforme profonde de notre droit pénal réduise les besoins de l'avenir aux possibilités du présent.