

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

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

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 1967, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 24

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 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, Louis Talamoni, Ludovic Tron.

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 (1966-1967).

Mesdames, Messieurs,

En ce qui concerne le Ministère de la Justice, le budget qui vous est proposé pour 1967 est en hausse sensible.

Globalisés et arrondis, les crédits de fonctionnement passent de 605 millions de francs pour 1966 à 685 millions pour 1967, soit une augmentation de 80 millions. Nous constatons que déjà de 1965 à 1966, ces crédits avaient bénéficié d'une progression, mais celle-ci n'était alors seulement que de 51 millions.

Les crédits d'équipement sont traditionnellement répartis en « autorisations de programme » et en « crédits de paiement », cette distinction se trouvant justifiée par le fait qu'en matière d'équipement et de travaux, les commandes et marchés passés au cours d'un exercice peuvent n'être réalisés, pour les plus importants, qu'au cours d'exercices postérieurs et par tranches successives et qu'ainsi, les paiements afférents à ces « tranches » échelonnées dans le temps seront eux-mêmes répartis sur les années postérieures. Ainsi, ce qui, au nom de l'Etat, est commandé en 1966 doit bien entendu être intégralement réglé (l'obligation à paiement naît en même temps que la commande) mais peut ne devoir être payé qu'en 1967, 1968 ou même plus tard. A ces commandes correspondent les autorisations de programme. Aux paiements effectifs, d'ailleurs dus et inéluctables, correspondent les crédits de paiement.

Les « crédits de paiement » constituent donc seulement les aménagements dans le temps de ce qui est déjà voté ; ce sont donc « les autorisations de programme » qui définiront exactement l'orientation future d'une politique d'investissement et sa mesure. Mais il reste évident, et nous l'avons déjà signalé dans notre dernier rapport, que les crédits de paiement doivent « suivre » avec un rythme suffisant, faute de quoi des retards dans les règlements

mettront en position difficile les contractants de l'Etat, ou, ce qui est plus grave, aboutiront à bloquer la mise en œuvre des autorisations de programme elles-mêmes.

Cette mise au point, de technique financière, étant faite — qui était nécessaire pour expliquer certaines disparités — les autorisations de programme pour 1967 sont en légère augmentation par rapport à 1966 puisqu'elles s'élèvent globalement à 100 millions de francs, alors qu'elles n'étaient l'année dernière que de 94 millions, soit un accroissement des crédits de 6 millions.

Cet accroissement serait relativement satisfaisant si, l'année dernière, une chute brutale des crédits en autorisations de programme n'avait été observée, d'un montant de 25 millions. En définitive, par rapport à 1965, la baisse est encore de 19 millions, alors que par rapport à 1966, il y a une amélioration de 6 millions. Sans doute ce ralentissement s'explique-t-il par le fait que certains grands chantiers sont terminés ou sur le point de l'être. Il en est ainsi « du grand ensemble pénitentiaire » de Fleury-Mérogis dont nous aurons d'ailleurs plus loin l'occasion de reparler.

En bref, légère augmentation par rapport à 1966 des autorisations de programme qui restent cependant en deçà de celles qui avaient fait l'objet du budget de 1965.

Quant aux crédits de paiement, ils s'élèvent, pour 1967, à 85 millions alors qu'ils n'étaient pour 1966, que de 64 millions, soit une augmentation de 21 millions. Rappelons que de 1965 à 1966, les crédits de cette nature avaient par contre, été diminués de 6 millions.

Pour éclairer le détail de ces crédits globaux, nous donnons ci-dessous deux tableaux, le premier relatif à la répartition budgétaire par titre et par partie, le second concernant la répartition des dotations budgétaires par service.

I. — Répartition des dotations budgétaires par titre et par partie.

| NATURE DES DEPENSES | 1966 | 1967 | DIFFERENCES |
|---|-------------|--------------|---------------|
| | | (En francs.) | |
| A. — CRÉDITS DE PAIEMENT | | | |
| I — Dépenses ordinaires. | | | |
| Moyens des services (titre III) : | | | |
| — Personnel | 367.856.648 | 397.061.288 | + 29.204.640 |
| — Charges sociales..... | 45.676.765 | 48.848.466 | + 3.171.701 |
| — Matériel | 123.203.154 | 144.777.007 | + 21.573.853 |
| — Travaux d'entretien..... | 9.816.520 | 10.006.520 | + 190.000 |
| — Subventions de fonctionnement..... | 5.353.162 | 7.354.617 | + 2.001.455 |
| — Dépenses diverses..... | 51.737.440 | 75.923.840 | + 24.186.400 |
| Total..... | 603.643.689 | 683.971.738 | + 80.328.049 |
| Interventions publiques (titre IV) : | | | |
| — Action sociale..... | 1.628.687 | 1.552.287 | — 76.400 |
| Total (I)..... | 605.272.376 | 685.524.025 | + 80.251.649 |
| II. — Dépenses en capital. | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat (titre V) : | | | |
| — Equipement culturel et social..... | 17.000.000 | 25.000.000 | + 8.000.000 |
| — Equipement administratif et divers.... | 46.000.000 | 57.000.000 | + 11.000.000 |
| Total..... | 63.000.000 | 82.000.000 | + 19.000.000 |
| Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre VI) : | | | |
| — Equipements administratif et divers.. | 1.000.000 | 3.000.000 | + 2.000.000 |
| Total (II)..... | 64.000.000 | 85.000.000 | + 21.000.000 |
| Total pour les crédits de paiement.. | 669.272.376 | 770.524.025 | + 101.251.649 |
| B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat (titre V) : | | | |
| — Equipement culturel et social..... | 40.180.000 | 40.450.000 | + 270.000 |
| — Equipements administratif et divers.. | 50.970.000 | 57.300.000 | + 6.330.000 |
| Total..... | 91.150.000 | 97.750.000 | + 6.600.000 |
| Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre VI) : | | | |
| — Equipements administratif et divers.. | 2.500.000 | 2.500.000 | » |
| Total pour les autorisations de programme | 93.650.000 | 100.250.000 | + 6.600.000 |

II. — Répartition des dotations budgétaires par service.

| SERVICES | 1966 | 1967 | DIFFERENCES |
|--|--------------------|--------------------|----------------------|
| | | (En francs.) | |
| A. — CRÉDITS DE PAIEMENT | | | |
| I. — Dépenses ordinaires. | | | |
| Administration centrale et services extérieurs communs | 16 800 641 | 22 245 600 | + 5 444 959 |
| Services judiciaires..... | 297 660 209 | 338 759 876 | + 41 099 667 |
| Services pénitentiaires..... | 194 840 464 | 220 275 969 | + 25 435 505 |
| Services de l'éducation surveillée..... | 82 545 575 | 90 038 392 | + 7 492 817 |
| Conseil d'Etat..... | 13 425 487 | 14 204 188 | + 778 701 |
| Total (I)..... | 605 272 376 | 685 524 025 | + 80 251 649 |
| II. — Dépenses en capital. | | | |
| Services judiciaires : | | | |
| Logements de fonction..... | 1 300 000 | 1 300 000 | » |
| Juridictions | 1 000 000 | 5 700 000 | + 4 700 000 |
| Subventions d'équipement aux collectivités locales..... | 1 000 000 | 3 000 000 | + 2 000 000 |
| Services pénitentiaires..... | 43 700 000 | 50 000 000 | + 6 300 000 |
| Services de l'éducation surveillée..... | 17 000 000 | 25 000 000 | + 8 000 000 |
| Total (II)..... | 64 000 000 | 85 000 000 | + 21 000 000 |
| Total pour les crédits de paiement | 669 272 376 | 770 524 025 | + 101 251 649 |
| B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME | | | |
| Services judiciaires : | | | |
| Logements de fonction..... | 2 000 000 | 1 500 000 | — 500 000 |
| Juridictions | 6 700 000 | 24 500 000 | + 17 800 000 |
| Subventions d'équipement aux collectivités locales..... | 2 500 000 | 2 500 000 | » |
| Services pénitentiaires..... | 42 270 000 | 31 300 000 | — 10 970 000 |
| Services de l'éducation surveillée..... | 40 180 000 | 40 450 000 | + 270 000 |
| Total pour les autorisations de programme | 93 650 000 | 100 250 000 | + 6 600 000 |

Pour donner plus de précision encore, avant d'aborder l'interprétation détaillée des chiffres, nous rapporterons ci-dessous quelques indications spécialisées extraites des dotations budgétaires globales tant en ce qui concerne les mesures nouvelles du budget de fonctionnement qu'en ce qui a trait au budget d'investissement.

I. — *Fonctionnement.*

- Frais de justice, hausse de 15 millions de francs ;
- Traitement des magistrats, hausse de 1 million ;
- Traitement du personnel pénitentiaire, hausse de 2,7 millions ;
- Crédits relatifs à l'application de la réforme des greffes : 8,3 millions de francs, dont 4,5 millions pour le personnel et 3,8 millions pour le rachat des offices ;
- Crédits nécessaires à la création d'une nouvelle cour d'appel à Reims (533.000 F) ;
- Dotation d'un million de francs destinée aux trois nouveaux tribunaux de grande instance de la région parisienne ;
- Augmentation de 950.000 F de la subvention allouée au Centre national d'études judiciaires ;
- Relèvement des dotations des services pénitentiaires et de l'éducation surveillée :
 - 50 emplois pour le démarrage du Centre de Fleury-Mérogis (+ 1 million de francs) ;
 - 25 emplois d'éducateurs au titre de la probation (+ 450.000 F) ;
 - 200 postes supplémentaires au titre de l'éducation surveillée et les crédits de matériels correspondants (+ 4 millions de francs).

II. — Equipement.

L'évolution des dépenses d'équipement par chapitre budgétaire, de 1966 à 1967, est donnée par le tableau ci-après :

| CHAPITRES | 1966 | | 1967 | |
|--|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| | Autorisations de programme. | Crédits de paiement. | Autorisations de programme. | Crédits de paiement. |
| (En milliers de francs.) | | | | |
| 56-30. — Etablissements d'éducation surveillée. — Equipement | 40.180 | 17.000 | 40.450 | 25.000 |
| 57-10. — Services judiciaires. — Logements de fonction. | 2.000 | 1.300 | 1.500 | 1.300 |
| 57-11. — Services judiciaires. — Opérations immobilières à la charge de l'Etat | 6.700 | 1.000 | 24.500 | 5.700 |
| 57-20. — Etablissements pénitentiaires. — Equipement. | 42.270 | 43.700 | 31.300 | 50.000 |
| 67-10. — Subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires.... | 2.500 | 1.000 | 2.500 | 3.000 |
| Totaux..... | 93.650 | 64.000 | 100.250 | 85.000 |

Avant d'aborder, à travers les chiffres budgétaires, la solution des grands problèmes en cours, nous estimons devoir dire un mot des tâches importantes qui, d'une année sur l'autre, ont été réalisées ou sont en cours de réalisation par le Ministère de la Justice. Notre propos sera donc, de ce fait, divisé en deux chapitres.

CHAPITRE PREMIER

LES TACHES IMPORTANTES REALISEES OU A REALISER PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE

Celles-ci sont au nombre de quatre :

- démarrage de la réforme des greffes ;
- aménagement des juridictions imposé par le nouveau découpage de la Région parisienne ;
- terminaison des travaux du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis et mise en place d'un premier noyau de personnel ;
- établissement d'un statut satisfaisant pour le personnel de l'administration pénitentiaire.

*
* *

I. — Réforme des greffes.

1° *Rappel de la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965.*

Cette loi a eu pour effet d' « étatiser » les greffes des tribunaux. Jusqu'à présent, les greffiers étaient, en quelque sorte, des « concessionnaires d'un service public ». Ils exerçaient une profession libérale, liée à la propriété d'une « charge » dont la valeur patrimoniale était transmissible. Les greffiers avaient pour auxiliaires, soit des fonctionnaires, soit un personnel de statut privé recruté directement par eux. Ils étaient rémunérés « à l'acte » suivant un tarif homologué par l'Etat.

La loi nouvelle « étatisé » cette activité, en ce sens qu'elle proclame que « le service des greffes est assuré par des fonctionnaires de l'Etat ».

Les greffiers actuels sont indemnisés du préjudice qui résulte pour eux de cette nationalisation.

Ils pourront en outre :

- Soit être intégrés dans la magistrature ;
- Soit être intégrés dans les corps de fonctionnaires des services judiciaires « sous réserve qu'ils se trouvent, à la date à laquelle ils cesseront leur fonction... à plus de quinze ans de la limite d'âge qui leur serait applicable dans le corps où ils auront vocation à être intégrés » ;
- Soit recrutés comme agents contractuels relevant du Ministère de la Justice, jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge appliquée aux greffiers fonctionnaires.

L'article 6 de la loi prévoyait que sa date d'entrée en vigueur serait fixée par décret en Conseil d'Etat sans que cette date puisse être postérieure au 1^{er} janvier 1967.

2° Article 50 du projet de loi de finances pour 1967.

Cet article a pour effet de substituer à cette date du 1^{er} janvier 1967 la date du 1^{er} décembre 1967, ce qui, pratiquement, aboutissait à reporter de onze mois le point de départ de la réforme.

La cause essentielle de ce report est d'ordre financier : le cumul, en année pleine et dans un premier budget, des dépenses prévisibles pour le paiement des nouveaux fonctionnaires et des dépenses à engager pour une première tranche de paiement des indemnités est apparu comme trop lourd à supporter.

Il eût été possible alors de retarder d'une année complète l'application de la réforme mais le Gouvernement voulait engager la réalisation de celle-ci au titre de 1967, solution permettant de faire passer dans la catégorie des « mesures acquises » les dépenses nécessitées, en année pleine, par la réforme.

3° Conséquences budgétaires de l'article 50 du projet.

Le retard prévu dans la mise en application de la réforme des greffes a eu pour effet essentiel de réduire, dans de très larges proportions, les crédits 1967 pour l'application de cette mesure.

Dès le 1^{er} janvier 1967, il est seulement prévu la mise en place d'un noyau de personnel composé de :

- un magistrat chargé du service de l'inspection ;
- un attaché d'administration ;
- un service de gestion de 13 personnes.

Au 1^{er} décembre 1967, ce premier recrutement doit être complété par celui du restant de l'inspection (soit 10 emplois).

Le 1^{er} décembre 1967, est également prévue la mise en place de tout le personnel sur les bases suivantes :

- 4.290 emplois créés ;
 - 2.810 emplois transformés ;
- 4.500.000 francs sont prévus à ce titre.

Enfin, des dépenses sont autorisées sous un plafond de 3.800.000 francs pour le paiement, au cours du mois de décembre, des indemnités d'étatisation.

4° Critiques du retard apporté dans l'application de la loi du 30 novembre 1965.

Alors que tous les greffiers frappés par la mesure d'étatisation s'étaient mis en état de répondre aux obligations de la loi dès le 1^{er} janvier 1967, il est évident que le report de cette date comporte pour les intéressés un grave préjudice tenant, d'une part, à la poursuite d'une année professionnelle d'incertitude et, d'autre part, à la circonstance que, pour beaucoup d'entre eux, des engagements de toute nature avaient été pris en tenant compte de la loi nouvelle, engagements qui se trouvent désormais sans objet.

Il est infiniment regrettable qu'après avoir affirmé, au cours des discussions qui ont entouré l'élaboration de la loi du 30 novembre 1965, l'urgence de la mise en place de la réforme, le Gouvernement, pour des raisons purement financières, estime aujourd'hui, à quelques jours de la date primitivement prévue pour sa mise en œuvre, devoir la retarder.

C'est la raison pour laquelle il avait été proposé à l'Assemblée Nationale au cours d'une première délibération de substituer à la date indiquée par le Gouvernement du 1^{er} décembre 1967, la date du 1^{er} septembre.

Les modifications proposées étaient cependant très insuffisantes puisque les conséquences budgétaires n'en étaient pas tirées par la modification des crédits afférents à la mise en place du nouveau régime.

Il est de toute évidence que, dans l'hypothèse de la substitution de la date du 1^{er} septembre à celle du 1^{er} décembre, des crédits complémentaires auraient dû être prévus pour le recrutement anticipé de la totalité du personnel nécessaire aux nouveaux greffes et pour le paiement partiel des indemnités dues.

Mais, en définitive, une seconde délibération ayant été demandée à l'Assemblée, celle-ci est revenue au texte du Gouvernement abandonnant sa tentative de ramener à une date moins lointaine la mise en application de la réforme. Il est toutefois difficile de connaître l'exacte opinion de l'Assemblée sur ce point particulier, la procédure du vote bloqué ayant été imposée par le Gouvernement.

Les raisons invoquées par celui-ci sont — comme il a déjà été dit — purement financières, la substitution de la date du 1^{er} septembre à celle du 1^{er} décembre devant avoir pour effet d'accroître le budget de la Justice de 50 millions de francs et le Gouvernement « estimant qu'il n'était pas possible de prendre en compte cette charge supplémentaire ».

On observera cependant que la loi sur la réforme des greffes a été assez longuement étudiée, sous tous ses aspects, en toutes ses incidences, pour qu'il soit pour le moins paradoxal qu'à la veille de sa mise en vigueur un délai soit sollicité pour des raisons qu'il eût été facile d'apercevoir dès l'origine.

Il nous paraît inadmissible de faire supporter à des particuliers — au surplus expropriés — une nouvelle cause d'attente sous un prétexte financier d'équilibre budgétaire. Aussi la Commission a-t-elle estimé qu'il était raisonnable de maintenir purement et simplement la mise en application au 1^{er} janvier 1967 de la loi de réforme, cette date ayant été fixée en connaissance de cause par le législateur de 1965.

En conséquence votre Commission vous proposera un amendement tendant à la suppression de l'article 50 du projet.

Aussi n'examinerons-nous maintenant qu'à titre subsidiaire les amendements complémentaires qui ne sont utiles que dans le cas de report de la mise en vigueur de la réforme.

5° *Autres modifications proposées à l'article 50
par l'Assemblée Nationale.*

Le premier amendement présenté par le Gouvernement lui-même a pour effet de permettre le versement d'acomptes sur les indemnités dues au titre de la réforme, à compter du 1^{er} janvier 1967. Ces acomptes ne pourront être versés que pour « régler des cas sociaux » et uniquement aux ayants droit dont la charge aura été désertée (par démission ou par décès) avant la date de mise en vigueur de la loi.

Le montant des acomptes est déterminé par voie autoritaire en ce sens qu'il est fixé par arrêté conjoint des Ministres de la Justice et des Finances.

Des précautions sont d'ailleurs prises pour que cette procédure ne devienne pas envahissante : les acomptes ne pourront être versés que dans la limite des crédits budgétaires prévus pour 1967 aux fins d'indemnisation, ces crédits par ailleurs n'étant en aucune façon augmentés en raison de cette mesure nouvelle.

Il en résulte que les crédits ouverts au budget au titre des indemnisations dues au fait de la réforme se trouvent seulement affectés par priorité au paiement des acomptes.

L'Etat, par ailleurs, sauvegarde tous ses intérêts puisqu'il est prévu que dès paiement du premier acompte, si modique soit-il, 50 % du produit du greffe intéressé seront versés au Trésor.

En réalité, du fait de la limitation des crédits ce texte n'apporte rien sinon qu'il affecte les autorisations de paiement au règlement de cas sociaux transformant ainsi, pour la première année, le paiement de ventes certaines en opérations d'assistance.

Le second amendement complémentaire a pour effet d'éviter que ne soient lésés dans leur perspective de carrière de fonctionnaire, les greffiers qui, au jour de la mise en vigueur de la loi primitivement prévu (1^{er} janvier 1967), remplissaient les conditions édictées pour être intégrés dans un corps de fonctionnaires des services judiciaires alors que ces conditions ne seraient plus remplies à la date nouvelle de mise en application (1^{er} décembre 1967).

Il est proposé à cet égard d'affirmer que les conditions à remplir pour cette intégration dans la fonction publique seraient

prises en considération dès la date primitive de mise en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 1967, et non à la date du 1^{er} décembre (ou du 1^{er} septembre) de la même année.

*
* *

II. — Aménagement des juridictions de la région parisienne compte tenu de la création des nouveaux départements.

Le récent découpage administratif de la région parisienne aboutit à la nécessité de créer pour chacun des nouveaux départements les juridictions correspondantes.

Cela pose à la fois des problèmes de locaux et de personnel.

En ce qui concerne les locaux, seule la construction du tribunal de Nanterre est prévue en 1967 pour une première tranche de 15.500.000 F.

En ce qui concerne les tribunaux de Créteil et de Bobigny, ceux-ci seront seulement installés dans des bâtiments provisoires faisant l'objet de location.

Quant au personnel d'animation des nouveaux tribunaux, leurs mises en place nécessitent dès maintenant la création de 25 postes de magistrat.

*
* *

III. — Mise en service pour le 1^{er} janvier 1968 du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis.

La réalisation de cet établissement nous pose un délicat problème. Il est en effet difficile de critiquer une œuvre qui, sous certains aspects, est d'une très grande importance et dont la réalisation peut être qualifiée de grandiose. Au reste, « ce qui est fait est fait », et il peut paraître inutile d'y revenir. Nous avons cependant pris le soin de visiter sur place les chantiers de Fleury-Mérogis qui sont certainement parmi les plus importants en Europe à l'heure actuelle.

Il s'agit, en réalité, de ce qu'on pourrait appeler « un grand ensemble pénitentiaire » composé d'une enceinte extérieure, polygonale, de près de deux kilomètres de développement, à laquelle se trouve adossée vers l'intérieur une série d'ateliers pour le travail des détenus.

Ceux-ci, au nombre de 3.000, sont répartis par cellules individuelles dans cinq énormes bâtiments tri-lobés, chaque bâtiment pouvant contenir 600 détenus.

Toutes les opérations administratives d'écrou, de levée d'écrou, de réception des familles et des avocats, se font dans un bâtiment central.

Les liaisons entre les cinq bâtiments de détention et les ateliers périphériques ainsi que la tour centrale administrative sont toutes établies par des couloirs spéciaux dont la plupart sont situés au premier étage sur pilotis.

Le coût global de l'opération sera d'environ 14 milliards d'anciens francs, soit 140 millions de francs nouveaux, ce qui aboutit, toutes dépenses confondues, à un prix de revient de près de 4 millions anciens la cellule.

Chaque cellule individuelle comporte un sanitaire particulier, un aménagement relativement confortable tant en mobilier qu'en literie. Les détenus peuvent recevoir des émissions de radio car il existe dans chaque cellule un haut-parleur branché sur un récepteur central qui peut d'ailleurs servir également pour les communications de l'administration aux détenus.

Les ateliers s'étendent sur 13.500 mètres carrés de surface couverte dont 3.200 mètres carrés sont réservés à la formation professionnelle de 300 jeunes détenus à l'incarcération desquels un des cinq immeubles est affecté.

Les travaux dont on pense qu'ils pourront être confiés aux détenus sont des travaux de montage, de ferrailage, de mécanique, d'électromécanique et de mécanique auto. Pour ceux qui sont les moins spécialisés, des ateliers de façonnage divers leur sont réservés.

On ne peut qu'apprécier la qualité architecturale du nouvel ensemble mais lorsqu'il est mis en comparaison avec les autres prisons de France, et notamment avec nos prisons de province, on ne peut qu'être ému par la disparité des conditions de détention.

Dès le 1^{er} janvier 1968, date de mise en service du nouvel établissement, il y aura en France deux sortes de détenus : les privilégiés dont les conditions d'hébergement sont celles qui viennent d'être décrites et « les autres » dont ces mêmes conditions sont le plus souvent indescriptibles tant elles sont inhumaines en raison de l'insuffisance et de la vétusté des équipements.

Sur le plan général, on peut alors se demander s'il n'eût pas été préférable d'affecter les crédits accordés au Ministère de la Justice à des réalisations moins spectaculaires, permettant de dégager pour la restauration des prisons existantes les sommes nécessaires à une installation décente.

Mais encore une fois, il est difficile de se plaindre de la magnificence d'une réalisation presque entièrement terminée ; tout ce qu'il est possible de faire — et il faut le faire avec force — est de réclamer le maintien d'autorisations de programme pour la rénovation des prisons existantes.

On doit ajouter que l'ensemble de Fleury-Mérogis n'aura pas pour effet d'augmenter la capacité pénitentiaire du pays puisqu'il est destiné à remplacer la prison de la Santé dont le site doit être utilisé par le Ministère de l'Education nationale et le Ministère de la Justice. Or, actuellement cette prison contient 2.950 détenus dans 920 cellules alors que l'on compte héberger à Fleury-Mérogis un nombre sensiblement identique de 3.100 détenus.

Sur le plan des crédits de fonctionnement, on aurait pu espérer que la rationalisation du système, obtenue à grands frais d'architecture, aurait pu aboutir à une diminution de l'effectif de surveillance. Il semble malheureusement qu'il n'en est rien. Le personnel de la Santé étant actuellement d'environ 260 personnes, le personnel prévu à Fleury-Mérogis sera de 500 personnes ou plus.

Mais encore une fois c'est essentiellement sur le plan du respect du principe de l'égalité des Français devant les charges publiques qu'on peut souhaiter que très rapidement les prisons actuellement en service soient entièrement rénovées et que dans le cas où des installations nouvelles seraient indispensables, une certaine mesure édictée par le bon sens soit appliquée dans les nouvelles conceptions architecturales.

Toujours est-il que la mise en service prochaine de ce centre pénitentiaire implique des crédits de démarrage qui sont notamment des crédits de personnel.

Pour préparer l'ouverture de l'établissement, le Ministère de la Justice demande la création de 50 emplois nouveaux d'encadrement et de gestion administrative.

De même, en ce qui concerne le matériel, doit-on prévoir les véhicules nécessaires à l'administration du nouvel ensemble dont, en passant, il y a lieu de remarquer qu'il se trouve situé à près de 30 kilomètres de Paris et que, suivant les heures, il faut pour le rejoindre de 35 minutes à une heure et demie.

*

* *

IV. — Etablissement d'un statut satisfaisant pour le personnel pénitentiaire.

Des méthodes nouvelles sont mises en œuvre notamment en ce qui concerne la probation et la liberté conditionnelle.

Du stade de surveillant, on passe à celui de l'éducateur. Educateurs et probateurs seront recrutés désormais à un niveau plus élevé.

Par ailleurs, nous avons signalé l'année dernière les oppositions graves qui subsistaient entre le personnel de l'administration pénitentiaire et l'Etat en raison des considérables surcharges de travail, de la difficulté de régler les heures supplémentaires, des sujétions de service et enfin du développement de carrière, nettement insuffisant.

Un nouveau statut a donc été mis à l'étude qui, non seulement corrige certaines anomalies du statut actuel, mais encore introduit une réforme profonde de la carrière pénitentiaire dont le recrutement sera désormais assuré par une école spécialisée.

Le décret portant nouveau statut du personnel déjà approuvé par le Conseil d'Etat est en bonne voie de réalisation.

Il y a, sur ce point, une réforme très sérieuse de la situation dont les conséquences financières n'apparaîtront qu'ultérieurement. Ces conséquences, quelles qu'elles soient, devront être acceptées, l'amélioration attendue du nouveau régime étant d'une suffisante importance pour en permettre le sacrifice.

CHAPITRE II

SITUATION DES PROBLEMES EN COURS

Nous avons déjà signalé l'année dernière quelques préoccupations fondamentales du Ministère de la Justice dont les solutions devaient se traduire dans le cadre budgétaire.

Ces problèmes concernent :

- les magistrats,
- les moyens de fonctionnement des juridictions,
- l'administration pénitentiaire et les services de l'éducation surveillée.
- le problème des investissements enfin.

I. — Situation des magistrats.

1° *En ce qui concerne le recrutement.*

Nous avons assisté d'une année sur l'autre à une certaine amélioration du recrutement, le nombre des candidats étant passé de 123 à 186.

Cette amélioration est due à l'information continue des étudiants, information pour laquelle les crédits sont maintenus, voire même légèrement améliorés et, d'autre part, au rétablissement du stage rémunéré des auditeurs de justice.

Tous ces efforts se retrouvent cette année :

- la subvention au centre national des études judiciaires est en hausse par rapport à l'année dernière ;
- dix nouveaux emplois d'auditeur de justice sont créés ;
- corrélativement, deux emplois d'agent d'administration sont prévus en supplément ;
- la publicité pour les carrières juridique et magistrale est accrue ;
- enfin, pour les auditeurs stagiaires rémunérés, un aménagement des crédits a été retenu qui permet d'en passer le nombre non seulement de 100 à 150, mais encore de 150 à 185 par le jeu d'un travail à mi-temps.

2° *En ce qui concerne la carrière.*

Nous constatons une augmentation des crédits pour le traitement des magistrats, qui se répartit en deux éléments :

— d'une part, la répercussion en année pleine de la hausse générale de 4 % accordée aux services publics ;

— d'autre part, un crédit supplémentaire de 1 million de francs nouveaux pour tenir compte précisément du fait que les retards à l'avancement dans la carrière des magistrats sont tels que la règle du traitement moyen sur la base duquel sont calculés les crédits, se trouve largement dépassée puisque, en raison de l'ancienneté grandissante des magistrats dans chacun des grades, la proportion de ceux qui sont titulaires d'échelons élevés dans chaque grade augmente chaque année.

Ainsi, les crédits supplémentaires qui figurent au budget ne sont nullement de nature à nous réjouir puisqu'ils expriment simplement la conséquence du déséquilibre de la pyramide des grades dans la magistrature.

Cette situation est particulièrement grave et nous avons déjà attiré l'attention l'année dernière sur ses répercussions. Malheureusement les raisons pour lesquelles l'avancement se trouve ainsi bloqué n'ont pas disparu.

Il semble que ces raisons soient les suivantes :

— en premier lieu, pendant quelques années encore (jusqu'en 1971, 1972) le nombre de magistrats atteignant la limite d'âge sera peu important en raison du fait que les années présentes et celles qui viennent correspondent à l'âge de la retraite des « classes creuses » ;

— en second lieu, l'ensemble de la magistrature métropolitaine a du subir la résorption des magistrats repliés des Territoires d'Outre-Mer et d'Algérie, les intégrations de ceux-ci dans le cadre métropolitain s'imputant sur les vacances ultérieures.

— enfin, au cours des années passées, un certain nombre de magistrats jeunes ont été nommés, pour des raisons diverses, à des postes élevés. Il en résulte un « grippage » de la carrière par blocage pendant une longue période des postes supérieurs d'avancement dont on ne peut raisonnablement sortir qu'en acceptant la création de postes nouveaux.

C'est, il ne faut pas se le dissimuler, la pyramide des grades qui doit être modifiée. Elle doit l'être le plus rapidement possible pour écarter ce malaise qui pèse notamment sur les magistrats qui sont aujourd'hui à « mi-carrière » et qui sont les victimes d'une situation de fait qui, si elle doit s'améliorer vers 1972, pèsera lourdement jusque-là sur ceux qui se dévouent au service de la justice.

3° *En ce qui concerne le statut de l'organisation judiciaire.*

Quelques améliorations doivent être signalées :

- 25 postes ont été prévus pour animer les nouvelles juridictions de la région parisienne ;
- 5 postes de haut magistrat ont été créés pour la Cour d'appel de Reims ;
- 9 emplois de magistrat faisant fonction de sous-directeur au Ministère de la Justice ont été transformés en emplois de sous-directeur ;
- enfin, quelques emplois de magistrat à la Chancellerie ont été transformés en emplois d'administrateur.

Ces dernières transformations ont pour effet de remettre à la disposition des organismes de jugement des magistrats faisant jusqu'alors de l'administration, celle-ci étant désormais le fait d'administrateurs civils spécialisés.

*
* *

II. — **Moyens de fonctionnement des juridictions.**

Nous avons déjà signalé la construction du nouveau tribunal de Nanterre dans le cadre de la réorganisation de la région parisienne.

Cette réorganisation impliquera d'ailleurs dans l'avenir des constructions parallèles à Créteil et à Bobigny.

Des investissements sont également prévus pour l'amélioration des Cours d'appel de Douai, d'Aix et de Caen.

*
* *

III. — Administration pénitentiaire et éducation surveillée.

Par les statistiques de cette administration il est possible de déceler l'état moral de notre pays. Cela nous avait permis, l'année dernière, de donner quelques indications, mises à jour, que nous reprendrons ci-dessous :

1° *Situation de la population pénitentiaire.*

Au 1^{er} janvier 1966 le nombre des détenus était de 32.257, en augmentation de 3,2 % sur le chiffre de l'année précédente à la même date. Le 1^{er} mars 1966, il passait à 34.117 pour heureusement retomber à 31.215 au 1^{er} novembre de cette année.

Le nombre total des détenus qui sont passés dans les prisons françaises en 1965 est légèrement supérieur à celui de l'année 1964 : 124.000 au lieu de 120.000.

2° *Importance de la délinquance étrangère.*

Celle-ci, qui nous avait inquiétés, est en décroissance.

Au 1^{er} janvier 1965, la proportion des détenus étrangers y compris les Africains du Nord s'établissait à 20 %. Au 1^{er} janvier 1966, ce pourcentage n'était plus que de 17,7 %.

3° *Importance de la délinquance juvénile.*

Celle-ci demeure malheureusement stable mais le nombre total de détenus ayant augmenté il en résulte une proportion légèrement plus faible.

Nous avons, l'année dernière, attiré l'attention sur certains abus de détention préventive. Il semble que nous ayons été entendus et que des efforts ont été faits, sous l'influence heureuse de la Chancellerie, pour réduire cette catégorie d'incarcération.

Pour ce qui a trait à l'équipement pénitentiaire, nous nous référons ici à ce que nous avons dit au sujet du centre de Fleury-Mérogis en déplorant une fois de plus que l'aide de l'Etat aux collectivités pour l'entretien des maisons d'arrêt locales n'ait pas dépassé, cette année encore, 20 %.

*

* *

IV. — Problème des investissements.

Nous renouvelons la remarque que nous avons faite l'année dernière d'après laquelle un seul des grands services de la justice se trouve planifié dans le cadre du V^e Plan. Il s'agit du service de l'éducation surveillée dont l'importance est évidemment de plus en plus grande mais qui bénéficie d'un régime à part, régime que nous sommes loin de critiquer mais que nous souhaiterions voir étendu aux autres services.

Ceci dit, qu'est-ce que le Plan sinon un ensemble d'engagements formels d'accorder annuellement, pour les services planifiés, des crédits d'investissement dont la somme aboutit aux dépenses prévues à l'expiration de la période planifiée ?

Un Plan postule le respect de ses données et il n'a pratiquement plus de valeur dès lors que ses prévisions ne sont pas réalisées.

En ce qui concerne l'éducation surveillée, le IV^e Plan avait prévu une dépense de 200 millions sur quatre ans.

En fait, les crédits accordés pour la même période n'ont été que de 102 millions.

Le V^e Plan a établi comme suit l'échelonnement des dépenses en cette même matière : 45 millions pour cette année, 50 millions pour 1967, 55 millions pour 1968, 60 millions pour 1969. Or, cet échelonnement se trouve déjà atteint d'un certain retard puisque cette année les crédits accordés n'ont été que de 40 millions.

Il paraît inutile de planifier si, annuellement, les crédits budgétaires ne respectent pas les suggestions du Plan.

*

* *

Conclusion.

Malgré des améliorations certaines, le budget de la Justice présente encore de graves lacunes :

- le retard apporté à la réforme des greffes ;
- l'absence de réforme profonde de la pyramide de la magistrature ;
- dans le domaine de l'administration pénitentiaire, la disparité de l'organisation de nos prisons, disparité qui s'accroîtra dès la mise en service du centre de Fleury-Mérogis.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget de la Justice pour 1967.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 50.

Report de la date d'entrée en vigueur de la réforme des greffes.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre Commission.

Dans l'article 9 de la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales, la date du 1^{er} janvier 1967 est remplacée par celle du 1^{er} décembre 1967.

Conforme.

Supprimé.

Néanmoins, dans la limite des crédits prévus à cet effet des acomptes sur les indemnités prévues par l'article 2 de la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965, pourront être versés à compter du 1^{er} janvier 1967, aux anciens greffiers titulaires de charge dont la démission a été ou sera acceptée avant la date d'entrée en vigueur de ladite loi et qui n'ont pas été remplacés, ainsi qu'aux ayants droit des titulaires décédés avant cette même date lorsqu'ils justifieront ne pas disposer de ressources leur permettant de faire face, soit à leurs besoins, soit à leurs engagements.

Dans cette hypothèse et à compter du versement de l'acompte, 50 % du produit des droits de ces greffes seront versés au budget de l'Etat.

Le montant de ces acomptes sera déterminé par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et du Ministre de l'Economie et des Finances.

En ce qui concerne les greffiers titulaires de charge qui formuleront une demande d'intégration en application des dispositions de l'article 4 de la loi du 30 novembre 1965 précitée dans les deux mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat déterminant les mesures transitoires nécessaires à l'exécution de ladite loi, la condition d'âge exigée par le troisième alinéa dudit article sera appréciée à la date du 1^{er} janvier 1967.

Commentaires. — Pour les motifs indiqués au chapitre premier, I, du présent rapport, votre Commission a décidé de proposer au Sénat la suppression de cet article.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 50.

Amendement : Supprimer cet article.