

N° 16

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1967.

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 1968, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 20

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Marcel MARTIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, 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, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Marcel Fortier, André Fosset, Henri Henneguelle, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, François Schleiter, Charles Suran, Louis Talamoni, Ludovic Tron, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 426 et annexes, 455 (tomes I à III et annexe 20), 467 (tome II) et in-8° 65.

Sénat : 15 (1967-1968).

Lois de finances. — Justice - Magistrats - Administration pénitentiaire - Education surveillée - Conseil d'Etat.

Mesdames, Messieurs,

Bien qu'un budget n'ait de valeur réelle que par la politique qu'il reflète, encore faut-il, par la présentation de certains chiffres et de certaines comparaisons chiffrées, prendre le départ dans le « réel » ; c'est ce que nous allons tenter de faire dans cette première partie introductive.

Deux catégories de dépenses, deux comparaisons tout d'abord :

— les *dépenses ordinaires* qui, dans le budget de 1967 s'élevaient à 685.524.025 F s'inscrivent, dans le projet de budget pour 1968, pour 896.883.772 F soit une progression de 211.359.747 F ;

— les *dépenses en capital*, qui se répartissent, on le sait, en crédits de paiement pour les travaux déjà engagés au titre des autorisations de programme antérieures ou à engager au cours de l'année et en autorisations de programme pour les années à venir s'établissent comme suit :

a) Crédits de paiement : ils étaient de 85 millions de francs pour 1967. Ils passent, dans le projet pour 1968, à 106 millions de francs, soit une hausse de 21 millions de francs.

b) Autorisations de programme : celles-ci s'élevaient en 1967 à 100.250.000 F. Elles sont, pour 1968, de 108.200.000 F, soit une amélioration de 7.950.000 F.

Pour éclairer le détail de ces crédits globaux, nous donnons ci-après 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	1967	1968	DIFFERENCES
		(En francs.)	
A. — CRÉDITS DE PAIEMENT			
I. — Dépenses ordinaires.			
Moyens des services (titre III) :			
— Personnel	397.061.288	480.466.798	+ 83.405.510
— Charges sociales.....	48.848.466	62.360.773	+ 13.512.307
— Matériel	144.777.007	158.454.283	+ 13.677.276
— Travaux d'entretien.....	10.006.520	10.434.020	+ 427.500
— Subventions de fonctionnement.....	7.354.617	6.957.209	— 397.408
— Dépenses diverses.....	75.923.840	176.197.842	+ 100.274.002
Total	683.971.738	894.870.925	+ 210.899.187
Interventions publiques (titre IV) :			
— Action sociale.....	1.552.287	2.012.847	+ 460.560
Total (I).....	685.524.025	896.883.772	+ 211.359.747
II. — Dépenses en capital.			
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) :			
— Equipement culturel et social.....	25.000.000	40.000.000	+ 15.000.000
— Equipements administratifs et divers..	57.000.000	64.400.000	+ 7.400.000
Total	82.000.000	104.400.000	+ 22.400.000
Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre IV) :			
— Equipements administratifs et divers.	3.000.000	1.600.000	— 1.400.000
Total (II).....	85.000.000	106.000.000	+ 21.000.000
Total pour les crédits de paiement	770.524.025	1.002.883.772	+ 232.359.747
B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME			
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) :			
— Equipement culturel et social.....	40.450.000	40.400.000	— 50.000
— Equipements administratifs et divers.	57.300.000	64.300.000	+ 7.000.000
Total	97.750.000	104.700.000	+ 6.950.000
Subventions d'investissements accordés par l'Etat (titre VI) :			
— Equipements administratifs et divers.	2.500.000	3.500.000	+ 1.000.000
Total pour les autorisations de programme	100.250.000	108.200.000	+ 7.950.000

II. — Répartition des dotations budgétaires par service.

SERVICES	1967	1968	DIFFERENCES
		(En francs.)	
A. — CRÉDITS DE PAIEMENT			
I. — Dépenses ordinaires.			
Administration centrale et services extérieurs communs	22.245.600	25.824.006	+ 3.578.406
Services judiciaires	338.759.876	513.154.111	+ 174.394.235
Services pénitentiaires	220.275.969	241.368.816	+ 21.092.847
Services de l'éducation surveillée	90.038.392	101.848.333	+ 11.809.941
Conseil d'Etat	14.204.188	14.688.506	+ 484.318
Total (I)	685.524.025	896.883.772	+ 211.359.747
II. — Dépenses en capital.			
Services judiciaires :			
Logements de fonction	1.300.000	1.100.000	— 200.000
Juridictions	5.700.000	18.000.000	+ 12.300.000
Subventions d'équipement aux collectivités locales	3.000.000	1.600.000	— 1.400.000
Services pénitentiaires	50.000.000	45.000.000	— 5.000.000
Services de l'éducation surveillée	25.000.000	40.000.000	+ 15.000.000
Conseil d'Etat	»	300.000	+ 300.000
Total (II)	85.000.000	106.000.000	+ 21.000.000
Total pour les crédits de paiement.	770.524.025	1.002.883.772	+ 232.359.747
B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME			
Services judiciaires :			
Logements de fonction	1.500.000	1.500.000	»
Juridictions	24.500.000	20.300.000	— 4.200.000
Subventions d'équipement aux collectivités locales	2.500.000	3.500.000	+ 1.000.000
Services pénitentiaires	31.300.000	42.000.000	+ 10.700.000
Services de l'éducation surveillée	40.450.000	40.400.000	— 50.000
Conseil d'Etat		500.000	+ 500.000
Total pour les autorisations de programme	100.250.000	108.200.000	+ 7.950.000

Si l'on totalise les augmentations de crédits, on aboutit à une hausse de 1968 sur 1967 de 232.359.747 F soit une progression de 30,20 % se décomposant comme suit :

- dépenses ordinaires : 30,80 % ;
- crédits de paiement des dépenses en capital : 24,70 %, les autorisations de programme progressant de 7,90 % par rapport à 1967.

La répartition de cet accroissement global de crédits entre les grands services dépendant du Ministère de la Justice est très inégale et s'établit de la façon suivante :

— administration centrale.....	1,60 %
— services judiciaires.....	79,70 %
— services pénitentiaires.....	6,90 %
— éducation surveillée.....	11,50 %
— Conseil d'Etat.....	0,30 %

Quelle interprétation doit-on donner à ces chiffres ? La question se pose car rien n'est plus trompeur qu'une statistique, surtout lorsqu'elle est « globale ».

Certains, prenant essentiellement en considération cette hausse globale en pourcentage du seul budget de la Justice d'une année sur l'autre par rapport à la hausse parallèle du budget général qui n'est que de 9,20 %, se sont félicités des résultats obtenus comme si, enfin, le service public de la Justice avait trouvé sa vérité budgétaire.

Notre optimisme est beaucoup plus nuancé.

Nous observerons, tout d'abord, que cette comparaison des pourcentages n'a qu'une signification très relative compte tenu de l'ampleur du budget général par rapport au budget de la Justice. Il y a lieu de souligner, à cet égard, que, malgré ses 30 % de hausse, le budget de la Justice s'inscrit pour moins de 1 % dans le budget général — exactement pour 0,81 % — et il est de vérité mathématique qu'un pourcentage de hausse, même important, sur une base infime (dans la relativité des choses bien entendu) ne conduit, en valeur absolue, qu'à des corrections également infimes.

Si nous analysons, par ailleurs, les postes les plus importants qui absorbent la majeure partie de l'augmentation, nous constatons qu'il ne s'agit pas de mesures nouvelles d'amélioration du service

mais bien de mesures d'application de décisions antérieures législatives ou réglementaires portant, d'une part, sur la réforme des greffes et, d'autre part, sur le statut du personnel pénitentiaire. En effet, le total des crédits affectés, dans les différents chapitres du budget, à la poursuite de ces deux réformes s'établit comme suit :

— coût du nouveau statut de l'administration pénitentiaire
12.345.098 F.

— coût partiel pour 1968 de la réforme des greffes, 150 millions 512.274 F,

— soit au total 162.857.372 F.

Certes, ces dépenses, inéluctables parce que découlant de décisions antérieures, auront pour effet dans les secteurs qu'elles concernent — du moins on peut l'espérer — une amélioration des services mais on ne peut dire qu'elles font partie des dispositions améliorantes découlant du projet de budget pour 1968.

Il est donc normal, pour apprécier, à travers les lignes du budget, l'évolution des services de la Chancellerie, de soustraire de l'accroissement global du budget de la justice ces augmentations sectorielles qui ne sont que le développement de mesures déjà acquises.

Le résultat est alors très différent.

La progression globale du budget, tous chapitres confondus, a été, nous l'avons vu, de 232.359.747 F. Si, de cette somme, nous retirons le chiffre précité de 162.857.372 F, il ne reste plus qu'une hausse de 69.502.375 F. La situation, on le voit, est très différente de ce qu'elle apparaissait à première vue. Nous verrons d'ailleurs, secteur par secteur, que tout n'est pas pour le mieux dans le meilleur des mondes et que, si des améliorations notables ont été apportées au fil des années, notamment dans le secteur de l'administration pénitentiaire, il n'a été fait que fort peu de choses pour l'amélioration de ce qui constitue — qu'on le veuille ou non — le substratum humain de ce service humain par excellence, à savoir la magistrature.

Après avoir donné ce premier éclairage, qui nous paraissait nécessaire, de l'ensemble du budget de 1968, et nous référant aux tableaux comparatifs des pages précédentes, nous allons maintenant en aborder les différents secteurs.

I. — Administration centrale.

1° *Problèmes posés par l'administration de la justice.*

Les cadres de l'administration centrale du Ministère de la Justice sont actuellement constitués par :

— un cadre de magistrats à l'Administration centrale du Ministère de la Justice, chargé des travaux juridiques et, en outre, de tâches administratives qui, dans les autres départements ministériels, sont confiés aux administrateurs civils ;

— des cadres de fonctionnaires d'administration centrale de toutes catégories, communs à l'ensemble des Ministères, à l'exception des administrateurs civils.

En outre, compte tenu du développement des tâches de l'Administration centrale, la Chancellerie a fait appel à des magistrats des cours et tribunaux ainsi qu'à des fonctionnaires des services extérieurs. Mais, en raison du manque d'emplois vacants à l'Administration centrale, ces magistrats et fonctionnaires n'ont pu, la plupart du temps, être placés dans une position statutaire régulière, leur affectation n'étant qu'officieuse.

Sur le plan réglementaire, l'Administration centrale du ministère fut réorganisée par le décret du 25 juillet 1964, suivi d'un arrêté du 9 octobre de la même année.

La mise en œuvre de cette réforme fut étudiée par une commission spéciale présidée par M. le Conseiller d'Etat Grégoire, dont les conclusions peuvent se résumer de la façon suivante :

a) La technicité et la spécialisation des tâches du Ministère de la Justice justifient le maintien d'un cadre de magistrats à l'Administration centrale ;

b) Mais, afin de ne pas détourner ces magistrats de leur affectation normale, les emplois de pure administration doivent être confiés à des agents d'une autre origine, tels que des anciens élèves de l'E. N. A. ou des techniciens.

En ce qui concerne enfin les magistrats de l'Administration centrale, un statut spécial est en cours d'élaboration assurant les échanges de personnel, une sorte de « noria » entre la Chancellerie et les cours et tribunaux ainsi que la possibilité d'intégration dans le corps, d'un certain nombre de magistrats des cours et tribunaux actuellement affectés à l'Administration centrale de façon officieuse et dont il est souhaitable de conserver l'affectation.

2° Solutions budgétaires.

Celles-ci sont intervenues dès 1967.

Au budget de 1967 :

— ont été créés :

5 emplois d'administrateur civil ;
10 emplois d'attaché d'administration.

— ont été transformés : 9 emplois de magistrat du premier grade en 9 emplois de sous-directeur.

Au budget de 1968 :

— sont créés (mesure 01-1-01) :

2 emplois d'administrateur civil ;
6 emplois d'attaché d'administration.

— sont transformés : 22 emplois (mesure 01-2-07).

On notera également quelques modifications dues à des tâches particulières ou nouvelles :

— pour assurer la réforme des greffes, sont créés : 3 postes d'adjoint administratif (mesure 01-1-02) ;

— pour assurer la coordination de la recherche, sont créés : quatre emplois, deux de ceux-ci étant occupés par du personnel administratif titulaire, les deux autres étant affectés à un personnel contractuel : maître de recherches et chargé de recherches (mesure 01-1-04).

II. — Recherche scientifique en matière judiciaire et pénale.

Cet aspect particulier de la tâche du Ministère de la Justice n'est pas entièrement nouveau, mais on doit se réjouir de constater, pour son développement, un effort particulier dans le projet de budget.

La recherche est actuellement cristallisée autour de deux organismes qui sont, par ordre d'ancienneté de création : le Centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée de Vaucresson, d'une part, et le Centre national d'études et de recherches de Strasbourg, d'autre part.

Le premier de ces centres a été créé, en 1951, avec une triple mission : participer tout d'abord à la formation et au perfectionnement du personnel concourant à la protection judiciaire des mineurs ; conduire ensuite des recherches sur la délinquance des jeunes et leur éventuelle inadaptation sociale ; assurer enfin une documentation, notamment statistique, en la matière.

Les recherches, qui nous intéressent tout spécialement dans ce domaine, sont orientées vers trois secteurs : 1° étude des facteurs et des formes de la délinquance ; 2° étude des perturbations que l'évolution brutale de la société moderne a provoquées chez les jeunes et qui sont, pour eux, générateurs d'inadaptation ; 3° étude des méthodes de rééducation.

Pour la poursuite de ce travail de recherche, l'équipe de chercheurs du centre rassemble des techniciens de nombreuses disciplines : psychologues, sociologues, médecins, pédagogues et juristes.

Le programme des recherches est orienté par un Comité scientifique.

Le second de ces centres a été fondé en 1964. C'est un instrument original de l'Administration pénitentiaire destiné à lui permettre d'évaluer l'efficacité des peines d'emprisonnement et de

déterminer, aussi scientifiquement que possible, les régimes les mieux adaptés à la répression de chacune des formes de la criminalité contemporaine.

Les programmes de recherche ont été établis en accord avec la Délégation générale à la Recherche scientifique et technique. Ils sont tous fondés sur des séries d'enquêtes au cours desquelles la personnalité des délinquants est analysée, par des spécialistes, de façon très approfondie, les différents éléments de l'analyse étant ensuite exploités par machines mécanographiques et ordinateurs.

Une utilisation pratique des résultats de ces enquêtes a d'ores et déjà vu le jour, notamment par la création d'un dossier type d'observations pénitentiaires pour tous les établissements ainsi que d'un schéma unique pour les enquêtes sociales. Des tentatives de généralisation des conclusions dégagées sont également en cours, en particulier pour l'harmonisation des renseignements recueillis sur les délinquants par les services de sécurité publique.

Le panorama de la recherche, en matière de justice, serait incomplet si l'on ne signalait pas des tentatives ayant pour but le classement et l'exploitation de la documentation législative et jurisprudentielle par des moyens électroniques. On notera, à la base, les expériences entreprises à l'Université de Montpellier par M. le Professeur Catala (arrêts rendus par la Chambre civile de la Cour de Cassation en 1963) et au Conseil d'Etat par M. Mehl (Code des Impôts). Les conclusions de ces expériences constitueront un premier *substratum* pour les travaux de la Commission de l'Informatique qui a été instituée au Ministère de la Justice par un arrêté du 7 février 1967.

La politique du Ministère de la Justice, en cet important domaine dont nous souhaitons qu'il se développe d'une année sur l'autre et surtout qu'il « débouche » sur des mesures pratiques d'amélioration des services fondées sur une observation systématique et systématiquement exploitée, se trouve marquée dans le budget de 1968.

Il n'est prévu aucune création de nouveaux centres pour éviter la dispersion des crédits mais une meilleure utilisation des centres existants dont l'activité doit se trouver complétée par des contrats de recherche passés avec des organismes extérieurs au Ministère de la Justice (I. N. S. E. E. - I. N. E. D., etc.).

Mais une structure de coordination de la recherche est alors apparue nécessaire, dont les tâches sont ainsi définies :

— élaborer, en liaison avec les différents services de la Chancellerie, un programme d'ensemble des recherches scientifiques à entreprendre ;

— déterminer, avec les centres de Vaucresson et de Strasbourg, les recherches qu'ils pourront prendre en charge et celles qui devront être confiées à des organismes extérieurs ;

— assurer la liaison avec ces derniers, établir avec eux le plan de chaque recherche, organiser éventuellement la collaboration de magistrats ou de fonctionnaires du Ministère de la Justice, contrôler l'orientation des travaux de façon à ce qu'ils répondent exactement aux besoins du Ministère ;

— faciliter l'exploitation des résultats des recherches, tant par l'Administration centrale que par les juridictions elles-mêmes.

Trois mentions figureront donc au budget de 1968, les deux premières pour améliorer les centres de Strasbourg (150.000 F par mesure 03-1-22) et de Vaucresson (109.440 F par mesure 04-1-27) et pour la création, à l'Administration centrale, d'un échelon de coordination des recherches (130.000 F par mesure 01-1-04).

III. — Services judiciaires.

Il s'agit, bien entendu, ici du chapitre principal de ce rapport car les services de justice sont obligatoirement centrés autour de l'opération de jugement, laquelle est, elle-même, essentiellement fonction de la qualité des hommes appelés à juger. C'est donc par une étude rapide de la situation faite aux magistrats que nous allons aborder ce problème pour passer ensuite aux réformes de la procédure et aux moyens mis à la disposition des juges.

1. — SITUATION DES JURIDICTIONS ET DE LA MAGISTRATURE

A. — Effectif des magistrats.

Cet effectif est, bien entendu, fonction du nombre et de l'importance des affaires. Il est donc indispensable de fonder le raisonnement sur la réalité des statistiques. Or, voici les chiffres qui marquent l'évolution de l'activité des juridictions de 1962 à 1966 :

Tableau I.

NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES soumises aux cours d'appel.	AFFAIRES civiles.	AFFAIRES pénales.
1962	44.919	30.273
1966	54.575	32.696
Pourcentages de hausse.....	21,49	8
NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES soumises aux tribunaux de grande instance.	AFFAIRES civiles.	AFFAIRES pénales.
1962	140.701	246.886
1966	177.079	304.863
Pourcentages de hausse.....	25,85	23,48

Tableau II.

NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES jugées par les cours d'appel.	AFFAIRES civiles.	AFFAIRES pénales.
1962	44.707	29.772
1966	54.260	33.158
Pourcentages de hausse.....	22	11

NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES jugées par les tribunaux de grande instance.	AFFAIRES civiles.	AFFAIRES pénales.
1962	135.639	243.694
1966	177.044	305.349
Pourcentages de hausse.....	30	25

Tableau III.

NOMBRE D'AFFAIRES NOUVELLES jugées par les tribunaux d'instance.	AFFAIRES civiles.	AFFAIRES pénales.
1962	180.733	861.675
1965	198.268	1.540.293
1966	187.609	1.207.708
Poucentages de hausse de 1962 à 1965 (a)....	9,7	78,75

(a) L'année 1966 n'est pas prise comme élément de comparaison car l'intervention de la loi d'amnistie n° 66-409 du 18 juin 1966 a entraîné une diminution momentanée de l'activité des tribunaux d'instance.

Si l'on se tourne maintenant vers l'activité des parquets, l'on constate que le nombre des procès-verbaux est passé de 1.708.269 à 4.241.258 soit une augmentation de 148,27 %.

On doit ajouter que le rôle des magistrats, notamment en matière civile, se trouve de jour en jour alourdi par la complication accrue de la législation et de la réglementation.

Il en résulte que l'effectif de la magistrature, compte tenu de cette situation et en appliquant les normes actuelles de rendement, devrait raisonnablement être accru de 400 unités au minimum.

Le Ministre de la Justice a, bien entendu, présenté au Ministre des Finances des demandes de cette nature et de cette portée. Ces demandes ont été écartées jusqu'à ce qu'un programme de réforme de structure soit présenté.

Il faut s'arrêter quelques instants sur cette notion de réforme de structure qui contient en elle-même, ou peut contenir, le meilleur et le pire.

Il est certain — rien ne sert de le nier — que par « réforme de structure » certains sous-entendent presque exclusivement des « concentrations de tribunaux » ne laissant en place que les tribunaux des grands centres dont le ressort géographique serait étendu, et dont les magistrats, plus nombreux se trouveraient mieux « alimentés » en travaux et surtout de façon plus régulière.

Nous pensons qu'il est nécessaire d'attirer l'attention sur les dangers que recèlerait une pareille conception. En sa faveur, on peut faire valoir une économie budgétaire sensible ainsi qu'une meilleure utilisation possible des compétences. Ces raisons sont valables et doivent, en tout cas, conduire à ne pas écarter, de principe, des réformes en cause, toute opération de concentration.

En sens inverse, il nous paraît dangereux de systématiser la fermeture des petits tribunaux sous le seul prétexte que le nombre des affaires dont ils sont chargés est insuffisant. Une première opération de concentration judiciaire a déjà été réalisée il y a quelques années et l'on se rend compte de la gêne considérable que cette situation a apporté surtout dans certaines régions où les transports sont difficiles.

A l'économie budgétaire réalisée il faut, en effet, opposer les pertes économiques résultant, pour les parties, pour les auxiliaires de la justice, pour les prévenus (qui, il ne faut pas l'oublier, peuvent être innocents), pour l'administration elle-même, du fait, à la fois des transports et des pertes de temps.

Sur le plan social enfin, les tribunaux de villes moyennes constituent des points d'arrêts contre l'érosion de la vie sociale dans ces quelques centres. On parle, volontiers, aujourd'hui de « décentrali-

sation » mais il ne faudrait pas qu'une « décentralisation » nationale aboutisse à une centralisation régionale autour des seules grandes villes, voire autour des métropoles régionales.

Il est heureux que le Ministère de la Justice apporte quelque résistance à cette tendance systématique à une concentration pure et simple mais cette résistance il la paie par le refus de lui accorder — dans le système de la procédure actuelle — le minimum de personnel nécessaire compte tenu de l'augmentation du nombre et de la complexité des affaires.

Certes, d'autres réformes de structure peuvent heureusement intervenir qui, tout en renforçant le potentiel d'activité des services de justice, n'aboutiraient pas fatalement à cette concentration de principe dont nous venons de dénoncer les périls.

Ces réformes sont, d'ores et déjà, amorcées et l'on ne peut que s'en féliciter.

L'importance de ces réformes est grande et nous en dirons quelques mots.

a) *Réforme de la procédure, notamment par l'institution des « juges de la mise en état ».*

Cette réforme a déjà dix-huit mois d'expérience dans un certain nombre de ressorts de cours d'appels « pilotes ». Le bilan en est positif. D'après la note fournie, à cet égard, par la Chancellerie, les avantages de cette nouvelle formule résident, d'une part, en une mise en état des affaires plus approfondie et, d'autre part, en une organisation des débats peu efficace.

Dès avant l'audience, grâce à l'étroite collaboration qui s'établit entre le juge de la mise en état et les conseils des parties et aux dialogues permanents qui en découlent, le litige se trouve défini avec précision, les conclusions sont échangées sur tous les points en discussion, les documents sont produits et communiqués et, le cas échéant, les mesures d'introduction sont mises en œuvre.

Ainsi, le jour des débats au cours desquels le dialogue se poursuit entre les magistrats et les avocats, la discussion ne porte que sur les vrais problèmes et l'absence, en raison de l'ordonnance

de clôture, du dépôt tardif de conclusions ou de pièces en assure la loyauté. Par voie de conséquence, les demandes de remise pour plaider sont rares, les jugements préparatoires également et le déroulement de la procédure s'en trouve accéléré d'autant.

Mais nous serions incomplets, sur ce point, si nous dissimulions une certaine inquiétude parmi les conseils des justiciables concernant la mise en application de cette réforme. La crainte exprimée est que progressivement le juge de la mise en état devienne le seul juge d'instruction des affaires, qui de fil en aiguille, substituera une procédure inquisitoriale écrite à la procédure contradictoire et orale actuelle surtout si ce juge peut faire partie des formations de jugement dont il sera l'élément dominant. Il y a donc lieu de prendre garde à ce qu'un « mieux » éventuel ne dépasse son but et aille à l'encontre d'un « bien » tiré de la simple correction des errements actuels.

On notera que la réforme est actuellement applicable dans les ressorts des Cours d'appel suivantes : Aix, Pau, Lyon, Montpellier, Nîmes et Poitiers.

b) *Réforme des greffes.*

Nous l'avons déjà dit : c'est déjà là, presque, de « l'histoire ancienne » car cette réforme a été décidée il y a deux ans si sa mise en application a été retardée, pour des raisons purement financières assez contestables, au 1^{er} décembre de cette année 1967. Pour 1968, les crédits ont été prévus afin de permettre une première tranche de financement de cette nationalisation.

Si cette réforme est conduite dans un esprit novateur et dynamique, elle peut et doit être un des éléments fondamentaux de la rénovation des structures et surtout des méthodes. En effet, au fur et à mesure du développement du droit, le rôle du magistrat devient de plus en plus lourd ainsi que ses responsabilités de jugement. Il ne doit plus être un homme « seul » dans l'accomplissement de la tâche qui est la sienne, perdant une partie de son temps à des tâches accessoires de documentation, de rédaction ou d'administration. Du juge dépend la solution juridique et humaine d'une affaire. En amont de sa décision, il doit être aidé au maximum dans ses

recherches de législation et de jurisprudence ; en aval toutes les mesures d'exécution doivent être rapidement prises depuis la rédaction de la décision jusqu'aux dernières notifications. Pour tout ce travail, le magistrat doit être puissamment assisté par un état-major de préparation et d'exécution.

Précisément, dans le cadre de la réforme des greffes, peut-on penser que cette vision plus adaptée au monde moderne de la fonction de judicature pourra devenir réalité. Loin de nous la pensée de critiquer ceux qui, pendant des générations de juristes, furent les précieux auxiliaires libres de la justice, mais, puisque la décision a été prise de ramener l'activité des greffes au sein de la fonction publique, encore faut-il que cette novation — qui coûte relativement cher — facilite une reconversion plus profonde et ne se borne pas, dans un autre cadre, pour l'administration nouvelle des greffes, à « chausser les bottes » des prédécesseurs.

La réforme des greffes, à notre sens, doit être tout autre chose qu'une simple nationalisation, elle doit permettre une adaptation au monde moderne, fondée sur l'esprit d'équipe et la division du travail, de la fonction judiciaire.

Et, si nous nous permettons d'insister, c'est qu'au point de départ d'un changement aussi important que celui qui a été amorcé, il ne faut pas « rater le coche » et manquer cette occasion unique d'engager un processus de rénovation indispensable.

Réforme de la procédure ! Réforme des greffes ! Voilà des réformes de structure qui doivent par elles-mêmes permettre une meilleure utilisation des crédits et un rendement plus élevé de la machine judiciaire. Certes, l'un et l'autre n'excluent pas certaines revisions d'implantations territoriales. Mais, là aussi, ces revisions doivent intervenir dans les deux sens : jusqu'alors, on a tenté, par la suppression de certaines juridictions, d'opérer une concentration. Certaines de ces concentrations pouvaient être utiles mais — nous l'avons déjà dit — une systématisation, en cette matière, de cette méthode serait singulièrement dangereuse. Mais ce qu'il faut surtout c'est une adaptation permanente des services des tribunaux aux réalités de la vie elle-même. On a déjà découvert, il y a quelques années, que la création de grands ensembles immobiliers impliquait des créations parallèles de services publics (crèches, écoles, hôpitaux)

mais parmi les services publics les plus importants figure encore celui de la justice et il faut songer, en même temps que l'on concentre — raisonnablement, afin de ne pas accentuer le « désert français » — à créer des juridictions nouvelles là où elles sont nécessaires. L'exemple en a été donné par la région parisienne, nous nous en réjouissons, car les évolutions ne sont pas à sens unique et si, certaines régions se dépeuplant, cela justifie une concentration des services de justice les desservant, d'autres centres de population se créent aux nécessités desquels il faut répondre.

L'effectif des magistrats est — les chiffres le prouvent — très insuffisant. Les seuls postes qui ont pu être obtenus dans le budget de 1968 ne constituent que des « ballons d'oxygène » notoirement trop légers :

— tout d'abord, pour renforcer les six ressorts des « Cours d'appel pilotes » pour la mise en application de la réforme de la procédure, ont été obtenus deux postes de conseillers et quatorze postes de juges ;

— en second lieu, dans les secteurs les plus encombrés des juridictions, un complément de personnel a été autorisé se répartissant comme suit :

- 20 postes de juges d'instruction ;
- 12 postes de juges des enfants ;
- 5 postes de juges de l'expropriation (sur 20 demandés !) ;
- 4 postes de substituts ;

— en troisième lieu une première tranche de postes nouveaux a été autorisée pour la constitution des structures les plus urgentes des nouvelles juridictions de la région parisienne.

On notera que le démarrage de ces juridictions nouvelles se fait progressivement par transferts successifs de compétence. Pour 1968 on prévoit la mise en place de tous les services concernant les mineurs.

Toutes ces mesures, dont nous venons de souligner le caractère partiel et l'insuffisance, figurent sous les numéros 02-1-10 et 02-1-11.

B. — *Carrières des magistrats.*

a) Situation du recrutement.

Il y a quelques années seulement, l'inquiétude était grande, même sur le plan quantitatif, en raison du petit nombre des candidats qui se présentaient au concours du Centre national d'études judiciaires.

La situation est aujourd'hui nettement améliorée : en 1964, pour 60 places mises au concours, 98 candidats seulement avaient été admis à concourir et 65 candidats seulement s'étaient présentés aux épreuves. En 1966, pour 80 places mises au concours, 236 candidats furent admis à concourir, le même pourcentage de défaillance étant toutefois remarqué entre l'admission à concourir et la présentation aux épreuves.

Ces défections s'expliquent par le fait que le concours du C. N. E. J. est relativement proche des examens de licence et que les jeunes licenciés se sentent peu préparés à la technique même d'un concours. Il est possible également que les méthodes des Instituts d'études judiciaires des facultés de province n'aient pas suffisamment l'« optique » du concours. Il est souhaitable à cet égard que des contacts soient pris plus étroitement entre l'université et les autorités responsables des concours judiciaires. La création de ce que, dans le jargon des concours, on appelle des « écuries » devrait également être envisagée.

Mais si sur le plan qualitatif l'amélioration est certaine, la carrière de la magistrature reste « boudée » par les meilleurs éléments des facultés de droit, soit en raison du fait que celles-ci recrutent pour elles-mêmes en offrant à leurs propres étudiants des postes d'assistants, soit que soient plus attractives les carrières libérales ou d'administration publique ou privée pour des candidats animés d'une légitime ambition.

Arrêtons-nous d'ailleurs sur le caractère plus ou moins attractif d'une carrière pour un jeune étudiant. Il est évident que la génération qui monte a soif de responsabilités. Or que lui offre-t-on dans la magistrature sur ce plan ? La perspective de n'atteindre de tels postes de responsabilité qu'à l'âge de quarante ou quarante-cinq ans, cela en raison du blocage actuel de l'avancement résultant de la forme de la pyramide des grades au sein de la magistrature.

Les efforts doivent donc être maintenus pour faciliter aux meilleurs l'entrée dans la magistrature et rendre plus évolutive une carrière dont le développement n'est pas, actuellement, satisfaisant.

Les mesures prises dans le budget de 1968 sur le plan du recrutement proprement dit sont des mesures de détail. Elles restent dans la ligne de ce qui a été réalisé au cours des années précédentes. On constate en particulier (mesure 02-1-13) :

- la création de 10 emplois nouveaux d'auditeurs de justice ;
- l'ouverture du stage à 20 étudiants supplémentaires,

Enfin un crédit de 110.000 F reste autorisé pour une sorte de publicité dans le milieu étudiant. Il ne s'agit certes pas d'affiches du genre de celles qui conviaient et convient les jeunes à s'engager ou à « rengager » dans telle ou telle arme, mais de brochures destinées aux étudiants des facultés de droit, mais dont l'expérience montre qu'elles sont efficaces.

b) Situation de la rémunération.

Aucune amélioration n'a été apportée à la grille de traitements applicable aux magistrats dont il y a lieu de reconnaître que les rémunérations — même après la réforme — ont progressé moins vite que dans d'autres secteurs de la fonction publique.

Seul un crédit de 2 millions a été dégagé, mais ce crédit n'est que la conséquence de l'absence d'avancement dans l'ensemble des corps et du vieillissement dans leur grade des membres de ce corps. Les avancements automatiques à l'ancienneté font, finalement, que d'une année sur l'autre, la concentration des magistrats dans les échelons les plus élevés de chaque grade s'accroît et impose le dégagement de crédits supplémentaires qui ne sont que l'aveu d'une stagnation de la carrière.

Toutefois les quelques postes supplémentaires qui ont été créés — comme nous l'avons vu au chapitre « Effectifs » — auront une conséquence indirecte et favorable dans un proche avenir en créant un léger « appel d'air » qui se répercutera de proche en proche.

D'ailleurs est-il besoin d'un aveu alors que, pour prendre un exemple, les magistrats inscrits au tableau d'avancement pour 1964 et pour le grade de substitut à la Seine ne sont aujourd'hui nommés que dans la proportion de la moitié.

c) Situation de l'avancement.

Après ce que nous venons de dire il nous paraît inutile d'insister. La pyramide de la fonction est d'une mauvaise configuration car elle ne permet pas d'espoir de carrière digne de ce nom aux jeunes magistrats, d'autant que la résorption des cadres d'outre-mer pèse encore sur l'administration du corps et que des nominations dans les plus hauts grades ont été faites au bénéfice de magistrats relativement jeunes, la pyramide se trouvant ainsi rajeunie en son extrémité ce qui aboutit automatiquement et paradoxalement au vieillissement de la base.

d) Institution d'un centre de formation
et de perfectionnement judiciaire.

Le décret n° 66-758 du 8 octobre 1966 a créé auprès du Centre national d'études judiciaires *le Centre d'information et de perfectionnement judiciaires*.

Ce nouveau centre a pour mission d'organiser chaque année un ou plusieurs cycles d'études destinés à dispenser aux magistrats en fonctions, à différents stades de leur carrière, les enseignements complémentaires que peuvent requérir le développement constant de leur information ou de leur spécialisation.

Le souci que traduit la création de ce centre correspond aux préoccupations généralement exprimées par toutes les professions à propos de la nécessité, à notre époque, d'organiser une formation professionnelle continue et des exercices dits de « *recyclage* ».

Le nouveau centre bénéficie de l'infrastructure administrative et matérielle du C. N. E. J. Les dotations financières nécessaires sont comprises dans le budget du Centre national d'études judiciaires et réparties dans les différents chapitres de ce budget.

En 1968, en raison de l'intérêt présenté par les travaux de ce Centre d'information et de perfectionnement et de la nécessité de faire participer à ces sessions le plus grand nombre possible de magistrats, il a été prévu *cinq* cycles d'études et cette majoration du nombre des sessions a conduit à inscrire dans le projet de budget de 1968 la mesure nouvelle correspondante, dont le coût a été évalué à 41.128 F.

A la fin de 1967 on peut compter que 130 magistrats auront participé aux travaux du Centre d'information et de perfectionnement.

En 1968 cet effectif pourra atteindre 200 magistrats.

2. — RÉFORME DE PROCÉDURE ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES JUGES

A. — *Réforme de procédure et de structure de l'organisation judiciaire.*

Nous avons déjà parlé de ces réformes, nous n'y reviendrons que pour compléter les indications déjà données.

a) *Procédure de la mise en état des affaires.* — L'expérience en a été faite dans le ressort de certaines Cours d'Appel. Elle a été concluante — sous certaines réserves — nous l'avons déjà dit.

On notera simplement que les moyens en personnel et en matériel sont prévus en 1968 pour les Cours d'Appel « pilotes ».

Parmi les créations d'emplois — déjà mentionnées au chapitre « effectif » de la magistrature (mesure 02-1-10) — figurent deux emplois de Conseillers, 14 emplois de Juges et 16 emplois de fonctionnaires.

Sur le plan matériel, un crédit de 130.000 F a été inscrit au chapitre 34-12 pour doter les magistrats chargés de la mise en état des moyens matériels qui leur sont nécessaires.

b) *Réforme des greffes.* — Nous avons déjà indiqué « l'esprit » dans lequel nous pensons que cette réforme devait intervenir. Les greffes « nouveau modèle » doivent être conçus, dès l'origine, comme des services placés au côté des organes de jugement pour les aider dans leur tâche par « un travail d'équipe de préparation et d'exécution ».

Sur le plan des crédits pour 1968, le crédit total de la réforme est de 150.512.274 F. Cette somme peut être divisée en trois éléments :

— les premiers crédits ouverts ont pour objet de financer le fonctionnement des greffes « nouveau style » fonctionnarisés. Ils figurent sous les mesures 01-04-05, 02-04-17 et 01-1-02 pour un montant total de 58.125.854 F ;

— des crédits ont été demandés en second lieu, à titre renouvelable au titre de la mesure 02-1-12 pour des indemnités de régies et d'enseignement pour le recrutement du personnel, pour des remboursements de frais et costumes d'audience ;

— enfin — et c'est la masse la plus importante — des crédits sont inscrits pour 90.934.480 F destinés :

1° Au rachat des charges, pour 83.540.000 F ;

2° A l'organisation des greffes et à leur dotation en mobilier et matériel, pour 5.500.000 F ;

3° Aux subventions pour charges fiscales accordées aux greffiers qui, à la date de cessation de leurs fonctions, sont titulaires de leur office depuis moins de cinq ans, pour 394.480 F ;

4° Aux prêts de reclassement attribués aux greffiers qui se rendent cessionnaires d'un office public ou ministériel, pour 1.500.000 F.

Il faut souligner que la somme de 83.540.000 F prévue pour l'indemnisation des charges ne constitue que le tiers environ des sommes qui seront réellement dues. Les services ont néanmoins estimé que cette somme sera suffisante pour régler les indemnités à régler en 1968, compte tenu de certaines lenteurs de réalisation et aussi des options qui seront prises par les intéressés.

B. — Moyens matériels — notamment en investissements — mis à la disposition des magistrats et des organismes de jugement.

Ce sont ici les prévisions en capital qui sont intéressantes et que nous étudierons sous trois sections :

a) Investissements immobiliers concernant les Palais de Justice.

— Réfection des Palais existants : a cet égard, en autorisations de programme, des travaux de modernisation ont été prévus pour un montant de 3.500.000 F auxquels il faut ajouter la deuxième tranche de réfection de la Cour d'Appel de Douai pour un montant de 1.500.000 F.

— Installation des nouvelles juridictions de la région parisienne. 13.300.000 F sont, sur ce point, prévus et toujours au même titre pour le Tribunal de Nanterre, le Tribunal d'Evry et le bâtiment provisoire du Tribunal pour enfants de Bobigny.

— Les crédits de paiement pour l'ensemble s'élèvent à 4.300.000 F.

b) *Logements de fonction pour les Chefs de Cour.*

Des autorisations de programme sont prévues à hauteur de 1.500.000 F, les crédits de paiement étant de 1.100.000 F.

Nous nous permettons d'insister tout particulièrement sur ce chapitre. Il est nécessaire, il est indispensable de donner des logements de fonction non seulement aux Chefs de Cours, mais encore aux magistrats qui sont amenés à présider des organismes de jugement.

Il ne faut pas oublier que les juges sont chargés de prononcer des condamnations pénales et il est indécent pour la dignité de la justice et son efficacité que le magistrat, qui en condamnant a fait son devoir, se trouve en but à des inconvénients de voisinage surtout s'il se trouve dans l'obligation d'habiter un grand ensemble où il peut, à tout moment, se trouver face à face avec les condamnés ou les membres de leurs familles, ou de leur milieu social.

Nous ajouterons que si l'on veut « insérer » plus encore dans la vie moderne le monde de la magistrature, il est nécessaire de donner plus de mobilité aux magistrats, mobilité qui ne sera possible que si sur tout notre territoire, en quelque ressort que ce soit, le magistrat trouve le logement convenable.

L'effort fait à cet égard est encore très insuffisant : ce n'est pas le confort des magistrats que nous défendons en insistant sur ce point, c'est, encore une fois, l'efficacité de la justice qui ne peut exister sans la totale liberté des juges qu'il est de la plus stricte équité de soustraire aux contraintes sociales qui pourraient — non pas les détourner de l'exécution stricte de leurs fonctions — mais les soumettre à des réactions individuelles ou collectives dont ils pourraient avoir à souffrir dans leur vie personnelle ou familiale.

c) *Subventions de l'Etat aux Collectivités locales pour la réalisation, l'entretien ou l'amélioration des bâtiments judiciaires.*

Nous avons insisté, l'année dernière, sur le fait que la mise à la charge des collectivités publiques d'une partie très importante des dépenses d'investissement en ce qui concerne les Tribunaux (80 % puisque les plafonds de subventions étaient de 20 %) constituait un des exemples typiques d'un transfert de charge irrationnel

de l'Etat sur les collectivités. Irrationnel pourquoi? Parce que, s'il est un service public de caractère national c'est bien le service de la Justice dont la nature même est différente de celle des autres services puisqu'il fait partie de la trilogie des grands pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

Nous n'insisterons pas sur ce point sinon pour enregistrer, avec une certaine satisfaction, une amélioration de la situation antérieure.

Le plafond des subventions était encore, dans le budget de 1967, de 20 %. Il est désormais porté à 30 %.

En chiffres absolus, les crédits accordés à cette fin en autorisations de programme, qui étaient de 2.500.000 F en 1967, sont portés à 3.500.000 F pour 1968.

Le programme porte sur des constructions et des extensions et aménagements.

Constructions. — Il s'agit de la deuxième tranche de construction du Tribunal de Beauvais et de la dernière tranche de celle du Tribunal de Lille, de l'installation du Tribunal d'instance dans la Cité administrative de Clichy, de la construction des Tribunaux d'instance de Lagny et de Maubeuge, de l'érection de bâtiments annexes au Tribunal de Lyon et, dans les départements d'Outre-mer, du tribunal de Grande Instance et du Tribunal d'Instance de Saint-Pierre-de-la-Réunion.

Extensions et aménagements. — Ceux-ci intéressent les villes de Valenciennes, Clermont-Ferrand, Chalon-sur-Saône, Tours et Châteauroux.

IV. — Administration pénitentiaire.

Deux problèmes importants ont été réglés et nous en trouvons le reflet dans le budget de 1968, le premier a trait au personnel, le second aux investissements immobiliers. Ces deux problèmes constitueront l'essentiel des deux chapitres que nous allons aborder, ayant trait, le premier, aux crédits de fonctionnement et, le second, aux dépenses en capital.

1. — CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

A. — *Personnel.*

Nous avons signalé, dans nos rapports concernant les précédents budgets, les très réelles difficultés qui ont opposé, dans un passé encore récent, l'Administration pénitentiaire et son personnel. Effectifs insuffisants, traitements et perspectives de carrières non satisfaisants, recrutement difficile, vie professionnelle comportant de trop lourdes servitudes, congés hebdomadaires illusoire, heures supplémentaires nombreuses... et, le plus souvent, non payées.

Il faut savoir gré, à l'Administration pénitentiaire, d'avoir recherché non pas des solutions temporaires par l'injection — ici ou là — de crédits supplémentaires arrachés au Ministre des Finances afin de combler telle ou telle lacune du système mais bien une solution d'ensemble centrée autour de deux idées principales : d'une part, l'adoption d'un nouveau statut du personnel, d'autre part, la combinaison des tâches d'éducation et des fonctions de gardiennage.

a) *Nouveau statut du personnel :*

Celui-ci, annoncé dans notre dernier rapport, a été publié sous le décret du 21 novembre 1966. Il ne se contente pas d'apporter quelques améliorations financières à la situation antérieure, il constitue une véritable novation qui influence toute la carrière des intéressés. Certes, les indices de début et les indices terminaux se trouvent-ils majorés et la durée de progression dans la carrière réduite ce qui fait que, sur le plan matériel, des satisfactions substantielles ont été apportées aux demandes du personnel. Mais, en outre, des buts plus généraux ont été poursuivis.

La réforme a, en effet, pour principaux objectifs :

- l'application au personnel de surveillance des méthodes de recrutement et des structures hiérarchiques de la Sûreté nationale ;
- la préparation aux tâches de direction par la création d'un grade de responsabilité, celui de chef de service pénitentiaire comportant une variété d'emplois propices à l'acquisition d'une expérience polyvalente ;
- une répartition fonctionnelle des tâches aboutissant à la mise en parallèle des grades et des responsabilités (chef de maison d'arrêt dirigeant une maison d'arrêt de moins de 100 détenus — chef de service pénitentiaire dirigeant une maison d'arrêt de 100 à 300 détenus — Sous-Directeur pour une maison d'arrêt de 300 à 500 détenus — Directeur de 1^{re} ou de 2^e classe pour les établissements les plus importants) ;
- le transfert progressif à des personnels de bureau des tâches administratives effectuées jusqu'à présent par du personnel de surveillance et même par des détenus.

En outre — et nous le verrons plus loin — à la notion de surveillance, de « gardiennage », vient se superposer une notion nouvelle qui est celle de « l'éducation ».

Deux mesures sont prévues au budget de 1968 qui sont la conséquence directe de la réforme des statuts :

— la première figure sous le numéro 03-07-31. Elle entérine des transformations d'emplois et des modifications de classement indiciaire nécessitées pour la formation du nouveau corps par intégration des personnels anciens. Elle est d'un montant de 9.056.566 F ;

— la seconde apparaît sous le numéro 03-1-19 et a pour effet, compte tenu des besoins des établissements, la création de 170 emplois et la transformation de 100 emplois de surveillants ou emplois de premiers surveillants. Le tout se chiffrant par une dépense supplémentaire de 3.288.532 F.

Pour cette année, le coût total du statut dont l'intervention est alliée à la réponse partielle à certaines exigences des services s'établit à 12.345.098 F.

b) *Combinaison des fonctions d'éducation et des tâches de gardiennage :*

Cette combinaison résulte de l'introduction, à petite dose, mais chaque année, d'un personnel spécialisé d'éducation.

Cela résulte d'ailleurs du statut précité qui prévoit :

- le renforcement du personnel éducatif, désormais doté d'une carrière parallèle à celle de l'éducation surveillée ;
- la création de nouveau corps rendue nécessaire par le développement d'institutions nouvelles comme celle de la probation ou par l'extension de certaines activités comme le travail pénal et la formation professionnelle des détenus.

A cet égard, on notera, en particulier : 1° la constitution d'un corps d'adjoints de probation ; 2° le recrutement d'instructeurs techniques permettant de donner à la population pénale une formation professionnelle favorisant son reclassement social.

Nous insistons sur le recrutement annuel d'éducateurs spécialisés. En 1967, 43 postes avaient été accordés. Il en est de même pour 1968. Si cette proportion se maintient, dans les dix années à venir, nous disposerons d'environ 500 éducateurs en 1978 qui seront affectés par priorité aux Centres de jeunes détenus et aux tâches de probation.

Comment apprécier, aussi exactement que possible, la valeur des institutions nouvelles ? Seul l'avenir, et un avenir à longue portée, permettra de le dire. Il faut cependant reconnaître, dès maintenant, un succès certain vis-à-vis du personnel. En particulier, la carrière qui était délaissée reprend un certain attrait.

Cela semble démontrer la relative affluence de candidats aux derniers concours ouverts par l'Administration pénitentiaire. Ainsi, pour 15 places de chefs de travaux, 108 candidats se sont présentés, pour 43 places d'éducateurs, 110 postulants ont tenté leur chance et 550 candidats ont concouru pour 150 places de surveillants.

Cet effort est-il suffisant ?

Là aussi, les statistiques sembleraient permettre de répondre par l'affirmative.

Là aussi les statistiques sont trompeuses.

Certes, le recrutement annuel de 300 agents pour un ensemble de 7.000 peut paraître adéquat. Mais nous avons déjà noté, l'année dernière, l'âge moyen très élevé du corps ce qui implique que, pendant quelques années encore, les départs à la retraite se feront en une proportion anormalement élevée. Ces départs seront, en tous cas, plus nombreux que les recrutements.

Cela est d'autant plus fâcheux que le nombre de détenus ne cesse d'augmenter. En 1965, il se situait entre 31.000 et 33.000, en 1967, il se situera selon toute probabilité entre 31.000 et 34.200.

Ce qui est plus grave et mérite d'attirer, une fois encore, notre attention, c'est la progression du nombre de « prévenus » (14.000) et celle des courtes peines de 1 an à 10 ans qui, d'une année sur l'autre, passent de 8.000 à 8.500.

Nous nous étions déjà élevés, l'année dernière, contre cette facilité, voire même cette désinvolture avec laquelle, en France, on incarcère au titre de la prison préventive. Nous insistons, à nouveau, pour qu'une réforme profonde intervienne qui substitue par exemple, pour les cas les moins graves, la liberté surveillée ou la liberté sous caution à la prévention, pour qu'en aucun cas la détention préventive n'aboutisse à mettre en contact les prévenus et les condamnés, pour qu'enfin cesse, une fois pour toutes, cette irresponsabilité pour fautes de service du pouvoir judiciaire afin que les détentions préventives injustifiées puissent donner lieu à indemnité compensatoire d'autant plus nécessaire qu'alors qu'à l'étranger un prévenu suspect est tenu pour innocent jusqu'à sa condamnation, en France, la presse et l'opinion publique poursuivent de leur vindicte sociale tout prévenu alors même que le jugement l'aurait lavé de tout soupçon.

Quant aux courtes peines, leur procès n'est plus à faire mais la question reste entière de savoir par quelle formule les remplacer car il faut bien admettre que l'amende, quelles que soient son importance et la rigueur de son recouvrement, n'aura jamais l'effet d'exemplarité de la peine de prison.

B. — *Fonctionnement des maisons d'arrêt et entretien des détenus.*

A cet égard, des études intéressantes ont été faites dans le cadre de l'enquête menée depuis plusieurs années sur le « coût et le rendement des services publics » :

— pour les années 1964, 1965 et 1966, il a été recherché quel était le coût de fonctionnement des établissements pénitentiaires par journée de détention, les établissements étant par ailleurs groupés en quatre catégories ;

— en ce qui concerne les maisons d'arrêt groupées dans les directions régionales, la moyenne s'est établie à 15,26 F pour 1964, 14,97 F pour 1965, 15,72 F pour 1966 ;

— pour les prisons du département de la Seine, de Marseille et de Lille, ces chiffres s'établissent à 13,23 F, 13,11 F et 13,45 F ;

— pour les maisons centrales et les centres pénitentiaires nous les retrouvons aux hauteurs suivantes : 20,92 F, 21,77 F et 20,78 F ;

— enfin, pour les établissements spécialisés, la dépense s'est élevée respectivement, pour les trois années en cause à 27,95 F, 27,06 F et 26,79 F enfin.

Autres renseignements intéressants : ce sont les dépenses des établissements pénitentiaires en 1966 groupés de la même façon.

Pour la première catégorie ces dépenses furent de 96.963,15 F dont 66,6 % pour le personnel, 26,7 % pour l'entretien des détenus, et 6,7 % pour les autres dépenses.

En ce qui concerne la Seine, pour l'ensemble des établissements le coût s'en situe à 1.867.509 F dont 59,8 % pour le personnel, 33,2 % pour l'entretien des détenus et 7 % pour les autres dépenses.

Pour les maisons centrales et centres pénitentiaires les dépenses sont de 45.831.352 F dont 68,2 % pour le personnel, 24,3 % pour l'entretien des détenus et 7,5 % de dépenses diverses.

La quatrième catégorie a enfin coûté 9.400.000 F, les pourcentages précédents s'élevant respectivement à 58,8 %, 27,3 % et 13,9 %.

2. — OPÉRATIONS EN CAPITAL

A. — *Constructions terminées ou sur le point de l'être.*

a) *Etablissement de Fleury-Mérogis :*

Le centre pour adultes sera terminé et — pourrait-on dire — « opérationnel » dès le 31 décembre de cette année. Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit l'année dernière de cette opération dont le caractère grandiose et fonctionnel est indubitable mais qui, par ailleurs, a absorbé des crédits considérables stérilisant ainsi un certain nombre d'opérations de rénovation qui restent indispensables.

Donc Fleury-Mérogis est terminé et le budget de 1968 ne couvre plus à cet égard que des crédits de paiement ou, en autorisations de programmes, que des séquences des opérations en cours sous la forme de réévaluation de travaux. C'est une œuvre importante dont il faut féliciter l'administration pénitentiaire de l'avoir menée à bien.

La mise en route de cette prison moderne et modèle est ainsi prévue pour l'utilisation rapide d'une première tranche de 1.200 places. Seront transférés en première urgence à Fleury-Mérogis :

— 850 jeunes délinquants actuellement détenus dans les prisons de Fresnes et de la Santé. C'est la raison pour laquelle sont prévus des crédits pour l'installation des services éducatifs et de formation professionnelle ;

— la totalité des prévenus des ressorts de Versailles et de Corbeil ;

— environ 200 condamnés à de courtes peines de la région parisienne.

b) *Autres établissements :*

On citera en particulier :

— la maison d'arrêt de Bordeaux qui sera ouverte en mars 1968, l'évacuation des anciennes installations étant d'ores et déjà terminée.

— les maisons d'arrêt de Saint-Etienne, d'Albi et de Bonneville qui seront mises en service cette année.

B. — *Constructions dont la mise en route est prévue pour 1968.*

Il s'agit :

a) Des Centres de jeunes détenus de Fleury-Mérogis, conçu pour 550 places ;

b) De la Maison d'arrêt pour femmes de la région parisienne dont le site est également prévu à Fleury-Mérogis : 300 places sont destinées à remplacer celles de la Petite-Roquette ;

c) Enfin la maison centrale de Châteauroux sera munie d'équipements entièrement nouveaux qui permettraient de la spécialiser dans l'exécution des longues peines.

C. — *Rénovation et extension.*

Outre les opérations en cours (Clairvaux, Loos, Casabianca), il y a lieu de citer en opérations nouvelles la maison d'arrêt de Nice.

D. — *Récapitulation.*

Dans l'ensemble, les autorisations de programme pour 1968 s'élèvent à 42.000.000 F, somme en progression par rapport à 1967, année au cours de laquelle les crédits correspondants n'étaient que de 31.300.000 F.

V. — Education surveillée.

1. — RAPPEL DU RÔLE DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

Quelques données techniques doivent tout d'abord être rappelées. L'éducation surveillée met à la disposition des Juridictions pour enfants, des moyens d'observation et de rééducation :

— d'une part, en « milieu fermé » : il s'agit alors des internats et des foyers ;

— d'autre part, en « milieu ouvert », le mineur étant alors laissé dans son milieu naturel de vie. Ces méthodes de rééducation en milieu ouvert se répartissent elles-mêmes en trois formules :

- 1° La consultation ;
- 2° L'observation en milieu ouvert ;
- 3° La liberté surveillée enfin.

On notera que les « places » qui peuvent être offertes par l'éducation surveillée sont plus ou moins « efficaces » suivant que la durée de leur occupation par un mineur surveillé est plus ou moins longue. C'est ainsi que dans un centre d'observation la durée moyenne du séjour étant de quatre mois, une place permet l'observation de trois mineurs par an. En sens inverse, en internat professionnel la rééducation se poursuivant en moyenne pendant deux ans, deux places sont nécessaires pour assurer chaque année la rééducation d'un mineur.

Enfin les distinctions précédemment faites des méthodes de rééducation en milieu ouvert correspondent aux définitions suivantes :

— consultation : les mineurs sont laissés dans leur milieu naturel de vie et font l'objet d'examens de la part d'une équipe de spécialistes ;

— observation : le régime est identique mais les mineurs sont suivis par les éducateurs ;

— liberté surveillée : il s'agit alors du cas de jeunes délinquants rééduqués en milieu naturel sur le contrôle du délégué à la liberté surveillée.

2. — MOYENS MIS EN 1968 A LA DISPOSITION DU SERVICE

Dans l'ensemble, le total des crédits mis à la disposition de l'éducation surveillée baisse d'environ 13 % sur ceux de l'année dernière.

Ce budget se présente de la façon suivante :

— Titre III, 1^{re} partie (personnel, rémunération d'activité) : 41.626.460 F.

— Titre III, 3^e partie (personnel en activité ou en retraite) : 6.275.651 F.

— Titre III, 4^e partie (matériel de fonctionnement de service) : 50.882.822 F.

— Titre III, 5^e partie (travaux d'entretien) : 2.214.650 F.

— Titre III, 7^e partie (dépenses diverses) : 86.400 F.

— Titre IV (interventions publiques) : 762.350 F.

Soit un total de 101.848.333 F représentant 13,55 % du budget global de la justice.

Au point de vue des opérations en capital, les autorisations de programme s'élèvent pour 1968 à 40.400.000 F.

Nous noterons que seul le service de l'éducation surveillée est planifié introduit qu'il fut dans le IV^e Plan. Celui-ci avait prévu une dépense globale de 20 millions de francs sur laquelle 100 millions seulement se sont trouvés débloqués par suite de l'application du plan de stabilisation.

Le V^e Plan a prévu une somme globale de 250 millions de francs. Pour les trois années, 1966, 1967 et 1970 des tranches de 40 millions ont été prévues ce qui fait que, si le Plan doit être respecté pour les deux dernières années, 1969, 1970, il faudra accélérer le rythme jusqu'à 130 millions pour deux ans, alors qu'ensemble les trois premières années du Plan auront absorbé 120 millions de francs.

Que peut-on attendre de ce renforcement de moyens ?

a) *En ce qui concerne les « places disponibles » :*

Pourront être créées 615 places d'internat dont 150 places de réception en foyer, 120 places d'internat d'observation, 315 places d'internat professionnel, 30 places en institutions spéciales.

Il est évidemment difficile de dire le nombre de mineurs délinquants ou en danger moral, que ces places nouvelles permettront de rééduquer en une année, car — comme nous l'avons déjà dit — cela dépend de la durée de la rééducation qui se situe entre deux et quatre mois.

Si ce rythme de création se poursuit suivant les normes du V^e Plan (avec l'accélération des deux dernières années déjà signalée), il aura été créé 4.000 places supplémentaires pour cette période, ce qui portera les disponibilités du service à 7.500 places, chiffres actuellement satisfaisants compte tenu de la progression parallèle de la rééducation en milieu ouvert.

b) *En ce qui concerne le personnel :*

Au premier janvier, ce personnel se composait de 2.395 unités dont la moitié de fonctions éducatives et la moitié de fonctions administratives.

Cette année, les crédits permettront de dégager 252 postes nouveaux, ce qui est une progression par rapport aux années antérieures (150 postes en 1966, 200 postes en 1967).

Cela reste cependant insuffisant. Le renforcement en personnel ne suit pas un rythme aussi rapide que le développement des investissements. Cette situation est d'autant plus regrettable que les concours ouverts pour le titre et les fonctions d'éducateur ont un très franc succès. Au dernier concours pour l'entrée à l'école à Savigny-sur-Orge se sont présentés pour 150 places, 1.500 candidats, tous bacheliers de surcroît.

La carrière d'éducateur est d'ailleurs intéressante, pouvant au surplus déboucher sur des postes de chefs de services, sous-directeurs et directeurs.

VI. — Conseil d'Etat.

Ce n'est pas l'ancien commissaire du Gouvernement à la Commission spéciale de Cassation des pensions qui critiquera les crédits supplémentaires accordés cette année pour réorganiser cette juridiction et lui permettre d'avancer ses travaux. Cela est d'autant plus nécessaire en cette matière que les décisions prises visent des justiciables âgés dont la situation sociale est intéressante et dont il est navrant de penser qu'ils ne peuvent souvent, pour cause de décès, profiter des pensions qui leur sont dues en raison de retards de paiements. En outre, les arrêts de la Commission aboutissent souvent, en cas de cassation, à des renvois devant une cour régionale, seule compétente pour juger au fond, ce qui aggrave encore les retards.

En capital, des crédits sont ouverts pour la modernisation des locaux du Conseil d'Etat et le rajeunissement des salles solennelles et quelque peu vétustes du Palais Royal en y ajoutant par ailleurs des bureaux et des salles de travail qui, depuis des années, font cruellement défaut à la plus haute juridiction administrative.

*
* *

Le budget de 1968 est un budget en expansion. Bien des progrès s'y trouvent réalisés qui à vrai dire existaient en pointillé dans les opérations des années précédentes, mais dont on peut se féliciter.

Un gros problème reste sans solution satisfaisante c'est celui de la magistrature. Nous souhaitons que l'année prochaine il nous soit possible de vous apporter, sur ce point capital, tous les apaisements nécessaires.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget de la Justice pour 1968.