

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

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 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 21

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Marcel MARTIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexe 24), 1399 (tome I) et in-8° 308.

Sénat : 53, (1970-1971).

Lois de finances. — Justice.

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, en guise de conclusion, nous avons émis l'espoir que le budget de 1970 serait le dernier budget de misère du Ministère de la Justice.

Peut-on dire que ce vœu ait été exaucé à la lecture des chiffres qui nous sont présentés pour 1971 ?

Répondre par l'affirmative serait singulièrement optimiste, mais il faut néanmoins reconnaître qu'un effort a été fait, qui, dans un certain nombre de domaines, doit porter ses fruits.

Il n'en reste pas moins que le budget de la Justice représentait, pour 1970, 0,63 % de l'ensemble du budget de l'Etat. Pour 1971, il représente 0,65 % du même budget.

Ces deux chiffres se passent de commentaires et il serait très exagéré de dire que la ligne de démarcation entre la misère et l'opulence se situe entre 0,63 % et 0,65 %.

La révolution financière ne s'est donc pas encore installée place Vendôme.

Toutefois, dans la mesure où l'on considère qu'un pourcentage de progression pour un budget particulier supérieur au pourcentage d'accroissement du budget général fait de ce budget un privilégié, l'on doit reconnaître que cette année le budget de la Justice bénéficie de ce privilège. En effet, alors que les dépenses ordinaires civiles de l'Etat augmentent en moyenne de 8,7 % en 1971 par rapport à 1970, le budget de fonctionnement de la Justice s'accroît de 12,11 %, l'ensemble du budget de la Justice, dépenses en capital comprises, progressant de 10,4 %.

Le tableau suivant donne la répartition des dotations budgétaires par service, en opérant par comparaison entre le budget de 1970 et le budget de 1971.

Répartition des dotations budgétaires par service.

SERVICES	1970	1971	DIFFERENCES
		(En francs.)	
A. — CRÉDITS DE PAIEMENT			
I. — Dépenses ordinaires.			
Administration centrale et services extérieurs communs.....	31.059.997	34.569.249	+ 3.509.252
Services judiciaires.....	471.956.353	539.949.908	+ 67.993.555
Services pénitentiaires.....	296.410.643	319.259.786	+ 22.849.143
Services de l'éducation surveillée.....	129.722.546	147.815.156	+ 18.092.610
Conseil d'Etat.....	16.729.015	18.883.981	+ 2.154.966
Total (I).....	945.878.554	1.060.478.080	+ 114.599.526
II. — Dépenses en capital.			
Services judiciaires :			
Logements de fonction.....	45.000	Mémoire.	— 45.000
Juridictions	13.000.000	8.000.000	— 5.000.000
Subventions d'équipement aux collectivités locales.....	1.300.000	1.500.000	+ 200.000
Services pénitentiaires.....	18.600.000	9.000.000	— 9.600.000
Services de l'éducation surveillée.....	20.000.000	24.000.000	+ 4.000.000
Conseil d'Etat.....	380.000	300.000	— 80.000
Service de coordination de la recherche scientifique	600.000	700.000	+ 100.000
Total (II).....	53.925.000	43.500.000	— 10.425.000
Total pour les crédits de paiement	999.803.554	1.103.978.080	+ 104.174.526
B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME			
Services judiciaires :			
Logements de fonction.....	»	20.000	+ 20.000
Juridictions	5.330.000	21.700.000	+ 16.370.000
Subventions d'équipement aux collectivités locales.....	1.800.000	2.210.000	+ 410.000
Services pénitentiaires.....	12.750.000	23.350.000	+ 10.600.000
Services de l'éducation surveillée.....	4.600.000	6.300.000	+ 1.700.000
Conseil d'Etat.....	300.000	200.000	— 100.000
Service de coordination de la recherche scientifique	900.000	970.000	+ 70.000
Total pour les autorisations de programme	25.680.000	54.750.000	+ 29.070.000

Un simple coup d'œil sur ce tableau permet de constater :

— que les dépenses de fonctionnement progressent de 114.599.526 F ;

— que pour les dépenses en capital, les autorisations de programme sont plus que doublées, la progression étant de 29.070.000 F ;

— que, par contre, les crédits de paiement des dépenses en capital déjà engagées, sont en baisse de 10.425.000 F.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, c'est-à-dire les crédits de fonctionnement, il est intéressant de faire une comparaison entre les propositions de 1971 et le budget de 1970, non plus par service, mais par grandes catégories de dépenses.

Cette comparaison est donnée par le tableau suivant :

Tableau portant comparaison par catégorie de dépenses ordinaires entre le budget de 1970 et les propositions budgétaires de 1971.

CATEGORIES DE DEPENSES	1970	1971	DIFFERENCES
		(En francs.)	
Personnel, rémunérations d'activités	587.874.411	674.111.104	+ 86.236.693
Personnel à la retraite et charges sociales.	67.904.059	69.292.858	+ 1.388.799
Matériel et fonctionnement des services ..	186.063.143	199.461.420	+ 13.398.277
Travaux d'entretien	10.422.445	10.840.125	+ 417.680
Subventions de fonctionnement	9.126.287	13.759.364	+ 4.633.077
Dépenses diverses	82.573.362	90.998.362	+ 8.425.000
Action sociale. — Assistance et solidarité.	1.914.847	2.014.847	+ 100.000
Totaux	945.878.554	1.060.478.080	+ 114.599.526

Bien entendu, ces statistiques globales n'ont qu'une valeur tout à fait relative, car il importe moins de savoir l'ampleur des crédits prévus que de connaître leur exacte affectation ; une chose est pour l'Etat d'avoir à sa disposition les « enveloppes » qui contiennent la manne céleste des financements, une autre chose est de savoir judicieusement répartir les crédits ainsi alloués dans le cadre d'une politique cohérente de développement.

Aussi, et suivant une formule désormais très classique, allons-nous examiner successivement les grands services qui coopèrent à la marche de la justice, afin de déceler à travers les chiffres budgétaires une orientation politique et administrative et d'en mesurer les avantages ou les inconvénients.

I. — Administration centrale et services extérieurs communs.

1° ADMINISTRATION CENTRALE

a) *Administrateurs civils.*

Il y a quelques années avait été amorcée une politique ayant pour but de substituer dans les postes de direction du Ministère de la Justice des administrateurs civils aux hauts magistrats qui y étaient affectés. Cette formule avait l'avantage de dégager, pour des fonctions juridictionnelles, des personnalités dont c'était la vraie vocation, tout en les remplaçant dans les seuls postes de gestion par des agents de grande classe spécialisés, eux, dans l'administration.

Dans la ligne de cette politique, sur les onze emplois de sous-directeurs que comporte la Chancellerie, trois sont réservés à des non magistrats.

Il n'en reste pas moins que le mouvement de substitution semble arrêté. Trois administrateurs civils seulement sont réellement en fonction sur un effectif théorique qui est actuellement de huit. En fait, il semble que la spécificité du rôle des grandes directions du Ministère de la Justice ainsi qu'une certaine résistance intérieure se soient opposées à la généralisation d'une formule dont tout permettait de penser que sur le plan théorique elle était parfaitement valable.

b) *Cadre administratif.*

Le budget de 1971 doit permettre la création de vingt-cinq emplois de fonctionnaires administratifs, dont :

- sept attachés d'administration, dont l'effectif budgétaire passe ainsi de trente-huit à quarante-cinq ;
- quatre emplois des cadres B et C ;
- douze sténo-dactylographes ;
- deux agents de service pour l'ensemble du « Cherche-Midi ».

c) *Fonctionnement des services.*

Un ajustement des crédits de fonctionnement est prévu en hausse (+ 250.000 F), destiné notamment à l'extension du marché d'entretien des locaux de l'administration centrale.

2° RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Des crédits de recherche sont utilisés dans trois secteurs d'activité et sont affectés aux organismes suivants :

a) *Le centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée* qui fonctionne à Vaucresson, avec une vingtaine de chercheurs et dépend de la Direction de l'Education surveillée.

Il est prévu qu'afin d'éviter toute dispersion, la section d'études pénales et criminologiques de la Direction des Affaires criminelles serait rattachée à ce centre dès l'année prochaine. Les trois postes de fonctionnaires d'administration centrale qui y étaient affectés devant être transformés en postes d'attachés de recherche.

b) *Le bureau d'études de Fleury-Mérogis*, dépendant des services pénitentiaires.

c) *Le service de coordination de la recherche scientifique.*

Ce service dispose des crédits de l'article 13 du chapitre 34-02 (administration centrale - matériel), soit 449.230 F.

Il gère également le chapitre 56-01 des dépenses en capital qui comprend 970.000 F en autorisations de programme pour 1971.

Ces dotations doivent permettre de financer des recherches réalisées tant par des organismes extérieurs sous contrat que par les centres spécialisés du Ministère de la Justice. Ces recherches portent principalement sur :

— l'automatisation par l'informatique de la documentation juridique, pour laquelle sont inscrits 500.000 F en autorisations de programme ;

— le droit civil et l'organisation judiciaire ;

— la prospective judiciaire qui a pour objet de prévoir, pour l'avenir, l'activité juridique de tribunaux en fonction d'un certain nombre de facteurs dont l'évolution est connue, tels que la démographie, l'urbanisation, la densité de la délinquance par rapport aux divers milieux, etc.

Qu'il nous soit permis ici de présenter quelques observations en ce qui concerne l'automatisation de la documentation juridique.

Il s'agit, en fait, de mettre en mémoire d'ordinateur, suivant diverses clés de référence, des textes juridiques allant de la législation et de la réglementation jusqu'à la jurisprudence.

Cette mise en mémoire, théoriquement, devrait pouvoir permettre le rassemblement quasi instantané de toute la documentation afférente à une matière particulièrement mise en jeu à propos de l'étude d'un dossier ou d'un cas juridique nouveau.

Loin de nous l'idée de contester l'utilité des recherches poursuivies dans ce sens, mais nous estimons devoir présenter une mise en garde contre une conception trop optimiste de l'utilisation de l'ordinateur.

La première difficulté résulte, tout d'abord, de ce qu'on pourrait appeler le degré de finesse de classement qui sera intégré dans la machine, car il est évident que l'analyse d'un problème juridique va de la notion la plus générale à la notion la plus particulière, en rattachant le problème posé successivement à de très grandes catégories juridiques, puis à des chapitres de ces catégories, à des rubriques et sous-rubriques enfin, en nombre nécessaire pour aboutir à la définition précise du problème posé.

A quel degré de cette hiérarchie de classification arrêtera-t-on la faculté de filtrage de la mémoire de l'ordinateur ?

Si l'on va trop loin dans l'analyse, on risque que les utilisateurs divergent de points de vue sur la question à poser, car, plus on s'avance dans l'analyse d'un problème, plus les opinions divergent dans l'énoncé de celui-ci. Si, au contraire, la clé de répartition se limite au choix de quelques grandes catégories juridiques, celles-là d'utilisation indéniable et incontestable, l'on retombe sur une documentation non élaborée, trop dense, au sein de laquelle un nouveau travail d'élimination sera nécessaire dans des conditions aussi difficiles que si l'ordinateur n'avait pas été utilisé.

Mais cela n'est en soi qu'un point de vue technique. Considéré d'un autre point de vue, le recours systématique à la

documentation par l'informatique aboutirait, à notre sens, à une dangereuse déformation de la notion de justice. En fait, il est très rare que les circonstances donnant lieu à contestation juridique soient indentiques. Bien mieux, l'opération de jugement relève des sciences humaines et non des sciences mathématiques.

La jurisprudence — et c'est sa qualité essentielle — doit évoluer avec l'état des civilisations et s'il est souhaitable que cette évolution soit relativement lente, encore faut-il éviter que les situations juridiques se cristallisent.

D'ores et déjà, on peut reprocher à la jurisprudence française, à l'encontre de la technique judiciaire anglo-saxonne, d'avoir, pour ce qu'on appelle « précédent », un respect trop profond qui lui fait hésiter à modifier une situation reçue alors que l'environnement humain de cette situation s'est trouvé profondément bouleversé.

Que dire également du rôle du juge qui serait réduit à poser une question à la machine afin seulement d'enregistrer sa réponse et de ne donner seulement en cette réponse, par sa signature, qu'une sorte d'exequatur ?

A-t-on songé également, et je parle de cela avec une expérience déjà ancienne, que le recours systématique à l'informatique déchargerait ceux qui sont investis de la très noble fonction de juger de toutes opérations de recherches avec tout ce que ces opérations comportent d'études et d'enrichissement ?

En fait, un juge qui étudie un dossier à travers les méandres de ces recherches sur le plan législatif, sur le plan réglementaire, sur le plan jurisprudentiel apporte à chaque instant une richesse nouvelle à son bagage humain et juridique et si nous poussons l'expérience jusqu'au bout de ses conséquences, nous assisterons à la division du corps judiciaire en deux masses de poids et de qualité inégales : l'une, composée d'analystes du passé, chargés d'intégrer dans la mémoire de la machine une masse toujours plus abondante de programmes, l'autre, formée exclusivement de robots chargés uniquement de rédiger convenablement en termes d'ordinateurs les questions posées et d'analyser les réponses.

Quelle ne serait pas alors la cristallisation de notre jurisprudence alignée définitivement sur un passé qui serait, qu'on le veuille ou non, programmé une fois pour toutes.

Certes, la justice des hommes est faillible, mais elle reste perfectible. Nous craignons, pour notre part, que la justice de l'ordinateur soit une justice morte, que rien, sauf une révolution, ne pourra réveiller.

Il n'en reste pas moins que sur le plan de la recherche pure, l'ordinateur suscite des études intéressantes et se trouve être une occasion, à nulle autre semblable, de serrer de plus près un des problèmes les plus difficiles de la législation et de la jurisprudence, qui est le problème de la tabulation et de la documentation. En ce sens, et dans cette limite, les crédits ne sont pas mal placés, l'ordinateur est alors un utile serviteur. Il ne faudrait pas qu'il devienne le maître.

II. — Services judiciaires.

Au fur et à mesure de l'examen du budget que nous avons été amenés à faire, s'était imposée la constatation fondamentale que la structure même du corps des magistrats était à revoir, notamment dans la répartition des grades, des postes à l'intérieur de chaque grade de la pyramide dont les malformations et les goulets d'étranglement aboutissaient pratiquement à frapper de paralysie, pour certaines catégories de magistrats particulièrement dignes, le processus de l'avancement.

Des réformes sont intervenues en 1969 et en 1970, qui marquent toutes une volonté de dynamisme et de décristallisation, et en particulier, cette année, la généralisation du système du juge unique au civil, pour les affaires les plus banales, et la fusion de personnel d'instance et de grande instance.

En outre, un appel d'air très sérieux est créé au budget de 1971 par la création d'emplois de magistrats dont nous examinerons la portée plus loin.

Il est un point qu'il ne faut pas oublier, c'est que dans les dix ans à venir, 2.000 magistrats, soit la moitié de l'effectif total, abandonneront leurs fonctions. De plus, dans les cinq prochaines années, c'est 670 emplois de magistrats qui devront être créés, dont 200 pour la région parisienne.

En ce qui concerne la magistrature, deux problèmes essentiels se posent : un problème de recrutement et un problème d'effectifs.

Nous allons les examiner rapidement à travers les lignes du budget.

A. — RECRUTEMENT

a) *Ecole nationale de la magistrature.*

Des chiffres d'abord :

— 98 candidats étaient admis à concourir en 1964, 365 en 1969, 543 en 1970 ;

— au cours de cette même année 1970, 160 postes étaient offerts. Il y en aura 180 en 1971.

Alors qu'il y a quelques années, les plus hautes autorités de l'Etat tiraient la sonnette d'alarme en ce qui concerne le recrutement de la magistrature, aujourd'hui, l'on peut dire que celui-ci est honorablement assuré par la voie de l'Ecole nationale de la magistrature. Les chiffres qui viennent d'être cités démontrent amplement que d'une année sur l'autre, le nombre des candidatures progresse de façon très satisfaisante, en tout cas à un rythme plus rapide que celui des postes offerts.

Cette amélioration du nombre des candidats est due en grande partie aux efforts qui ont été réalisés pour permettre une liaison plus étroite entre les corps judiciaires et l'Université, afin de susciter chez les étudiants en droit des vocations pour la fonction de magistrat.

Parmi ces efforts, on doit citer la décision prise de faire participer, moyennant rémunérations, des étudiants aux travaux des juridictions. Cette année, un crédit supplémentaire de 600.000 F est prévu au titre des vacations estudiantines, ce qui permettra de rémunérer 850 à 900 auditeurs stagiaires au lieu de 717 actuellement.

On notera également qu'en application de la loi du 17 juillet 1970, il est prévu pour 1972, l'organisation, pour l'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, d'un concours ouvert aux fonctionnaires, ainsi qu'il est pratiqué pour l'admission à l'Ecole nationale d'administration.

Enfin, et à titre d'information, on notera que les candidatures féminines constituent un tiers de l'effectif total des postulants. Par contre, les femmes ne représentent que 20 % des lauréats.

b) *Recrutement latéral.*

Un recrutement latéral, limité à 10 % du recrutement normal, est prévu pour cinq ans. Il est offert aux auxiliaires de justice et aux fonctionnaires licenciés en droit. 160 candidatures ont été enregistrées depuis le 1^{er} janvier 1970. 50 nominations directes sont intervenues, dont 29 avocats.

Ce recrutement par l'extérieur nous paraît une formule qui mérite d'être encouragée, tout au moins lorsqu'elle est limitée à une certaine proportion de l'ensemble des postes. Il est bon, en effet, que participent à la fonction de justice des hommes qui

pendant de longues années ont affiné leur expérience, à la fois juridique et humaine : ils viennent tempérer, au sein des juridictions, tout ce que les conceptions de droit pur peuvent avoir d'exagéré et d'humainement contestable.

La science du droit ne doit pas être exclusive de celle des hommes, mais s'il est possible d'acquérir la première sur les bancs de l'école, ce n'est qu'à l'épreuve de la vie que se développe la seconde et la coexistence au sein d'un même corps de juridiction de la double expérience de la technique et de la pratique ne peut qu'être profitable pour tous.

c) *Recrutement à titre temporaire.*

En application de la loi du 17 juillet 1970, un recrutement à titre temporaire a été ouvert qui s'adresse à des fonctionnaires retraités ou dont la limite d'âge sera reculée jusqu'à 70 ans.

Cinq nominations ont déjà été faites. Vingt sont en cours. Cinquante candidatures sont attendues avant la fin de l'année.

Ce recrutement très spécial, qui constitue une nouveauté, vise également des magistrats les plus anciens, qui peuvent ainsi, après s'être retirés de la fonction active, apporter leur concours à titre temporaire à l'œuvre de justice dont ils furent, pendant si longtemps, les meilleurs artisans.

B. — CRÉATION D'EMPLOIS DE MAGISTRATS

Au budget de 1971 sont proposées les créations d'emploi suivantes :

— 100 magistrats pour les cours de province de la Métropole, des D. O. M. et T. O. M. (parquet et instruction pour la plus grande part) ;

— 50 magistrats pour le tribunal de grande instance de Bobigny, qui pourra fonctionner en pleine compétence en septembre 1971 ;

— 3 conseillers référendaires à la Cour de Cassation, l'effectif des référendaires passant ainsi de 15 à 18, pour atteindre, dans les budgets à venir, 24, en application de la loi du 3 juillet 1967.

C. — LES SECRÉTAIRES-GREFFIERS ET LES FONCTIONNAIRES

Des crédits de vacation sont prévus en faveur des candidats aux concours externes de secrétaires-greffiers, afin d'intéresser les étudiants à cette profession. Pour l'avenir, il est prévu de créer une Ecole nationale du secrétariat-greffe qui serait le parallèle, à cet échelon, de l'Ecole nationale de la magistrature.

Au budget de 1971, des crédits sont proposés pour 334 fonctionnaires et 30 vacataires, ce qui est une première tranche d'un programme qui doit aboutir à créer, en cinq ans, 1.800 emplois supplémentaires de cette catégorie, l'effectif fixé en 1967 étant de 7.300.

Pour le tribunal de grande instance de Bobigny, 120 postes de fonctionnaires et 6 vacataires sont prévus, la création de 46 autres emplois de fonctionnaires devant figurer au budget de 1972.

Il est demandé, enfin, la création de 10 emplois de fonctionnaires et l'inscription de crédits pour la rémunération de 5 vacataires dans les greffes des tribunaux des Départements d'Outre-Mer, par suite de l'extension à ces départements de la législation métropolitaine relative à la tenue du registre du commerce.

D. — DÉPENSES EN CAPITAL

Les opérations en cours sont afférentes aux tribunaux de Douai et Rouen.

Les opérations nouvelles concernent :

— les acquisitions de terrains destinés à la construction des Palais de justice de Créteil et Bobigny ;

— les travaux du Palais de justice de Nanterre, qui devrait être terminé dans deux ou trois ans ;

— la première tranche de construction de l'Ecole nationale de la magistrature sur l'emplacement de l'ancien fort du Hâ, à Bordeaux.

III. — Services pénitentiaires.

On se souvient des graves difficultés rencontrées par les Services pénitentiaires au cours des années dernières, en raison du manque de personnel.

Cette situation se traduisait, rappelons-le, par l'utilisation d'une masse considérable d'heures supplémentaires et par une détérioration en profondeur des relations entre le personnel et la direction. Aussi, un plan pluri-annuel de renforcement des effectifs a-t-il été établi dont nous trouvons dans le budget de 1971 la dernière tranche.

Pour préciser l'évolution de la situation dans un passé récent, nous rappellerons que 487 emplois de surveillants avaient été créés en 1969 par budgétisation des surnombres. Cette mesure qui, si elle n'apportait pas dans l'immédiat un effectif supplémentaire, décrystallisait pour l'avenir le cadre intéressé, puisque en l'absence de cette budgétisation, il était impossible de procéder à l'accroissement réel des effectifs, tant que le surnombre n'était pas résorbé.

En 1970, nouvel effort : 213 emplois sont créés gagés budgétairement par la suppression des heures supplémentaires et des crédits qui leur étaient antérieurement affectés. Là aussi, le travail en heures supplémentaires étant remplacé par un travail en heures normales d'un effectif complémentaire, mais il n'y avait pas à proprement parler, pour le service, amélioration immédiate. En valeur de travail, il y avait source d'amélioration pour l'avenir en ce sens que l'organisation même du service, à valeur égale de crédits, était plus facile avec des effectifs plus nombreux qu'avec un effectif restreint tournant en heures supplémentaires. De plus, et ceci est très important, cette mesure « détendait l'atmosphère » en délestant une partie du personnel de surveillance d'un travail inhumain.

Dans le budget de 1971, la poursuite de cette politique débouche cette fois sur la création d'emplois nouveaux, sans compensation, comme pour les années précédentes, par budgétisation de surnombre ou suppression de crédits pour heures supplémentaires.

Sont donc créés au budget de 1971 : 182 emplois de surveillants et 46 emplois de commis. En fait, cela aboutit à la création de 228 emplois de surveillants, car les 46 commis viendront remplacer dans les services nombre pour nombre, des surveillants actuellement affectés à des travaux de bureau, qui seront ainsi libérés pour l'exercice des tâches d'encadrement des détenus qui leur sont normalement dévolus.

En outre, en application de la loi du 17 juillet 1970, le centre pénitentiaire de Bénédac-Bussac sera ouvert après remise en état d'un ancien camp militaire américain, comprenant un bâtiment en dur, des baraquements et des équipements sportifs. Ce centre constitue une des premières mesures d'application de la tutelle pénale en milieu fermé ; il est destiné à recevoir un effectif de 150 condamnés ; pour le faire fonctionner, le personnel nécessaire a été dégagé sous la forme de 45 emplois répartis entre l'administration et la surveillance.

Toujours en ce qui concerne le personnel, nous trouvons pour la tutelle pénale en milieu ouvert, la création de 17 emplois d'adjoints de probation et de 150 délégués vacataires à la probation (crédits de 450.000 F au chapitre 31-22).

Afin de permettre enfin une amélioration dans le déroulement de la carrière de l'ensemble du personnel pénitentiaire, un certain appel d'air par le haut est proposé par la transformation de 19 emplois de surveillants chefs en un poste de directeur régional et 15 postes de chefs de maisons d'arrêt, formule qui avait d'ailleurs été utilisée dans le budget de 1970 et qui avait permis alors la nomination de 16 chefs de maisons d'arrêt.

En ce qui concerne l'équipement, on doit noter tout d'abord un très léger accroissement des crédits d'entretien des bâtiments pénitentiaires qui s'inscrivent au budget de 1971 pour la somme de 7.738.355 F, en hausse de 20.000 F par rapport au budget précédent.

L'application de la loi du 17 juillet 1970 précitée conduit à la création de centres de semi-liberté ; ces nouvelles formules de tutelle pénale se traduisent par l'utilisation de certains quartiers de femmes après regroupement des prisonnières dans d'autres maisons d'arrêt ; 833 places seront disponibles après l'exécution de ce programme.

Au titre des dépenses en capital, il est proposé :

— une deuxième tranche de financement des travaux de construction de la maison centrale de Saint-Maur (10 millions) ;

— une première tranche de financement de la construction de la maison d'arrêt de Nîmes (5,5 millions) ;

— quelques crédits pour travaux de modernisation de la maison centrale de Clairvaux et du Centre pénitentiaire de Saint-Martin-de-Ré (1.100.000 F).

Il y a aussi des crédits pour la prison modèle de Fleury-Mérogis dont il nous faut bien parler.

Comme nous l'avons laissé entendre dans nos derniers rapports, les déceptions sont grandes en ce qui concerne ce complexe pénitentiaire dont l'implantation géographique à elle seule pose de très graves problèmes de transfert de prisonniers à travers la région parisienne.

Déception aussi en ce qui concerne la perfection de sa conception puisque des travaux complémentaires de sécurité nous sont proposés pour une somme non négligeable de 1 million de francs. Précisons néanmoins qu'il s'agit de la sécurité intérieure et non de la sécurité extérieure : pour Fleury-Mérogis, nous pourrions reprendre la parole d'Henri Bordeaux : « les murs sont bons »...

Troisième déception : aucun crédit n'est demandé pour l'aménagement des derniers bâtiments. Il y a lieu de rappeler en effet que la prison pour hommes de Fleury-Mérogis se compose de cinq bâtiments, dont trois seulement sont ouverts, le quatrième n'étant pas encore utilisable et le cinquième ne devant fonctionner qu'en 1972.

Enfin, dernière et plus grande déception encore : aucun crédit n'est encore proposé pour la construction, toujours sur le site de Fleury-Mérogis, de la prison pour femmes et le centre de jeunes dont nous dirons plus loin l'urgente nécessité n'a pas encore reçu les aménagements internes indispensables pour son fonctionnement.

IV. — Services de l'éducation surveillée.

On rappellera qu'en 1969, 103.000 mineurs ont comparu devant les instances pour enfants, dont 47.000 devant les juridictions pénales.

La différence, soit 56.000 mineurs, ont été déférés aux juges, non comme délinquants, mais comme mineurs en danger, situation pratiquement aussi grave que la précédente. Cette catégorie de mineurs en danger augmente plus rapidement que la première, et en se fondant sur les études faites notamment au Centre de Vaucresson on peut chiffrer à 6 % par an l'augmentation moyenne des inadaptés sociaux.

L'administration de l'Éducation surveillée qui fut la seule à être intégrée dans le V^e Plan, a bénéficié au cours des années passées de crédits d'investissements relativement importants, mais tous éminemment utiles, compte tenu de la situation qui vient d'être décrite. Malheureusement les crédits de fonctionnement n'ont pas « suivi », et l'on assiste à ce paradoxe cette année encore, de se trouver en présence d'un suréquipement du type le plus fâcheux, en ce sens qu'il n'y a pas suréquipement par rapport aux besoins, mais suréquipement par rapport aux possibilités de mise en fonctionnement.

Un effort toutefois doit être noté qui porte sur 187 emplois dont :

- 104 éducateurs ;
- 77 professeurs techniques et agents divers ;
- 6 agents contractuels de recherche pour le Centre de Vaucresson.

Il est juste de dire en cette matière, que l'accroissement galopant des besoins place les services devant de très sérieuses difficultés de recrutement, indépendamment même des problèmes de crédits.

En moins de 10 ans, les effectifs ont plus que doublé :

- 1.200 agents en 1961 ;
- 2.954 en 1970, dont 1.700 éducateurs et 1.253 agents des autres catégories.

Ce problème du recrutement du personnel spécialisé n'a pas échappé à l'administration de l'Education surveillée et nous devons l'en féliciter. Deux écoles d'éducateurs fonctionnent, l'une à Savigny-sur-Orge, l'autre à Brignolles (Var), cette dernière devant prochainement être transférée à Toulouse.

Comme nous l'indiquons il y a un instant, de 1961 à 1969, les tâches de la Direction de l'Education surveillée se sont multipliées à un rythme dépassant largement ses possibilités, voire l'accroissement de ses possibilités.

Quelques chiffres donneront une image de cette évolution accélérée :

— en 1961 les internats et foyers ont hébergé environ 3.500 mineurs ; en 1969, ce nombre est passé à 9.500 ;

— dans le milieu naturel de vie, 1.500 cas ont été observés en 1961 ; en 1969 ce furent plus de 7.000 mineurs en danger qui ont été dénombrés par les services ;

— en 1961 les mineurs en liberté surveillée à des degrés divers étaient 22.000 et furent, en 1969, 41.000.

En face de ces besoins, ont été financées 4.669 places d'hébergement dont :

— 871 dans les Centres d'observation ;

— 2.535 dans les internats de rééducation ;

— 1.263 en foyers.

Bien entendu, dans cet inventaire ne figurent que les places d'hébergement du secteur public.

Les créations d'emplois qui sont prévus au budget de 1971 doivent permettre la mise en service dans un certain nombre d'institutions publiques d'Education surveillée de 411 places supplémentaires dont 206 en internats et 205 en foyers d'action éducative.

Pour plus de précisions nous donnons ci-dessous une analyse des places nouvelles dégagées, rapportées à l'institution dont elles dépendent :

— 30 places pour filles délinquantes ou en danger à l'internat d'observation nouvellement créé au Centre de Villiers-le-Bel ;

— 90 places à l'internat professionnel de Brignolles, dont la capacité est ainsi portée à 180 places ;

— 50 places à l'internat professionnel de Saint-Biez-en-Belin, dont la capacité est ainsi portée à 90 places, laissant néanmoins

encore sans emplois une capacité supplémentaire, car la capacité théorique est de 150 places ;

— 36 places à l'internat spécialisé d'Ambrières-le-Grand, destiné aux enfants débiles, laissant là aussi quelques places inutilisées, la capacité théorique étant de 60 places ;

— 45 places au foyer d'action éducative de Créteil ;

— 30 places au foyer d'action éducative de La Garenne-Colombes ;

— 32 places au foyer d'action éducative d'Epinay-sur-Orge ;

— 30 places au foyer d'action éducative de Toulouse ;

— 30 places au foyer d'action éducative de Rouen ;

— 28 places au foyer d'action éducative de Grenoble ;

— 10 places supplémentaires au foyer d'action éducative de Nîmes.

Il n'en reste pas moins que malgré cet effort, qui mérite d'être souligné, il restera encore des places inutilisables par manque de personnel ; au 31 décembre 1970, 275 places seront ainsi vacantes.

En 1971, 388 places supplémentaires seront disponibles en investissements, soit au total, y compris les 275 vacantes, 663 places.

Les créations d'emplois, autorisées par le budget de 1971, permettant d'utiliser 411 autres places, il restera encore au 31 décembre 1971, 252 places inutilisées.

Depuis l'année dernière des efforts ont été faits pour améliorer la situation du personnel, c'est ainsi qu'au budget de 1970 l'indemnité d'enseignement avait été majorée de 30 %.

Au budget de 1971 il est proposé d'augmenter du même pourcentage l'indemnité de gestion et de responsabilité, d'une part, et l'indemnité de risque, d'autre part, le coût de la mesure étant de 485.258 F.

La constatation que nous faisons cette année encore d'un équipement dépassant les moyens de fonctionnement, explique suffisamment le fait qu'au titre des mesures nouvelles sur le plan des investissements, ne sont inscrits que 6.300.000 F, en autorisation de programme, et 4 millions de francs en crédits de paiements, lesquels correspondent pour plus de la moitié à des réévaluations d'opérations en cours.

Au titre de la liquidation des programmes réalisés, 20 millions de francs de crédits de paiements sont destinés à la liquidation de la tranche 1971 des programmes antérieurement autorisés.

Conclusions.

Et maintenant que nous avons sacrifié à l'exactitude, que nous avons respecté l'aride énumération des chiffres, que nous avons tenté de tirer de ce document budgétaire et de lui seul, tout ce que ces chiffres pouvaient contenir de représentatif d'une politique, maintenant que les pourcentages sont énoncés, que les affectations principales en matière de mesures nouvelles sont précisées, qu'il nous soit permis de placer à un échelon plus élevé nos observations.

En premier lieu, nous constatons que ce budget n'est pas un budget de réforme. Le grand bouleversement si souvent annoncé et tant discuté dont les lignes convergent vers une fusion plus ou moins complète des professions juridiques, n'est en rien annoncé, même en filigrane, dans le budget de 1971.

Est-ce un mal ? Est-ce un bien ? Les opinions sur ce point divergent suivant que l'on est ou non partisan de la réforme. Tout ce que nous devons constater, c'est qu'en raison de l'absence de toute référence financière à la solution de ce problème, la solution de celui-ci recule d'autant, ce qui, de toute façon, est extrêmement fâcheux alors même qu'en définitive, l'on s'orienterait vers le *statu quo*. Pourquoi ? Mais tout simplement parce que la menace qui pèse sur toutes les professions juridiques et plus particulièrement sur celles qui ont le caractère d'office ministériel, cristallise la situation et empêche pratiquement toute cession ou tout transfert.

C'est à notre éminent collègue de la Commission des Lois qu'il appartiendra d'analyser au fond le problème et ses solutions, mais tout ce que nous pouvons dire sur le plan économique et financier, c'est qu'il faut très rapidement sortir de l'ornière, voire sortir de l'impasse.

Il est un deuxième point qui, sur le plan social nous paraît infiniment plus important, car il touche le problème de la délinquance juvénile.

Les statistiques sont malheureusement trop parlantes : en 1955 sur 13.973 mineurs délinquants, de 13 à 18 ans ayant passé en jugement, 718 d'entre eux ont été détenus en prison préventive, soit 5,13 %.

Ces chiffres augmentent de façon effarante jusqu'en 1967, année au cours de laquelle sur 44.814 délinquants de la même catégorie (nous sommes loin du chiffre de 13.973) 6.129 d'entre eux, soit 13,67 % ont été placés en détention préventive.

Sans doute, en 1968 et 1969 y a-t-il une légère amélioration puisqu'en 1968 notamment, sur 47.277 délinquants, 5.253 ont été détenus préventivement, soit 11,11 %.

Le principe même de la détention préventive a trop souvent été critiqué par nous-mêmes en ce qu'il a d'abusif dans certains cas pour que nous n'y revenions pas.

Remarquons toutefois, et cette remarque est heureuse, que l'année dernière, d'une façon générale, les détentions préventives furent moins nombreuses qu'au cours des périodes précédentes. Nous ne pouvons que nous en féliciter et nous espérons que l'application de la loi du 17 juillet 1970 avec les instructions très précises données par M. le Garde des Sceaux améliorera encore cette situation.

Mais ce dont nous parlons à présent c'est de la détention préventive des mineurs, détention dont on peut penser que loin d'amender les intéressés elle les cristallise dans une attitude anti-sociale d'autant plus grave que le nombre des délinquants s'accroît chaque année.

Mes chers collègues, comment expliquer l'importance accrue de la détention préventive des mineurs? Hélas, c'est par la constatation amère de l'aggravation des délits commis par eux et de l'augmentation des délits commis en complicité avec des majeurs.

A titre de statistiques expérimentales, un sondage a été fait dans une prison de la Région parisienne à une date récente pour connaître exactement qu'elle était la ventilation des détentions préventives.

Voici le triste bilan de cette statistique : pour 103 mineurs se trouvant en même temps dans la même prison :

- 3 étaient détenus pour meurtre ;
- 1 pour tentative de meurtre ;
- 15 pour vol avec violence ;
- 72 pour vol et vandalisme ;
- 2 pour vol à la tire ;

- 5 pour attentat aux mœurs et notamment pour viol collectif ;
- 2 pour proxénétisme ;
- 1 pour transfert d'explosif ;
- 1 pour infraction à la législation sur les armes.

Autres chiffres :

- en 1955 31 % des mineurs détenus préventivement étaient détenus à des peines de prison ferme ;
- en 1969 43 % faisait l'objet de condamnations en raison de délits qui leur étaient reprochés.

Et ceci, mes chers collègues prouve que c'est dans la tranche d'âge située entre 16 et 18 ans que le délit est le plus grand puisque 80 % de ces jeunes délinquants sont effectivement des mineurs de 16 à 18 ans, 20 % seulement relevant de la sous-catégorie de 13 à 16 ans.

Cette situation exige une attention particulière. D'où vient-elle tout d'abord ? Les observateurs sont unanimes. Il y a certes, d'une part, l'affaiblissement de l'autorité familiale et allons jusqu'au bout de notre pensée, l'affaiblissement de toute autorité, mais ayant aussi et surtout le phénomène d'urbanisation et la pratique des ensembles collectifs, monde étrange, monde extraordinaire pour tout enfant mal encadré qui trouve dans les dédales inconnus, les sous-sols mystérieux de ces immenses casernes, le décor qui leur permet de créer pour eux-mêmes un monde à eux, le plus souvent par la pratique de la bande « organisée » au sein de laquelle l'autorité des plus mauvais d'entre eux se fait rapidement sentir.

C'est tout d'abord à M. le Ministre du Logement qu'il importe de s'intéresser et je souhaite que ces constatations, parce qu'elles sont afférentes au budget du Ministère de la Justice, ne lui soient pas célées.

Et puis sur le plan même de notre justice, il nous faut multiplier les formules et les établissements propres à opérer une véritable réanimation spirituelle de ces éléments désaxés de notre société et pour cela il faut un plan qui déborde le simple cadre budgétaire annuel. Il faut à notre sens une loi programme indépendante même du budget et qui sur un certain nombre d'années apporte une révision complète et totale de notre système pénitentiaire.

Que l'administration pénitentiaire ni l'administration de l'Éducation surveillée ne voient dans ces paroles la moindre critique car l'une et l'autre ont fait des miracles avec les faibles moyens qui leur étaient alloués.

C'est au contraire parce que nous sommes intimement persuadés que dans les années à venir, ce sera là le point crucial de notre politique, que nous souhaitons très vivement qu'un effort du Parlement soutienne, renforce et multiplie, en la diversifiant, l'action de ces deux grands services.

La tâche du juge est une tâche ingrate et demande une grande abnégation de profonde connaissance, une science incomparable de l'humain.

Aussi, est-ce à bon droit que depuis quelques années, au cours des budgets successifs, un important effort a été fait pour assurer à ce grand corps des magistrats le meilleur recrutement et lui donner une structure satisfaisante. Mais lorsque le jugement est rendu, les conséquences de ce jugement peuvent être tantôt positives tantôt négatives, suivant l'influence psychologique et sociale de la sanction ou de la mesure de précaution prise.

C'est à notre sens dans ce domaine que doit porter l'effort de demain, car nous sommes tous responsables de l'avenir, c'est-à-dire de ceux qui le feront et que l'on englobe sous un terme parfois un peu trop général, celui de « jeunesse ».

*
* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget de la Justice pour 1971.