

N° 23

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

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 1965, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 18

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Pierre GARET

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1087 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 17), 1123 et In-8° 266.

Sénat : 22 (1964-1965).

Mesdames, Messieurs,

Le budget du Ministère de la Justice était en 1964 :

— pour les dépenses ordinaires civiles, de.	513 millions de francs.
— pour les dépenses en capital (crédits de paiement), de.....	49 — —
Total	562 millions de francs.

Les autorisations de programme des dépenses en capital s'élevaient à 90 millions de francs.

Pour l'année 1965, il est prévu, d'après le projet de loi de finances :

— pour les dépenses ordinaires civiles....	554 millions de francs.
— pour les dépenses en capital (crédits de paiement)	70 — —
Total	624 millions de francs.

Les autorisations de programme des dépenses en capital s'élèvent à 118 millions de francs.

L'augmentation est de 8 % pour les dépenses civiles ordinaires, se répartissant à concurrence de 7 % pour les services votés et de 1 % seulement pour les mesures nouvelles. Encore convient-il de souligner que les « mesures nouvelles » ne sont, le plus souvent, que des ajustements de crédits dictés par l'augmentation de dépenses inéluctables.

L'augmentation est plus forte (43 %) pour les crédits de paiement afférents aux dépenses en capital. Elle s'explique par l'application du IV^e Plan pour l'éducation surveillée, et par les opérations importantes (Fleury-Mérogis notamment) menées par l'Administration pénitentiaire.

Le pourcentage du budget du Ministère de la Justice par rapport au budget général est de 0,90 % pour les dépenses ordinaires civiles et de 0,69 % pour les dépenses en capital. Ce pourcentage s'abaisse à 0,67 %, si on compare le budget de la Justice (624 millions) au budget total, y compris les dépenses militaires, des opérations à caractère définitif (92.336 millions).

*
* *

La physionomie et les tendances de ce budget de l'année 1965 sont les suivantes :

A. — *Dépenses de fonctionnement.*

Elles représentent la plus large part du budget de la Justice, soit 554 millions de francs, contre 70 millions de dépenses en capital.

Les dépenses de personnel sont prépondérantes, puisqu'elles constituent plus des deux tiers du budget de fonctionnement.

Les crédits de matériel figurent pour un quart environ, le reste étant constitué par les crédits de subventions et les interventions.

Le détail par service permet les remarques suivantes :

- les Services judiciaires forment la masse la plus importante puisqu'ils représentent près de la moitié du budget (47 %) ;
- les Services pénitentiaires en absorbent un tiers (33 %) ;
- l'Education surveillée près d'un sixième (14 %) ;
- l'Administration centrale figure pour 2 % seulement, et le Conseil d'Etat pour 4 %.

B. — *Dépenses en capital.*

En ce qui concerne les *autorisations de programme*, les montants sont sensiblement les mêmes qu'en 1964, à l'exception de ce qui est demandé pour l'Administration pénitentiaire, pour laquelle une autorisation de programme de 42,7 millions a été inscrite pour Fleury-Mérogis, faisant passer les autorisations de programme de ce service de 43,5 millions à 71,5 millions (soit les 28 millions d'augmentation de 1964 à 1965).

Quant aux *crédits de paiement*, ils sont en nette augmentation pour le secteur de l'Education surveillée, au titre des services votés — ce qui est une conséquence normale des autorisations de programme accordées les années précédentes dans le cadre du Plan—

ainsi que pour l'Administration pénitentiaire du fait de l'opération de Fleury-Mérogis. Ils sont en légère diminution pour les Services judiciaires (3,7 millions de francs pour 5 millions en 1964).

*
* *

Ces considérations générales étant données, quelles remarques doivent être faites à propos du budget du Ministère de la Justice ? Les observations de votre Commission des Finances seront ci-après classées en quatre chapitres distincts : Administration centrale, Services judiciaires, Administration pénitentiaire, Education surveillée. A l'intérieur de chaque chapitre, et s'il y a lieu, seront vus successivement les problèmes relatifs aux dépenses ordinaires, d'une part, et les dépenses en capital, d'autre part.

I. — ADMINISTRATION CENTRALE

Un décret n° 64-754 du 25 juillet 1964, complété par un arrêté de M. le Garde des Sceaux en date du 9 octobre 1964, a modifié l'organisation centrale du Ministère de la Justice, qui comprend désormais, outre le cabinet du ministre et le bureau du cabinet qui lui est rattaché :

- la Direction des Services judiciaires ;
- la Direction des Affaires civiles et du Sceau ;
- la Direction des Affaires criminelles et des Grâces ;
- la Direction de l'Administration pénitentiaire ;
- la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement ;
- le Service de l'Éducation surveillée.

Le Garde des Sceaux est en outre assisté de l'Inspecteur général des Services judiciaires.

Bien que la précédente organisation ne fût pas ancienne, puisqu'elle résultait d'un décret du 14 avril 1962, il ne paraît pas douteux que les dispositions prises par le décret du 25 juillet 1964 s'imposaient, et on peut simplement s'étonner qu'elles n'aient pas été adoptées dès 1962, puisqu'à ce moment le Ministère de la Justice s'était déjà penché sur son organisation interne.

La Direction des Services judiciaires règle désormais l'organisation du Service public judiciaire, c'est-à-dire qu'elle fixe notamment les statuts et pourvoit au recrutement et à la formation du personnel, magistrats et fonctionnaires, des Services judiciaires et de l'Administration centrale, et qu'elle réglemente et contrôle l'activité des professions judiciaires qui collaborent directement à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

La Direction des Affaires civiles et du Sceau assume, à l'égard des institutions juridiques de droit privé, le rôle dévolu à la Chancellerie, dans l'ordre interne comme dans le cadre des institutions internationales, notamment européennes.

La Direction des Affaires criminelles et des Grâces élabore la législation et la réglementation en matière répressive, anime et contrôle l'exercice de l'action publique, instruit les recours en grâce

et en amnistie, et, avec le concours de l'Administration pénitentiaire, les demandes de libération conditionnelle.

La Direction de l'Administration pénitentiaire assure l'exécution des décisions judiciaires prononçant une peine privative de liberté ou ordonnant une incarcération préventive, ainsi que l'exécution des décisions accordant le sursis avec mise à l'épreuve, et pourvoit aux mesures d'assistance et de surveillance des libérés. Elle gère notamment les établissements pénitentiaires et administre leur personnel.

Le Service de l'Education surveillée est chargé, dans le cadre de la compétence du Ministre de la Justice, de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance. Il se préoccupe des établissements et des services du secteur public s'occupant d'éducation surveillée, et administre leur personnel.

La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement centralise la gestion financière du Ministère : elle assume la préparation du budget, en suit l'exécution. Elle est chargée de l'équipement mobilier et immobilier de l'ensemble des services qui relèvent du Garde des Sceaux. Elle établit le programme général d'équipement du Ministère et prend en charge sa réalisation tant sur le plan technique que financier.

L'Inspecteur général des services judiciaires, enfin, exerce des attributions d'inspection sur l'ensemble des organismes et services relevant du Garde des Sceaux.

Cette organisation ci-dessus résumée n'entraînera pas actuellement de dépenses supplémentaires. La Commission des Finances a obtenu l'assurance qu'il n'y en aurait pas davantage dans l'avenir, sauf peut-être de manière tout à fait exceptionnelle et fragmentaire. En réalité, les mêmes services subsistent pour les mêmes tâches. Ils sont simplement autrement et certainement mieux répartis sous l'autorité de six directions au lieu de cinq, si on veut considérer le Service de l'Education surveillée comme comparable à une direction : il serait d'ailleurs souhaitable que ce service redevienne effectivement une direction le plus rapidement possible, pour que subsiste à son profit toute l'autorité qu'il doit avoir, compte tenu de l'intérêt primordial des tâches qui sont les siennes.

*

* *

La Commission des Finances, se penchant sur cette organisation nouvelle du Ministère de la Justice, s'est tout naturellement souciée de la question des locaux occupés par l'ensemble des services et directions dépendant de ce Ministère. On se souvient sans doute qu'en 1963, une loi de finances rectificative avait attribué au Ministère de la Justice un crédit de 3 millions de francs pour l'acquisition d'un immeuble rue de Mondovi, à l'époque où il avait fallu évacuer, en partie au moins, l'immeuble dénommé « Vieux Cambon » qui, en raison de son ancienneté, menaçait ruine.

Aucune décision définitive n'est actuellement prise, mais il est raisonnable de penser que dans l'avenir, le Ministère de la Justice pourra regrouper l'ensemble de ses services et directions place Vendôme et rue Cambon d'une part, sur le terrain de l'ancienne prison du Cherche-Midi d'autre part, à condition bien entendu que l'ensemble des terrains soient pourvus des vastes constructions qu'en raison de leurs dimensions ils peuvent supporter. Ainsi pourrait-on libérer pour d'autres fins l'immeuble de la rue de Mondovi et les locaux séparés du Ministère de la Justice, qui abritent actuellement, 4, place Vendôme, la direction de l'Administration pénitentiaire et le Service de l'Education surveillée.

*
* *

L'examen du détail des crédits, réclamés au titre de l'Administration centrale, a fait l'objet, à la demande de la Commission des Finances, des deux mises au point suivantes, étant précisé que ces crédits sont aussi affectés d'une augmentation de la subvention à l'Ordre de la Libération (+ 156.158 francs), dont le bien-fondé sera examiné à propos du budget spécial de cet ordre.

a) *Mesure 01.1.01.* — Réorganisation du casier judiciaire central. (Dépenses nouvelles : 51.294 francs.)

Une note du Ministère de la Justice, que la Commission des Finances a estimé suffisante, précise ce qui suit :

Depuis plusieurs années, l'activité du casier judiciaire central s'est considérablement accrue, en raison de l'augmentation continue de la délinquance d'origine étrangère, de la création d'un casier de contraventions de circulation mis en service le 1^{er} mars 1960, et enfin du transfert au casier central des bulletins de condamnation visant les personnes nées dans les pays autrefois colonies françaises ou sur des territoires anciennement dépendant de la France.

La remise en ordre de la « section de recherches » du casier central, entreprise depuis le 15 novembre 1962, atteint sa phase finale. Elle est poursuivie par des vacataires. 1.500.000 fiches ont été examinées et contrôlées, dont 40 % ont fait l'objet d'un retrait (décès ou amnistie des intéressés). Le casier judiciaire central comportant 2 millions de fiches, auxquelles il convient d'ajouter les fiches des nouveaux casiers de circulation, il reste donc un minimum de 500 à 700.000 fiches à examiner. Un crédit de 20.000 francs se révèle par conséquent indispensable pour rémunérer les vacataires qui seront chargés de l'examen de ces fiches en 1965.

Par ailleurs, la création de deux postes de greffiers à l'administration centrale a été demandée. En effet, si à la suite de la réorganisation du casier central, l'augmentation des effectifs a pu être limitée, il est absolument nécessaire de renforcer le personnel existant de deux unités. En raison de la nature des travaux qui leur sont confiés, il est préférable de prévoir des greffiers dont la formation correspond aux tâches à accomplir.

b) *Mesure 01.4.06.* — Prise en charge par le budget de la Justice du personnel du Ministère des Armées mis à la disposition de la Chancellerie. (Dépenses nouvelles : 133.670 francs.) Sur ce point, une note reproduite ci-après a été remise par le Ministère de la Justice, dont la Commission des Finances a pris acte, sans observation :

Le personnel militaire mis à la disposition de la Chancellerie depuis quelques années, et dont le transfert en emplois et crédits est demandé, exerce, à l'exception de deux gendarmes motocyclistes, des fonctions administratives.

Trois d'entre eux sont affectés à la Direction des Affaires criminelles et des grâces.

Un officier et quatre hommes de troupe assurent le Secrétariat du Conseil Supérieur de la Magistrature (qui ne dispose que d'une sténodactylographe) et la tenue du fichier de recours en grâce soumis pour avis au Conseil Supérieur de la Magistrature et pour décision au Président de la République.

Enfin, deux gendarmes motocyclistes sont affectés à la liaison avec les autres Ministères et avec tous les organismes administratifs de la région parisienne, dans les cas d'urgence.

II. — SERVICES JUDICIAIRES

A. — Dépenses de fonctionnement.

Les principales mesures retenues au budget, au titre des dépenses de fonctionnement, sont les suivantes :

a) *Mesure 02.3.17.* — Ajustement des crédits destinés à la rémunération des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

Cet ajustement peut être considéré comme une mesure acquise puisque les dépenses visées résultent d'application de textes (+ 2 millions 300.000 F).

b) *Mesure 02.2.15.* — Elévation à la hors-classe des Tribunaux de grande instance à trois Chambres (+ 209.938 F).

Au moment de la réforme judiciaire de 1958, les Tribunaux de grande instance ont été divisés en tribunaux de classe unique et en tribunaux hors classe, d'après l'activité de la juridiction. Appartiennent actuellement à la hors-classe, les vingt tribunaux suivants : Béthune, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Corbeil, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Pontoise, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse, Versailles (Tribunaux à quatre Chambres et davantage).

En raison de l'accroissement démographique et de l'augmentation du nombre des affaires dans certains centres, qui ont eu pour conséquence d'étendre sensiblement les responsabilités des magistrats affectés dans des tribunaux classés jusqu'à présent en « classe unique » (Tribunaux à trois Chambres), il semble logique de classer ces juridictions en « hors classe ».

Il s'agit des Tribunaux de Caen, Dijon, Grasse, le Havre, le Mans, Toulon, Tours, Sarreguemines et Valenciennes.

c) *Mesure 02.1.13.* — Ajustement des crédits de subvention au Centre national d'études judiciaires, pour tenir compte de l'augmentation du nombre des auditeurs et de la diminution du fonds de réserve de cet établissement (+ 555.000 F).

Les budgets de 1964 et de 1965 du C. N. E. J. s'établissent conformément au tableau ci-dessous :

	1964	1965
	(En francs.)	
Dépenses prévues.....	3.092.734	3.660.095
Recettes :		
Subvention du Ministère de la Justice.....	2.484.962	3.302.323
Prélèvement sur les excédents des exercices antérieurs	607.772	357.772
Total	3.092.734	3.660.095

Le budget de 1965 est donc en augmentation par rapport au budget de 1964 de..... 567.361 F.

pour les raisons suivantes :

1° Mesures acquises au cours de l'exercice 1964 par suite des augmentations successives de traitement 262.361 F.

2° Augmentation des effectifs d'auditeurs au titre de l'année 1965 (suppression des abattements pour vacances d'emplois) 305.000 F.

La Commission des Finances s'est spécialement souciée des résultats acquis grâce au C. N. E. J., pour la marche duquel il ne suffit pas de voter des crédits, mais qui doit évidemment donner les magistrats dont le pays a besoin.

La formation des auditeurs de justice au Centre national d'études judiciaires ne semble pas poser présentement de problèmes particuliers, du moins sur le plan des méthodes d'éducation présentement employées.

En première année, ces auditeurs accomplissent un stage pratique dans les juridictions des départements, dans de grandes entreprises et dans des services préfectoraux.

En deuxième année, ils suivent à Bordeaux des cours et des conférences, qui tendent à développer leur instruction générale et leurs connaissances. Ils prennent également des contacts avec le

Barreau, les avoués et les notaires. Ils effectuent aussi un stage dans les établissements pénitentiaires.

Enfin, en troisième année, ils accomplissent, notamment auprès des juridictions parisiennes, des stages de perfectionnement. Ils effectuent au surplus des visites d'études diverses, notamment dans les établissements d'éducation surveillée, auprès de la C. E. C. A. et des organismes du Marché commun à Bruxelles.

Sous réserve d'améliorations auxquelles peut conduire l'expérience des premières années du fonctionnement du Centre, il apparaît que la formation dispensée aux auditeurs de justice donne de bons résultats.

Mais malheureusement le nombre des candidats aux fonctions judiciaires n'est pas suffisant. Une note donnée par le Ministère de la Justice à ce propos, s'exprime ainsi qu'il suit :

Alors que, par le jeu des mises à la retraite prévues dans les années qui viennent, les besoins en effectifs du corps judiciaire s'accroissent, le nombre des candidats au concours d'accès au Centre continue de s'amenuiser, malgré les efforts de publicité et d'information réalisés par les facultés de droit et le Centre national d'études judiciaires (conférences, diffusion de brochures et de tracts aux étudiants, aux associations de parents d'élèves, etc.).

La baisse des effectifs de candidats ne date pas de la création du Centre. Elle est bien antérieure. Quelques chiffres le démontrent :

Candidats autorisés à concourir (après élimination de ceux qui ne remplissent pas les conditions) :

— en 1953 :	381 candidats	(221 hommes ; 160 femmes).
— en 1955 :	279	(156 — 123 —).
— en 1958 :	202	(82 — 120 —).
— en 1960 :	205	(117 — 88 —).
— en 1961 :	131	(99 — 32 —).
— en 1962 :	164	(135 — 29 —).
— en 1963 :	109	(82 — 27 —).
— en 1964 :	98	(67 — 31 —).

Les raisons de cette diminution des effectifs de candidats sont diverses. On peut citer notamment :

- des causes d'ordre démographique : les années terminales de la licence en droit connaissent encore des classes creuses ;
- des causes d'ordre économique : en période d'expansion, la fonction publique enregistre une diminution du nombre des candidats ;
- des causes d'ordre universitaire : la licence de droit privé, qui prépare dans les meilleures conditions les étudiants aux fonctions judiciaires, n'a attiré qu'un faible nombre d'étudiants au cours de ces dernières années, alors que les sections de licence de droit public et d'économie politique voyaient croître l'effectif de leurs étudiants.

La crise de recrutement qui atteint présentement la Magistrature est donc très sérieuse. Mais l'évolution démographique prévue pour les prochaines années et les efforts soutenus d'information de la jeunesse devraient normalement ramener vers le corps judiciaire des effectifs de candidats beaucoup plus nombreux.

La Commission des Finances, en acceptant l'ajustement des crédits de subvention demandés pour le C. N. E. J., souhaite tout particulièrement que le Ministère de la Justice se préoccupe très efficacement de l'avenir des services judiciaires et du recrutement de la magistrature française.

*
* *

Les mesures nouvelles ci-dessus analysées s'accompagnent de plusieurs abattements de crédits, par suite de la suppression :

- de certains emplois à la Haute Cour de Justice (mesure 02.1.09) ;
- des Chambres temporaires de la Cour de Sûreté de l'Etat (mesure 02.1.11) ;
- de la Chambre détachée à Cayenne de la Cour d'Appel de Fort-de-France (mesure 02.1.10).

Ces dispositions ont été notées sans observation par la Commission des Finances, ainsi que le remplacement des 78 tribunaux cantonaux du ressort de la Cour d'Appel de Colmar, par 25 tribunaux d'instance, comportant 37 services de greffe (mesure 02.1.12).

Il est à noter enfin que le crédit de 44.528 F demandé pour l'absorption par le Ministère de la Justice de certains services judiciaires qui dépendaient autrefois du Ministère de la France d'Outre-Mer (mesure 02.4.19) serait le dernier de cet ordre : un chapitre analogue n'existera plus dans les budgets ultérieurs et la Commission des Finances a été satisfaite d'en prendre note.

*
* *

Il y a lieu de noter que rien n'est prévu pour la réforme des Greffes, contrairement à ce qu'avait formellement indiqué le Gouvernement. Il est fâcheux que celui-ci laisse vivre ainsi dans l'incertitude et si longtemps les excellents auxiliaires de la justice que sont les Greffiers. Lorsqu'on décide une réforme, on la fait, ou alors on ne la décide pas.

B. — Dépenses en capital.

A propos des dépenses en capital, les Services judiciaires apparaissent essentiellement dans trois chapitres du budget du Ministère de la Justice :

- 1° Chapitre 57-10, à propos des logements de fonction ;
- 2° Chapitre 57-11, à propos des opérations immobilières à la charge de l'Etat ;
- 3° Chapitre 67-10, à propos des subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires.

Il faut noter malheureusement que les Services judiciaires ne figuraient pas au IV^e Plan. La Commission des Finances a enregistré par contre avec satisfaction que le principe de leur inscription au V^e Plan serait arrêté.

*
* *

1° La politique de création de logements de fonction pour les Chefs de Cour, déjà approuvée par le Parlement, est poursuivie, le crédit demandé en autorisations de programme (1.500.000 F) étant le même qu'au budget de l'année précédente.

Le Ministère de la Justice, et on ne peut que l'approuver, utilise en vérité les crédits au mieux, chaque année, suivant que semble opportune ou inopportune la réalisation de telle opération envisagée.

Le projet de loi de finances pour 1965 parle « à titre indicatif » de cinq logements à Amiens, Colmar, Douai, Rennes et Rouen. En vérité, il s'agit surtout de savoir quelles opérations ont déjà été réalisées jusqu'à ce jour. On trouvera ci-après l'état actuel de ces opérations (date d'acquisition et coût total), étant précisé qu'il faut prévoir deux logements (Premier Président et Procureur général) au siège de chaque Cour, et que si une Cour d'Appel ne figure pas dans la liste qui suit, c'est qu'aucun logement n'y a encore été jusqu'à ce jour acquis ou aménagé.

Etat des réalisations et des projets.

DE 1959 A 1962		1963-1964		1965	RESTANT à faire.
	Coût.		Coût.	Prévues.	
P. P. Agen	172.050	P. P. Aix-en-Provence	350.240	P. G. Amiens.	26 opérations.
P. G. Agen	174.220	P. G. Aix-en-Provence	190.660	P. G. Colmar.	
P. G. Angers	211.150	P. P. Angers (2) (1).....	241.000	P. G. Douai.	
P. G. Basse-Terre	208.850	P. P. Bastia	255.000	P. P. Rouen.	
P. G. Bastia	221.150	P. P. Chambéry	328.360	P. P. Rennes.	
P. P. Bordeaux	306.680	P. P. Dijon	338.000		
P. G. Bordeaux	159.230	P. P. Grenoble	261.000		
P. G. Chambéry (1).....	194.190	P. G. Grenoble	288.500		
P. G. Dijon	155.240	P. P. Lyon	330.000		
P. P. Douai	107.300	P. G. Lyon	277.730		
P. P. Fort-de-France	203.400	P. G. Rennes	210.660		
P. P. Limoges	202.910	P. G. Saint-Denis-Réunion (2).	243.220		
P. P. Pau	265.080	P. G. Toulouse	263.870		
P. G. Pau (1).....	227.010				
P. P. Poitiers	180.000				
		Reste à faire sur autorisation de programme 1964.			
		P. G. Bourges			
		P. G. Limoges			
		P. G. Poitiers			

(1) Aménagé dans un Palais de justice.

(2) Aménagé par les Affaires culturelles au titre des bâtiments civils.

*
* *

2° Il serait sûrement souhaitable que les départements et les communes soient le plus souvent déchargés des frais de construction et d'entretien des locaux utilisés par les Services judiciaires. Il en sera ci-après reparlé à propos du chapitre 67-10. Mais, pour les locaux du Ministère de la Justice, pour la Cour de cassation et pour les Cours d'appel, au moins, ces travaux de construction et d'entretien, trop souvent négligés, sont à la charge de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour l'année 1963 prévoyait des crédits pour la construction de bâtiments à Bordeaux pour le Centre national d'études judiciaires et pour la Cour d'appel de Caen. Ces crédits n'ont pas encore été utilisés et on peut craindre qu'ils soient devenus insuffisants au moment où les travaux seront effectivement effectués.

Le projet de loi de finances pour l'année 1964 comportait, au titre des mesures nouvelles, 3 millions de francs d'autorisations de programme et 1,5 million de francs de crédits de paiement pour des travaux d'ailleurs énumérés. Si les réalisations n'ont pas mieux suivi, que faut-il penser de ce qui est envisagé dans le projet de loi de finances pour l'année 1965, dans lequel il est de nouveau prévu 3 millions de francs d'autorisations de programme et seulement 960.000 francs de crédits de paiement, pour une liste de travaux de nouveau communiquée.

La Commission des Finances a donné son entier accord aux propositions dont elle était saisie, mais elle attire l'attention du Ministère de la Justice sur la cadence d'exécution des travaux envisagés, que, dans toute la mesure du possible, il serait nécessaire de suivre de plus près.

*
* *

3° Pour la seconde fois, le projet de loi de finances comporte un chapitre 67-10 pour des subventions aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires. Un crédit de 2 millions de francs en autorisations de programme est prévu, comme au budget de 1964, et pour une série d'opérations précisées dans le texte.

Si on doit se féliciter du maintien de cette politique de subventions inaugurée en 1964, on peut vraiment regretter que l'aide ainsi accordée ne soit pas plus substantielle, alors que, le plus souvent, les charges que supportent les collectivités locales sont la conséquence de décisions prises par l'Etat et imposées par lui.

On doit le regretter d'autant plus qu'on restreint toujours davantage les possibilités d'emprunt de ces collectivités locales, mises ainsi, même si elles le désirent, dans l'impossibilité de faire certains travaux pourtant souvent indispensables.

III. — ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

A. — Dépenses de fonctionnement.

Elles comportent (mesures 03.1.22 et 03.1-23) différentes créations d'emplois à l'Ecole pénitentiaire, ouverte récemment à Strasbourg et depuis longtemps réclamée, au Centre national d'études et de recherches pénitentiaires créé au début de 1964, et dans les directions régionales, ainsi que le remplacement (mesure 03.2.25) de 104 surveillants auxiliaires par 100 surveillants de grand effectif. Ces demandes ont paru justifiées.

Par contre on peut regretter la suppression de 18 éducateurs (mesure 03.1.24) et le motif indiqué : « difficultés actuelles de recrutement », n'est certainement pas suffisant. L'importance de l'œuvre de rééducation n'est pas à démontrer. La Commission des Finances a heureusement pris acte des intentions du Ministère de la Justice précisées dans la note ci-après :

Le recrutement des éducateurs de l'Administration pénitentiaire s'est toujours révélé très difficile en raison de l'insuffisance des rémunérations compte tenu des difficultés particulières d'exercice de la fonction. C'est ainsi que dans aucun des concours ouverts, les postes offerts n'ont pu être comblés en totalité.

Ce dernier fait explique que la Chancellerie ait pu proposer pour le budget de 1965 des suppressions de postes d'éducateurs pour gager d'autres mesures.

Ce transfert ne signifie nullement que l'Administration pénitentiaire ait suffisamment d'éducateurs ou qu'elle entende se désintéresser tant de l'institution de la probation que du relèvement moral et du reclassement social des détenus et notamment des jeunes délinquants. Placée devant la nécessité d'assurer le fonctionnement normal de deux institutions de création récente : le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires et l'Ecole pénitentiaire, et de pourvoir au renforcement des moyens des directions régionales, la Chancellerie a été amenée à utiliser un certain nombre de vacances d'éducateurs pour gager ces mesures prioritaires.

L'Administration pénitentiaire se propose de poursuivre, dans les prochains budgets, l'effort entrepris dans le domaine de l'éducation et du reclassement des détenus et de développer l'institution de la probation.

*

* *

Il est sans doute intéressant de connaître l'évolution de la population pénitentiaire depuis 1960. Le tableau ci-après fait connaître cette évolution. Il y a lieu d'observer que les chiffres ci-dessous ne comprennent pas les détenus des prisons des départements d'outre-mer, dont l'effectif est au total d'environ 900 prisonniers en 1964.

Population pénitentiaire.

	1960	1961	1962	1963	1964 8 mois.
Effectif minimum.....	26.795	28.677	26.174	28.404	29.157
Date	(Janvier 1960.)	(Janvier 1961.)	(Août 1962.)	(Janvier 1963.)	(Janvier 1964.)
Effectif moyen.....	28.247	29.808	28.659	29.462	30.234
Effectif maximum.....	29.176	30.396	31.951	30.361	30.789
Date	(Décembre 1960.)	(Décembre 1961.)	(Mars 1962.)	(Décembre 1963.)	(Mai 1964.)

B. — Dépenses en capital.

Le chapitre 57-20, à propos de l'équipement des établissements pénitentiaires, prévoit 71.470.000 francs d'autorisations de programme, contre 43.500.000 francs en 1964 et 39.500.000 francs en 1963. Les crédits de paiement afférents aux mesures nouvelles passent de 7 millions l'année dernière à 13 millions.

Le problème est en réalité de savoir si le Ministère de la Justice tient compte du plan d'équipement et de rénovation par lui établi en 1962. Il n'en est rien, d'une part, parce qu'en ce domaine rien n'était prévu au IV^e Plan et, d'autre part, parce que les perspectives d'aménagement dans la région parisienne ont dû être modifiées.

Le principe de l'inscription de l'Administration pénitentiaire au V^e Plan semble heureusement avoir été arrêté. Il sera donc possible à ce moment de mettre les choses au point à propos de ce qui est à faire, et de ce qui pourra être retenu au secteur planifié.

Très importante est aussi la conséquence de la décision qu'a dû prendre le Ministère de la Justice à propos de la région parisienne. Les explications suivantes ont été données, dont la Commission des Finances a pris acte :

Les perspectives démographiques que laisse apparaître le dernier rapport du Délégué général au district de la région parisienne soulèvent un grave problème d'équipement pour le Ministère de la Justice et plus particulièrement pour l'Administration pénitentiaire. Celle-ci manque en effet d'ores et déjà dans ce secteur de 3.000 places de détenus alors que l'agglomération rassemble environ 8.500.000 personnes. Or, suivant les prévisions, la capitale et sa banlieue doivent atteindre en 1975 dix millions d'habitants et en compter bien davantage encore aux approches de l'an 2.000. Etant donné que le nombre de détenus suivra selon toute probabilité la même progression, l'Administration pénitentiaire se trouve donc à la fois dans l'obligation de résorber le déficit et de faire face à l'augmentation prévisible.

L'ampleur du problème interdit de recourir aux solutions de fortune et c'est pourquoi le Ministère de la Justice a pris la décision de construire au Nord et au Sud de Paris deux complexes pénitentiaires comprenant chacun 3.500 places environ, et au centre de la capitale, plus précisément sur le terrain de la Petite-Roquette une prison de transit de 1.000 places environ.

La mise en service de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis donnera à l'Administration pénitentiaire la possibilité de libérer l'emplacement de la Santé sur lequel le Gouvernement a décidé d'édifier le futur Ministère de l'Education nationale. Ceci autorise en définitive à affirmer que la construction de la nouvelle maison d'arrêt de Fleury-Mérogis intéresse non seulement l'équipement du district mais aussi celui de l'Etat, puisqu'elle permettra de regrouper au même lieu les services centraux d'un important département ministériel.

Cette maison d'arrêt comprendra :

- a) Un ensemble de bâtiments destinés à la détention des hommes (3.104 places) ;
- b) Un centre pour les jeunes détenus (500 places) ;
- c) Une prison de femmes (350 places) ;
- d) Des logements pour le personnel et divers équipements.

En vérité, c'est à partir de la parution du V^e Plan et du budget de l'année 1966 que l'effort à faire pourra être parfaitement apprécié. Dans l'immédiat et pour le budget de 1965, la Commission des Finances a donné son accord aux intentions et aux demandes du Ministère de la Justice.

IV. — EDUCATION SURVEILLEE

A. — Dépenses de fonctionnement.

Elles comportent essentiellement la réalisation progressive du programme d'équipement inclus dans le IV^e Plan de développement économique et social, qui entraîne l'ouverture d'établissements nouveaux (mesure 04.1.28).

Pour 1965 — précise le projet de loi de finances — sont prévues l'ouverture de 5 internats représentant une capacité globale de 300 places et la mise en service de 15 centres d'action éducative et foyers de semi-liberté.

Le budget prévoit donc l'inscription de crédits de matériel et la création d'emplois de personnel éducateur, enseignant, administratif et technique.

Aucune observation ne peut être faite à propos de ces demandes. En effet, les deux tableaux ci-après, inclus dans une note remise à la Commission des Finances, s'ils justifient l'effort envisagé, réclament sans doute d'autres efforts plus importants :

L'évolution de la délinquance juvénile est liée pour une part à l'évolution démographique. La population des jeunes de 10 à 18 ans a marqué au cours des dix dernières années la progression suivante :

1954	4.396.000	1959	5.210.000
1955	4.389.000	1960	5.547.000
1956	4.410.000	1961	5.822.000
1957	4.634.000	1962	6.019.000
1958	4.907.000	1963	6.224.000

Il n'est pas surprenant que le nombre de jeunes délinquants se soit élevé pendant la même période. Si, après la forte augmentation qui avait suivi les années de guerre, le chiffre de la délinquance juvénile avait baissé progressivement pour atteindre 13.504 mineurs jugés en 1954, la courbe a repris depuis une allure ascendante, ainsi que le fait apparaître le tableau ci-après :

13.975 mineurs jugés en 1955.	22.123 mineurs jugés en 1959.
14.778 mineurs jugés en 1956.	26.894 mineurs jugés en 1960.
16.366 mineurs jugés en 1957.	30.829 mineurs jugés en 1961.
18.900 mineurs jugés en 1958.	35.974 mineurs jugés en 1962.

Le taux d'accroissement de la délinquance juvénile a été plus rapide que celui de la démographie. Alors qu'en 1954 il y avait 3,07 délinquants pour mille mineurs des classes d'âge correspondantes, il y en a 6 pour mille en 1962. Si la progression continue avec le même rythme, on peut prévoir qu'il y aura environ 50.000 délinquants mineurs en 1965.

Rien ne doit donc être négligé pour doter le Service de l'Education surveillée des moyens dont il a besoin pour faire face aux tâches énormes qui sont les siennes, et la Commission des Finances a bien entendu donné son accord pour la création de 180 emplois nouveaux (mesure 04.1.28).

B. — Dépenses en capital.

Le chapitre 56.30 accorde 40.200.000 francs d'autorisations de programme, contre 40.350.000 francs en 1964 et 40.150.000 francs en 1963. Il n'y a toutefois que 8.200.000 francs de crédits de paiement nouveaux.

La répartition régionalisée des autorisations de programme prévues pour 1965 est la suivante :

	ACQUISITIONS immobilières.	TRAVAUX	MATERIEL	ETUDES et hono- raires.	RECHER- CHE scienti- fique.
	(En francs.)				
A. — Internats d'observation et de rééducation :					
Région Lorraine	»	»	400.000	»	»
Région Picardie	»	7.000.000	200.000	»	»
Région des pays de la Loire	500.000	»	»	20.000	»
Région Auvergne	300.000	»	»	100.000	»
Région Rhône-Alpes	»	»	»	100.000	»
Région Aquitaine	350.000	»	»	100.000	»
Région Midi-Pyrénées ...	350.000	8.500.000	100.000	100.000	»
Région Provence - Côte d'Azur	»	7.800.000	200.000	»	»
Région parisienne	700.000	3.000.000	400.000	80.000	200.000
B. — Organismes légers....	500.000	4.800.000	1.300.000	»	»
C. — Modernisation d'éta- blissements existants.....	»	2.500.000	300.000	»	»
D. — Etudes architectes....	»	»	»	300.000	»
Total	2.700.000	33.600.000	2.900.000	800.000	200.000
Total général.....	40.200.000				

Les 8.200.000 F de crédits de paiement sont affectés à concurrence de 1.200.000 F aux acquisitions immobilières, de 5.400.000 F aux travaux, de 600.000 F aux acquisitions de matériel, de 800.000 F aux études et honoraires et de 200.000 F à des travaux de transformations et d'aménagement au Centre de Vaucluse.

Ceci étant rappelé, il est surtout intéressant de se rendre compte de l'état actuel des réalisations faites ou envisagées dans un proche avenir par l'Etat. Les cartes ci-après permettront beaucoup mieux de se rendre compte de la situation que le commentaire qu'on pourrait en faire.

Internats de rééducation (situation au 15 octobre 1964).

LEGENDE

- PROJETS ——— ○
- ACQUISITIONS REALISEES ——— ⊙
- ETUDES EN COURS ——— ⊖
- TRAVAUX EN COURS ——— ●
- TRAVAUX REALISES ——— ●



Centres d'orientation et d'action éducative et foyers (situation au 15 octobre 1964).

LEGENDE

- PROJETS ——— ○
- ACQUISITIONS REALISEES ——— ○
- ETUDES EN COURS ——— ○
- TRAVAUX EN COURS ——— ●
- TRAVAUX REALISES ——— ●



AUDITION DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Avant de passer à l'examen des crédits de son ministère, votre Commission des Finances a procédé à l'audition de M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

M. Jean Foyer a tout d'abord rappelé les raisons et l'économie de la réforme de l'Administration centrale du Ministère de la Justice opérée par un décret du 25 juillet 1964. Après avoir retracé rapidement l'historique depuis l'organisation reçue sous le Second Empire, il a montré combien il était indispensable de rétablir l'unité des services de la Chancellerie. C'est ainsi que subsistent les services préposés à l'animation et à la gestion du monde de la justice, c'est-à-dire la Direction des Affaires civiles, la Direction des Affaires criminelles et une nouvelle direction appelée Direction des Services judiciaires, regroupant les bureaux de l'organisation judiciaire qui étaient précédemment rattachés à la Direction des Affaires civiles. La Direction de l'Administration pénitentiaire a été délestée de ses services d'équipement et du budget. Ces derniers dépendent de la nouvelle direction de l'Administration générale et de l'équipement. Par ailleurs, l'ancienne Direction de l'Education surveillée, amputée de ses bureaux du budget et de l'équipement, a été transformée en service.

Le Ministre a ensuite traité de l'équipement de l'Administration pénitentiaire et de l'entretien des palais de justice. Le Gouvernement a décidé d'inclure ces opérations dans le V^e Plan.

Il a enfin exposé les principes de la réforme des greffes pour la réalisation de laquelle des crédits seront inscrits au budget de 1966. Il a annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi qui comprendra les dispositions législatives se rapportant à cette réforme.

Certains de nos collègues et votre Rapporteur ont alors posé des questions au Ministre. Ses réponses sont analysées ci-après.

A votre Rapporteur, il a indiqué que la réorganisation de l'Administration centrale n'aura, en 1965, aucune autre incidence financière que celle qui figure au budget et qui se réduit à peu de chose. Pour 1966 sont prévues quelques modifications dans la

répartition des emplois des catégories A et B en opérant un certain délestage dans les catégories supérieures et en renforçant les cadres moyens.

En ce qui concerne les locaux, les services de la Justice sont dispersés en plusieurs éléments et une solution d'ensemble est recherchée pour leur relogement. Plusieurs solutions ont été envisagées, tendant soit à reconstruire en totalité le Ministère de la Justice sur un autre emplacement, soit à conserver le complexe actuel de la place Vendôme et de la rue Cambon et à regrouper l'ensemble des autres services sur un même terrain qui pourrait être celui de la rue du Cherche-Midi. Dans cette dernière hypothèse, seraient abandonnés les immeubles situés rue Salomon-de-Caus, place Vendôme et rue de Mondovi.

Dans les services judiciaires, le Ministre a justifié l'élévation à la hors-classe des tribunaux à trois chambres, utile dans la mesure où elle augmente le nombre des emplois de responsabilité correspondant aux tribunaux civils qui vont passer dans le premier grade.

Quant aux transferts de crédits de la France d'Outre-Mer au Ministère de la Justice, ils représentent la fin de la série d'opérations qui résultaient de la disparition d'anciens cadres. Désormais, tous les magistrats, même ceux qui sont en service dans les Territoires d'Outre-Mer, se trouveront administrés par le Ministère de la Justice.

M. Foyer a, ensuite, abordé le problème du recrutement de la magistrature et celui du Centre national d'études judiciaires qui avaient été soulevés par votre Rapporteur. Il a souligné que le nombre de magistrats qui sont recrutés est hors de proportion avec les besoins qui vont se manifester. On a calculé que, de 1964 à 1983, 2.795 magistrats seront mis à la retraite, ce qui correspond à une moyenne annuelle d'environ 140 départs, le rythme des mises à la retraite n'étant cependant pas uniforme chaque année. Or, au concours d'entrée au C. N. E. J., le nombre des candidats n'est même pas égal au nombre des postes à pourvoir et le nombre des admis varie entre trente et trente-cinq. La carrière judiciaire souffre de la comparaison avec la carrière administrative sur laquelle fait déboucher l'Ecole nationale d'Administration. Le Ministre veut

mettre à profit les dispositions des textes actuels pour permettre de donner quelques avancements particuliers aux magistrats qui le méritent. Certains éléments, d'excellente valeur, auront ainsi l'espérance d'une meilleure situation, ce qui redonnerait un peu d'attrait à la carrière judiciaire.

Le Garde des Sceaux a donné, enfin, à votre Rapporteur des justifications quant aux crédits demandés pour la transformation d'emplois de surveillants auxiliaires en emplois de surveillants à grand effectif. Il s'agit d'une centaine de surveillants auxiliaires, dont certains sont en place depuis des années, et qui ont donné toute satisfaction ; il conviendrait de leur accorder la stabilité et le lustre supplémentaire qui résulteraient d'une titularisation.

En ce qui concerne les créations d'emplois dans les services de l'éducation surveillée, elles sont la conséquence de l'ouverture progressive de nouveaux établissements.

M. Bonnefous ayant demandé quelle serait la conséquence de la réorganisation de la région parisienne sur la structure des établissements pénitentiaires, le Ministre a indiqué que la création de la nouvelle maison centrale de Fleury-Mérogis a été décidée alors que le projet de réorganisation de la région parisienne n'était pas encore élaboré. La pensée a été que la prison serve de maison d'arrêt non seulement au Tribunal de la Seine mais encore à d'autres juridictions de la région parisienne, tels que les tribunaux de Versailles et de Corbeil. Il est vraisemblable qu'avec l'augmentation de la délinquance, il sera nécessaire de faire une autre maison centrale au Nord de Paris qui desservira, à ce moment là, les tribunaux de Pontoise et quelques autres.

Répondant également à *M. Bonnefous* qui craint les excès de luxe et de confort dans les prisons, le Ministre a précisé, qu'à son avis, les établissements doivent être propres et abriter les détenus dans des conditions humainement satisfaisantes mais en excluant toute espèce de luxe.

Sur une question de *M. Pellenc*, Rapporteur général, *M. Foyer* a indiqué que le prix de revient, par individu, des dépenses de construction pour les trois établissements en cours de réalisation

était de 25.400 F pour Muret qui est achevé, 23.000 F pour Bordeaux qui sera achevé en 1965 et 25.960 F pour Fleury-Mérogis qui sera achevé plus tard.

Enfin répondant à *MM. Courrière, Raybaud et Fléchet* qui avaient souligné les difficultés d'emprunt des collectivités locales pour leurs travaux d'entretien des tribunaux, le Ministre a déclaré qu'il aurait souhaité que les subventions puissent être supérieures à 20 %.

*
* *

Sous le bénéfice des observations consignées dans le présent rapport — et dont elle souhaite que le Gouvernement tienne largement compte — votre Commission des Finances vous propose d'adopter, sans aucune modification, le budget de la Justice pour 1965.