

N° 40

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

## 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 1969, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

EXAMEN DES CREDITS  
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 17

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 Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 22), 394 (tome II) et in-8° 42.

Sénat : 39 (1968-1969).

Lois de finances. — Justice - Etat civil - Sceau (droits de).

Mesdames, Messieurs,

Comme les années précédentes, nous nous efforcerons, à partir des chiffres qui vous sont présentés, de dégager, au travers de ceux-ci, les lignes générales de la politique suivie par le Gouvernement pour l'administration de la Justice. Le budget de 1969, dans l'attente des réformes annoncées, est manifestement un budget de transition qui se borne à reconduire, sous réserve de quelques corrections, les budgets antérieurs.

Des réformes profondes envisagées, deux surtout sont à l'ordre du jour : d'une part, la fusion des professions d'avocat et d'avoué, et d'autre part, la réorganisation, par voie de concentration, de la structure des tribunaux. De ces réformes nous ne dirons que peu de choses puisque — aussi bien — rien ne transparaît dans le budget des intentions gouvernementales à cet égard et que, lié par la spécificité financière, le rapporteur de votre Commission des Finances estime ne pas devoir sortir du sujet budgétaire qu'il est chargé de vous soumettre. Il est enfin de la compétence beaucoup plus éclairée de notre collègue, Rapporteur de la Commission des Lois, de vous entretenir du devenir du Ministère, envisagé sous l'angle de ces réformes.

Du point de vue des chiffres globaux tout d'abord, ce budget, bien qu'étant un budget de transition, est loin d'être satisfaisant.

Quelques chiffres souligneront cette situation :

1° En ce qui concerne la part du budget de la Justice dans le budget général, alors que cette part était en 1968 de 0,80 %, elle tombe, en 1969, à 0,65 % ;

2° Si l'on tient compte de la progression du budget général, de 1968 à 1969, qui est de 18,3 %, nous ne pouvons que constater le retard considérable pris pour l'évolution des services de la Justice, dont le budget de 1969 s'inscrit, par rapport à celui de 1968, en réduction de 3,4 %.

Certes une correction doit être apportée à cette constatation négative. Le budget de 1968 comportait en effet un crédit de 93.734.480 F, ouvert exceptionnellement pour la réforme des greffes, crédit spécifique dont il serait raisonnable, cette année, de faire abstraction pour opérer la comparaison.

Nous ferons toutefois remarquer que si l'on peut faire cette année abstraction de ce crédit, cela justifié, à titre rétroactif, la position que nous avons prise, lors de la discussion du budget de l'année dernière, où nous avons précisément fait remarquer que si ce budget de 1968 présentait, en ce qui concerne les chiffres globaux, une avance satisfaisante, c'était précisément en raison de l'ouverture de ce crédit exceptionnel, dont il était raisonnable de ne pas tenir compte.

Cette attitude avait alors été contestée par le Ministère de la Justice, alors que cette année, cette même position est reprise, mais en sens inverse, pour amortir l'effet regrettable de l'évolution négative des crédits budgétaires.

Quoi qu'il en soit, en admettant même que l'on fasse, cette année, abstraction de ce crédit de plus de 93 millions de francs, affecté en 1968 au financement de la réforme des greffes, il n'en reste pas moins que la progression du budget de la Justice n'est que de 4,9 % alors que, nous l'avons dit il y a quelques instants, la hausse moyenne du budget général s'inscrit pour 18,3 %.

Au reste, les deux tableaux ci-après reproduits donnent une idée de l'évolution de 1968 sur 1969 des crédits affectés.

Le premier tableau donne un aspect de la répartition des dotations budgétaires par titre et par partie, le second étant consacré à la répartition des crédits par service, chacun de ces deux tableaux donnant, poste par poste, d'abord les chiffres de 1968, puis ceux de 1969, enfin la différence en plus ou en moins.

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

NATURE DES DEPENSES	1968	1969	DIFFERENCES
		(En francs.)	
<b>A. — CRÉDITS DE PAIEMENT</b>			
<b>I. — Dépenses ordinaires.</b>			
Moyens des services (titre III) :			
Personnel .....	480.466.798	516.905.619	+ 36.438.821
Charges sociales.....	62.360.773	68.621.589	+ 6.260.816
Matériel .....	158.454.283	173.881.623	+ 15.427.340
Travaux d'entretien.....	10.434.020	10.883.920	+ 449.900
Subventions de fonctionnement.....	6.957.209	7.141.595	+ 184.386
Dépenses diverses.....	176.197.842	82.573.362	— 93.624.480
<b>Total .....</b>	<b>894.870.925</b>	<b>860.007.708</b>	<b>— 34.863.217</b>
Interventions publiques (titre IV) :			
Action sociale.....	2.012.847	2.242.847	+ 230.000
<b>Total (I).....</b>	<b>896.883.772</b>	<b>862.250.555</b>	<b>— 34.633.217</b>
<b>II. — Dépenses en capital.</b>			
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) :			
Equipement culturel et social.....	40.000.000	40.000.000	»
Equipements administratifs et divers..	64.400.000	65.500.000	+ 1.100.000
<b>Total .....</b>	<b>104.400.000</b>	<b>105.500.000</b>	<b>+ 1.100.000</b>
Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre IV) :			
Equipements administratifs et divers..	1.600.000	1.000.000	— 600.000
<b>Total (II).....</b>	<b>106.000.000</b>	<b>106.500.000</b>	<b>+ 500.000</b>
<b>Total pour les crédits de paiement.</b>	<b>1.002.883.772</b>	<b>968.750.555</b>	<b>— 34.133.217</b>
<b>B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>			
Investissements exécutés par l'Etat (titre V) :			
Equipement culturel et social.....	40.400.000	36.400.000	— 4.000.000
Equipements administratifs et divers..	64.300.000	62.300.000	— 2.000.000
<b>Total .....</b>	<b>104.700.000</b>	<b>98.700.000</b>	<b>— 6.000.000</b>
Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre VI) :			
Equipements administratifs et divers..	3.500.000	3.000.000	— 500.000
<b>Total pour les autorisations de     programme .....</b>	<b>108.200.000</b>	<b>101.700.000</b>	<b>— 6.500.000</b>

**II. — Répartition des dotations budgétaires par service.**

SERVICES	1968	1969	DIFFERENCES
		(En francs.)	
<b>A. — CRÉDITS DE PAIEMENT.</b>			
<b>I. — Dépenses ordinaires.</b>			
Administration centrale et services extérieurs communs.....	25.824.006	27.843.983	+ 2.019.977
Services judiciaires.....	513.154.111	433.929.345	— 79.224.766
Services pénitentiaires.....	241.368.816	268.859.930	+ 27.491.114
Services de l'éducation surveillée.....	101.848.333	116.335.852	+ 14.487.519
Conseil d'Etat.....	14.688.506	15.281.445	+ 592.939
Total (I).....	896.883.772	862.250.555	— 34.633.217
<b>II. — Dépenses en capital.</b>			
Services judiciaires :			
Logements de fonction.....	1.100.000	2.000.000	+ 900.000
Juridictions .....	18.000.000	18.000.000	»
Subventions d'équipement aux collectivités locales.....	1.600.000	1.000.000	— 600.000
Services pénitentiaires.....	45.000.000	45.000.000	»
Services de l'éducation surveillée.....	40.000.000	40.000.000	»
Conseil d'Etat.....	300.000	500.000	+ 200.000
Total (II).....	106.000.000	106.500.000	+ 500.000
Total pour les crédits de paiement .....	1.002.883.772	968.750.555	— 34.133.217
<b>B. — AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>			
Services judiciaires :			
Logements de fonction.....	1.500.000	1.500.000	»
Juridictions .....	20.300.000	25.000.000	+ 4.700.000
Subventions d'équipement aux collectivités locales.....	3.500.000	3.000.000	— 500.000
Services pénitentiaires.....	42.000.000	35.300.000	— 6.700.000
Services de l'éducation surveillée.....	40.400.000	36.400.000	— 4.000.000
Conseil d'Etat.....	500.000	500.000	»
Total.....	108.200.000	101.700.000	— 6.500.000

Des conclusions générales s'imposent, qui sont les suivantes :

— en ce qui concerne les crédits annuels de fonctionnement, leur total passe de 896.883.000 F en 1968, à 862.250.000 F en 1969, soit une différence en moins de 34.633.000 F ;

— en ce qui concerne les dépenses en capital :

a) Les crédits de paiement, qui se montaient à 106 millions en 1968, se retrouvent à un niveau pratiquement identique, sous réserve d'une hausse légère de 500.000 F.

b) Les autorisations de programme passent de : 108.200.000 F en 1968, à 101.700.000 F en 1969, soit une diminution de 6.500.000 F.

Mais les statistiques générales n'ont qu'une valeur relative, soit que l'on considère les chiffres en valeur absolue, soit que l'on considère leur évolution en pourcentage. La question fondamentale reste en effet celle de savoir quelle est leur affectation et dans quelle mesure celle-ci répond, ou ne répond pas, à une nécessité.

C'est ce problème que nous allons maintenant examiner service par service en recherchant à travers les postes budgétaires la politique suivie dans chacun des secteurs.

### I. — Administration centrale et services judiciaires.

En ce qui concerne *l'administration centrale*, de 1968 à 1969 les crédits ont bénéficié d'une légère amélioration, passant de 25.824.006 F à 27.843.983 F, soit une hausse en valeur absolue de 2.019.977 F et, en pourcentage, de 7,7 %.

Pour les *services judiciaires*, la situation est bien moins brillante puisqu'en 1968, les crédits s'élevaient à 533.854.111 F alors qu'en 1969 ils ne sont plus que de 454.929.345 F, soit une baisse de 78.924.766 F en valeur absolue et de 14,8 % en pourcentage.

Il est vrai, comme nous l'indiquions plus haut, que le chiffre de 533.854.111 F comporte un crédit déjà signalé de 93.734.480 F non renouvelable affecté à la réforme des greffes, désormais révolue.

Toutefois, dans le cadre de ce budget relativement faible on peut noter la poursuite de certaines améliorations de détail heureuses que nous devons signaler au passage, en félicitant le Ministre de la Justice d'avoir réussi à les imposer dans les limites budgétaires étroites qui étaient les siennes.

Tout d'abord, se trouve partiellement complétée la réforme de la Cour de Cassation par la création de 6 emplois supplémentaires de conseiller référendaire.

Nous vous rappelons, mes chers collègues, que la réforme de la Cour est fondée notamment sur l'utilisation des services de magistrats, d'un grade inférieur à celui de conseiller, chargés d'apporter à ceux-ci leur aide dans l'instruction des affaires. Ces magistrats, qui sont détachés de leur corps d'origine et sont destinés à y retourner pour poursuivre leur carrière après leur séjour à la Cour de Cassation, sont nommés en qualité de conseiller référendaire à la Cour de Cassation. Le système adopté se trouve ainsi situé à mi-chemin entre celui qui existait auparavant, dans lequel ne siégeaient à la Cour que les conseillers, et celui qui fut et reste celui du Conseil d'Etat, dans le cadre duquel les jeunes gens sont recrutés en début de carrière dans le grade d'auditeur pour y poursuivre le cours de leurs fonctions jusqu'au grade de conseiller, mais toujours dans le même corps.

Le but final de la réforme de la Cour de Cassation est d'instaurer 24 postes de conseillers référendaires. 9 de ceux-ci ont déjà été créés au titre de 1968 ; 6 sont créés au titre du présent budget de 1969. On peut espérer que dans un an ou deux la réforme sera ainsi poussée à son terme.

Toujours dans le cadre de la Cour de Cassation, un poste d'avocat général supplémentaire a été créé.

Corrélativement, 7 emplois de fonctionnaires sont venus renforcer l'administration de la Cour.

En second lieu, la constitution dans la région parisienne de nouveaux départements a exigé l'installation de tribunaux périphériques qui, créés tout d'abord sur le papier, s'étoffent progressivement. C'est ainsi que l'année dernière ont été mises en place des juridictions à compétence restreinte, notamment des juges de l'expropriation. Cette année, poursuivant dans la même

voie, le Ministère de la Justice entend installer définitivement et complètement le tribunal pour enfants de Nanterre par la création d'un poste de substitut et d'un poste de juge d'instruction supplémentaires.

De même, et au titre des trois tribunaux de Créteil, Nanterre et Bobigny, assisterons-nous cette année au renforcement des Parquets par l'institution d'un poste de premier substitut dans chacun des tribunaux et par l'établissement de quatre juges de l'application des peines.

Bien entendu, et tout naturellement, ce développement de la fonction juridictionnelle implique un développement corrélatif de l'administration et 9 postes de fonctionnaires sont prévus.

En troisième lieu, dans le cadre des juridictions des départements d'outre-mer, notamment à la Réunion, l'augmentation de la population a posé de délicats problèmes sociaux qui se sont directement répercutés sur l'administration de la justice. Aussi, ont été créés 1 poste de conseiller à la cour d'appel, 1 poste de vice-président et 1 poste de juge, tous ces postes se trouvant implantés à Saint-Denis-de-la-Réunion. En outre, deux postes supplémentaires de juge sont créés, l'un à la Guadeloupe, l'autre en Polynésie. Corrélativement 5 emplois de fonctionnaires sont prévus au budget.

Nous ne parlons que pour mémoire de la transformation de 2 emplois de juge d'instance en deux emplois de juge de grande instance à Fort-de-France, qui n'est qu'une régularisation.

Le quatrième point que nous voudrions mettre en évidence a trait au recrutement et à la carrière de la magistrature.

Nous avons signalé au cours de nos derniers rapports les difficultés considérables qu'avait rencontrées le Ministère de la Justice pour le recrutement des magistrats, difficultés ayant pour origine l'insuffisance des traitements, la lenteur de l'avancement et, peut-être aussi, le manque d'intérêt de la jeunesse pour une profession dont la structure actuelle ne permettait à ceux qui entraient dans la carrière de n'envisager des postes de responsabilité qu'en un âge relativement avancé.



Pour le recrutement des magistrats, des améliorations considérables ont été obtenues depuis plusieurs années, qui se trouvent axées autour du Centre national des études judiciaires.

Cette année encore, un mouvement peut être décelé dans ce sens par la création de 4 postes administratifs (un attaché d'administration, un secrétaire adjoint, un agent de bureau, un agent de service) création, il est vrai, gagée partiellement par la suppression de 3 postes de sténodactylographes.

Toujours afin de susciter un recrutement meilleur et plus abondant, un effort d'information, voire même de publicité a été fait au cours des années passées. Cet effort se trouve poursuivi puisqu'à ce titre les crédits sont augmentés de 80.000 F.

Parmi les difficultés qui expliquent le manque d'enthousiasme de la jeunesse pour la profession judiciaire, manque d'enthousiasme qui est d'ailleurs en régression, nous avons signalé les lenteurs de l'avancement dans la carrière. Il semble que cela devienne d'ailleurs un leitmotiv car, d'une année sur l'autre, nous nous retrouvons toujours devant le même problème sans qu'une solution générale y soit apportée, solution générale qui ne pourrait venir que d'une modification profonde de la pyramide des emplois et des carrières.

Cette modification n'est pas encore le fait du budget de 1969. Nous ne pouvons qu'émettre un vœu celui que dans les réformes de structure envisagées par la Chancellerie, figure en premier lieu la modification du rythme de la carrière afin que par un avancement plus rapide, parallèle à celui, par exemple, des administrateurs civils, les jeunes magistrats puissent espérer aborder des postes de responsabilité avant l'âge de la retraite.

Seuls quelques « appels d'air », dûs à des créations de postes, ont amélioré la situation. C'est ainsi que, l'année dernière, il y avait eu 66 créations de postes, plus 9 afférents à l'emploi de conseiller référendaire à la Cour de Cassation. Cette année, malheureusement, l'amélioration partielle découlant de cette méthode est de bien moindre envergure puisque nous n'avons que 14 créations de postes de magistrats au lieu de 66, et 6 créations de postes de conseiller référendaire à la Cour de Cassation au lieu de 9.

En ce qui concerne la situation matérielle des magistrats, et notamment des chefs de cour, premiers présidents et procureurs généraux, nous avons signalé l'année dernière l'utilité de prévoir, compte tenu des difficultés de logement dans les grandes villes, des appartements de fonction qui seraient acquis par l'Etat et mis à la disposition des hauts magistrats dans nos provinces.

Pour satisfaire ce vœu en 1968, les autorisations de programme s'étaient élevées à 1.500.000 F. Cette année encore, ce crédit est renouvelé.

Compte tenu de la récente expérience de l'année dernière, on peut penser que ces crédits sont suffisants pour l'acquisition et la restauration de trois à quatre logements. Pour cette année, avec les crédits alloués, le ministère pense pouvoir doter les cours d'appel de Nancy, Besançon, Bordeaux et Caen.

D'après les renseignements qui nous ont été communiqués, si cette politique peut être poursuivie dans les années à venir, on peut espérer que tous les ressorts de cours d'appel seront dotés dans un laps de temps de quatre à cinq ans.

Un mot, enfin, de la poursuite de la politique qui tend, d'une part, à remplacer une partie des magistrats en fonction à la Chancellerie, par des administrateurs, et d'autre part à donner aux magistrats en poste, dans le cadre notamment de la réforme des greffes, les auxiliaires administratifs nécessaires pour la mise en œuvre des tâches de gestion qui font suite aux tâches juridictionnelles. Cette année encore, 50 emplois de fonctionnaires sont prévus, qui dégageront les magistrats d'un certain nombre de tâches qui, pour n'être pas juridictionnelles à proprement parler, sont d'une importance capitale pour l'administration d'une justice rapide et efficace.

Nous noterons enfin que du Ministère de la Justice dépend également partiellement l'important service des actes de l'état civil, service où coopèrent les efforts et les crédits de l'Etat et des collectivités locales.

Depuis bien longtemps, les tables décennales des actes de l'état civil n'étaient plus dressées par suite d'une irritante divergence d'interprétation sur le financement de ce travail, lequel se répartissait entre l'Etat pour les frais de matériel et les collectivités publiques pour les frais de personnel.

Cette équivoque est désormais levée et des crédits sont dégagés pour permettre le paiement par l'Etat des frais de matériel et de reliure. On peut espérer que l'œuvre interrompue sera rapidement reprise et menée à bien car en l'absence des tables décennales précitées les services de l'état civil se trouvent en situation très difficile pour les recherches concernant l'état et la capacité des personnes.

## II. — Administration pénitentiaire.

C'est incontestablement dans le cadre de l'administration pénitentiaire que les crédits budgétaires sont les plus insuffisants. En effet, si les crédits augmentent de 27,5 millions de francs par rapport à 1968, passant de 286,3 à 313,8 millions de francs, les autorisations de programme sont en diminution de 6,7 millions de francs, soit 35,3 contre 42 millions pour le budget précédent.

Ce serait toutefois faire montre d'un scepticisme un peu excessif en affirmant qu'aucun effort n'a été fait dans le budget de 1969 pour faciliter la marche de ce service, qui, sur le plan pénal, est le complément nécessaire de l'action de la justice.

Ces éléments favorables, nous les passerons en revue en premier avant d'aborder les graves insuffisances de notre système pénitentiaire.

En ce qui concerne le personnel tout d'abord, on rappellera qu'à l'époque du rapatriement des fonctionnaires et agents d'Algérie, le système du « surnombre » avait été adopté, qui avait permis, à l'époque, de combler quelques lacunes et de donner aux services pénitentiaires le « ballon d'oxygène » qui leur était indispensable.

Cette méthode présentait toutefois un inconvénient grave, c'est que l'ensemble du surnombre pouvait être regardé comme une sorte de « corps d'extinction » non renouvelable, soumis à des réductions périodiques dans la mesure même du départ des agents, lesquels ne pouvaient légalement être remplacés.

Devant cette situation, et à partir de 1966, le Ministère de la Justice avait pu obtenir du Ministère des Finances quelques autorisations annuelles de recrutement, malheureusement très insuffisantes pour combler les vides.

Cette année, le Ministère de la Justice a obtenu la création régulière de 487 emplois de surveillants qui sont destinés à régulariser le surnombre, de telle façon que dans l'avenir, à tout départ pourra correspondre un recrutement régulier.

On notera également le bon fonctionnement du nouveau statut du personnel de l'administration pénitentiaire, dont la situation se trouve améliorée, dans le budget qui nous est présenté, par l'institution d'une prime de risque calculée en pourcentage du traitement principal, analogue à celle dont bénéficient les personnels de police.

Le taux de cette indemnité cependant reste légèrement inférieur à celui de l'indemnité policière, ce qui est regrettable.

Tous ces efforts ont abouti, sur le plan du recrutement, à une amélioration de celui-ci. Les concours ouverts par l'administration, bien qu'exigeant de plus en plus de connaissances et de garanties de la part des candidats, rencontrent un meilleur succès. C'est ainsi que dernièrement, pour 150 postes offerts, les candidatures se sont élevées à 652.

Mais ces problèmes du recrutement et des effectifs du personnel de l'administration pénitentiaire restent très préoccupants. Contrairement à certaines assertions, la population pénitentiaire n'a pas diminué. Les chiffres le démontrent : de 1964 à 1968, elle est passée de 30.980 à 34.500 (1).

Dans le même temps, les places disponibles dans les prisons de différentes catégories sont passées de 26.576 en 1964 à 28.035 au 1<sup>er</sup> août 1968.

En vérité, c'est plus le personnel d'encadrement qui fait défaut en ses effectifs que la place proprement dite. C'est ainsi notamment que dans les nouveaux bâtiments de Fleury-Mérogis, réalisation dont nous parlerons dans quelques instants, deux bâtiments de 620 places pourraient être ouverts en 1969 qui resteront fermés par manque de personnel.

Nous devons signaler, avec plus de vigueur encore, que par le passé, la situation proprement scandaleuse de notre équipement pénitentiaire, lequel est d'une vétusté ahurissante, inadapté, et il faut bien le dire, dans de nombreux cas, inadaptable.

---

(1) Moyenne annuelle prévisible.

En province, certaines prisons constituent un défi à l'humanité, telle la maison d'arrêt de Versailles, dont il est proposé d'ailleurs cette année, de commencer la reconstruction.

D'après les renseignements qui ont pu nous être fournis, 36 maisons d'arrêt devraient faire l'objet d'une fermeture immédiate et 28 devraient être remplacées dans un délai qui ne devrait pas être supérieur à 5 ans. Or, cette année les crédits accordés sont loin d'être suffisants et il ne sera pas encore possible de préparer un plan convenable d'investissements, de plus en plus urgent.

Les difficultés se font surtout sentir pour une catégorie, celle des prisons dans lesquelles doivent être purgées des peines moyennes. Notre équipement en maisons centrales, pour les peines supérieures à 5 ans, sans être de premier ordre, est encore valable. Les diverses maisons d'arrêt, pour les peines inférieures à un an, sont encore utilisables mais, pour les peines intermédiaires, la lacune est complète.

Cela nous conduit à jeter un coup d'œil en arrière sur la politique ayant abouti à la construction spectaculaire et coûteuse de la prison de Fleury-Mérogis.

Le centre pour adultes, comportant 3.112 places réparties en cinq bâtiments, est terminé, mais, comme nous l'avons dit, il y a un instant, 1.240 places resteront inoccupées en 1969 par manque de personnel.

L'ensemble a coûté 128 millions, soit près de 13 milliards d'anciens francs. Il est prévu la construction, en annexe, d'un bâtiment pour jeunes délinquants, de 560 places, et une prison de femmes de 458 places. Lorsque ce programme sera terminé, il aura coûté 176 millions de francs, soit 17,6 milliards d'anciens francs.

Pouvons-nous penser, dans ces conditions, que l'œuvre réalisée corresponde exactement aux besoins ? Il est permis d'en douter.

La prison de Fleury-Mérogis a été construite pour devenir la maison d'arrêt de la région parisienne absorbant les condamnés à de courtes peines, issus de cette population dangereusement concentrée. Il faut bien reconnaître que, dans ces conditions, son implantation et sa conception architecturale ne correspondent pas aux nécessités.

Située en une des banlieues de Paris, cette prison ne peut absorber que les délinquants qui lui sont envoyés par cette banlieue. Les difficultés les plus grandes empêchent en effet le transfert des prévenus ou condamnés de l'ensemble de la région parisienne ce qui s'explique par la nécessité de traverser toute l'agglomération de Paris.

Des ateliers immenses ont été construits, destinés à la main-d'œuvre pénitentiaire et l'on constate que la prison étant affectée à de courtes peines, ces ateliers ne sont guère utilisables ou, plus exactement, constituent un investissement beaucoup trop considérable pour les travaux relativement simples qui y sont exécutés, seuls travaux qu'il soit possible de demander à une population pénitentiaire incarcérée pour un temps relativement court.

Peut-on penser alors — ce qui serait normal — que les investissements ainsi réalisés doivent aboutir à une réduction des frais de fonctionnement, notamment par une réduction du personnel ?

Malheureusement non ! Du fait de la multiplication des surfaces et de la technique de gardiennage, le personnel qui doit être affecté à Fleury-Mérogis doit obligatoirement être plus important que celui de la prison que ces nouvelles installations sont sensées devoir remplacer.

Il faut d'ailleurs ajouter à tous ces frais de fonctionnement les frais considérables de déplacement qui affectent, non seulement le budget de l'Etat mais celui des auxiliaires de la justice et celui des familles des prévenus ou condamnés.

La réalisation de Fleury-Mérogis est incontestablement remarquable sur le plan théorique. Elle est spectaculaire et permet à la France de montrer aux visiteurs étrangers une œuvre grandiose, mais à la seule condition de cacher soigneusement la lèpre de tout le reste.

Nous souhaitons pour notre part, et la Commission des Finances du Sénat unanime nous a suivi sur ce point, que dans l'avenir les projets présentés soient plus raisonnables et que l'on assiste à une valorisation rapide des crédits par la restauration de nombreuses prisons anciennes et s'il y a création de prisons nouvelles, que ce soit sur un modèle économique, tant au point de vue de la construction que du fonctionnement. Notre sentiment est qu'une part importante des 17 milliards anciens qui sont ou vont être dépensés pour Fleury-Mérogis auraient pu servir plus

utilement afin que nous n'assistions plus à cette injustice profonde qui distingue parmi les détenus les privilégiés des nouvelles prisons et ceux qui, défavorisés par les hasards du sort et de l'affectation, sont parqués dans des prisons-taudis qui ne sauraient être tolérées plus longtemps.

Toujours en ce domaine, nous constatons que parmi cette nombreuse population pénitentiaire un tiers est composé de « prévenus ».

Notre système serait déjà considérablement amélioré si, par une politique pénale plus mesurée, il était possible d'éviter systématiquement la prison préventive, alors que nous pouvons dire qu'actuellement cette prison préventive constitue la règle.

Nous n'insisterons pas sur les inconvénients moraux de cette systématisation, contraire à l'esprit de liberté qui est celui de la France. Bien souvent des auteurs de délits mineurs ou même des personnes innocentes, par le contact de la prison préventive, deviennent des délinquants réels et irrécupérables.

Nous pensons qu'il appartient au Ministère de la Justice de promouvoir dans le corps des juges d'instruction un état d'esprit différent de celui qui y règne actuellement. Sans doute est-il facile de dire que la prison préventive constitue une garantie pour le juge et pour la société puisqu'elle est évidemment le meilleur moyen de ne pas laisser échapper un coupable. Ceci nous paraît inexact et certaines constatations nous permettent de penser qu'une politique diamétralement opposée pourrait être engagée.

C'est ainsi que les statistiques permettent de déceler de la part des organes d'instruction des politiques très différentes, les proportions d'incarcérations préventives par rapport au nombre d'affaires étant curieusement variables. C'est donc bien là la preuve que la mesure de la détention préventive est une question d'état d'esprit des juges, état d'esprit dont nous souhaitons vivement qu'il se trouve modifié dans l'avenir, ce qui simplifierait du même coup le problème de notre administration pénitentiaire.

Au reste, puisque nous sommes au seuil de réformes importantes, nous pensons, monsieur le Garde des Sceaux, que la concentration administrative des tribunaux ou la réforme des professions

judiciaires, présentent moins d'importance sur le plan des principes de liberté qui sont les nôtres, qu'une réforme des principes de l'instruction pénale substituant, dans certains cas bien délimités, l'amende ou la caution à l'incarcération.

Je pense, Monsieur le Ministre, que celui qui attacherait son nom à une réforme de cette nature, aurait bien mérité de la Patrie et de la liberté, car il ferait, pour une fois, mentir ce proverbe que vous connaissez bien, qui conseille à ceux qui seraient accusés d'avoir volé les tours de Notre-Dame-de-Paris de prendre d'abord la fuite.

### III. — Education surveillée.

Les crédits affectés aux services de l'Education surveillée pour 1969 s'élèvent à 156.335.852 F contre 141.848.333 F pour le budget précédent, soit une augmentation de 14.487.519 F. Par contre, les autorisations de programme apparaissent en réduction de 4 millions de francs — 36.400.000 F contre 40.400.000 F en 1968.

Nous insisterons quelque peu sur ce service, qui débord largement le rôle et les fonctions traditionnelles du Ministère de la Justice pour jouer, en matière pénale, en ce qui concerne la délinquance juvénile, un rôle préventif de caractère éminemment social.

Ce service a pour objet fondamental de créer l'appareil législatif qui doit et devra servir de base à la protection de l'enfance inadaptée, laquelle se répartit en deux catégories : l'enfance délinquante d'une part, et l'enfance en danger moral d'autre part.

Bien entendu, c'est à cette administration qu'il appartient de suivre l'application des lois votées en la matière et de fournir, sur le plan pratique, aux juridictions d'enfants un éventail de mesures d'éducation.

Les dernières statistiques qui nous ont été communiquées remontent à l'année 1966, d'où il résulte qu'au cours de cette année 117.590 mineurs ont fait l'objet d'une procédure ; 97.308 affaires se sont terminées par une décision définitive, parmi lesquelles 73.365 mesures éducatives.



Le tableau ci-après indique au 1<sup>er</sup> juillet 1968, le nombre de places d'hébergement dont disposaient les services de l'Education surveillée :

DESIGNATION	CENTRE d'observation.	INTERNAT professionnel d'éducation surveillée.	INSTITUTION spéciale d'éducation surveillée (C.O.R.E.N.C.)	FOYER d'action éducative.	FORMATION	TOTAL
Places existantes.....	589	1.515	30	694	200	3.028
Places financées.....	212	763	»	438	90	1.503
Totaux des places existantes et financées .....	801	2.278	30	1.132	290	4.531

Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 1968 se trouvaient financées 4.531 places, dont seulement 3.028 étaient utilisables. Or, la nécessité implique au minimum le dégagement de 4.411 places se répartissant entre les différentes formules d'éducation surveillée qui sont, nous le rappelons, la remise à la famille sous le contrôle de la liberté surveillée, le placement dans des foyers de semi-liberté, et enfin le placement dans un internat de rééducation, la répartition entre ces trois mesures exigeant par ailleurs un service relativement étoffé d'observation et d'orientation.

En raison de son importance sur le plan social, et peut-être — il faut bien le dire — de sa création relativement récente, l'administration de l'éducation surveillée est la seule du Ministère de la Justice qui soit intégrée dans les plans.

C'est ainsi que, dans le V<sup>e</sup> Plan, 200 millions de francs ont été prévus par tranche annuelle de 40 millions de francs.

Dans le cadre du budget actuel se trouvent financées 594 places d'internat ainsi réparties :

— dans la région parisienne :

— un centre d'observation « Filles »..... 90 places  
 — un foyer..... 99 —

— en province :

— un centre d'observation..... 60 —  
 — un internat professionnel d'éducation surveillée. 255 —  
 — un foyer..... 90 —

Total ..... 594 places

Sur le plan du fonctionnement, 166 postes sont admis en création pour un montant de 3.348.000 francs, auquel il faut ajouter 9 postes provenant des services communs, les crédits de matériel correspondants s'élevant à 1.673.364 F.

Cette augmentation d'une année sur l'autre des emplois nécessaires, qui peut paraître anormale (l'année dernière, 250 postes avaient été prévus au budget primitif, auxquels il faut ajouter 75 postes alloués par la loi de finances rectificative), s'explique par l'augmentation du nombre des personnes protégées, les jeunes délinquants au sens juridique du terme étant recensés au nombre de 13.000 en 1955 pour se trouver, en 1966, dernière année pour laquelle nous avons des statistiques exactes, au nombre de 54.000.

A ces mineurs délinquants, il y a lieu, bien entendu, d'ajouter ceux qui sont en danger moral et qui sont placés sous la protection du service ; ils sont actuellement plus de 63.000.

Les résultats de l'action menée par l'Education surveillée sont assez satisfaisants puisque, d'après les études menées par le Centre de recherche de Vaucresson, on compte 65 % de cas dans lesquels les mineurs intéressés ont pu être réintégrés dans une société susceptible de les accueillir, alors que seulement 20 % de cas devaient être considérés comme des échecs complets.

Le reste, soit 15 %, résulte de cas qui n'ont pu être suivis et dont il est impossible de dire s'ils ont fait l'objet d'une réussite ou d'un échec.

### **Conclusion.**

A notre sens, dans les années à venir, deux efforts doivent être menés parallèlement. Le premier visera à réformer notre code pénal pour substituer aux peines légères de prison des pénalités de nature différente, et surtout pour éviter, par l'institution d'une garantie d'une autre nature, la généralisation telle qu'elle existe actuellement de la détention préventive. Le second devra avoir pour effet une restauration et une reconstruction systématique de notre appareil immobilier pénitentiaire, en recherchant une valorisation maximum des crédits et en écartant toute solution spectaculaire et coûteuse.

Par ailleurs, les réformes dont la structure doit maintenant être abordée devant vous par notre collègue de la Commission des lois doivent être menées de telle façon qu'elles aient pour premier résultat une modification de la pyramide des emplois de magistrats, afin de permettre un déroulement de carrière plus satisfaisant, ce qui est et reste la condition fondamentale d'un bon recrutement.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget de la Justice pour 1969.

## DISPOSITIONS SPECIALES

### Article 71.

#### Prise en charge des frais de tables décennales des actes de l'état civil.

**Texte.** — I. — Au sens de l'article 6 de la loi du 13 novembre 1936, l'expression : « les frais de registre de l'état civil et ceux de table décennale des actes de l'état civil » s'entend des frais de confection desdits registres et tables, comprenant la fourniture des feuilles imprimées ou des fiches nécessaires à l'établissement des documents considérés et les frais de reliure desdits documents, à l'exclusion des frais d'établissement proprement dits qui comprennent la rédaction des actes et des tables et sont et demeurent des dépenses obligatoires à la charge des communes.

II. — Le 4° de l'article 185 du Code de l'administration communale est complété de la façon suivante : « et ceux de rédaction des tables décennales des actes de l'état civil ».

**Commentaires.** — L'article 6 de la loi du 13 novembre 1936 dispose notamment que « les frais de registre de l'état civil et ceux de table décennale des actes de l'état civil... sont mis à la charge de l'Etat ».

Des difficultés d'interprétation sur la portée de ce texte sont apparues en ce qui concerne les frais de tables décennales à tel point que dans de nombreux cas des tables n'ont plus été dressées.

Le présent article a pour objet de préciser l'interprétation qui doit être donnée au texte précité en indiquant expressément que :

— la fourniture des feuilles imprimées et des fiches, et les frais de reliure sont à la charge de l'Etat ;

— les frais d'établissement proprement dits, comprenant la rédaction des actes et des tables, sont et demeurent des dépenses obligatoires à la charge des communes.

L'article 485, 4°, du Code de l'administration communale serait, en conséquence, complété par cette disposition interprétative.

Votre Commission des Finances a adopté le présent article.

### Article 72.

#### Modification du régime des droits de sceau.

**Texte.** — I. — Seront perçus d'après le tarif ci-dessous, sans préjudice des frais d'insertion au *Journal Officiel*, les droits de sceau établis au profit du Trésor sur les actes suivants :

Dispense de l'empêchement à mariage résultant de l'alliance ou de la parenté .....	500 F
Changement ou addition de nom.....	1.000 F

II. — Les droits de sceau perçus en matière de dispense de l'empêchement à mariage résultant de l'insuffisance d'âge sont supprimés.

III. — Les divers droits de confirmation dus en vertu de l'article 65 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 sont uniformément fixés à 2.000 F.

*Commentaires.* — En application de l'ordonnance du 20 janvier 1945, les droits de sceau perçus en matière de changement de nom ou de dispense de l'empêchement à mariage sont fixés aux taux suivants :

Changement de nom.....	450 F
Dispense de l'empêchement à mariage pour alliance ou parenté .....	75
Dispense d'âge .....	50

Par ailleurs, les droits perçus lors de la rectification des arrêtés d'investiture de titres nobiliaires s'élèvent à 1.000 F en vertu de l'article 65 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947.

Le présent article a pour objet :

1° De revaloriser certains de ces droits selon le tarif suivant :

Changement de nom.....	1.000 F
Dispense de l'empêchement à mariage pour alliance ou parenté .....	500
Droits de confirmation de titres nobiliaires.....	2.000

2° De supprimer les droits de sceau perçus en matière de dispense à mariage résultant de l'insuffisance d'âge.

La diminution de recettes résultant de cette suppression serait très largement compensée par l'augmentation du tarif des autres droits.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.