

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 25 novembre 1969.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME II

JUSTICE

Par Marcel MOLLE,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean Bardol, Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexe 22), 840 (tome I) et in-8° 150.

Sénat : 55 et 56 (tomes I, II, III et IV, annexe 17) (1969-1970).

---

Lois de finances. — Justice - Magistrature - Administration pénitentiaire - Education surveillée.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois espérait un peu, en ouvrant le « bleu » consacré aux crédits de la Justice, que la prise de conscience qui, ces derniers mois, semble se faire dans l'opinion de l'état déplorable de notre justice, provoquerait un changement substantiel de la physionomie habituelle de son budget et de sa place dans le volume général des dépenses de l'Etat.

A son grand regret elle se trouve aujourd'hui, comme l'année dernière à pareille époque, obligée de faire la constatation habituelle concernant la place dérisoire de ce budget dans le cadre du budget de l'Etat : 0,87 % contre 0,85 % pour le budget de 1969 ! A l'heure où toute notre justice est remise en question dans ses structures, dans ses fonctions, n'est-il pas consternant de constater que le pourcentage représenté par les dépenses de la Justice est toujours de moins de 1 % du budget général ?

Non seulement le budget de la Justice n'a pas été considéré comme prioritaire mais encore il vient loin derrière d'autres pour la progression de ses dépenses par rapport à celles de 1969. Il occupe, en effet, avec un pourcentage d'augmentation de 5,2 %, la dixième place derrière notamment les services généraux du Premier Ministre (+ 47,2 %), l'Education nationale (+ 12,8 %), les Affaires sociales (+ 9,2 %), les Affaires étrangères (+ 7,8 %), l'Intérieur (+ 6,8 %) et l'Aviation civile (+ 6,7 %), ces budgets étant tous, cependant, d'un montant nettement plus élevé.

Bien plus, sa proportion d'augmentation par rapport à 1969 se trouve inférieure à la moyenne du budget de l'Etat, puisque celui-ci augmente de 6,59 %, alors que le budget de la Justice n'augmente que de 5,60 %.

Quand on sait, d'autre part, que 410 millions — c'est-à-dire presque la moitié des dépenses ordinaires qui sont de 945 millions de francs, l'équivalent ou presque des dépenses ordinaires prévues pour l'ensemble des services judiciaires qui sont de 471 millions —

sont récupérés par l'Etat au titre du produit de l'activité judiciaire, on en conclut que le fonctionnement de la Justice ne coûte à l'Etat que 589 millions (33 à 35 millions sont en outre pris en charge par les seules collectivités locales) ce qui représente un chiffre nettement inférieur par exemple :

- aux seuls crédits d'études de l'Armée de l'air (784 millions) ;
- aux crédits prévus pour la fabrication des chars AMX 30 et des hélicoptères (763 millions) ou encore à la subvention d'équilibre de la R. A. T. P. (1 milliard).

Certes, les crédits ne sont pas tout. Certes, il est utile de faire des réformes. Simplifier la procédure civile, cela devrait être fait depuis longtemps ; fusionner les professions judiciaires, c'est aussi très souhaitable ; modifier les chapitres du Code civil dépassés par l'évolution des mœurs c'est très bien accroître les garanties individuelles encore plus, et il y a longtemps que nous le demandons. Mais enfin une bonne justice ce n'est pas seulement cela. Ce sont des magistrats en nombre suffisant, non seulement bien formés — ce qui est le cas à l'heure actuelle — mais bien aidés, c'est-à-dire déchargés de tout ce qui n'est pas la tâche juridictionnelle proprement dite, ce sont des magistrats équipés de moyens modernes, ce sont des magistrats qui puissent tenir un rang digne de leur fonction éminente. Ce sont des prisons où les condamnés ne soient pas entassés les uns sur les autres, des prisons où les condamnés aient la possibilité morale et matérielle de préparer leur réinsertion dans la vie sociale.

Pour arriver à un tel résultat, il faut de l'argent, il faut des crédits substantiels tant pour le fonctionnement que pour l'équipement. Tant que le Gouvernement continuera à admettre que la Justice vive avec une proportion de crédits aussi infime, il n'y aura pas la moindre possibilité de résoudre les problèmes de la Justice.

On nous répondra que l'année 1970 est une année d'économies budgétaires et qu'il ne saurait être question d'augmentations de crédits. Votre commission est pleinement consciente des nécessités financières qui s'imposent actuellement à nous. Mais c'est justement lorsque l'enveloppe globale doit être resserrée qu'il est utile de dégager des priorités. La Justice, en raison même de l'émotion

de l'opinion publique, de la campagne qui se fait jour dans la presse, était une de ces priorités qui ne peuvent attendre. Nous ne saurions croire que le respect de cette priorité aurait eu pour effet de compromettre le plan de stabilisation et l'assainissement de nos finances publiques.

« Il est évident », dit M. Robert Badinter dans un récent article, « que si la France en ressentait réellement l'urgent et l'impérieux besoin, le budget français supporterait sans peine une augmentation importante des crédits de la justice qui, compte tenu du palier de départ, permettrait en quelques années des progrès spectaculaires... Ceci ne risquerait pas de ruiner la France ni même de mettre en cause son équilibre financier ».

Certes, si l'on entre dans le détail des crédits et si on les compare aux budgets précédents, le budget de 1970 contient certains éléments positifs. Souvent l'on a déploré que la Justice n'ait pas en personnel les moyens de ses équipements, particulièrement pour les services pénitentiaires et pour l'éducation surveillée. Le budget de 1970 prévoit d'importantes créations d'emplois : 609 emplois sont créés dans les services pénitentiaires contre 160 supprimés, d'où une création nette de 449 emplois dont 413 surveillants principaux et surveillants.

Pour ce qui concerne l'éducation surveillée, le budget prévoit 187 créations d'emplois dont 77 emplois d'éducateurs et élèves-éducateurs. En ce qui concerne les services judiciaires, on doit, bien sûr, se féliciter de la création d'emplois très importante : 362 emplois dont 156 greffiers fonctionnaires, 50 commis, 61 sténodactylographes, 94 agents de bureau. Ces créations d'emplois représentent une dépense nouvelle de :

7.739.732 F pour les secrétariats-greffes ;  
5.884.712 F pour les services pénitentiaires ;  
6.200.000 F pour l'éducation surveillée,

---

soit 19.824.444 F. Les créations d'emplois (1.024 au total) sont en augmentation de 50 % par rapport à l'année dernière, alors qu'en moyenne, dans les autres ministères, les créations d'emplois sont en diminution de 43 %. Il convient cependant de préciser à ce propos qu'en 1969, sur les 908 emplois nouveaux prévus, 678 ne l'ont pas été.

D'une façon plus générale, les crédits de fonctionnement sont, par rapport à 1969, en augmentation substantielle. Les crédits prévus étaient de 862 millions, les crédits votés étaient réduits à 847 millions puisque les mesures d'économie ont atteint 15 millions, soit l'équivalent de 70 % des mesures nouvelles initialement prévues. Les crédits prévus pour 1970 s'élèvent à 945 millions, c'est-à-dire une augmentation de presque 100 millions, soit 12 %, portant principalement sur les dépenses de personnel (rémunérations d'activité) : 80 millions, et les dépenses de matériel et de fonctionnement des services : 16 millions.

Il était certainement opportun de mettre l'accent sur les dépenses de fonctionnement plutôt que sur les dépenses d'équipement, et votre commission tient à féliciter M. le Garde des Sceaux d'avoir ainsi orienté les priorités de son département.

Mais si l'effort est substantiel par rapport à ce que les restrictions budgétaires auraient pu laisser craindre, il n'en reste pas moins dérisoire au regard des besoins. La situation n'est pas seulement critique, elle est cruciale. Attendre 1971 pour redresser la barre, n'est-ce pas sciemment provoquer l'éclatement d'une crise qui devient de jour en jour plus perceptible ? Il suffit pour s'en rendre compte de parcourir les journaux.

D'un autre côté, il faut bien voir que la situation, relativement acceptable, des dépenses de fonctionnement est payée très chèrement par des réductions considérables dans les dépenses d'équipement, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement. Si l'on s'en tient aux premières, on fait la constatation suivante : en 1969, où les crédits d'équipement étaient déjà en retrait sur l'année précédente 75,8 millions ont été alloués en autorisations de programme, alors que pour 1970 le montant des autorisations n'est que de 25,6 millions, soit une diminution des deux tiers. 9 millions sont réservés à une dotation nouvelle : le service de coordination de la recherche scientifique, ce dont on doit se féliciter. Mais rien n'est prévu pour les logements de fonction des chefs de cours. Pour la construction des tribunaux, le montant des autorisations de programme était de 25 millions l'année dernière ; il est, cette année, de 5,3 millions, soit une diminution des 4/5 ; notamment sont arrêtées complètement les constructions de tribunaux dans la région parisienne.

Les subventions aux collectivités locales, qui étaient de 3 millions en 1969, sont réduites à 1,8 million pour 1970.

Comme les prévisions faites pour 1969 ont été considérablement réduites pendant l'année, on voit l'ampleur du freinage en cours dans le domaine de l'équipement : en 1969, sur 75,8 millions d'autorisations prévues, 25,8 ont été annulées : 7,8 pour l'éducation surveillée, 9,5 pour les opérations immobilières à la charge de l'Etat (construction et rénovation des palais de justice), 6,5 pour les établissements pénitentiaires et 2 pour les subventions d'investissement aux collectivités locales. D'autre part 40,1 millions d'autorisations de programme ont été bloquées au mois de juillet.

On a pu établir que le pourcentage de variation en baisse des autorisations de programme du Ministère de la Justice est de 1969 à 1970 de — 66 %. Ce ministère a donc le triste privilège de venir très largement en tête de tous les ministères pour les réductions de crédits d'investissement (au total ces réductions ne sont pour le budget général que de — 8,3 %).

Si l'on considère maintenant les crédits de paiement, les économies ont atteint un montant de 5,9 millions. 2,9 millions ont été économisés sur les 9 millions prévus en mesures nouvelles pour l'éducation surveillée ; 1,6 million a été économisé sur les 10 millions prévus pour les établissements pénitentiaires, annulant la première tranche de travaux de construction de la maison d'arrêt de Versailles. Enfin, 1,4 million a été économisé sur les 5 millions de mesures nouvelles prévues pour la construction des tribunaux. Ainsi, la première tranche de travaux de construction des tribunaux de Créteil et Bobigny avait été annulée.

Rien n'a donc été fait en 1969, rien n'est donc prévu en 1970 pour porter remède à la triple crise qui atteint notre Justice et dont il est utile de se faire une juste idée :

- celle de la magistrature ;
- celle de notre régime de détention ;
- celle de la protection et de la rééducation de notre jeunesse.

## A. — La crise de la magistrature.

Cette crise présente des aspects très divers. Les deux plus graves sont la pénurie de magistrats et leur manque de moyens en personnel et en matériel.

### a) *La pénurie de magistrats.*

Les chiffres sont dans ce domaine d'une accablante signification. M. Pleven les a donnés lui-même au Sénat lors du débat sur la Justice du 14 octobre dernier : « Alors que la population française est passée de 1938 à 1969 de 39 millions à 50 millions d'habitants, la magistrature française qui en 1938 constituait un corps de 6.000 magistrats, est réduite à 4.000 ». 4.000, c'était déjà le chiffre atteint au temps de Louis-Philippe ! La France n'a que 4.000 magistrats alors que l'Italie en compte 8.000, l'Allemagne 16.000 et l'Angleterre 20.000 ! C'est M. Pleven lui-même qui a dit que les procureurs et les substituts traitent 5.000 procès-verbaux par an alors qu'en 1958 on estimait que la norme à ne pas dépasser était de 2.500 procès-verbaux par an. « En 1964 », titre — en prenant l'exemple du tribunal de Pontoise — un grand quotidien parisien sous la rubrique « Les juges jugent la justice », « nous étions cinq pour 34.842 procès-verbaux. En 1969, ce chiffre a doublé et nous sommes toujours cinq ».

Notre excellent collègue M. Diligent a cité d'autres chiffres tout aussi parlants. « En 1960, a-t-il déclaré, il était prononcé dans toute la France 950.000 condamnations pénales ; ce chiffre est passé en 1966 à 1.550.000 et dans le même délai le nombre des plaintes et des procès-verbaux enregistrés s'est élevé de 3.230.000 à 6.530.000. Or, pour une progression du simple au double, on a enregistré, de 1960 à 1966, la seule création de 76 emplois nouveaux de magistrats... Un grand parquet du Nord recevait, en 1962, 27.000 procès-verbaux, lesquels donnaient lieu à plus de 4.000 affaires jugées par la chambre correctionnelle. En 1968, ce chiffre de 27.000 est passé à 48.000 et le nombre des affaires correctionnelles s'est élevé de 4.000 à 9.000.

Or, l'effectif officiel des magistrats de ce parquet est resté théoriquement inchangé et a même diminué puisque des postes n'étant pas pourvus, ont est passé de 10 à 7 ». Des constatations du même genre pourraient être faites dans tous les tribunaux.

« Dans le budget de 1970 », nous a déclaré M. Pleven, « nous ne pourrions pas vous proposer la création de postes de magistrats. D'ailleurs nous ne pourrions pas les remplir en raison du manque de recrutement... »

Voici qui est beaucoup plus grave. Si l'on se reporte toujours à la même source, c'est-à-dire les renseignements que M. Pleven a bien voulu nous donner lors du débat du 14 octobre, en 1969, deux promotions de 19 et de 14 auditeurs de Justice seulement sont sorties du C. N. E. J., alors que plus de cent cinquante postes demeurent vacants dans les tribunaux d'instance et de grande instance. Les deux prochaines promotions verront respectivement 29 et 16 jeunes magistrats prendre leurs fonctions, alors que le nombre actuel des mises à la retraite s'élève actuellement à 80 et que ce chiffre doit à partir de 1973 augmenter dans des proportions importantes.

« J'estime », a ajouté M. Pleven, « que c'est de 150 à 160 auditeurs de Justice que nous devrions admettre à chaque promotion. » Comme la première promotion importante reçue en 1969 ne sortira qu'en 1972 et qu'en outre ladite promotion ne dépasse pas 104, le problème, loin de s'atténuer, va, dans les prochaines années, prendre de l'ampleur.

Certes, les perspectives lointaines sont moins pessimistes en raison de l'augmentation toute récente du nombre des candidats au C. N. E. J. Alors qu'en 1964, il n'y avait que 98 candidats et seulement 123 en 1965, il y en a eu 186 en 1966, 322 en 1968 et 366 en 1969.

Certes, les mesures réglementaires prises le 27 mai 1969 de cette année et dont M. Pleven a fait dans cette enceinte une analyse très complète (séance du 14 octobre, *Journal officiel* du 15, p. 519 et suivantes), rétablissent la parité établie en 1958 mais complètement perdue de vue depuis entre les magistrats et les administrateurs civils sur le plan du déroulement de la carrière et des traitements. Une telle parité devrait à l'avenir inciter les jeunes juristes de valeur à se présenter au C. N. E. J. qui retrouverait ainsi un certain parallélisme avec l'E. N. A.



Mais il est sûr que l'incitation ne jouera pas si l'on n'assure pas aux magistrats des conditions matérielles de travail qui soient dignes de la formation qui leur a été donnée et de l'importance de leur fonction.

b) *Le manque de moyens.*

Notre excellent collègue, M. Marcilhacy, disait récemment très bien qu'il n'y a pas en France de service qui ne soit aussi démuné de moyens matériels et qu'on en est resté pour la justice au temps de la marine à voile. « La France se plaint de ne pas avoir une justice efficace, mais la France ne veut pas donner à ses magistrats le minimum des moyens qu'elle ne refuserait pas à n'importe laquelle des autres administrations ». Les manifestations de ce sous-équipement ? Elles sont innombrables : beaucoup de magistrats ne possèdent pas de bureau personnel ; les machines à reproduire les documents sont rares, les machines à dicter pratiquement inconnues. Que dire des moyens électroniques... Le téléphone est utilisé au compte-gouttes. Tout ce qui fait aujourd'hui l'équipement de toute entreprise digne de ce nom fait défaut aux magistrats. Ceux-ci sont conscients depuis longtemps de la gravité d'une telle indigence. Dès 1965, alors Procureur général, le Président Aydalot stigmatisait « la pauvreté, l'incroyable, la scandaleuse pauvreté des moyens dont dispose la justice, cette pauvreté tout ensemble dégradante pour la société qui la tolère, stérilisante pour le corps qui la subit. »

Cette pauvreté matérielle est aggravée par une effarante pénurie de personnel. Pas assez de secrétaires, pas assez de dactylos, pas assez de greffiers, absence de collaborateurs aptes à décharger le juge de tout ce qui n'est pas la fonction juridictionnelle proprement dite. « Que les magistrats aient la conscience d'exercer le pouvoir judiciaire et non d'appartenir à l'autorité judiciaire, voilà le problème » a déclaré M. Marcilhacy le 14 octobre. « Il ne faut pas qu'ils soient des fonctionnaires comme les autres ». Mais comment pourraient-ils avoir cette conviction, confinés qu'ils sont dans des tâches matérielles et paperassières, faute de disposer de personnel de secrétariat. A un niveau plus élevé, le personnel des greffes est en nombre très insuffisant. L'un des effets de la récente réforme des greffes est que l'effectif des greffiers fonctionnaires se trouve réduit par rapport à la situation antérieure alors que dans le même temps l'entrée en

vigueur des réformes et l'accroissement de l'activité des juridictions augmentait les besoins en personnel. Il y a deux ans, l'Union Fédérale des Magistrats avait fait une proposition dont on peut penser qu'elle aurait apporté une solution heureuse au manque de personnel de collaboration dont souffre le magistrat ; il s'agissait de la création d'un « corps intermédiaire », c'est-à-dire d'un corps de fonctionnaires qui seraient auprès des magistrats ce que sont un peu les attachés d'administration auprès des administrateurs civils quand ils sortent de l'Ecole nationale d'Administration. Dans l'idée initiale, ces auxiliaires auraient été titulaires de la licence en droit ; un recrutement d'un minimum de 1.500 aurait dû être opéré. Ce personnel n'interviendrait pas bien entendu dans l'acte de juger, le juge gardant en tout état de cause la responsabilité de la signature. La création d'un tel corps ne devrait pas empêcher d'augmenter par ailleurs le nombre des greffiers, gens nourris dans le sérail et qui se révèlent à l'expérience des collaborateurs toujours précieux et compétents.

Cette solution n'a pas été retenue ni, semble-t-il, étudiée sérieusement. Cette carence, seules des raisons budgétaires peuvent l'expliquer. Créer un corps de fonctionnaires nouveau, c'était évidemment créer des dépenses nouvelles importantes, du moins à l'échelle du « mini-budget » de la Justice.

La Commission des Lois regrette profondément que le Gouvernement accepte délibérément de compromettre le fonctionnement de notre justice pour des considérations financières aussi étroites.

Car il ne faut pas se leurrer, c'est la qualité de notre justice qui fait les frais de cette misère matérielle.

Les justiciables en sont de plus en plus conscients, surtout depuis que la grande presse s'est emparée du problème. Telle cette déclaration d'un magistrat publiée récemment dans le *Journal du Dimanche* : « Les magistrats ne peuvent plus participer à l'œuvre de justice et d'équité pour laquelle ils ont prêté serment. Ils ne peuvent plus assurer l'évacuation des affaires sans se faire les complices d'un simulacre de justice. Nous devons, arrivés au moment où le juge n'est plus à même de rendre une justice authentique, crier au secours ». Les lenteurs de la justice sont telles qu'elles en arrivent maintenant à une négation de la justice. L'exemple le plus frappant est celui des chèques sans provisions,

mais il y en a d'autres encore plus dangereux comme les infractions au Code la route. Les délais de jugement sont si longs que les coupables ont toute latitude pour récidiver et, ce qui est plus inquiétant, nombre d'affaires sont classées sans suite si elles ne sont pas trop graves, faute de temps.

Pour le divorce, la situation est encore plus désastreuse, s'il est possible. Le juge ne dispose que de quelques minutes pour décider de la garde des enfants, de l'attribution du logement, du montant de la pension alimentaire. Le résultat c'est, très fréquemment, l'imperfection des décisions, source de conflits futurs. Le président Aydalot a déclaré lui-même le 3 octobre dernier :

« Encore un peu de temps et la justice ne connaîtra plus que les divorces, le contentieux irritant de la copropriété et les accidents de la circulation. Tous les litiges importants sur le plan économique lui échapperont. Les justiciables vont à l'arbitrage, résurgence de la justice privée, car ils y trouvent la célérité, la simplification de la procédure, la netteté, l'irrévocabilité des sentences, la garantie d'un certain secret... »

Et, plus loin :

« On a créé un juge de mise en état pour les procès civils. Mais il n'y a ni secrétariat, ni même souvent de téléphone. C'est ainsi que les meilleures intentions du législateur s'en vont peupler les cimetières où dorment les lois inappliquées, faute de pouvoir l'être. »

Certes les intentions de la Chancellerie paraissent à votre commission tout à fait louables, particulièrement dans des domaines qui ne sont pas strictement financiers. Il en est ainsi pour l'organisation judiciaire. M. le Garde des Sceaux a bien voulu, lors de la très intéressante audition qu'il a accordée à votre Commission de Législation, nous indiquer que ses efforts tendaient à faire davantage appel au juge unique en opérant une répartition des affaires suivant leur importance entre juge untel et le tribunal collégial, et tout en maintenant les tribunaux d'instance, à mobiliser davantage les effectifs disponibles par des systèmes de délégation de magistrats, à donner à ceux-ci les moyens de travailler d'une façon plus normale (mais ce dernier objectif n'est pour le moment qu'un vœu pieux), enfin à les décharger le plus possible des tâches administratives. La création de 362 postes dans les secrétariats greffes semble être un premier

pas dans cette voie. De même, la simplification de notre procédure civile semble en bonne voie et le projet de fusion des professions judiciaires, loin d'être abandonné, fait l'objet d'études approfondies dont on peut espérer un aboutissement satisfaisant pour tous.

Mais il n'en reste pas moins que, dans le cadre budgétaire où votre commission se trouve placée, elle ne peut que constater — en le déplorant — que les prévisions budgétaires n'apporteront qu'une amélioration négligeable à la situation navrante dans laquelle se trouve notre monde judiciaire.

## **B. — Administration pénitentiaire et Education surveillée.**

### **1. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Les problèmes de l'administration pénitentiaire ne sont pas moins ardues que ceux de la magistrature car là aussi l'insuffisance des crédits qui y sont consacrés est ancienne et se fait durement sentir. Trois questions nous préoccupent surtout :

- l'indigence de l'équipement ;
- la pénurie de personnel ;
- les excès de la détention préventive et de la relégation.

#### *a) L'indigence de l'équipement.*

Pour l'équipement de l'administration pénitentiaire, les crédits prévus en 1970 sont loin de représenter la moitié de ceux prévus pour 1969, déjà fort réduits : 12,7 millions en autorisations de programme contre 28,7 millions pour 1969, 18,6 millions de francs en crédits de paiement contre 43 millions en 1969. 3 millions sont prévus pour la modernisation des établissements existants et la construction d'établissements nouveaux. Un pareil chiffre laisse rêveur si l'on pense aux propos tenus par le directeur de l'administration pénitentiaire, il y a un an, devant le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire : « Sur 145 maisons d'arrêt, il faudrait en fermer 35, ce soir, si c'était possible, 26 devraient être désaffectées dans 4 ou 5 ans, 17 dans un délai maximum d'une dizaine d'années ; 29 doivent être modernisées et,

en définitive, on peut considérer que 38 d'entre elles seulement sont en état. Sur l'ensemble des établissements, c'est-à-dire les maisons d'arrêt, comme les maisons centrales ou les établissements spécialisés, 106 ont le chauffage central, 66 ne sont pratiquement pas chauffées ; 53 ont un équipement sanitaire à peu près convenable, 119 en sont à peu près totalement dépourvues ».

D'autre part, sur l'ensemble des établissements, 61 n'ont que des dortoirs et 32 dortoirs et cellules. 1.876 cellules du type dit « cage à poules » sont encore en service.

Les crédits prévus pour 1970 ne permettront que la poursuite de la construction de *trois* établissements nouveaux (prison pour femmes de Fleury-Mérogis ; maison centrale de Châteauroux, maison d'arrêt de Grenoble) et la continuation de la modernisation de *quatre* établissements. Aucune opération nouvelle n'est entamée, aucune acquisition immobilière n'est envisagée.

Certes nous pouvons nous enorgueillir de certaines réalisations. Celle de Fleury-Mérogis, que votre commission avait eu l'occasion de visiter il y a quelques années, est spectaculaire. Mais votre commission a vu également d'autres prisons de la région parisienne, Versailles pour n'en citer qu'une. L'admiration avait alors fait place à la consternation. Peut-être aurait-il mieux valu être un peu moins ambitieux pour ce nouvel établissement que l'on peut qualifier de luxueux et un peu moins modeste pour la modernisation de la masse des autres. Les préoccupations actuelles des criminologues concernent surtout la recherche des conditions dans lesquelles le délinquant peut être « récupéré » par la société. Pense-t-on vraiment que des conditions matérielles aussi indignes d'un être humain puisse favoriser le désir du coupable de se racheter ? N'accumule-t-il pas plutôt pendant ses années de détention une haine et une révolte accrue contre un système social qui l'avilit au lieu de lui donner les moyens de remonter la pente ? La prison qui, faute de place, met pêle-mêle, dans le même dortoir, des criminels endurcis et de jeunes délinquants dont le caractère n'est pas encore bien affermi, n'est-elle pas plus un lieu de contamination qu'un lieu de rééducation ?

Témoin, cette déclaration faite par un jeune et énergique directeur de la prison de Fresnes, reproduite dans la presse : « Notre travail est négatif. Nous veillons à la propreté, à la nourriture, à la sécurité. Nous ne pouvons pas faire un travail positif. Il n'y a pas de mécanique plus complexe que l'honne : pour l'édu-

dier, le comprendre, l'aider — pour débarrasser les faibles de l'emprise des caïds — il me faudrait cinquante éducateurs. Je n'en ai que deux ». Dans cet établissement qui constitue sans conteste le plus grand complexe pénitentiaire de France, 1.060 cellules sont occupées par 2.750 détenus. Trois ateliers de mécanique automobile, de soudure, d'électricité permettent de donner une formation professionnelle à 68 jeunes de 18 à 21 ans... mais ils ici plus de 800 !

Le taux d'occupation des maisons d'arrêt de la région de Paris avoisine le pourcentage effarant de 278 %. Il y a un siècle la région parisienne comptait 21 prisons. Il n'en subsiste actuellement que 12 alors que dans le même temps la population de la région parisienne a quadruplé.

b) *Le manque de personnel.*

M. Pleven a fort bien analysé devant l'Assemblée Nationale, le 5 novembre dernier, les causes de la pénurie de personnel de surveillance qui sévit actuellement. « La crise des effectifs est la conséquence du blocage du recrutement entre 1962 et 1968 décidé au moment du retour en métropole des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire rapatriés d'Algérie, dont le nombre était de 1.361. Le recrutement a été ainsi interdit pendant plusieurs années, aussi longtemps que les effectifs réels n'avaient pas été ramenés au niveau des effectifs budgétaires, ce qui a apporté de grandes perturbations dans la gestion du personnel de l'administration pénitentiaire ».

« Ceci s'est produit au moment où l'accroissement des charges consécutif au rajeunissement de la population pénale et aux nécessités qu'implique une individualisation plus accentuée de la peine aurait demandé un renforcement des effectifs budgétaires. Le déséquilibre provoqué amène aujourd'hui le départ en retraite de 500 agents chaque année. »

D'où un régime de travail pour les effectifs actuels totalement anormal : absence de repos hebdomadaire, non-respect des horaires de travail résultant des accords de Grenelle et le recours systématique aux heures supplémentaires — 593.000 heures supplémentaires ont été effectuées au cours des trois premiers mois de 1969. Certes, tout le monde rend hommage au dévouement du personnel pénitentiaire. Mais n'est-il pas abusif d'accroître ainsi les sujétions d'un métier déjà si éprouvant. De l'aveu même de M. le

Garde des Sceaux, le bon fonctionnement et la *sécurité* des prisons souffrent de cette situation qui aboutit par ailleurs à stériliser les investissements, déjà insuffisants pour la population pénale, consentis au cours des années précédentes, de nombreux équipements achevés ne pouvant être mis en service.

Les créations brutes d'emplois représentent une augmentation de 7,5 % par rapport à l'effectif global et si l'on tient compte des suppressions effectuées dans le même temps, 5,5 % seulement. Compte tenu également de l'augmentation de la population pénale, on est obligé de reconnaître qu'il s'agit d'une mesure extrêmement limitée.

c) *Les excès de la détention préventive et de la relégation.*

Le caractère dramatique de la situation dans laquelle se trouve notre monde pénitentiaire n'aurait peut-être pas atteint ce degré si le système pénal français ne portait pas à faire abus de la détention préventive et si, d'autre part, n'existaient pas certaines formes désuètes et inhumaines d'incarcération, telle que la relégation.

a) *Les excès de la détention préventive.*

Au 1<sup>er</sup> octobre 1969, les personnes détenues, qui n'avaient pas encore comparu devant une juridiction de jugement (à l'exception de celles arrêtées en flagrant délit), se répartissaient comme suit :

Hommes .....	10.512
Femmes .....	482
	<hr/>
Total .....	10.994

Au 1<sup>er</sup> janvier 1969, le nombre global des détenus qui n'ont pas encore été jugés ou dont les condamnations ne sont pas définitives était de 13.372, soit environ 1/3 de la population pénale.

Voici comment se répartissaient au 1<sup>er</sup> avril 1969 les détenus à titre préventif :

Instruction non terminée : — de 8 mois..	8.583
+ de 8 mois..	907
Instruction terminée.....	1.680

Ces excès de la détention préventive ont des effets déplorables. Alors que le régime pénitentiaire des inculpés doit être le régime cellulaire, en fait, en raison du surpeuplement des prisons, on enferme pêle-mêle détenus et condamnés, à raison de 4 ou 5, dans des cellules dont le cubage d'air et l'espace furent calculés pour un seul pensionnaire. On peut imaginer quel milieu de contamination peut devenir la détention préventive. Celui qui, tout d'abord, se sentait en faute contre la loi, se voit plus ou moins excusé, innocenté par les membres d'une nouvelle société à laquelle, le temps passant, il aura tendance à s'assimiler. La prison peut devenir ainsi une véritable école d'immoralité et de délinquance, surtout pour les jeunes.

Or, si l'on compare le chiffre des détenus et celui des condamnés suivant les différentes catégories de condamnations, on s'aperçoit que ceux à qui on aurait pu épargner l'emprisonnement préventif représentent un pourcentage d'environ 15 %.

D'autre part, souvent la peine prononcée paraît influencée par la durée de l'emprisonnement préalable. Il arrive souvent que la condamnation prononcée soit alignée sur la durée de la détention préventive, alors que, dans d'autres circonstances, elle aurait peut-être été moindre.

Il y a forcément, en outre, des innocents parmi les détenus. Certes ils bénéficieront d'un non-lieu tardif du juge d'instruction ou plus tardivement encore d'un acquittement. Mais les mois de prison ne se rattrapent pas. Les victimes de la détention sont, au moins momentanément, déshonorés aux yeux de leur famille, de leurs voisins et peut-être discrédités à jamais. Parfois, les conséquences sont plus graves : un foyer laissé sans ressources, alors que s'accumulent les factures impossibles à régler, le enfants abandonnés, l'épouse dans la pénurie, la menace d'un divorce, la perte de l'emploi, en bref, des vies brisées.

Et ces détenus, leur innocence reconnue, n'ont aucun recours contre l'autorité qui les a incarcérés par erreur, même lorsque la détention a duré plus de deux ans ; de récentes affaires ont attiré l'attention de l'opinion publique sur ce problème.

On peut se demander par quel processus funeste la pratique de l'incarcération préventive s'est ainsi développée en dépit des récentes dispositions du Code de procédure pénale de 1958, des



ordonnances et des circulaires d'application, spécifiant que la règle devait être la liberté à l'égard des « présumés innocents » que sont les prévenus et la détention l'exception ?

En dehors d'une certaine habitude née de circonstances historiques (mœurs de guerre et occupation), les raisons de l'abus en nombre et en durée des détentions préventives sont au nombre de deux principales, ainsi que M. Pleven, Garde des Sceaux, a bien voulu l'exposer devant votre Commission de Législation :

— l'engorgement des cabinets d'instruction ;

— l'absence de régimes intermédiaires entre la liberté et l'incarcération. En l'état actuel du Code de procédure pénale, le juge d'instruction ne peut que laisser l'inculpé en liberté ou le placer sans mandat de dépôt.

b) Les excès de la relégation.

Votre commission a depuis longtemps dénoncé avec vigueur le caractère inhumain de la relégation, internement perpétuel de certains multi-récidivistes. Elle est inhumaine parce que perpétuelle et elle est injuste, car, subordonnée à la récidive, elle aboutit à la condamnation de personnes qui n'ont commis que des infractions bénignes, puisque c'est la répétition qui est prise en considération. Ceux qui volent par manie ne sont pas, parmi les condamnés, les plus dangereux. Il peut arriver d'ailleurs qu'il y soient poussés par la nécessité. Or ils peuvent être relégués, si l'on applique l'actuelle législation.

c) Les projets de réforme de la Chancellerie.

Des réformes étaient indispensables et votre commission se félicite de ce que la Chancellerie, en ressentant la nécessité, se dispose à déposer sur le bureau du Parlement un projet de loi dans les jours qui viennent. Il s'agit d'un projet important puisqu'il ne comporte pas moins de cinq parties reliées entre elles par une unité interne, le souci de renforcer la garantie des droits individuels et la dignité d'homme des gens qui sont incarcérés.

La première de ces parties concerne la détention préventive. Elle remplacera tout d'abord la détention *préventive* par la détention *provisoire*, de façon que l'on comprenne bien qu'il s'agit d'une mesure dont on ne peut pas abuser. Le juge d'instruction disposera dorénavant d'une solution intermédiaire entre la liberté

et le mandat de dépôt, qui correspondra à un certain contrôle judiciaire et ne limitera la liberté de l'individu que par un certain nombre de mesures ; par exemple celle qui consisterait à lui interdire de quitter la ville de sa résidence, à lui interdire de rencontrer telle ou telle personne ou à lui interdire de se rendre dans des débits de boissons. De cette façon le prévenu pourrait continuer à travailler et à nourrir sa famille. Ces restrictions de liberté seront plus avantageuses, quels que soient leurs inconvénients, pour l'inculpé que l'incarcération. L'incarcération provisoire ne pourra être ordonnée que dans un certain nombre de circonstances limitativement énumérées ; le juge d'instruction aura l'obligation de notifier les motifs de sa décision à l'intéressé.

Le cautionnement déjà inscrit dans le Code ne s'est pas suffisamment généralisé, car il n'était pas adapté à la situation des personnes de revenus modestes. Le projet de loi prévoira des formes de cautionnement plus accessibles.

Enfin, sera prévue l'indemnisation des personnes qui, à la suite d'une décision de mise en détention ont bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement, lorsque la détention a été assez prolongée pour leur causer un préjudice tout à fait particulier.

La garde à vue sera réduite en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat, dans les périodes normales, c'est-à-dire les périodes qui ne sont pas d'état de guerre et celles où ne joue pas l'article 16.

La relégation sera supprimée. Un système de tutelle pénale la remplacera qui ne pourra être prolongé plus de dix années et qui donnera lieu à un examen tous les ans de façon que le juge de l'application des peines puisse encourager le condamné à faire l'effort nécessaire pour se libérer de la tutelle.

La loi contiendra d'autres dispositions qui sortent des domaines qui nous préoccupent dans ce chapitre et concernent la protection de la vie privée de plus en plus menacée par des techniques nouvelles.

## 2. L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

Les problèmes qui se posent à l'éducation surveillée sont du même ordre que ceux de l'administration pénitentiaire, mais encore plus aigus : de 28 millions d'autorisations de programme pour 1969, on passe à 4,6 millions, et les crédits de paiement de 3,7 millions à 2 millions. Aucune opération nouvelle ne pourra être entamée au cours de l'année prochaine.

Les deux millions alloués sont principalement destinés à l'acquisition d'un terrain pour la construction du Centre d'Orientalisation et d'Action éducative de Nanterre, et l'achat du matériel indispensable pour la mise en service des équipements achevés en 1970.

Or on sait à quel point la France a besoin d'établissements, à quel point le nombre de places offertes, particulièrement dans les foyers ouverts, est dérisoire par rapport à ceux qui devraient être protégés.

En 1968, le nombre des mineurs en danger est à lui seul de 52.693. Dans le même temps, de quel nombre de places dispose le secteur public de l'éducation surveillée ? 4.389 places : 801 places seulement dans les centres d'observation, 2.428 dans les internats de rééducation, 1.160 dans les foyers d'action éducative et 290 places de formation du personnel éducatif. Sans vouloir dire que tous les mineurs en danger doivent être pris en charge, on peut trouver, même en tenant compte du secteur privé, la proportion dangereuse pour le relèvement de la jeunesse menacée. Encore ne tient-on pas compte, dans ces chiffres, des mineurs délinquants qui sont de la compétence de l'éducation surveillée. En 1968, les mineurs délinquants jugés étaient au nombre de 44.016.

Déjà, en 1969, la construction de deux foyers à Loison-sur-Leus (Pas-de-Calais) et à Montpellier (Hérault) et d'un internat professionnel à Saint-Mauvieu (Calvados) a été annulée.

Cette situation est considérablement aggravée par un manque de personnel. 165 emplois nouveaux de personnel éducateur, enseignant, administratif ou technique sont proposés pour assurer le fonctionnement des établissements ouverts. On y ajoute 19 emplois, dont 10 d'éducateurs ou élèves éducateurs en vue de l'installation de services d'orientation et d'accueil de liberté surveillée dans les tribunaux de Nanterre, Bobigny et Créteil. Ces 184 postes inscrits en mesures nouvelles autoriseront l'utilisation de 367 places, 72 en centre d'observation, 90 d'internat professionnel et 205 places de foyer.

Mais il faut songer que sur 166 emplois prévus en 1969, 73 ont été supprimés, dont 30 emplois d'éducateurs. Les créations prévues pour 1970 constituent donc déjà, pour une large part, un rattrapage de ce qui n'a pas pu être fait en 1969. Or, on sait que le manque de personnel a des conséquences désastreuses sur l'utilisation des locaux réalisés. Faute de personnel, 135 places et des services

de consultation, actuellement livrés, demeureront innocupés ; 7 ou 8 foyers ne peuvent être utilisés, et il y a en réserve des immeubles et des terrains qui ont été achetés et qui ne peuvent pas être dotés des moyens nécessaires à leur fonctionnement dans l'année qui vient.

\*  
\* \*

Après en avoir très largement débattu, votre commission pense qu'elle ne peut prendre la responsabilité de donner un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour le département de la Justice en raison, d'une part, des problèmes considérables qui se posent dans tous les secteurs et qui auraient appelé, dans des délais très rapides, l'injection de moyens financiers importants et, d'autre part, de la sensibilisation, actuellement en cours, de l'opinion publique à ces problèmes.

Votre commission tient à affirmer que sa prise de position ne constitue pas une critique de l'action menée par le Ministre de la Justice dont nous avons encore, il y a peu de jours, pu constater qu'il avait sur tous les problèmes qui se posent à son département des vues justes et raisonnables. La commission approuve pleinement les objectifs qu'il s'est fixé car ils correspondent à ses propres préoccupations. Elle le félicite même d'avoir su aussi bien tirer parti du carcan financier dans lequel il s'est vu enfermé. C'est l'existence de ce carcan qui ne peut être admise.

C'est dans ces conditions que votre Commission des Lois, sans donner un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour 1970, laisse le Sénat juge de l'adoption ou du rejet de ce budget. Elle saisit cette occasion pour adresser au Gouvernement un avertissement solennel pour les années à venir : si le budget de 1971 ne montre pas un changement radical de politique et une volonté concrète de remédier aux problèmes de la justice et d'apporter une véritable modernisation à nos institutions, la Commission des Lois se verra dans l'obligation d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits qui seront proposés à l'approbation du Parlement.