

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1959.

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 1960, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CRÉDITS
ET DES DISPOSITIONS SPÉCIALES

ANNEXE N° 16

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Pierre GARET

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents* ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Fernand Auberger, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, Fernand Malé, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Guy Petit, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 16), 369 et in-8° 68.
Sénat : 65 (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

Le budget du Ministère de la Justice ne soulève en général aucune difficulté d'ordre majeur. Mais l'année 1959 a vu la mise en application de la Réforme Judiciaire décidée par décret en décembre 1958, et il est normal qu'à l'occasion du budget de 1960, qui révèle pour la première fois les conséquences financières des mesures prises, il soit de nouveau question de l'opportunité ou de l'inopportunité de celles-ci.

Votre Commission des finances n'avait pas à se prêter, et ne s'est pas prêtée, à une discussion qui lui échappait, et elle a examiné le texte qui vous est soumis sur le seul plan des ressources financières qu'il est nécessaire de mettre à la disposition du Ministre de la Justice pour qu'il puisse faire face aux tâches qui sont les siennes. Il ne sera donc ci-après question de la Réforme Judiciaire que dans la seule mesure où il en est parlé dans le projet de loi qui vous est soumis.

*
* *

Deuxième observation préliminaire : des comparaisons seront ci-après nécessairement faites entre les budgets des années précédentes et celui en cause de 1960. Tous les crédits seront présentés en valeur francs nouveaux, les chiffres portés dans les budgets votés de 1958 ou de 1959 étant par conséquent transformés en une valeur correspondant au centième de celle qui figure dans les textes promulgués.

*
* *

Le budget du Ministère de la Justice (dépenses ordinaires et dépenses en capital) est, en 1960, en sensible augmentation sur ce qu'il était précédemment. Celui de 1958 s'était élevé à 226 millions 338.980 NF, et celui de 1959 à 278.605.530 NF. Le budget, qui vous est présenté pour 1960, s'élève à 340.939.907 NF, soit une différence, entre 1959 et 1960, de plus de 62 millions de NF, et une augmentation d'environ 22 %.

En ce qui concerne uniquement les *dépenses ordinaires*, les montants respectifs sont de 224.338.980 NF en 1958, 277.305.530 NF en 1959 et 334.014.907 NF en 1960. Dans ce dernier montant, pour le budget 1960, les services votés entrent pour 325.810.653 NF, la part des autorisations nouvelles étant donc extrêmement réduite.

La différence entre 1959 et 1960 s'établit ainsi à 56.709.377 NF, soit une augmentation de plus de 20 %.

Quelles sont donc les clauses essentielles de cette augmentation ?

On ne constate pas de mouvement sensible dans l'importance numérique du personnel dépendant du Ministère de la Justice. A l'administration centrale, les chiffres sont à peu près identiques, sans doute, même, en légère diminution : 398 en 1960 contre 414 l'année précédente.

Dans les services judiciaires, il faut noter la présence, à un petit nombre d'unités près, de 4.300 magistrats et de 3.000 fonctionnaires (greffiers et secrétaires de Parquet, commis, agents de bureau) qui les assistent. Ces chiffres ne sont pas tellement différents de ceux de 1959. Après la réforme judiciaire, balance étant faite entre les créations et suppressions d'emplois, il faut considérer qu'il y a maintenant 215 postes de magistrats en moins et 214 postes de fonctionnaires en plus. Le Ministère de la Justice indique que, s'il n'y avait pas eu de réforme judiciaire, il se serait trouvé dans l'obligation de pourvoir 540 postes de magistrats ou d'emplois, qui n'avaient point de titulaires en 1958 et qu'il était difficile de laisser ainsi.

Dans les services pénitentiaires, l'importance du personnel est à peu près constante : 7.178 agents en 1958, 6.978 en 1959, 7.012 en 1960, et ce, après création d'un service certainement fort utile d'assistance post-pénale, notre devoir étant incontestablement de faire le maximum pour obtenir le relèvement moral des condamnés.

Enfin, en ce qui concerne les services de l'éducation surveillée, le personnel y est aussi en légère augmentation : 855 agents en 1958, 900 en 1959 et 971 en 1960. Mais il faut noter qu'un effort considérable est fait pour l'amélioration de la protection de l'enfance, effort d'autant plus nécessaire que nous sommes en période de très forte poussée démographique, et alors que malheureusement la courbe de la délinquance juvénile a repris dans notre pays, depuis 1954, sa marche ascendante.

Ces mouvements essentiels de personnel aboutissent aux dépenses suivantes, qui sont donc, à peu près exclusivement, si elles sont en augmentation, la conséquence de majorations de traitements.

En ce qui concerne les rémunérations principales, les dépenses, sur le plan des services de l'Administration centrale, qui occupent un assez grand nombre de magistrats (121 sauf erreur), sont passées de 2.463.710 NF en 1958 à 3.305.650 NF en 1959 et 4.388.089 NF en 1960.

Dans les services judiciaires, les dépenses sont passées de 60.598.750 NF en 1958 à 85.532.460 NF en 1959 et 102.350.307 NF en 1960.

Dans les services pénitentiaires, les dépenses sont passées de 26.101.020 NF en 1958 à 37.831.790 NF en 1959 et 40.444.203 NF en 1960.

Dans les services de l'éducation surveillée, enfin, les dépenses sont passées de 4.837.580 NF en 1958 à 7.578.060 NF en 1959 et 8.763.125 NF en 1960.

C'est la situation des magistrats qui a été notamment améliorée, et il est certain que la mesure était indispensable. L'augmentation moyenne de traitement qui leur a été allouée est d'environ 23 %.

En ce qui concerne les greffiers-fonctionnaires et secrétaires de parquet, ils bénéficient, à compter du 1^{er} janvier 1960, d'une indemnité de fonction dont le taux annuel varie de 400 à 900 NF, leurs traitements respectifs, comme ceux de tout le personnel du Ministère de la Justice, services pénitentiaires et de l'éducation surveillée compris, dépendant au surplus de l'indice correspondant au grade et à l'ancienneté de chacun.

Les charges sociales (3^e partie du titre III) sont en légère augmentation : 25.272.995 NF en 1960 contre 24.671.160 NF en 1959, et ce, notamment en raison du total plus élevé des crédits afférents aux prestations familiales (247.417 NF) et des suppléments familiaux de traitement (244.278 NF).

Votre Commission des finances a estimé que ces constatations et chiffres ne pouvaient appeler de sa part aucun commentaire. Mais elle estime cependant que l'organisation actuelle n'est point parfaite et que la réforme à laquelle il vient d'être procédé devrait

se doubler, dans les services judiciaires, d'une réforme administrative ou, plus exactement, d'une réforme des méthodes de travail. Il arrive trop souvent qu'un magistrat soit dans l'obligation de faire des travaux qu'un personnel subalterne pourrait effectuer. Il est non moins exact de dire qu'en maintes circonstances des greffiers-fonctionnaires et secrétaires de parquet font office de commis ou d'agents de bureau. Des économies pourraient être réalisées sur ce plan ou tout au moins de meilleurs résultats dans le travail effectué, et le Ministère de la Justice doit s'en soucier.

*
* *

Les dépenses concernant le matériel et le fonctionnement des services sont, elles aussi, en augmentation : 72.373.485 NF en 1960 contre 58.283.710 NF en 1959, mais il suffit de se reporter aux chiffres détaillés dans le projet de budget pour constater que le Ministère de la Justice subit simplement la conséquence des augmentations de prix. Il faut noter, cependant, dans cette partie du projet de loi, au chapitre 34-11, un article 3 nouveau qui prévoit, pour des « frais de changement de résidence consécutifs à l'application de la réforme judiciaire », un crédit de 1 million NF. Il est destiné au paiement des dépenses entraînées par la situation incertaine d'un assez grand nombre de magistrats jusqu'à la mise en place définitive de la réforme judiciaire. Il faut également noter un chapitre 34-13 nouveau qui prévoit un crédit de 100.000 NF pour le transfert des archives des tribunaux supprimés vers les tribunaux de rattachement.

*
* *

Les crédits réclamés pour travaux d'équipement ne concernent que les bâtiments pénitentiaires et ceux de l'éducation surveillée. Ce sont à peu près les mêmes crédits que ceux prévus pour 1959, et ils apparaissent à la fois nécessaires et suffisants.

On peut être surpris de ne voir figurer, dans cette partie du projet de loi, aucun crédit d'entretien pour les bâtiments occupés par les services judiciaires. En réalité, l'Etat n'a à sa charge que

le souci d'abriter les cours d'appel, et le problème doit être réglé dans le budget des affaires culturelles. Ce sont, d'autre part, les collectivités locales qui doivent assurer l'installation des tribunaux de grande instance et d'instance. Mais votre Commission des finances veut néanmoins saisir l'occasion qui lui est présentement donnée pour manifester deux souhaits : le premier est que le Ministère de la Justice ait toujours le plus grand souci des conditions matérielles dans lesquelles la justice s'exerce et qui, malheureusement, trop souvent, sont indignes de ce qu'elle doit représenter ; en second lieu, et sur la suggestion de M. Bernard Chochoy, la Commission des finances demande au Gouvernement de porter intérêt à la situation des collectivités locales, que la réforme judiciaire met dans l'obligation d'aménager ou même de compléter des locaux antérieurement suffisants pour les services qui y étaient installés et qui ne le sont maintenant plus.

*
* *

Les textes sur la réforme judiciaire nous ont valu la création d'une nouvelle grande école : le Centre national d'études judiciaires. Il ne pouvait s'agir pour votre Commission des finances d'approuver ou de désapprouver cette création, et c'est pourquoi elle a repoussé un amendement de M. Armengaud qui tendait à refuser tout crédit pour le Centre national d'études judiciaires. Mais elle a été unanime pour regretter, d'une part, son installation à Paris à une époque où on cherche à éviter une trop grande concentration de toutes les activités de la capitale, et, d'autre part, l'importance de la somme demandée : 2.078.000 NF, soit plus de 200 millions de francs actuels. Si la mise en place de ce Centre national d'études judiciaires ne peut plus être sérieusement discutée, il est certain, par contre, que des économies sérieuses peuvent être réalisées, et c'est pour cette raison qu'a été voté un amendement réduisant de 200.000 NF les crédits demandés et qui sont inscrits au chapitre 36-11 (nouveau) « Subvention au Centre national d'études judiciaires ».

Par contre, votre Commission des finances a estimé nettement insuffisantes les dotations prévues au chapitre 37-12 (nouveau) « Aides et subventions diverses accordées aux auxiliaires

de la justice et à leur personnel ». Il s'agit là des conséquences de la réforme judiciaire et de l'aide qui doit être apportée aux auxiliaires de justice touchés par cette réforme. Votre Commission des finances a été également unanime pour penser qu'il n'était pas actuellement suffisamment tenu compte des préjudices réels subis par certains. Elle souhaite donc que des modifications soient apportées à ce qui est présentement la règle, modifications qu'elle n'a malheureusement le moyen de réclamer aujourd'hui qu'en exprimant le vœu.

C'est à dessein que, dans cette partie du rapport, ont été jointes les observations sur l'organisation onéreuse du Centre national d'études judiciaires et le souci insuffisant du Ministère de la Justice de pallier les conséquences de la réforme judiciaire pour ceux qui en ont certainement souffert.

*
* *

Devant l'Assemblée Nationale, le budget du Ministère de la Justice n'a fait l'objet que d'une seule modification, et ce, dans les dépenses en capital, les autorisations de programme ayant été réduites de 14 millions de NF à 12.500.000 NF. Un amendement a été adopté qui supprime le crédit de 1.500.000 NF compris dans les dotations du chapitre 56-30 « Education surveillée. — Equipement », pour la création, dans le département du Nord, d'un centre d'observation pour mineurs délinquants. Votre Commission a pensé que cette réduction ne se justifiait pas, que la création de la maison envisagée par le Ministère de la Justice était indispensable, et qu'il y avait donc lieu, sur ce point, de reprendre, non pas les propositions de l'Assemblée Nationale, mais les demandes du Ministère de la Justice.

*
* *

En définitive, votre Commission des finances vous propose donc d'apporter, aux crédits du Ministère de la Justice, les deux amendements suivants.

Article 27.

(Etat F).

Amendement. — Dans l'état F annexé au projet de loi, réduire le montant des crédits s'appliquant au Titre III du budget de la Justice de 200.000 NF.
et le ramener ainsi à..... 7.743.757 NF.

Réduire également le total de l'état F et,
en conséquence, le chiffre récapitulatif
figurant à l'article 27 de..... 200.000 NF.

Article 28.

(Etat G).

Amendement. — Dans l'état G annexé au projet de loi, majorer le montant des autorisations de programme s'appliquant au Titre V (Investissements exécutés par l'Etat) du budget de la Justice de 1.500.000 NF.
et rétablir le chiffre du Gouvernement..... 14.000.000 NF.

Majorer également le total de l'état G et,
en conséquence, le chiffre récapitulatif
figurant à l'article 28 de..... 1.500.000 NF.