

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15°

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

3° Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

COMPTE RENDU INTEGRAL — 21° SEANCE

1^{re} Séance du Lundi 23 Octobre 1967.

SOMMAIRE

1. — Remplacement de membres de commissions (p. 3959).
2. — Loi de finances pour 1968 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3960).

Légion d'honneur et ordre de la Libération.

M. Sabatier, suppléant M. Poirier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

MM. Grenier, Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice.

Légion d'honneur : adoption des crédits inscrits aux articles 41 et 42.

Ordre de la Libération : adoption des crédits inscrits à l'article 41 et de la réduction de crédit figurant à l'article 42.

Justice.

MM. Sabatier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; Krieg, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice.

MM. de Grailly, Dejean, Combrisson, Commenay, Fanton, Masot, Meunier, Ducoloné, Médecin, Krieg, Chazelle, Grenier.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. — Ordre du jour (p. 3981).

PRESIDENCE DE M. ANDRE CHANDERNAGOR, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

REMPLACEMENT DE MEMBRES DE COMMISSIONS

M. le président. Le groupe de la fédération de la gauche démocratique et socialiste a désigné :

1° M. Guille pour remplacer M. Planeix à la commission des affaires étrangères ;

2° M. Planeix pour remplacer M. Guille à la commission de la production et des échanges.

Le groupe Progrès et démocratie moderne a désigné :

1° M. Pidjot pour remplacer M. Jacques Barrot à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

2° M. Jacques Barrot pour remplacer M. Pidjot à la commission de la production et des échanges.

Ces candidatures ont été affichées et publiées.

Elles seront considérées comme ratifiées et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf opposition signée par trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1968 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1968 (n° 426, 455).

Légion d'honneur et ordre de la Libération.

M. le président. Nous abordons l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

La conférence des présidents a prévu pour ces débats une durée globale de vingt-cinq minutes.

La parole est à M. Sabatier, suppléant M. Poirier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial suppléant. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je dois tout d'abord excuser mon ami M. Poirier qui se trouve dans l'impossibilité absolue d'être ici aujourd'hui. Je le remplacerai mal, mais bien volontiers.

C'est chaque année un grand honneur pour votre rapporteur, mes chers collègues, de soumettre à votre examen les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

Qu'il me soit permis, avant d'aborder les problèmes et les chiffres, de saluer très respectueusement la présence dans cet hémicycle de M. le Grand Chancelier de la Légion d'honneur. Sa présence aujourd'hui en ce lieu est un précieux encouragement dans nos travaux, comme elle l'est pour tous ceux qui l'entourent et l'assistent dans l'exercice de ses lourdes et nobles responsabilités.

Le projet de budget annexe de la Légion d'honneur pour 1968 est la suite logique et normale, sans surprise ni déception, du budget de 1967. En effet, le montant total de ses recettes et de ses dépenses s'élève à 20.995.095 francs, alors qu'il avait été fixé à 20.254.851 francs pour 1967. Il accuse donc une augmentation de 740.244 francs, soit un peu moins de 3,5 p. 100.

Cette augmentation résulte, pour la presque totalité, d'une part de l'amélioration des rémunérations des personnels, d'autre part de la poursuite des travaux de regroupement des maisons d'éducation.

La subvention du budget général, qui constitue l'essentiel des recettes du budget annexe de la Légion d'honneur, est donc également majorée de 740.244 francs.

Quant aux recettes propres de la Légion d'honneur, constituées principalement par les droits de chancellerie et par les pensions des élèves des maisons d'éducation, elles seront, pour 1968, identiques à celles de 1967.

Les dépenses ordinaires prévues pour 1968 atteindront 20 millions 495.095 francs, soit un chiffre supérieur de 340.244 francs à celui de l'exercice 1967.

Les effectifs des légionnaires étaient les suivants au 1^{er} janvier 1967 : avec traitement, 185.146 ; sans traitement, 125.709 ; au total, 310.855.

A la même date, le nombre des titulaires de l'ordre national du Mérite atteignait 11.578.

Quant aux médaillés militaires, leur nombre s'élevait à 769.231.

Aucune modification n'est prévue, pour 1968, des traitements des légionnaires et des médaillés militaires, traitements qui ont été doublés en deux étapes, l'une en 1963, l'autre en 1964.

Les dépenses de la Grande Chancellerie prévues pour 1968 ne subissent pratiquement que peu de modifications.

Les dépenses afférentes au fonctionnement des maisons d'éducation s'accroîtront en 1968, au titre des mesures nouvelles, de 47.000 francs.

Les ajustements de crédits opérés depuis 1962 sur la dotation du chapitre des maisons d'éducation de la Légion d'honneur ont été liés en grande partie à l'évolution des effectifs des élèves. L'objet de l'ajustement proposé pour 1968 est de compenser les insuffisances de crédits dues à la hausse des prix intervenue en 1967. Cet ajustement représente environ 2,7 p. 100 de la dotation du chapitre.

Les résultats aux divers examens de l'année scolaire 1966-1967 sont aussi brillants que ceux des années précédentes. Sur 109 élèves présentées, 63 ont été reçues en juin et 22 en septembre, soit 85 élèves au total, soit encore 78 p. 100 des candidates. Ont été décernées : une mention « très bien », trois mentions « bien » et vingt et une mentions « assez bien ».

Quant au parc de la Légion d'honneur à Saint-Denis, l'annonce, l'an dernier, de la mise à la disposition des Dionysiens d'une parcelle de celui-ci a été l'occasion de mener plus avant les pourparlers déjà engagés entre la Grande Chancellerie et les services de la préfecture de la région parisienne intéressés à l'application d'une décision qui doit s'inscrire dans la série des mesures de rénovation du quartier du vieux Saint-Denis.

En l'état actuel des discussions, la question n'est toutefois résolue ni dans son fond ni dans ses modalités. Cette opération devrait, en fait, constituer la contrepartie de l'autorisation d'entreprendre dans le parc, sur un autre emplacement, la construction de bâtiments scolaires et d'un gymnase pour lesquels une demande de permis de construire a été déposée le 15 mars 1966, ces deux projets ayant déjà fait l'objet d'un accord de principe.

Voilà, mes chers collègues, l'essentiel des propositions contenues dans le projet de budget pour l'année 1968.

La discussion en commission des finances a porté principalement sur deux points que vous connaissez bien et que nous avons déjà évoqués dans cette enceinte.

M. Fernand Grenier, tout en reconnaissant qu'un grand pas a été franchi l'an dernier lorsque fut retenu le principe de la mise à la disposition des Dionysiens d'une parcelle du parc de la maison d'éducation de la Légion d'honneur, a regretté que la promesse ne soit pas encore concrétisée, aucune date d'ouverture au public de ce parc n'étant encore fixée.

Par ailleurs, sur proposition de MM. Max Lejeune et Jacques Richard, votre commission des finances a, une fois de plus, émis le vœu que le nombre des titres de guerre exigés pour la nomination des anciens combattants dans l'ordre de la Légion d'honneur soit ramené de cinq à quatre.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous demande d'adopter sans modification le budget annexe de la Légion d'honneur.

Quant au budget annexe de l'ordre de la Libération, le montant de ses recettes et de ses dépenses — qui avait été fixé en 1967 à 1.611.479 francs — n'atteindra en 1968 que 1 million 151.757 francs. Il est donc en diminution de 459.722 francs.

Cette différence porte essentiellement sur les crédits de paiement qui, en vue de la réfection des locaux de l'annexe Robert de Cotte, située à l'hôtel des Invalides et mise à la disposition de la Grande Chancellerie de l'ordre de la Libération, avaient été fixés à 980.000 francs pour 1967 et à 520.000 francs pour 1968.

Les dépenses en capital passent, pour 1968, de 980.000 à 520.000 francs.

En conséquence, la subvention du budget général, qui constitue la totalité des recettes du budget annexe de l'ordre de la Libération, diminuera en 1968 de 459.722 francs.

La Grande Chancellerie de l'ordre de la Libération gère les 1.059 compagnons de la Libération et les médaillés de la Résistance dont le nombre dépasse 48.000, ainsi que leurs ascendants, conjoints ou descendants.

570 compagnons sont encore vivants et le service social de l'Ordre avait déjà secouru au 1^{er} octobre, sur les fonds qui lui sont alloués à cet usage, 220 compagnons et médaillés, 181 veuves, 402 orphelins et 310 ascendants, pour une somme de 89.370 francs.

L'installation définitive de la Grande Chancellerie de l'ordre de la Libération aux Invalides permettra de rassembler et d'exposer, à l'intention du public, les documents, souvenirs et reliques qui témoignent, pour les générations futures, des actions héroïques et des sacrifices consentis entre 1940 et 1945.

par les patriotes pour libérer la France du joug de l'occupant, lui permettant ainsi d'être présente à la victoire.

Parmi ces souvenirs, on peut citer notamment ceux qui concernent les noms prestigieux de Colonna d'Ornano, d'Estienne d'Orves, de Pierre Brossolette, de Jean Moulin, de Fred Scamaroni, de Félix Eboué, de Berthe Albrecht, de Rémy Roure, de Philippe Leclerc de Hautecloque, de Jean de Latre de Tassigny, du groupe Normandie-Niemen, de l'île de Sein, du maquis du Vercors, de la ville de Paris.

Plusieurs salles, d'une superficie totale de 196 mètres carrés, et trois galeries monumentales couvrant ensemble 536 mètres carrés, ont pu être dégagées à cette fin.

Afin d'observer l'obligation imposée par le ministère des affaires culturelles de respecter le style de ce cadre historique, des aménagements internes et des acquisitions — vitrines, présentoirs, panneaux, éclairages, matériels appropriés — sont nécessaires, pour lesquels des crédits doivent être dégagés.

Or, en libérant l'Etat du versement d'un loyer important, le transfert de la chancellerie aux Invalides lui offre la possibilité de procéder, sans charge nouvelle, à l'affectation, par changement d'article, d'un crédit équivalent destiné à l'aménagement, à l'entretien et à l'enrichissement du mémorial de l'ordre de la Libération, lequel est en voie de réalisation.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des finances vous demande, mesdames, messieurs, d'adopter sans modification le budget annexe de l'ordre de la Libération. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. Dans la discussion, la parole est à M. Grenier.

M. Fernand Grenier. Monsieur le garde des sceaux, le 27 octobre de l'année dernière, comme chaque année depuis un quart de siècle, était posée à l'Assemblée nationale la question de la mise à la disposition du public d'une parcelle du parc de la Légion d'honneur à Saint-Denis.

Votre prédécesseur me répondit alors : « Le Gouvernement déclare par ma voix qu'il ne se montrera pas hostile à ce que la Grande Chancellerie, propriétaire du parc, entame des pourparlers avec le district de la région de Paris afin qu'une partie du terrain puisse être utilisée comme espace vert par la population voisine. »

La promesse était formelle ; il importait de la transformer en réalité le plus tôt possible.

Aussitôt après les élections législatives, je sollicitai de vous une entrevue, d'une part, pour vous remettre une pétition revêtue de 15.000 signatures appuyant notre demande et recueillies essentiellement dans les vieux quartiers intéressés à l'ouverture du parc et, d'autre part, afin de connaître l'évolution des pourparlers entre la chancellerie et le district.

Cette demande d'audience est demeurée sans réponse, ce qui explique le dépôt, le 14 mai dernier, d'une question écrite de M. Auguste Gillot, maire de Saint-Denis, à M. le préfet de la Seine. Cette question n'a pas eu plus de succès que ma propre démarche.

A la même époque, plusieurs quotidiens annonçaient pourtant qu'une parcelle de cinq à sept hectares du parc de la Légion d'honneur serait bientôt ouverte au public. Le 13 juin suivant, au cours d'une entrevue avec le directeur du cabinet de M. le ministre d'Etat chargé des affaires culturelles, confirmation nous était donnée des articles parus dans la presse et nous apprenions même que le découpage de ces cinq ou sept hectares était envisagé, malheureusement de telle sorte que les habitants du quartier le plus intéressé par la création de cet espace vert, le vieux quartier Chabrol, contigu à la basilique, n'y auraient pas accès.

L'an dernier nous avions simplement enregistré, tout en marquant notre étonnement, que le Gouvernement avait désigné le district de la région parisienne pour entamer les pourparlers avec la chancellerie, l'essentiel, pour nous, étant d'obtenir l'ouverture du jardin public réclamé par la population unanime. Une année s'est écoulée et nous ne sommes pas plus avancés qu'en 1966.

Cela pose donc le problème de la compétence du district. Pour quoi celui-ci a-t-il voulu englober dans ses attributions un problème dont le caractère n'est ni départemental ni interdépartemental, mais qui est purement local ? Ses dirigeants, qui ne vivent pas au milieu de la population dionysienne, peuvent-ils être plus compétents que le conseil municipal intéressé ?

Depuis des années nous avons étudié sous trois aspects la question du futur jardin public. Il importe, d'une part, de ne gêner en rien les pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur ; d'autre part, de ne pas porter atteinte à l'homogénéité du site qui entoure la basilique, laquelle est classée monument historique ; enfin, de permettre à l'ensemble des habitants des quartiers intéressés de jouir du futur espace vert.

C'est d'ailleurs pourquoi la municipalité a, jusqu'à présent, refusé les permis de construire demandés par la chancellerie en vue de l'érection de divers bâtiments dans le parc.

Ces considérations nous conduisent à vous poser plusieurs questions, monsieur le garde des sceaux.

Premièrement, où en sont exactement les pourparlers entre la chancellerie et le district ?

Deuxièmement, ne serait-il pas plus sage et plus démocratique, avant de déterminer la superficie exacte et l'emplacement du futur parc public, de consulter les élus de la population ?

Troisièmement, pour quelle date, même approximative, est prévue l'ouverture d'une partie du parc ?

Il y a urgence, en effet, et je veux rappeler ici, brièvement, les données du problème.

Les espaces verts et les squares mis à la disposition des cent mille habitants de Saint-Denis ne sont répartis que sur 70.350 mètres carrés, soit 0,70 mètre carré par personne. Le parc mis à la disposition des seules pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur, et en grande partie inutilisé, s'étend sur 234.848 mètres carrés. Si l'on mettait 50.000 ou 70.000 mètres carrés à la disposition du public, les pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur disposeraient encore, soit de 184.000 mètres carrés dans le premier cas, soit de 164.000 mètres carrés dans le second.

Le privilège est encore assez exorbitant pour que le tiers de l'ensemble que nous réclamons soit rapidement mis à la disposition de la population, et dans des conditions permettant à tous les habitants des quartiers entourant la basilique d'y avoir accès. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Louis Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, le rapport qui vous a été présenté sur le budget annexe de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération a été suffisamment complet et précis pour que je n'intervienne pas longuement.

Je veux toutefois répondre à la question que m'a posée M. Grenier et cela, en présence de M. le Grand Chancelier de la Légion d'honneur dont, à mon tour, je salue la présence ici.

La question de l'aménagement du domaine de la Légion d'honneur de Saint-Denis est complexe et, depuis une douzaine d'années, elle est régulièrement évoquée à propos de la discussion du budget. Il s'agit, en effet, pour la maison de la Légion d'honneur de s'agrandir sans nuire pour autant à la noblesse des perspectives d'un parc qui lui appartient depuis longtemps et sur lequel elle a des droits que nul ne conteste.

Des bâtiments doivent être édifiés, qui seront réservés aux enseignements scientifiques et à l'enseignement général actuellement dispensés dans un ensemble construit en 1960 et devenu tout à fait insuffisant.

Je souligne au passage l'excellence de l'enseignement donné dans cet établissement. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux résultats obtenus au baccalauréat par les demoiselles de la Légion d'honneur et de considérer surtout les conditions dans lesquelles elles sont reçues à cet examen. Ce n'est donc pas maintenant que nous devons nous priver de cet établissement d'enseignement ou le mettre hors d'état de remplir pleinement sa mission.

Des crédits y sont donc destinés. Une autorisation de programme est sollicitée à l'effet de construire un bâtiment scolaire pour lequel le comité de décentralisation des opérations immobilières de la région parisienne a donné son accord en 1965. Naturellement, la commission supérieure des monuments historiques a déterminé la situation de ce bâtiment — j'ai actuellement en tête le plan même de l'ensemble — de telle manière qu'il n'apparaisse pas dans ce que j'appellerai le « décor ». La demande de permis de construire a été déposée en 1966. Elle

a donné lieu à de longues études qui arrivent à leur terme et à l'issue desquelles une solution définitive devra être décidée.

Dans le même temps, la municipalité de Saint-Denis, ainsi que les services de la région parisienne, ont poursuivi une autre entreprise, solidaire de la première, et qui consiste à transformer une partie du parc en jardin public mis à la disposition de la ville.

Des contacts ont été pris entre le grand chancelier et le préfet de la région parisienne. Les opérations ont été préparées par les deux administrations et elles sont en bonne voie. Je dis qu'elles sont en bonne voie, car, pour la première fois, nous pouvons affirmer que la portion du parc à transformer en jardin public a été définie. Ainsi, monsieur Grenier, une nouvelle pièce est versée à votre dossier : l'affaire a été poussée si loin que l'on sait à quoi s'en tenir sur ce point.

Il reste à déterminer encore les conditions juridiques de la mise de cette parcelle à la disposition d'une administration autre que celle de la Légion d'honneur, laquelle, pour l'instant, demeure naturellement propriétaire.

A mon avis, dans cette question parfois irritante, en tout cas d'un intérêt constant, un progrès considérable a été accompli puisque, d'une part, l'administration de la Légion d'honneur propose une partie du terrain et que, d'autre part, les projets relatifs à l'augmentation du nombre des bâtiments sont en voie d'aboutissement. Les deux affaires sont liées, non dans l'application sans doute mais dans le principe, et les progrès réalisés sont tels qu'on peut considérer que le problème pourra être résolu dans l'année qui vient. Je m'y emploierai d'ailleurs.

M. le président. La parole est à M. Grenier, pour répondre au Gouvernement.

M. Fernand Grenier. Je précise d'abord que nul d'entre nous n'a jamais présenté de proposition susceptible de nuire aux études des pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur.

Je ferai seulement remarquer à M. le garde des sceaux que la partie du parc que nous revendiquons est, depuis un siècle, presque inutilisée, tant par les pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur que par la population de Saint-Denis, ce qui est au moins aussi grave. Par conséquent, nous avons toujours fait preuve de modération et de bons sens dans nos propositions.

En second lieu, ce contre quoi nous nous élevons, c'est le fait que, contrairement à ce que vous avez déclaré, on n'a pas associé la municipalité aux études préalables du tracé de la partie du terrain à mettre à la disposition du public. Car ce qui importe pour nous, c'est que la population des trois quartiers intéressés puisse avoir accès au parc, et la vaste étendue de celui-ci rend la chose possible. Si les habitants de l'un des quartiers doivent, pour s'y rendre, effectuer à pied un parcours d'une demi-heure, on reste à côté de la question.

Par conséquent, puisque vous voulez à toute force associer le District à cette affaire, associez-y aussi les élus locaux, qui connaissent, beaucoup mieux que les fonctionnaires qui dirigent le District, les besoins de la population.

Or c'est par la presse que nous avons appris que cinq ou sept hectares du parc allaient être mis à la disposition du public, alors que l'on ne nous a jamais demandé quoi que ce soit ; jamais on ne nous a invités à venir nous asseoir autour d'une table aux côtés des représentants de la Chancellerie et du District, pour discuter ensemble de la future utilisation du parc.

Nous sommes des gens pleins de bonne volonté ; nous comprenons que les pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur désirent conserver les meilleures conditions de travail possibles, mais nous voudrions aussi qu'avant de prendre une décision définitive, on étudie le problème sous tous ses aspects, de façon à donner satisfaction à la fois à la Chancellerie, qui veut garder un espace vert suffisant pour ses pensionnaires, et aux représentants d'une population de 100.000 habitants qui peut désirer avoir à sa disposition au moins autant d'espace que les quelque 400 pensionnaires de la maison de la Légion d'honneur.

C'est là demander quelque chose de raisonnable ; ce n'est pas demander l'impossible. C'est pourquoi je fais appel à votre compréhension pour que, dans la dernière étape des pourparlers et avant que soit arrêté définitivement l'emplacement de la partie du parc destinée à la population, les représentants de la municipalité de Saint-Denis soient associés à vos délibérations, à vos études, et que l'opération se fasse au service de

l'intérêt général et non pas seulement dans l'intérêt d'une des parties en présence. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

J'appelle maintenant les crédits du budget annexe de la Légion d'honneur.

Je mets aux voix les crédits des services votés, inscrits à l'article 41, au titre du budget annexe de la Légion d'honneur, au chiffre de 20.844.970 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 42 — mesures nouvelles — au titre du budget annexe de la Légion d'honneur, au chiffre de 1.236.000 francs.

(Les autorisations de programme, mises aux voix, sont adoptées.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 42 — mesures nouvelles — au titre du budget annexe de la Légion d'honneur, au chiffre de 150.125 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. J'appelle maintenant les crédits du budget annexe de l'Ordre de la Libération.

Je mets aux voix les crédits des services votés, inscrits à l'article 41, au titre du budget annexe de l'Ordre de la Libération, au chiffre de 1.152.549 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix la réduction de crédits inscrite au paragraphe II de l'article 42 — mesures nouvelles — au titre du budget annexe de l'Ordre de la Libération, au chiffre de 792 francs.

(La réduction de crédit, mise aux voix, est adoptée.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération.

Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la justice.

JUSTICE

ETAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils (mesures nouvelles).

« Titre III : + 116.030.245 francs ;

« Titre IV : + 10.560 francs. »

ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils (mesures nouvelles).

Titre V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 104.700.000 francs ;

« Crédits de paiement, 26.705.000 francs. »

Titre VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 3.500.000 francs ;

« Crédits de paiement, 100.000 francs. »

Le débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, 1 heure ;

Commissions, 29 minutes ;

Groupe d'union démocratique pour la V^e République, 1 heure ;

Groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, 30 minutes ;

Groupe communiste, 25 minutes ;

Groupe des républicains indépendants, 10 minutes ;

Groupe Progrès et démocratie moderne, 10 minutes ;

Isolés, 5 minutes.

La parole est à M. Sabatier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la justice. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, mes premiers mots — et vous voudrez me le pardonner — seront ceux qui constituent en général une conclusion.

Je dirai, en effet, que le budget du ministère de la justice pour 1968 a recueilli l'agrément de la commission des finances, le soutien de son rapporteur et, pour le qualifier, je préciserai qu'il est dynamique et tourné vers l'avenir.

Sans doute, peut-il susciter des critiques ou des regrets. Mais il faut peut-être se souvenir, avec le dictionnaire suédois que c'est un bonheur pour nous qu'il n'y ait rien de parfait sur la terre. Et puis, il faut surtout se dire qu'un budget est le programme d'une année et que, puisqu'on ne peut pas résoudre tous les problèmes en douze mois, ce qui compte, ce sont les objectifs qui ont été choisis et la façon dont se manifeste la volonté de les atteindre.

Dans mon rapport écrit, j'ai analysé les buts visés et les moyens employés. Je voudrais simplement aujourd'hui dégager le caractère dominant du fascicule budgétaire qui est soumis à nos appréciations. Dans cet esprit, je dirai d'abord que le budget du ministère de la justice est marqué du souci de la modernisation, ensuite que ce souci doit, autant que possible, s'accroître dans les années qui viennent.

Modernisation ? Le fait est évident quand on lit avec une satisfaction un peu étonnée, à la première page du projet consacrée aux mesures nouvelles, ces mots : « recherche scientifique et technique ». Qui eût pensé, il y a quelques décennies, que l'esprit de découverte et de technicité eût pu se donner libre cours dans le domaine de Thémis ? Mais qui pourrait contester la nécessité de procéder à des études sociologiques, statistiques, démographiques dans le secteur de la lutte contre la délinquance juvénile, par exemple ? Comment ne pas être inquiet, en effet, quand on constate qu'en 1958 il y eut 18.900 mineurs de dix-huit ans jugés et, en 1966, 43.714, soit une augmentation de 131 p. 100 ?

Comment ne pas comprendre l'impérieuse nécessité de rechercher la meilleure façon de contrecarrer les causes bien connues de cette aggravation : le relâchement des liens familiaux, la promiscuité des grands ensembles et ce que j'appellerai le bouillonnement de la vie actuelle ?

M. Eugène Claudius-Petit. Ce sont surtout les taudis et les bidonvilles qui en sont la cause !

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. Modernisation ? Ce n'est pas douteux, lorsque l'on constate les méthodes employées pour la formation du personnel, qu'il s'agisse des stages de recyclage pour les magistrats, ou des moyens mis en œuvre pour le perfectionnement des agents des services de l'éducation surveillée. Psychologues, médecins, pédagogues, juristes font profiter ce personnel de leur science et s'efforcent de former des éducateurs efficaces.

D'autre part, les crédits demandés pour l'extension de l'école d'administration pénitentiaire, récemment créée, sont tout particulièrement justifiés, car il convient assurément de faire en sorte que les surveillants soient non seulement des gardiens de prison mais aussi des agents capables d'avoir une influence morale, intellectuelle, voire technique sur les détenus.

Modernisation également en ce qui concerne les bâtiments. A ce sujet, je tiens à souligner, avec une satisfaction toute spéciale que, cette année, les crédits de paiement pour les dépenses en capital progressent de 25 p. 100.

De façon unanime seront approuvés les projets de constructions d'internats pour jeunes délinquants, de centres d'orientation et d'action éducative, de foyers, de nouveaux palais de justice, comme il en existe à Nanterre, à Evry, à Bobigny et à Créteil.

Qu'il me soit toutefois permis de formuler un souhait quant à l'architecture de ces derniers bâtiments. S'il n'est pas indispensable de conserver le style « temple grec » cher à nos anciens, il me paraît néanmoins nécessaire de continuer à donner à ces futurs palais de justice l'aspect quelque peu solennel qui correspond à la puissance des juges dont parle Montesquieu.

Enfin, l'informatique elle-même fait son apparition dans le domaine judiciaire mais, il est vrai, de façon encore timide et prudente, puisque c'est, en fait, sous la forme d'une commission d'étude. Peut-être verrons-nous un jour une ligne budgétaire destinée à l'acquisition d'un ordinateur qui renseignera sur des points de doctrine ou de jurisprudence. Mais, dans tous les cas, soyons persuadés que le machinisme le plus perfectionné ne donnera jamais la solution des procès, car dans un jugement, la part du droit est, et sera toujours, moins importante que celle de l'humain.

Monsieur le garde des sceaux, si assurément votre budget reflète très heureusement le sens de l'évolution des choses, je dois cependant attirer votre attention sur le problème délicat des magistrats, problème qui ne me semble pas encore résolu de manière conforme aux nécessités de la vie moderne.

Comment, en effet, de nos jours, peut-on espérer attirer des jeunes gens d'une certaine qualité vers la profession judiciaire quand la carrière ne permet pas d'offrir le rythme d'avancement qu'il est normal d'espérer ? Autrefois, le magistrat trouvait dans ses revenus personnels et le respect qui lui était témoigné des compensations à l'insuffisance de ses émoluments professionnels. Mais les temps ont changé et la situation, peu à peu, s'est totalement modifiée. Après la dernière guerre, le magistrat, le plus souvent sans fortune, souffrait d'une situation matérielle critique ; son traitement n'était pas convenable.

A la suite de la réforme de 1958, qui a modifié en profondeur organisation et indices, la carrière judiciaire est devenue, sur le plan pécuniaire, sinon enviable, du moins décente. En revanche, les conditions d'avancement n'ont fait que s'aggraver.

Le jeune qui débute actuellement ne peut pas espérer, sauf exception, un déroulement normal de carrière. En effet, par suite du rapatriement massif du personnel d'Afrique du Nord et d'outre-mer, et en raison des structures mêmes de l'appareil judiciaire, il se produit de véritables goulots d'étranglement. Seule, me semble-t-il une modification de la pyramide des emplois, avec création de postes hiérarchiques, pourrait donner du mouvement et donc de l'attrait à la profession. N'oublions pas que le juge accomplit l'une des missions sociales les plus graves et les plus difficiles, qu'il dispose de la liberté, des biens et de l'honneur des autres et que, par suite, pour la tranquillité de tous, il doit être recruté parmi l'élite intellectuelle et morale de la nation.

Je voudrais également formuler un vœu à l'égard d'un problème sur lequel je ne m'étendrai pas, mais que je dois évoquer sous peine de faillir à mon devoir. C'est celui de l'adaptation de nos mécanismes judiciaires à la vie moderne.

Pourquoi maintenir un langage étuste et ésotérique...

M. André Fanton. Très bien !

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. ... une procédure semée de chausse-trappes dans lesquelles le plaideur malicieux fait trébucher son adversaire ?

Pourquoi ne pas simplifier ? Les juridictions consulaires nous donnent à cet égard un exemple. Pourquoi ne pas réunir en une seule personne des fonctions d'auxiliaire de justice qui se chevauchent ?

Il ne s'agit pas de bouleverser sans réfléchir, ni de porter préjudice à quiconque. Il s'agirait, me semble-t-il, de réunir sous votre haute autorité, monsieur le garde des sceaux, techniciens et représentants des professions intéressées pour qu'en toute bonne foi soient étudiées des solutions. Ainsi mettrait-on fin à ce paradoxe selon lequel la France ne s'applique pas à elle-même les méthodes mises au point par elle dans des pays comme la Tunisie ou le Maroc qu'elle a fait évoluer.

En vérité, « moderne » et « judiciaire » sont deux mots qui paraissent aux yeux de certains s'opposer et cela parce que trop souvent on confond la routine et la tradition.

L'une est à proscrire, l'autre à conserver.

Il convient d'innover, de réformer mais, bien entendu, de garder les principes qui ont fait leurs preuves.

Nous devons avoir des palais de justice tout neufs, fonctionnels et commodes, mais, au-dessus de leur entrée, le symbole de la justice ne sera jamais une fusée ou un engin automatique. Il restera toujours et à juste titre « le glaive et la balance » (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Krieg, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Pierre-Charles Krieg, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, votre commission des lois a, cette année comme les années précédentes, procédé à un examen attentif et approfondi du projet de budget du ministère de la justice pour 1968.

Je n'ai pas l'intention de résumer la discussion qu'elle y a consacré durant toute une matinée car il me faudrait pour la faire plus que les quatorze minutes qui m'ont été imparties pour ce bref exposé oral.

Tout d'abord, monsieur le ministre, je voudrais vous dire la satisfaction que nous avons éprouvée en constatant — comme vient de le souligner M. Sabatier, rapporteur spécial de la commission des finances — la forme nouvelle que prenait cette année votre budget.

L'augmentation importante des crédits, tant en ce qui concerne les dépenses ordinaires que les investissements, qui interviendra au cours de l'année prochaine, a été considérée par les membres de la commission des lois comme l'excellent symptôme d'un début d'une politique judiciaire nouvelle, de nature à rendre à la justice la place qu'elle doit avoir dans la nation, c'est-à-dire une des toutes premières. Nous vous en exprimons notre vive satisfaction, monsieur le ministre, bien que votre budget n'atteigne pas encore 1 p. 100 du budget général. Espérons que ce pourcentage sera bientôt dépassé.

Je ne retiendrai que quelques-uns des nombreux problèmes que la commission a examinés, laissant à mes collègues qui interviendront le soin d'évoquer plus longuement les divers points qui ont fait l'objet de nos discussions.

Nous avons été tout particulièrement attentifs, monsieur le ministre, à la situation des magistrats à laquelle M. Sabatier vient de faire allusion. Sans doute cette situation s'est-elle considérablement améliorée — nous l'avons constaté comme l'a fait la commission des finances — mais pas autant que nous pouvions l'espérer. Un tel état de fait provient d'ailleurs moins du manque de moyens dont vous disposez que de la structure même du statut qui régit l'ensemble de la magistrature. C'est pourquoi, à l'unanimité, la commission des lois a conclu qu'il convenait de revoir ce statut pour lui donner une physiologie nouvelle.

Au cours des années écoulées, une impulsion extraordinaire a été donnée par la Chancellerie à l'œuvre législative, tant en matière de droit civil que de droit spécial ou commercial.

Monsieur le ministre, notre commission a tenu à rendre un hommage particulier à votre prédécesseur, M. Jean Foyer, qui grâce à la collaboration qu'il a établie entre la Chancellerie et les Assemblées, a accompli une réforme législative qui n'avait pas son égale depuis de nombreuses années. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

Il était bon de le souligner le jour où nous discutons de votre budget, monsieur le ministre.

Mesdames, messieurs, je me bornerai à examiner deux problèmes, l'un touchant à la procédure civile, l'autre d'ordre pénal.

Le premier a trait à la procédure de la mise en état des causes. Votre commission a examiné ce problème, comme elle l'avait fait l'an passé, mais d'une façon peut-être moins précise.

En effet, nous n'avons pas encore les statistiques qui nous permettraient de nous rendre compte si cette procédure, appliquée dans six cours d'appel de France depuis environ dix-huit mois, a rendu les services qu'on était en droit d'en attendre, à savoir une expédition plus rapide des affaires appelées devant les tribunaux civils ou devant les cours d'appel.

Nous ne pouvons donc encore juger de son efficacité, et pourtant, il semble, d'après ce que nous entendons dire, qu'on envisage de l'étendre à six nouvelles cours d'appel.

Cette intention n'a pas été sans susciter, dans l'esprit d'un grand nombre des membres de la commission des lois, une certaine inquiétude. En effet, les praticiens ne sont pas tous convaincus de la réelle efficacité de la mise en état des causes et, de fait, les cours d'appel où cette procédure est entrée en vigueur à titre d'expérience en ont fait des applications parfois très divergentes.

Or, dans notre pays, où pendant de nombreuses décennies les différentes juridictions ont appliqué la même procédure rigide, il n'y aurait rien de plus grave si l'application d'une réforme qui, dans son esprit, est certainement excellente — car nous ne pouvons que souhaiter une accélération du déroulement de la justice — aboutissait à reconstituer dans les différents ressorts la diversité des formes de procédure.

Or, je le répète, les cours d'appel où cette procédure a été mise en usage l'appliquent dans des conditions très différentes les unes des autres. Dans certaines elle est appliquée avec une extrême lourdeur, comportant des formalités multiples dont un grand nombre sont, disons-le, pour le moins inutiles.

Dans d'autres, elle est appliquée avec plus de souplesse; dans d'autres enfin, elle l'est avec une souplesse telle qu'elle enlève toute raison à la réforme.

Aussi, tant qu'il ne sera pas possible de faire une synthèse des résultats de la réforme telle qu'elle a été appliquée depuis dix-huit mois dans six cours d'appel, il nous semble prématuré qu'on l'étende.

Puisque la Chancellerie sera bientôt en possession des statistiques il conviendrait que les praticiens, magistrats ou hommes de droit de quelque nature que ce soit, procèdent à une étude commune afin de dégager les résultats de l'expérience, et qu'on sache si la réforme est valable ou s'il convient de la réformer elle-même.

Quant à moi je crois qu'elle aura besoin de quelques modifications. C'est seulement après cette étude que l'on pourra décider s'il y a lieu de procéder à son extension. S'il se révèle qu'elle est bonne, monsieur le ministre — et je vais plus loin que vous — pourquoi serait-elle étendue à six nouvelles cours seulement et non pas à l'ensemble du pays? En effet, dans ce cas il conviendrait d'en faire profiter tous les justiciables. Mais dans le cas contraire je ne vois pas pourquoi on obligerait certaines cours à l'appliquer.

J'en arrive maintenant, monsieur le ministre, au problème d'ordre pénal.

La commission des lois a très longuement étudié, comme elle le fait chaque année, les problèmes qui se posent à l'administration pénitentiaire sous toutes ses formes, qu'il s'agisse des bâtiments, du personnel, ou de ceux qui fréquentent ces bâtiments, c'est-à-dire les détenus.

Nous avons constaté que la politique d'investissements suivie par la Chancellerie depuis 1962 commence à porter ses fruits, et que s'érigent enfin d'autres bâtiments que ces taudis baptisés prisons, qui existaient depuis des siècles. Nous avons même appris, en cette occasion, que la prison de Bastia avait été construite en 1515. Ainsi pour la commission des lois, l'année de la bataille de Marignan sera désormais aussi celle de la construction de la prison de Bastia.

Nous sommes entrés enfin dans une politique nouvelle, qui se traduit par de multiples réalisations un peu partout en France, et dont l'essentielle est la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, qui sera partiellement mise en service d'ici deux ou trois mois. Mais ce n'est pas suffisant. Construire des maisons d'arrêt, des maisons centrales, assurer aux détenus quels qu'ils soient une vie plus décente et leur donner l'espoir d'un reclassement dans la société le jour où ils auront purgé leur peine, voilà des intentions excellentes; mais, monsieur le ministre, il faut voir de plus près quelle est cette population des maisons d'arrêt et des maisons de correction.

La commission des lois a constaté avec surprise que, sur les 33.000 individus qui, au 1^{er} juillet 1967, se trouvaient détenus dans les différentes maisons d'arrêt de France, quelque 12.000, soit plus du tiers, étaient en détention préventive.

Or, quelle que soit la gravité des faits qui leur sont reprochés et qui justifient la détention préventive, ces gens, tant qu'une juridiction quelconque ne les a pas condamnés, sont présumés innocents.

C'est là un fait très grave.

Je ne m'appesentirai pas sur ce sujet que l'un de mes collègues se propose de traiter avec beaucoup plus d'éléments que je

n'en possède moi-même. Mais il est tout de même anormal qu'au moment précis où nous délibérons, un détenu sur trois soit en détention préventive. Ce problème appelle nécessairement une solution d'ordre législatif. Il faut donc — j'ai d'ailleurs l'intention de déposer sous peu une proposition de loi dans ce sens — introduire dans la loi des critères qui permettraient aux juridictions saisies en appel ou à la Cour de cassation de contrôler effectivement et efficacement les conditions de détention préventive des personnes poursuivies devant les juridictions pénales.

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. Pierre-Charles Krieg, rapporteur pour avis. Il convient également de se pencher sur le sort des condamnés. Certes, il s'agit là de gens qui ont quelque chose à se reprocher et qui, de ce fait, se sont vu infliger une peine de prison, qu'ils sont en train de purger. Mais l'état présent de nos maisons d'arrêt et la promiscuité dans laquelle y vivent les condamnés ne leur permettent pas toujours de se réadapter au milieu social le jour où ils sont libérés. Cela est particulièrement vrai pour les personnes condamnées à de courtes peines de prison.

Il importe en conséquence — et ceci rejoint ce que je disais tout à l'heure quand je parlais de désencombrer les maisons d'arrêt — de se pencher sur ces problèmes et d'employer tous les moyens législatifs possibles pour que ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation puissent néanmoins tenter de se reclasser.

Vous disposez de certains moyens, monsieur le ministre, notamment les mesures de grâce et les mesures de libération conditionnelle.

Je comprends parfaitement votre grande sévérité dans l'octroi des mesures de grâce car, incontestablement, grâcier, c'est un peu jouer à pile ou face : le grâcié justifierait-il la mesure prise en sa faveur ? On ne le sait jamais à l'avance et, une fois la grâce accordée, on a beau regretter de l'avoir accordée, il est trop tard.

En revanche, pourquoi la Chancellerie n'use-t-elle pas plus largement des possibilités que lui offre la libération conditionnelle ?

En 1960, à une époque où l'on comptait approximativement 16.000 détenus condamnés définitifs dans les prisons de France, un peu plus de 1.800 libérations conditionnelles avaient été prononcées, soit plus de 10 p. 100. Aussi ai-je été surpris de constater qu'au 1^{er} janvier 1966, alors que le nombre des détenus s'était élevé à près de 20.000, seulement 961 libérations conditionnelles avaient été prononcées, soit une peu moins de 5 p. 100.

Cette situation me paraît d'autant plus anormale que la libération conditionnelle présente d'incontestables avantages. Elle peut, en effet, être rapportée et constituée donc à la fois une menace ou un profit pour le détenu, selon qu'il se conduit correctement ou non une fois sorti de la maison d'arrêt.

Il est donc souhaitable que la Chancellerie multiplie les libérations conditionnelles et ce, dans des conditions plus satisfaisantes qu'actuellement car, non seulement le nombre des libérations est très faible, mais encore le temps mis pour libérer un détenu sous cette forme est beaucoup trop long.

C'est ainsi qu'en 1966, sur les 961 détenus qui ont bénéficié de cette mesure, 573 ont été libérés conditionnellement alors qu'ils avaient purgé plus des trois quarts de leur peine. Si bien qu'un condamné à moins d'un an de prison n'a aucune chance de voir aboutir une demande de liberté conditionnelle, car la lenteur de la procédure est telle qu'il n'obtiendra pas satisfaction avant la fin de sa peine.

Or, s'il est parfaitement légitime de faire bénéficier de la libération conditionnelle un individu condamné à trois, quatre ou cinq ans de prison, il est plus légitime encore d'en faire bénéficier un condamné à quatre mois, six mois ou un an de prison.

Enfin il conviendrait de multiplier les sursis avec mise à l'épreuve.

Mais nous nous heurtons là à un autre problème, celui de l'effectif des magistrats nécessaires à la surveillance de ces sursitaires. Or nous n'avons que fort peu de magistrats disponibles pour assurer cette tâche délicate et très intéressante d'ailleurs.

Telles sont, mesdames, messieurs, les quelques observations que je voulais présenter.

C'est sous leur bénédiction que je vous demande, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de bien vouloir adopter le projet de budget qui vous est soumis. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Louis Joxe, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, mon premier hommage ira à vos rapporteurs, qui vous ont présenté des exposés clairs, précis, assortis de critiques constructives et de quelques éloges à l'égard du budget de la justice pour 1968.

Certes, ce budget est insuffisant par rapport aux immenses besoins de mon administration dans un monde en pleine évolution. Néanmoins, il faut convenir objectivement qu'il traduit un effort et qu'il apporte des raisons d'espérer et des encouragements à l'action.

Je dois dire d'ailleurs que la compréhension du ministre de l'économie et des finances, comme celle du Premier ministre, m'a été précieuse. M. Michel Debré a souligné récemment que la réforme judiciaire de 1958, dont il est l'auteur, produisait maintenant ses effets. L'esprit qui l'a animé doit continuer à nous inspirer.

Les crédits inscrits pour 1968 sont donc en très sensible augmentation par rapport à 1967. Pour la première fois le budget de la justice dépasse un milliard de francs. Pour la première fois depuis douze ans il franchit le seuil fatidique de 1 p. 100 des dépenses civiles ordinaires.

De plus, et j'insiste sur ce point, il permet les créations d'emplois qui, en toutes circonstances, quelles que soient les réformes et quels que soient les changements de situation, seront indispensables.

Il se présente d'une façon plus complète, plus nette que les budgets antérieurs. Et même ce qui apparaît comme dépenses de premier investissement, comme charges essentiellement passives, même cela représente des moyens d'action supplémentaires.

Je veux bien entrer un instant dans le jeu de votre rapporteur pour avis quand il déclare, par exemple, que la réforme des greffes et le rachat des charges sont pour beaucoup dans l'augmentation de ce budget. Cela est vrai, mais pour une part seulement. Sans doute faudrait-il verser des indemnités pour le rachat des charges mais la création d'emplois de greffier et de secrétaire-greffier, et surtout la mise en place de la réforme, représentent un apport actif pour l'organisation du travail de la magistrature. Et si je veux bien admettre que l'accroissement de notre budget n'est pas de 30 p. 100, il n'est pas pour autant réduit à zéro. Transigeons : dans l'ensemble, l'accroissement est d'environ 18 p. 100 par rapport au budget de 1967. C'est vraiment un progrès considérable, et c'est cela qu'il faut retenir. Nous avons atteint un taux réel d'augmentation qui est le plus élevé depuis quinze ans.

Certes, il serait puéril d'affirmer que tout ira dorénavant pour le mieux dans le meilleur des mondes : ce budget reste très insuffisant dans bien des secteurs, et j'y reviendrai tout à l'heure.

Au demeurant, je suis convaincu qu'en matière budgétaire comme en toute autre l'exercice de la responsabilité est dans l'art du possible et dans la détermination des priorités. Il faut faire preuve de rigueur mais aussi d'imagination. A travers ces chiffres et ces statistiques, je voudrais vous convaincre que la Chancellerie n'est pas dépourvue de cette nécessaire imagination.

J'ai lu dans certaines études qu'il conviendrait, à partir de la situation présente, de doubler le nombre des magistrats et d'augmenter celui des prisons en fonction du nombre de condamnés. Cette politique qui consisterait à entrer dans l'avenir à reculons, je la récuse.

Un vaste effort d'adaptation et de rénovation doit être entrepris. Il le sera, car nous devons faire face à certains problèmes qui dominent toute notre vie et pas seulement la vie de la Chancellerie.

Le premier de ces problèmes est celui de l'augmentation de la délinquance. C'est une des maladies les plus graves de notre société. Les causes en sont connues, et votre rapporteur a cité des chiffres qui sont réellement astronomiques.

Quant à l'enfance délinquante, les chiffres qui la concernent demeurent toujours terrifiants, quoique relativement stabilisés.

Enfin, le volume des affaires civiles augmente lui-même, moins spectaculairement sans doute, mais de façon importante.

Au surplus, les problèmes deviennent de jour en jour plus complexes. A ses traditions d'autrefois, à sa culture première, le juge est obligé d'ajouter sans cesse des notions nouvelles : l'expropriation, les constructions immobilières, les délits collectifs, etc. Un droit en constante évolution est le signe de la deuxième révolution industrielle que nous vivons présentement.

La Chancellerie a donc le devoir de faire face à cette situation pour remplir sa triple mission : elle est d'abord ministère du droit, chargé d'adapter les textes au monde qui se transforme ; elle est ensuite ministère de la justice, soucieux de garantir l'intérêt des justiciables et la dignité des magistrats ; elle est enfin un grand ministère social...

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. le garde des sceaux. ...chargé d'une tâche de prévention, de rééducation, autant, sinon plus, que d'une tâche de répression.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. le garde des sceaux. Le budget de 1968, quelque restreint mais dynamique qu'il soit, comme on a bien voulu le dire, me donne l'occasion de définir notre politique.

Ministère du droit, la Chancellerie l'est à un double titre : en tant que conseiller juridique des autres départements, en tant que maître d'œuvre de l'immense effort de rénovation qui est nécessaire pour moderniser tout à la fois notre droit civil, notre droit commercial et notre droit pénal.

Il m'est particulièrement agréable, comme vous l'avez fait, messieurs les rapporteurs, de rendre hommage aujourd'hui à l'ampleur de l'œuvre qui a été accomplie sous l'impulsion de mon prédécesseur, M. Jean Foyer. Vous en avez tracé, dans vos rapports écrits, un bilan impressionnant. Soyez assurés que cette œuvre sera poursuivie.

C'est qu'il s'agit ici de répondre essentiellement à deux exigences :

La première concerne l'évolution des structures de la nation et l'évolution de la famille et du droit des enfants. Nous continuerons ce qui a été commencé et nous accentuerons le mouvement déjà imprimé par votre Assemblée et le Sénat en ce qui concerne l'autorité parentale, la réforme de la filiation, l'aménagement du droit des successions, problèmes qui font actuellement l'objet d'enquêtes sociologiques.

S'agissant du développement économique, d'autres textes viendront parfaire ceux qui ont déjà été adoptés. Nous toucherons des secteurs qui ne sont pas, jusqu'à présent, entrés dans notre programme : dispositions législatives portant sur les sociétés, la copropriété, la location-vente, les sociétés coopératives, les transactions sur les immeubles et les fonds de commerce. Tous ces projets sont à l'étude. De même, la réforme du droit maritime, déjà amorcée, et dont de récents événements ont montré l'importance, donnera lieu à des textes complémentaires. Sans parler de la tâche considérable qui nous attend s'agissant du traité de Rome, du droit d'établissement, ou encore de ce projet concernant la société commerciale européenne qui vous sera rapidement soumis.

Je ne m'étendrai pas davantage sur cet aspect de l'œuvre juridique, car j'y reviendrai à propos du droit pénal et de la procédure pénale, dont l'évolution, comme on l'a dit, est indispensable. Je tiens seulement à souligner la rapidité avec laquelle des textes importants ont été adoptés récemment, grâce à la diligence des Assemblées et à l'efficacité de certaines de nos méthodes de travail.

La seconde exigence, c'est l'exercice de la justice. Dans ce domaine, la Chancellerie doit faire face à deux impératifs. Elle s'efforce d'abord de garantir à chaque citoyen un système judiciaire plus rapide, moins coûteux, plus accessible. Elle doit, en second lieu, garantir à la magistrature l'autorité, l'indépendance, la dignité et les conditions de travail nécessaires à ses fonctions. L'importance de certaines mesures déjà prises a été soulignée ici même. J'en envisage d'autres qui permettront d'améliorer le fonctionnement du service public.

J'ai dit, d'abord, une justice plus rapide et accessible à tous. Tel a été l'objet de la réforme de la Cour de cassation, que

vous avez adoptée. Elle donne au premier président de grands pouvoirs d'administration, de coordination, et accroît l'efficacité en confiant à des conseillers référendaires le soin de préparer le travail. La haute assemblée pourra ainsi faire face, dans de meilleures conditions, aux tâches toujours plus lourdes qui sont les siennes.

Ensuite, la réforme de la procédure civile, c'est-à-dire la mise en état des causes, qui a été évoquée par votre rapporteur.

Cette réforme a soulevé de la curiosité mais elle fait naître quelques inquiétudes. Je voudrais, sur ce point, vous dire exactement où nous en sommes.

Après dix-huit mois de travail, les résultats se révèlent positifs. Nous avons reçu les rapports de tous les ressorts pilotes qui avaient participé à l'expérience, avec, d'ailleurs, une certaine liberté d'allure. Il est apparu, d'une part, que l'expérience en question permettait de tirer des conclusions tout à fait positives ; d'autre part, qu'une interprétation trop rigide des dispositions du décret initial pourrait faire aboutir à un résultat contraire à celui qui est recherché.

Un nouveau texte modificatif vient donc d'être présenté au Conseil d'Etat, qui tirera les leçons de l'expérience avant qu'on puisse l'étendre à d'autres ressorts.

J'ai estimé pour ma part qu'il fallait être réaliste en l'occurrence et prendre des dispositions en vue d'éviter toutes difficultés ou plutôt tout paradoxe dans l'application de cette affaire.

Je considère que l'ordonnance de clôture doit intervenir à une date aussi proche que possible de celle qui a été fixée pour l'audience de plaidoirie, de façon que nous ne risquions pas de « geler » le litige.

Il m'est apparu également que le rapport écrit devait être maintenu dans son principe mais qu'il n'avait nullement besoin d'être exhaustif lorsque le litige ne soulève pas de difficultés sérieuses.

Enfin et surtout, j'ai estimé qu'il convenait d'apaiser complètement les craintes qui m'ont été exprimées au sujet de la communication des dossiers de plaidoirie. J'ai décidé qu'il y aurait lieu seulement à une communication facultative, réclamée par le magistrat, des pièces versées au débat, étant observé que le juge pourra, s'il l'estime utile, demander aux conseils des parties de préciser les éléments de fait et de droit sur lesquels ils se fondent pour étayer leur argumentation.

Par cette mesure, qui me paraît essentielle, j'ai entendu souligner l'intérêt que je porte au respect du caractère oral des débats et à la liberté d'improvisation qui doit être reconnue aux avocats.

Dans l'ensemble, j'en suis convaincu, nous avons rapproché de la vie et du concret le caractère souvent abstrait des textes. Si vous le désirez, je suis prêt à m'expliquer plus à fond devant votre commission des lois, car le débat budgétaire d'aujourd'hui ne me le permet guère.

Démocratisation de la justice, libre accès de tous à la justice : Il est clair que le système actuel de l'assistance judiciaire ne donne pas entière satisfaction et que, dans le débat qui est engagé depuis un certain temps entre les experts, il va falloir trancher. Je vois M. de Grailly qui m'approuve.

J'entends trancher au cours de cette année. Mieux vaut régler rapidement ce problème que d'en entendre parler plus longtemps. Un progrès, quel qu'il soit, sera accompli. Nous pourrions d'ailleurs en reparler entre nous.

Au demeurant, l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice suppose autant de mesures concrètes d'organisation et de pratique que de dispositions écrites.

Il s'agit d'abord dans cet esprit la réforme des structures judiciaires, mais aussi de leur environnement. Je pense aux conditions dans lesquelles les auxiliaires de justice peuvent accomplir leur tâche. Au cours de cette année budgétaire, nous allons travailler sur ces problèmes avec le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et nous trouverons des solutions concrètes. Le Parlement sera consulté à l'occasion de la discussion de textes législatifs et sera informé des délibérations de ce comité.

La seconde mission de la Chancellerie en tant que ministère de la justice est de faire en sorte que la magistrature ait autorité, indépendance et dignité. Car enfin, que serait la justice sans la vocation des juges ?

Le rapporteur de la commission des finances l'a souligné, il y a une crise morale de la magistrature. Toutefois, si la gravité de cette crise ne peut être méconnue, c'est par des actes que nous nous employons dès maintenant à la dénouer.

Crise morale, certes. Mais nous trouvons son origine à la fois dans une certaine dévalorisation de la fonction judiciaire, dans les difficultés d'avancement, dans les inégalités et les insuffisances de notre organisation.

Dévalorisation d'abord. Il s'agit non seulement de la médiocrité des traitements, mais de l'insuffisance des moyens administratifs d'exécution. Le meilleur des magistrats est astreint à des tâches secondaires, fatigantes physiquement et intellectuellement, qui l'empêchent de se consacrer entièrement à son travail : il convient de le ramener à sa mission, qui est de rendre la justice.

Difficultés dans l'avancement, ensuite ; c'est-à-dire difficultés dans la récompense. Votre rapporteur a exposé tout à l'heure la situation et souligné les raisons conjoncturelles du piétinement constaté actuellement, mais il existe aussi des causes structurelles, et c'est à celles-là que j'entends m'attaquer.

On parle souvent de la « pyramide » des différents emplois ou des diverses parties de la fonction publique. Quand il s'agit de la magistrature, cette pyramide est des plus curieuses : elle a la forme d'un trapeze surmonté d'une petite pyramide et, quoique votre rapporteur de la commission des finances ait voulu, tout à l'heure, écarter l'image de la fusée, il faut bien reconnaître qu'elle évoque une sorte de fusée à deux étages. Autrement dit, dans cette pyramide écrasée, la base — les emplois de début — représente plus de la moitié de l'effectif, alors que le premier niveau hiérarchique de l'avancement intéresse seulement 20 p. 100 de cet effectif.

Bien que moins accusée, il existe une autre disproportion très grave, qui réside dans le fait que le passage essentiel dans la carrière d'un magistrat se fait à cinquante ans, alors qu'il devrait se faire vers quarante ans.

Mesdames, messieurs, vous m'excuserez, je pense, de m'être lancé dans des images de géométrie approximative, mais il m'a semblé qu'ainsi je pouvais mieux me faire comprendre de vous.

C'est donc à une telle situation qu'il faut porter remède tout comme il faut remédier aux inégalités et aux insuffisances de l'organisation.

A cet égard, la situation est grave car certains magistrats sont surchargés. Nous sommes loin du temps où le plus grand nombre d'entre eux passaient pour peu occupés. L'accroissement des affaires, qui est spectaculaire, frappe le plus lourdement les grandes juridictions, dont le ressort se situe dans des régions industrielles et urbaines. En revanche, s'il existe des juridictions insuffisamment occupées, et si même certaines d'entre elles sont, pour ainsi dire, en voie d'extinction, pour celles-ci le manque de personnel interdit toute spécialisation.

Telles sont les causes morales de cette sorte de fatigue qui se manifeste dans les espoirs de la magistrature ; leur conséquence est sans nul doute la crise du recrutement.

Certes, nous y avons paré, jusqu'à un certain point, puisque le nombre de candidats à la magistrature est passé de 98 en 1964 à 298 cette année, mais le phénomène demeure inquiétant. La solution suppose une collaboration de plus en plus intime et active entre les magistrats, les auxiliaires de justice et les universités.

Mais me direz-vous, et avec raison : il ne suffit pas de procéder à une analyse ; une série d'actions convergentes doivent être menées pour remédier à cet état de choses. Je réponds aussitôt que ces actions sont déjà largement entamées et parmi elles s'inscrivent celles qui tendent à amorcer la politique de réouverture des carrières.

Je tiens à vous rendre attentif à ce que nous entreprenons dès maintenant, car l'année que nous allons vivre sera certainement la plus difficile du point de vue de la condition des magistrats ; les difficultés vont durer quatre ans et l'amélioration sera lente. Autrement dit, jusqu'en 1971, les problèmes auxquels nous aurons à faire face seront difficiles.

Pour les résoudre, nous faisons appel à deux remèdes : d'une part le recours au régime des congés spéciaux, qui a immédiatement donné des résultats et en donnera encore pendant quatre ans ; d'autre part les créations d'emplois, qui ont été rendues indispensables par l'installation des grandes juridictions dans les départements périphériques de Paris. Il est intéressant de noter que par le jeu combiné des congés spéciaux et des créations

d'emplois, nous allons pouvoir être « dépanné » si je puis dire, dès cette année, et sortir du goulet d'étranglement dont on parlait tout à l'heure.

Souvenons-nous : l'année dernière la situation était telle qu'il avait fallu retarder la publication du tableau d'avancement au 15 avril. Cette année, le tableau sera prêt à temps et il sera possible d'y inscrire 100 magistrats nouveaux.

Cela dit, il convient ensuite de restituer les magistrats à leur mission propre en les débarrassant d'un certain nombre de tâches subalternes. C'est à ce stade qu'intervient justement la réforme des greffes que j'ai évoquée au début de cet exposé, réforme qui, je dois le rappeler avec force, n'a pas eu seulement pour but de mettre fin au système anachronique, hybride et inadapté de la vénalité des greffes, mais qui doit préparer surtout l'avenir. A ce point de vue, elle est génératrice de moyens nouveaux, grâce à tous ces secrétaires qui vont pouvoir être mis à la disposition des chefs de cour, des juges des enfants et aussi des juges d'exécution des peines.

De même que les recteurs d'université ont été, par nos soins, autrefois entourés d'un secrétariat, d'une sorte de corps intermédiaire qui les aidait dans leur mission — car on peut être un grand recteur sans forcément connaître tous les détails de l'administration — de même la création d'un corps intermédiaire servira plus la magistrature que la multiplication des magistrats eux-mêmes dont la situation à la longue, se détériorerait, tout comme la mauvaise monnaie chasse la bonne.

Telles sont les réformes que nous sommes en train de mener et qui s'annoncent déjà à la lecture du budget de 1968. Mais tout cela ne serait rien si nous ne réalisions pas une réforme d'ensemble.

Deux constatations s'imposent, en effet. La première, c'est qu'il est impossible d'assurer au corps de la magistrature un déroulement de carrière harmonieux, suffisamment rapide et comparable à celui des autres grands corps de l'Etat si nous ne modifions pas l'organisation générale. Sur ce plan, ce que je viens de dire se rattache étroitement à ce que je vais dire maintenant : si vous créez des corps intermédiaires mis à la disposition des magistrats, vous pourrez supprimer des emplois de grade inférieur et faire monter, si j'ose ainsi m'exprimer, la pyramide, ou la fusée, dont j'ai parlé.

M. Michel de Grailly. Excellent !

M. le garde des sceaux. La seconde constatation, c'est que, pour faire face à l'augmentation continue de l'activité judiciaire, il serait vain de procéder à l'augmentation massive et indéfinie des effectifs de magistrats, car outre qu'une telle augmentation ne remédierait pas à la situation des juridictions sous-occupées, elle n'apporterait pas, dans les conditions actuelles du recrutement, les remèdes que nous pouvons trouver par d'autres moyens.

Seule, enfin, une réforme générale permettra d'adapter les juridictions à l'alourdissement du contentieux ; seule elle justifiera d'une façon fonctionnelle l'aménagement de la pyramide et contribuera à mettre fin au malaise dont souffre la magistrature.

Il est donc clair que, dès cette année, il sera nécessaire de reviser la carte administrative, de constituer des unités judiciaires d'une importance démographique telle que, l'encadrement devant y être assuré, un certain degré de spécialisation soit possible. Naturellement, il faudra tenir le plus grand compte des réalités géographiques et économiques actuelles, c'est-à-dire procéder à des regroupements dans certains cas tandis qu'au contraire dans d'autres — c'est ce que nous venons d'accomplir dans la région parisienne — il y aura lieu de se livrer à une certaine déconcentration.

Voilà, mesdames, messieurs, ce que j'avais à dire au sujet de l'administration judiciaire. Sans doute ai-je été un peu long, mais on a si rarement l'occasion d'entendre parler de la magistrature du haut de cette tribune ! Pour ma part je préfère traiter longuement des êtres vivants plutôt que des textes, car l'un ne va pas sans l'autre.

J'aborde enfin la troisième mission de mon département ministériel : sa mission sociale.

C'est également au prix de réformes profondes que cette mission pourra être assurée. Je l'ai dit, il ne s'agit pas seulement de réprimer, mais de prévenir et d'éduquer.

Je l'ai dit aussi, le drame de l'administration pénitentiaire, c'est que, depuis des années, pour ne pas dire des siècles, elle est tournée tout entière vers la répression et par conséquent qu'elle demeure inadaptée aux besoins actuels de celle-ci et a fortiori à ceux de la prévention et de la rééducation.

Son caractère essentiel c'est d'abord la vétusté. Sur 175 prisons, 135 sont de vieilles maisons bonnes à livrer à la pioche des démolisseurs et incapables, en toutes circonstances, de retenir et, s'il le faut, de transformer, la population qui leur est confiée. Les 175 établissements existants comptent 27.000 places; nous y logeons actuellement plus de 33.000 détenus. Cela explique le surpeuplement, les drames, les incidents graves et même tragiques que nous connaissons.

Insuffisantes en qualité, elles le sont aussi en quantité, car insuffisant est le nombre de prisons-écoles, insuffisant aussi est le nombre des gardiens.

Voilà, me direz-vous, un tableau bien sombre! Mais si je ne l'avais pas dressé, comment pourrais-je parler de ce qu'il convient de faire?

D'abord aménager et moderniser. Déjà 10 p. 100 des places ont été aménagées. L'effort va se poursuivre cette année, le budget nous en donne les moyens.

Ensuite construire: grâce à une augmentation des crédits de 25 p. 100, nous allons pouvoir accélérer le rythme de la construction de prisons modèles: celle de Fleury-Mérogis va ouvrir cette année et d'autres suivront.

Mais il faut voir plus loin, et notamment reconsidérer pratiquement tout notre plan d'aménagement de la région parisienne où tout est axé vers le Sud, alors que l'activité judiciaire va se développer vers l'Ouest et vers le Nord.

Il faut aussi et surtout bousculer les délais prévus.

M. André Fanton. Très bien!

M. le garde des sceaux. A cet effet, je viens de prendre la décision de créer des établissements que, faute de mieux, je qualifierai de « légers », et qui nous permettront néanmoins, grâce à leur construction beaucoup plus rapide, de faire face jusqu'à un certain point aux nécessités actuelles de logement, si je puis dire.

C'est ainsi que nous pourrions, à la fin de 1968, en utilisant des terrains qui nous appartiennent et en réaménageant des locaux désaffectés, mettre en service un de ces établissements dans la région de Bordeaux. Je compte arriver à faire de même ailleurs et d'ores et déjà en reconsidérant l'utilisation de certains crédits budgétaires, j'ai pu dégager quelques crédits qui permettront d'aller plus avant dans cette voie.

En ce qui concerne le personnel, le budget qui vous est soumis apporte certains apaisements. Nous disposerons de 400 agents supplémentaires, sous forme de créations ou de transformations d'emplois. Ces agents supplémentaires, au niveau où ils seront recrutés, pourront être utilisés dans toutes les formes de pénitenciers, même celles qui évoluent vers une plus grande humanité. Ils étaient d'autre part indispensables, étant donné l'angoisse qui régnait dans ce personnel, lequel, se croyant oublié, était découragé, pour l'application du nouveau statut. Enfin, ils nous permettront également de mettre en place des éducateurs.

Sur ce plan donc, de réels progrès sont accomplis. J'ajoute que nous n'avons pas attendu d'avoir les crédits pour recruter et, avec bien entendu l'accord de M. le ministre de l'économie et des finances, 200 d'entre eux seront à l'ouvrage dès le début de 1968.

Autre front de combat, la détention préventive. Je n'y insisterai pas exagérément, après les excellents propos qui ont été tenus à ce sujet.

Il ne suffit pas de considérer les prisons et leurs murs. Il faut, en effet, messieurs les rapporteurs, voir comment les inculpés pourraient être traités de façon différente, comment, par exemple, nous pourrions substituer à l'incarcération préventive des mesures d'assignation à résidence décidées bien entendu par le juge d'instruction, comment nous pourrions diminuer la durée de la prévention en réformant l'instruction et en réalisant, par des réformes de structures, un meilleur emploi du collège des juges d'instruction dans les grandes cours ou les grands tribunaux.

De nombreux autres travaux sont en cours mais je ne voudrais pas lasser l'attention de l'Assemblée en revenant sans cesse sur ce qui a déjà été dit et souvent mieux que je ne saurais le faire.

Il est certain que tout le système des peines d'emprisonnement et des libérations conditionnelles est à revoir. De même doit être opérée la distinction qui s'impose dorénavant, en fonction de l'évolution des mœurs, entre ce qui est de l'ordre criminel et ce qui est de l'ordre correctionnel.

Deux mots encore sur l'éducation surveillée, deux mots seulement, hélas! Les crédits figurant au budget de mon ministère à ce titre sont ceux prévus au Plan. Mais là encore, si je veux tenir, il me faut, en plus des locaux, trouver des pédagogues et faire preuve d'imagination. Les contacts que j'ai pris avec M. le ministre des armées me permettent d'espérer que, pour la difficile période de transition actuelle, nous rencontrerons un accueil compréhensif pour utiliser, le cas échéant, les éducateurs, les psychologues et les médecins du contingent.

Tels sont les problèmes essentiels et les grandes activités qui sont et seront les nôtres. Il ne s'agit plus seulement de subir l'évolution et de s'y adapter tant bien que mal, il faut tout à la fois la prévoir et la déterminer. Il me paraît indispensable pour cela qu'à l'avenir l'ensemble des équipements de la justice fassent non seulement l'objet d'un programme mais s'intègrent dans le plan de la nation et pour qu'il en soit ainsi je suis prêt à combattre.

Mais la Chancellerie se voit également confier d'autres tâches. Parlant à la télévision, le 30 juin dernier, M. le Premier ministre indiquait les raisons pour lesquelles il avait refusé, lors de la précédente session, un débat sur l'amnistie dans les conditions où elle était réclamée. Il ajoutait qu'il était prêt à accepter la discussion, sur ce même sujet, au cours de la présente session, à partir d'un texte étudié par le Gouvernement. Cet engagement sera tenu. Ce texte est prêt. Il sera incessamment soumis au Gouvernement, puis à vos délibérations.

Mesdames, messieurs, j'en ai terminé; je me réserve toutefois d'intervenir, si besoin est, au cours de la discussion des crédits nécessaires à l'activité de mon département. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. Quinze orateurs sont inscrits dans la discussion de ce budget.

La parole est à M. de Grailly, premier orateur inscrit. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Michel de Grailly. Mesdames, messieurs, la place de la justice dans l'Etat ne saurait être mesurée au volume des crédits qui lui sont alloués dans l'ensemble du budget de la nation. Cette observation ne constitue pas, en soi, une critique. On peut en effet concevoir qu'un service essentiel de l'Etat ne soit pas nécessairement un service onéreux et qu'une administration fondamentale ne soit pas nécessairement une administration « dépensière ».

Ce pourrait être le cas de l'administration de la justice, s'il ne s'agissait que d'assurer le fonctionnement d'institutions judiciaires adaptées à leur mission.

M. le rapporteur spécial de la commission des finances a indiqué tout à l'heure qu'à cet égard, considéré comme un budget de fonctionnement, le budget présenté à l'Assemblée nationale était bon, qu'il révélait un certain nombre d'améliorations par rapport aux précédents et qu'il devait, en conséquence, être approuvé. C'est vrai, le rapporteur pour avis de la commission des lois l'a dit lui-même et nous avons pu en convenir au cours des débats de cette commission.

Mais je pense que la discussion qui s'ouvre sur ce budget doit être élargie. Le budget de la justice, monsieur le garde des sceaux, devra désormais s'inspirer de cette considération qu'il existe une double crise de la justice, crise de la justice dans l'Etat, crise de la justice dans la nation. C'est dire qu'il s'agit dans le premier cas d'une affaire fondamentale de l'Etat et, dans le second, d'un véritable problème social.

Je sais bien que cette situation est déjà ancienne et que ce n'est ni cette année ni même au cours des années immédiatement précédentes qu'elle s'est révélée. Mais elle est devenue infiniment plus sensible aujourd'hui dans la mesure où elle apparaît dans un Etat renoué: c'est, en somme, l'œuvre essentielle de la V^e République, à savoir la rénovation des institutions de l'Etat, qui fait ressortir l'insuffisance de celle de la justice, qui reste à accomplir.

Je vous ai écouté avec attention, monsieur le garde des sceaux et — ce dont je ne doutais d'ailleurs pas — j'ai constaté que vous étiez parfaitement conscient de cette situation. Je l'exposerai donc aussi brièvement que possible, dans un effort de synthèse.

La crise de la justice dans l'Etat, vous l'avez dit, provient essentiellement de la condition de ceux sur lesquels repose l'administration de la justice, le corps des magistrats: il y a une crise dès lors que ceux qui servent la justice ne disposent pas des

moyens adaptés à leur fonction et n'ont pas la place qui devrait être la leur dans la société nationale.

Cette situation provoque une crise de recrutement, non seulement quantitativement, mais aussi qualitativement. J'insiste sur ce point, monsieur le garde des sceaux. Vous avez observé — cela ressort d'ailleurs des rapports des deux commissions — que, depuis quelques années, est intervenue une légère augmentation du nombre des candidats au centre national d'études judiciaires. Mais il serait intéressant de savoir quelle est l'amélioration de la qualité des candidats ; à cet égard, je doute qu'il y ait véritable progression.

Cette crise repose certes sur des éléments d'ordre matériel dont vous avez fait état. Les magistrats n'ont pas à leur disposition les moyens de travail indispensables et la condition qui leur est faite est défavorable. Les indemnités de fonction, notamment, sont généralement trop faibles et, fait plus grave, elles sont relativement insuffisantes par rapport aux avantages qui sont attribués à la fonction publique.

Cette situation anormale a été maintes fois dénoncée à cette tribune, mais peut-être d'une manière trop peu précise, puisque les mêmes propos peuvent être repris tous les ans à l'occasion de l'examen de ce budget.

Monsieur le garde des sceaux, j'ai assisté il y a quelques mois, en votre compagnie, à la séance de clôture du congrès de l'union fédérale des magistrats ; dans le rapport présenté à l'occasion de ce congrès, j'avais relevé certaines questions posées sur la situation des magistrats de l'ordre judiciaire comparée à celle des magistrats de l'ordre administratif. Je ne sache pas que ces questions aient reçu de réponse. C'est la raison pour laquelle je tiens à les rappeler.

Pourquoi le magistrat administratif atteint-il, en seize ans de carrière, l'indice 950, alors que le magistrat de l'ordre judiciaire ne l'obtient qu'au bout de vingt-trois ans ?

Pourquoi, après un an de carrière, le magistrat administratif atteint-il l'indice 545 alors qu'après dix-huit mois le magistrat de l'ordre judiciaire n'est qu'à l'indice 525 ?

Pourquoi, au bout de quatre ans, le magistrat administratif a-t-il 35 points d'avance sur le magistrat de l'ordre judiciaire ?

Ces questions sont posées et il n'y est pas répondu, si ce n'est par la constatation d'une situation que vous avez exposée tout à l'heure à cette tribune, monsieur le garde des sceaux : les perspectives d'avancement et de carrière du magistrat de l'ordre judiciaire sont limitées par la structure du corps judiciaire. Vous l'aviez souligné très justement. Il est vrai que plus de 50 p. 100, près de 55 p. 100 des magistrats en service se trouvent à l'échelon le plus bas de la hiérarchie. Le rapport de M. Krieg précise, à la page 11, cet échelon le plus bas, c'est-à-dire au sein du premier groupe du deuxième grade, on trouve 2.151 magistrats alors que l'ensemble des autres groupes ou grades n'en réunit que 1.866.

Cette situation est évidemment unique ; elle n'existe dans aucun autre corps de l'Etat et je parle, monsieur le garde des sceaux, sous votre contrôle puisque vous étiez précédemment ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. En tant que tel, vous savez parfaitement que le remède à cette situation réside dans une séparation entre le grade et l'emploi.

Le rapport de l'union fédérale des magistrats formulait à cet égard diverses suggestions et préconisait notamment l'aménagement du deuxième grade. Il est possible que d'autres solutions puissent être trouvées, mais elles ne pourront l'être qu'à partir de ce principe de la séparation du grade et de l'emploi. Il serait bon qu'à ce sujet, monsieur le garde des sceaux, vous précisiez vos intentions.

Il faut valoriser matériellement la situation des magistrats, non seulement pour améliorer leur sort mais pour susciter de plus nombreuses vocations et attirer vers ce corps essentiel de l'Etat de meilleurs éléments. Autrement dit, il faut réaliser en faveur de la magistrature ce qui l'a déjà été en faveur de l'ensemble de la fonction publique. De même que l'institution de l'école nationale d'administration a apporté un prestige nouveau à la fonction publique et, par là même, l'a considérablement revalorisée, de même des mesures véritablement spectaculaires — et non pas de vagues émissions de télévision comme celles qui ont été diffusées l'année dernière — doivent redonner du prestige à ce grand corps et replacer la justice et ses serviteurs au rang qu'ils méritent dans l'Etat.

Monsieur le garde des sceaux, il n'y a pas seulement, je l'ai dit, une crise de la justice dans l'Etat ; il y a aussi une crise

de la justice dans la nation. Outre la désaffection que manifestent pour la fonction judiciaire ceux qui sont tentés d'embrasser une carrière administrative, l'on constate une désaffection, très largement répandue dans l'opinion, à l'égard de la « chose judiciaire » en général, des institutions judiciaires, en un mot, du service public de la justice.

C'est dire que ce service public n'est pas adapté aux besoins des citoyens. Voilà le problème social dont je parlais au début de mon intervention.

Il y a un problème social dès lors qu'un service public essentiel n'est pas assuré dans des conditions normales.

Cela n'apparaît pas d'une manière toujours très sensible. Si chacun, en effet, est usager des chemins de fer, des postes et télécommunications, il ignore qu'il est usager en puissance de la justice. Et pourtant la justice, dans un Etat digne de ce nom, est là pour garantir la liberté des citoyens, pour leur permettre de faire valoir convenablement leurs droits.

La justice, j'y insiste, est un service essentiel de l'Etat qui doit être à la disposition réelle de la nation et des citoyens. C'est là un principe théorique, mais force est de constater que la théorie ne correspond pas, à l'heure actuelle, à la réalité.

Une crise de la justice sévit dans la nation, en raison des difficultés d'accès au prétoire, en raison de la manière dont sont conduits les procès, en raison enfin de l'organisation archaïque et inadaptée des professions judiciaires.

Vous avez indiqué tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, et je l'ai retenu, que vous envisagiez de prendre des décisions assurant une nécessaire réforme de l'assistance judiciaire.

Il est anormal — cela a été dit et redit, et encore lors des débats de la commission, par M. Chazelle, ici présent — que, s'agissant des juridictions civiles, la justice ne soit accessible qu'à ceux qui, véritablement indigents, bénéficient de l'assistance judiciaire dans les conditions où elle actuellement accordée, et à ceux qui ont les moyens de supporter les frais d'un procès et aussi d'en subir les aléas.

Par conséquent, c'est donc bien à la base que la question de l'accès au prétoire doit être vue et réglée.

La question de la procédure se pose également. A cet égard, des tentatives ont été faites, des textes ont été élaborés.

Vous parliez tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, après M. le rapporteur pour avis de la commission des lois, du décret d'octobre 1965 sur la mise en état des causes. Permettez-moi de vous dire que vous ne pourrez rien régler — je pèse mes mots — ni en ce qui concerne l'accès à la justice ni en ce qui concerne le déroulement de la procédure tant que vous n'aurez pas, en même temps et parallèlement, résolu le problème des professions judiciaires, c'est-à-dire de ceux qui servent d'intermédiaires entre le justiciable et le service public de la justice, je veux dire le corps actuel des avocats et des avoués.

M. Marcel Massot. Très bien !

M. Michel de Grailly. Tout se tient. Les mesures qui ont été prises sont restées jusqu'à présent inefficaces, celles qui pourraient l'être, dans la mesure où elles seraient fragmentaires et isolées, le seraient également. Le problème n'a pas été résolu parce qu'il n'a pas été étudié dans son ensemble ; il ne serait pas mieux résolu dans l'avenir s'il n'était pas d'abord examiné en son entier, si des dispositions d'ensemble n'étaient appliquées.

Dans cette intervention d'ordre général, je n'insisterai pas plus qu'il ne faudrait sur ce problème particulier des professions judiciaires. J'y reviendrai car j'ai l'intention, monsieur le garde des sceaux, de vous poser une question orale avec débat et je souhaite que tous les spécialistes qui se trouvent dans cette Assemblée participent à la discussion qui s'instaurera sur ce problème de l'avenir des professions judiciaires.

Vous le savez, l'organisation basée sur la dualité des professions d'avocat et d'avoué, sur la séparation de la postulation et de la plaidoirie, sur le monopole respectif des deux professions en ce qui concerne pour l'une la postulation, pour l'autre la plaidoirie, est un système archaïque, qui non seulement ne correspond pas aux besoins actuels du justiciable, mais ne se justifie même plus par son fondement historique. Aujourd'hui, en tout cas, cette situation est totalement inadaptée aux nécessités d'une bonne justice, en ce sens qu'elle

est la source de frais excessifs, qu'elle est une cause de lenteur dans la conduite de l'instance et qu'enfin elle est un facteur déterminant de la désaffection et l'opinion pour la justice.

Il faudra donc résoudre ce problème, qui n'a pas été résolu jusqu'à présent pour deux raisons : d'une part, la réticence des professionnels auxquels, je le dis ici, on a eu bien tort de demander de tenter de régler les choses par eux-mêmes, et, d'autre part, l'hésitation des pouvoirs publics. Or nous sommes à un stade de la crise où les pouvoirs publics ne peuvent plus et ne doivent plus hésiter. Il faut agir en considérant que ce ne sont pas des intérêts professionnels, aussi légitimes soient-ils, qui sont en cause, mais que c'est l'intérêt général.

Je sais bien que la solution qui s'impose entraînerait la nécessité d'engager certaines dépenses, car il y aurait lieu de prévoir diverses indemnités. Je dis immédiatement que ces dépenses seraient infiniment moins lourdes qu'on le prétend souvent.

Mais il est exact, je le reconnais, qu'il y aura un effort financier à faire. Il devra l'être, d'abord pour les raisons fondamentales que je viens d'indiquer, et aussi pour mettre fin, par la moindre occasion, à un certain nombre d'abus caractérisés qu'entraîne le système actuel. Je vous propose, monsieur le garde des sceaux, un exemple parmi d'autres, de ces abus, dont vous n'avez peut-être pas encore entendu parler, et qui est celui des référés à Paris. Il s'agit là d'un véritable scandale — le mot n'est pas trop fort — qui, jusqu'à présent, a rencontré la plus complète, la plus superbe indifférence de tous vos prédécesseurs, sous quelque régime que ce soit, et des services de la Chancellerie. Et c'est cependant, je le dis, un scandale ; alors que la charge de la double assistance n'est même pas en la matière imposée par les textes, elle continue à l'être dans la pratique devant le tribunal de la Seine, au détriment des justiciables.

Monsieur le garde des sceaux, c'est un problème d'ensemble que vous avez à résoudre. C'est par un ensemble de mesures que vous y parviendrez, et pas seulement en attaquant un point après l'autre ; il vous faut concevoir un plan — je dis bien un plan — applicable, comme tous les plans, sur un certain nombre d'années, un plan tenant compte du lien étroit entre les différentes questions que j'ai évoquées ; j'irai jusqu'à dire que celles du recrutement des magistrats et celles des professions judiciaires sont elles-mêmes liées, car il devrait exister au moins un tronc de formation commune pour les avocats et les magistrats.

C'est ce plan, monsieur le garde des sceaux, qui permettra seul à la justice et à ses auxiliaires de satisfaire un certain nombre de besoins sociaux, qui aujourd'hui le sont, mais le sont mal ou croient l'être et ne le sont pas par d'autres voies.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les observations que je voulais présenter sur le plan de la justice civile.

Encore une fois, un plan comme celui que je vous demande de nous présenter à l'occasion de votre prochain budget comportera, il ne faut pas se le dissimuler, des dépenses telles que votre budget devra se présenter autrement que comme un simple budget de fonctionnement d'une administration en place, avec ses structures bien définies. C'est cependant ce qu'un certain nombre de mes collègues et moi-même attendons de vous.

Il n'est pas possible d'intervenir d'une manière générale sur le budget de la justice sans aborder le problème de la justice pénale.

Les deux rapporteurs ont présenté un certain nombre d'observations très pertinentes sur ce problème qui, traité à l'occasion d'une discussion budgétaire, est abordé nécessairement par le biais de l'examen de la situation pénitentiaire, ce que je ferai également moi-même.

Après avoir lu le rapport de M. Sabatier ou celui de M. Krieg, on peut, à son tour, faire un certain nombre d'observations.

C'est, d'abord, l'accroissement de la population pénale dans des conditions plus sensibles que l'accroissement de la démographie. C'est, ensuite, l'augmentation au sein de la population pénale du nombre des récidivistes. C'est, enfin, la proportion toujours importante, trop importante, des prévenus dans l'ensemble des détenus.

De la première observation, l'augmentation plus grande de la population pénale que de la population générale, résulte la nécessité d'augmenter la capacité d'accueil pénitentiaire. Vous

êtes sensible, monsieur le garde des sceaux, vous nous l'avez dit tout à l'heure. L'effort qui a été entrepris, en particulier pour la construction de la prison de Fleury-Mérogis, doit être poursuivi et accéléré afin que nous puissions non seulement améliorer la situation actuelle dont vous avez reconnu qu'elle était insuffisante, mais encore faire face à une situation qui, sans mesures nouvelles et importantes, ne pourrait que se détériorer.

En second lieu, l'augmentation du nombre des récidivistes par rapport à la population pénale amène à poser la question des méthodes pénitentiaires : si le nombre des récidivistes augmente, on peut penser que les méthodes pénitentiaires employées ne sont pas nécessairement les meilleures.

Pour m'en tenir aux seules conclusions matérielles que l'on peut en tirer, je dirai qu'il faut aller le plus loin possible dans la voie des constructions pénitentiaires. Si l'on doit appliquer dans les établissements pénitentiaires des méthodes nouvelles, il ne faut pas se contenter de remplacer les établissements croulants par d'autres établissements présentant les mêmes caractéristiques. Il faut donc, je le répète, continuer l'effort, malgré les critiques qui ont été faites, dans le sens de l'expérience qui va s'ouvrir à Fleury-Mérogis.

La troisième observation a trait à la détention préventive. Vous me permettrez, mesdames, messieurs, monsieur le garde des sceaux, de m'arrêter un instant sur cette question.

On a pu croire que la question de la détention préventive était réglée, sur le plan législatif, par le code de procédure pénale de 1957. Le nouveau code pose, en effet, le principe que la détention préventive est une mesure exceptionnelle, et édicte un certain nombre de règles strictes — ou qu'on pouvait croire telles — pour permettre et pour imposer — c'était, du moins, l'esprit du législateur — l'application de ce principe.

Bien plus, lorsqu'il est apparu que ces règles n'étaient pas suffisamment précises, d'autres textes, notamment une ordonnance législative de 1960, sont venus les compléter et les préciser.

Sans vouloir entrer ici dans le détail, je dirai que ces textes fixent la durée normale de la détention préventive et édictent l'obligation pour le juge d'instruction de motiver d'une manière précise, au moyen des éléments particuliers de la procédure, toute prolongation de cette détention au-delà de cette durée.

Force est de constater que ces textes ne sont pas réellement appliqués et qu'il n'y a guère de différence, quant au régime de la détention préventive, dans la pratique suivie par les juges d'instruction, entre la période antérieure à la mise en vigueur du code de procédure pénale et la période actuelle. Il y a à cela plusieurs raisons. En particulier, monsieur le garde des sceaux, la pratique qui consiste à faire noter les juges d'instruction par le parquet n'est pas normale. Il conviendrait de remédier à cette anomalie.

Mais la raison fondamentale pour laquelle le code de procédure pénale n'est pas appliqué comme il devrait l'être, doit être recherchée dans l'étude de la jurisprudence de la Cour de cassation. Cette jurisprudence se fonde uniquement sur deux principes : en premier lieu, la cour suprême, juge du droit, n'est pas juge de l'opportunité des décisions ; des lors, lorsqu'un juge d'instruction motive insuffisamment sa décision et se contente de se référer aux nécessités de la détention pour les besoins de l'instruction, la Cour de cassation refuse d'exercer le contrôle de la légalité de cette décision qu'elle estime ne pas être en cause.

En second lieu, la cour suprême se défend de confondre l'instruction du procès et le procès pénal lui-même ; des lors, même dans le cas où un détenu est retenu en détention préventive alors que les charges sont insuffisantes, la Cour de cassation estime que c'est là le procès pénal au fond et que, par conséquent, elle n'a pas à intervenir.

Dès lors que cette jurisprudence est possible en l'état des textes, monsieur le garde des sceaux, il faut conclure que c'est la législation qui est insuffisante, qu'elle est ambiguë, puisqu'elle ne permet pas d'imposer le maintien de la détention préventive dans les limites où elle devrait rester. Par conséquent, il faut modifier cette législation.

Pour déterminer les orientations de cette continuelle modification, il faut analyser les fondements de la détention préventive, qui sont doubles.

La détention préventive repose, d'une part, sur les besoins de l'instruction, dans la mesure où elle assure la constitution et la préservation des preuves. D'autre part, la détention préventive est, ou peut être, une mesure de sûreté.

C'est en tenant compte de ce double fondement de la détention qu'on peut trouver une solution.

M. Krieg vous a dit tout à l'heure qu'il avait élaboré ou qu'il était en train d'élaborer une proposition de loi sur ce sujet. Figurez-vous, monsieur le garde des sceaux, que je fais de même, ce qui m'amène à vous poser une question.

Je vous ai dit tout à l'heure que vous vous trouviez en face d'une tâche immense, la rénovation de l'appareil judiciaire et l'adaptation du service public de la justice aux besoins de notre société moderne. Cette tâche est celle de l'exécutif, la vôtre propre.

Le droit pénal et la procédure pénale sont, eux, aux termes de l'article 34 de la Constitution, la tâche du législatif. Nous pouvons donc, bien que nous ne possédions pas les instruments de travail que vous détenez, monsieur le garde des sceaux, vous soulager dans cette partie de votre mission.

Je vous demanderai donc, monsieur le garde des sceaux, d'appuyer avec toute l'autorité du Gouvernement, la proposition de loi que j'entends déposer, du moins de faire en sorte qu'elle vienne en discussion devant le Parlement, quitte à être amendée, car je ne doute pas que vous usiez en l'occurrence de votre droit d'amendement.

M. Krieg et vous-même, monsieur le garde des sceaux, n'avez pas manqué de rendre un hommage justifié à M. Foyer pour l'œuvre législative considérable qui a été accomplie sous son impulsion.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, votre ministère a une double fonction. Il est d'une part le ministère du droit, d'autre part le ministère de la justice.

Aujourd'hui, après que la première fonction — celle du droit — a été si bien remplie, il importe de prendre à bras-le-corps, si j'ose dire, le problème de la justice, afin qu'elle soit remise à sa place dans l'Etat et dans la nation, et qu'à nouveau les institutions de notre droit pénal et de notre procédure pénale puissent être tenues pour exemplaires.

Pour ce faire, il faut certes, comme vous l'avez vous-même indiqué, accomplir un effort de conception et d'imagination. Mais il faut aussi faire preuve de volonté pour obtenir les crédits nécessaires.

Après vous avoir écouté, monsieur le garde des sceaux, et après avoir reconnu dans vos propos les paroles de l'homme d'Etat que vous êtes, sachant d'autre part qu'à la tête du ministère de l'économie et des finances se trouve un homme qui a, lui aussi, la conception la plus haute des intérêts de l'Etat et le sens des réformes nécessaires, je ne doute pas que ce programme, ambitieux certes, mais impérieux puisse aboutir. En le proposant, je me trouve exactement dans la droite ligne de la doctrine du général de Gaulle lorsqu'il déclarait, le 4 septembre 1958, sur la place de la République : « Que l'autorité judiciaire soit assurée de son indépendance et demeure la gardienne de la liberté de chacun : la compétence, la dignité, l'impartialité de l'Etat en seront mieux assurées ». (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Dejean. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

M. René Dejean. Mesdames, messieurs, mon intervention sera brève puisqu'elle répondra uniquement au dernier point du discours de M. le garde des sceaux, avec le souci de ne traiter que des condamnés politiques, des propositions d'amnistie actuellement en instance devant l'Assemblée nationale et du rapport n° 369 déposé au nom de la commission des lois constitutionnelles.

Dans son rapport, M. Sabatier, rapporteur spécial de la commission des finances, relève, pour les condamnés politiques, que sur 3.602 personnes poursuivies, 3.382 ont bénéficié à ce jour d'une mesure d'amnistie. Fin juin 1967, M. le président Capitant estimait à 301 — 82 condamnés en droit, 164 condamnés par défaut ou par contumace et 55 prévenus — le nombre des personnes auxquelles il n'a pas été fait application des lois du 23 décembre 1964 et 17 juin 1966.

Si l'on tient compte que parmi les détenus non amnistiés figurent, d'une part, 18 condamnés pour meurtre et, d'autre part, ceux qui furent les grands chefs de l'O. A. S., la comparaison des chiffres que je viens de citer a pu persuader certains de nos collègues que la législation en vigueur réglait le problème de façon suffisante et définitive.

C'est la thèse qu'avait retenue la commission des lois à l'appel de son président lorsqu'elle a voté, par quatre voix de majorité, la question préalable à toute nouvelle proposition d'amnistie et notamment au texte qu'avaient déposé les groupes Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.

Cependant, le mouvement en faveur de l'amnistie, loin de trouver sa satisfaction dans la législation existante, a connu, depuis le vote de la loi du 17 juin 1966, une vigueur renouvelée et une ardeur plus pressante.

Je me demande si certains de ceux qui étaient enclins à lui opposer une question préalable, demeurent en eux-mêmes pleinement convaincus que ce problème est réglé et qu'aucune interrogation ne doit plus troubler nos consciences.

La déclaration que vous venez de faire au nom du Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, me convainc encore davantage qu'il leur sera difficile d'opposer, sur ce point, une résistance obstinée.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. René Dejean. Depuis 1964, sont intervenues quelques centaines de mesures individuelles : libérations de détenus, réductions de peines, restitutions de droits, mais ces mesures, dont la plupart ont résulté d'une décision du chef de l'Etat prise après une étude approfondie de chaque dossier, apparaissent comme autant d'effets de la grâce présidentielle.

Le problème de l'amnistie relève d'une autre inspiration. Il revêt une autre ampleur.

Il s'agit, par un acte solennel autant qu'impersonnel, d'apaiser les consciences encore sensibilisées par le souvenir des épreuves de 1962.

Il s'agit de rouvrir la France à ceux de nos compatriotes qui séjournent en exil dans la crainte de poursuites.

Il s'agit de satisfaire une des principales revendications des Français rapatriés d'Afrique du Nord. Chacun de leurs congrès en témoigne : les rapatriés ne séparent pas l'amnistie en faveur des hommes qui luttèrent en 1962 pour les maintenir sur la terre algérienne, de l'indemnisation des spoliations dont ils ont été et demeurent encore les victimes.

Eh bien, cet acte de réconciliation nationale, le Parlement ne l'a pas encore voté ! Ce que nous demandons, c'est qu'il puisse en fixer les termes car nous pensons que le temps en est venu.

Nous le pensions déjà en juin 1966 lorsque le Gouvernement nous présenta le texte qui est devenu la loi du 17 juin. J'ai été de ceux qui n'ont pas voté ce texte parce que je le jugeais insuffisant ; j'estimais qu'il n'aurait que peu d'efficacité et qu'il faudrait un jour — un jour prochain — voter un texte nouveau, plus respectueux des principes d'une véritable amnistie.

C'est dire, monsieur le garde des sceaux, le plaisir que j'ai éprouvé tout à l'heure à vous entendre. La justification que vous m'apportez après dix-huit mois et qui confirme officiellement ce que j'avais déjà appris d'une conférence de presse de M. le Premier ministre est de votre part un progrès que mes amis et moi-même apprécions.

Je vous dis leur insistance à voir déposer sans retard le projet préparé par le Gouvernement. Peu importe, après tout, que ce soit sur la base de ce texte ou sur celle de nos propositions que la discussion s'engage ! Ce qui comptera, c'est le vote du Parlement. Nous ferons de notre mieux pour qu'à sa troisième tentative le Parlement vote enfin une véritable loi d'amnistie, et efface, d'ici la fin de cette session, les séquelles les plus douloureuses du drame algérien, contribuant ainsi à réconcilier les Français avec eux-mêmes. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Combrisson. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Roger Combrisson. Les observations chiffrées qui peuvent être présentées à propos du budget de la justice pour 1968 diffèrent bien peu de celles que justifiait le budget pour 1967, en dépit des affirmations de M. le garde des sceaux quant au programme en trois points fondamentaux qu'il a fixé à la chancellerie et dont je veux surtout retenir le dernier, relatif au caractère nécessairement social d'une justice moderne.

Alors que les besoins de la justice vont grandissant, le volume de son budget reste inférieur à 1 p. 100 du budget total de l'Etat. Pourtant, la justice devient de plus en plus un bien de consommation courante. Nous n'avons plus à satisfaire la justice étriquée d'hier, mais nous sommes aux prises avec les affaires des petites gens que la justice doit résolument traiter.

Puisqu'elle tend donc à devenir un véritable service public, elle devrait recevoir des moyens à cette mesure. Or son budget n'évolue pas sensiblement. La stagnation constatée est tout aussi symbolique que celle du budget de la santé publique ou de l'éducation nationale ; elle relève des mêmes causes.

Le rapport présenté au dernier congrès de l'union fédérale des magistrats fait état d'une augmentation de 272 p. 100, de 1958 à 1965, du nombre des plaintes, dénonciations et procès-verbaux reçus par les parquets. Ce rapport ajoute que, pour la même période, le nombre des condamnés par les cours d'assises s'est accru de 39 p. 100, celui des condamnés par les tribunaux correctionnels de 31 p. 100, par les tribunaux de police de 148 p. 100, tandis que le nombre des affaires concernant les mineurs de dix-huit ans a augmenté de 131 p. 100.

En outre, les affaires soumises aux tribunaux deviennent de plus en plus complexes, alors que le nombre des magistrats n'a pas varié depuis 1958. On a pu dire qu'il est resté le même que sous la Restauration. En effet, il y a 4.000 magistrats en France contre 8.000 en Italie et 16.000 en Allemagne.

Nous estimons donc qu'il est nécessaire d'augmenter grandement le nombre des magistrats — contrairement à ce qu'a indiqué M. le garde des sceaux, cette solution est indispensable — et de satisfaire dans l'immédiat au vœu exprimé par eux, tendant à la désolidarisation du grade et de la fonction, afin que leur promotion puisse s'opérer sur place, pour ceux qui le désirent. Au contraire, dans l'état actuel des choses, il leur faut attendre quinze ans en moyenne pour obtenir un avancement accompagné d'un nécessaire déplacement, tandis que 25 p. 100 au moins des magistrats ne reçoivent aucun avancement.

Il serait aussi nécessaire sans doute d'examiner le souhait formulé par de nombreux magistrats de province qui désirent recruter sur place des auxiliaires administratifs contractuels en vue de leur intégration ultérieure.

Nous souscrivons également à la demande des magistrats, consistant à faire exploiter par la chancellerie et non par le ministère de l'intérieur les fichiers de la route tenus par le futur ordinateur. Nous soutenons que l'extrait de ce fichier, comme l'extrait du casier judiciaire, doit être fourni par l'intéressé lui-même.

De plus, il serait inadmissible que la pression conjuguée des compagnies d'assurances et des employeurs se traduise tout à la fois par une intolérable discrimination dans l'offre de l'emploi et par une augmentation des primes d'assurances sous le mauvais prétexte de leur modulation.

En rappelant l'insuffisance des moyens matériels mis à la disposition des magistrats, le rapporteur au congrès de Reims déplore que si tout le monde convient, surtout au Parlement, de l'insuffisance du budget de la justice, « ce n'est là qu'un rite auquel on sacrifie d'autant plus volontiers qu'aucune volonté de changement n'existe ». Jugement sévère que nous partageons en dépit de l'affirmation contraire de M. le garde des sceaux.

Quel abîme entre l'aspiration de plus en plus générale à une justice démocratique, donc au véritable exercice du droit à la justice, et les faibles moyens mis à la disposition du ministère par un budget sans aucune personnalité, une sorte de budget d'attente qui ne contient même pas les crédits nécessaires aux quelques innovations des récents statuts.

Oui, je dis aussi « budget d'attente », car on semble de plus vouloir agir en ce domaine avec une certaine diplomatie destinée à observer pendant quelque temps encore le comportement général de la magistrature, toujours traumatisée par des affaires retentissantes encore récentes, évoquées l'an dernier à cette tribune par mon collègue M. Garcin.

Les quelques augmentations de crédits constatées par rapport à 1967 se rapportent essentiellement à des obligations et non à des innovations importantes. Qu'il s'agisse du rachat des greffes, qui n'est sans doute pas la panacée annoncée par M. le garde des sceaux, ou de l'augmentation des indices moyens découlant directement de l'intégration des magistrats d'Algérie, il n'y a là qu'un phénomène de stabilisation incompatible avec les immenses besoins précédemment évoqués.

Nous ne pouvons pas non plus considérer comme nettement positives, eu égard à l'ensemble de ces besoins, les augmentations de crédits relatives à la création de postes pour l'application de la nouvelle procédure de mise en état des causes. Certes, ces postes sont nécessaires et nous ne saurions critiquer l'action de ces conseillers, juges et fonctionnaires.

Mais n'y a-t-il pas là la révélation d'une certaine tendance qui, par la mise en place élargie de ces juges d'intervention et d'autorité, s'affirme de plus en plus au détriment de l'exercice de la justice selon la tradition libérale ?

Nous constatons en effet que le juge de la procédure devient de plus en plus le maître de celle-ci. Il est même conduit à préparer certains jugements. Est-il exagéré de poser la question : combien reste-t-il de pas à franchir pour qu'il les rende ?

De surcroît, cette méthode aboutit paradoxalement à un encombrement des services, à un retard dans la procédure et à une relative pléthore de personnel dont les tâches pourraient être plus judicieusement réparties.

C'est pourquoi, aussi, nous demandons la création de nombreux autres postes de magistrats.

Dans le même esprit, nous souhaitons que la mise en place des juges des enfants dans la région parisienne et l'accroissement de leurs activités en général s'accompagnent de mesures facilitant davantage l'éducation en milieu ouvert avec assistance à la famille et que les garanties de la discussion préalable contradictoire soient respectées.

C'est également dans le même esprit que nous souhaitons et demandons l'augmentation du taux de la compétence des juges d'instance, véritables juges démocratiques en contact avec le peuple et ses problèmes ; c'est ainsi que nous sommes hostiles à la spécialisation des juges et que nous demandons une nouvelle fois la restitution au conseil supérieur de la magistrature de son caractère électif, qui se verrait enfin doté de moyens rationnels de travail.

C'est encore dans cet esprit que nous demandons l'arrêt de la multiplication des textes réglementaires — arrêtés, décrets et ordonnances — venant se substituer à la loi dans des domaines aussi importants que la procédure civile, par exemple. Il est d'ailleurs nécessaire de souligner les contradictions de ces textes dont certains sont inapplicables, car ils ne sont que les fruits du travail d'un nombre restreint de hauts fonctionnaires, alors qu'ils devraient être discutés par l'ensemble des spécialistes et des professionnels associés à leur élaboration ou, au moins, consultés. Les avatars des textes d'application de la loi sur les baux commerciaux en sont une illustration.

C'est enfin dans cet esprit que nous considérons la réforme de la région parisienne. La création des trois nouveaux tribunaux de grande instance requiert que les postes soient simultanément créés et tous les magistrats nommés — donc pas seulement les juges du parquet ou de l'expropriation. Il est également nécessaire que les possibilités légales et pratiques d'exercice des auxiliaires de justice soient garanties et que l'accès de ces tribunaux aux justiciables soit rendu facile. Tout cela est indissociable et nous ne saurions souscrire à l'installation des nouveaux tribunaux sans que ces conditions soient simultanément remplies.

Et puisque la réforme de la région parisienne fournit d'autres éléments d'appréciation à la question de la fusion des professions d'avoué et d'avocat, nous réaffirmons que cette fusion ne doit et ne peut s'accomplir, selon nous, que dans la double perspective d'une simplification de la procédure et d'une véritable réforme de l'assistance judiciaire, tendant à faciliter l'accès de la justice aux justiciables.

Dans le même ordre d'idées, la juridiction prud'homale doit conserver son caractère démocratique, et nous aimerions être informés des projets ministériels la concernant.

Dans le domaine pénitentiaire, l'examen du projet de budget révèle que rien n'est envisagé pour faciliter aux auxiliaires de justice et aux familles l'accès du nouvel établissement de Fleury-Mérogis. Nous demandons un examen attentif de cette question et, de façon générale, du problème des conditions matérielles et morales présidant aux relations des familles et des détenus, élément non négligeable de la réadaptation des condamnés.

Je désire souligner à ce propos combien il serait souhaitable que la maison d'arrêt-taudis de Corbeil-Essonnes soit désaffectée et que ses détenus soient transférés à Fleury-Mérogis, distante de neuf kilomètres. Cette décision permettrait un agrandissement confortable et suffisant du palais de justice de Corbeil et lui ouvrirait la possibilité d'accueillir toutes les juridictions du siège du nouveau département de l'Essonne.

Elle procurerait une économie importante aux finances publiques, comparativement à la solution envisagée de la construction d'un nouveau palais de justice à Evry et pourrait, dans un avenir très rapproché, satisfaire les besoins qui, autrement, ne le seront pas.

Il apparaît aussi que les crédits prévus sont insuffisants pour assurer le respect des lois sociales au personnel des services extérieurs de l'administration pénitentiaire : durée du travail, repos hebdomadaire, sans parler des rémunérations. Nous refusons également de cautionner le statut qui a été en fait octroyé à ces personnels par le décret du 21 novembre 1966, portant règlement d'administration publique, statut qui les prive du droit de grève et de manifestation, ainsi que des garanties disciplinaires essentielles.

C'est pourquoi les syndicats des personnels intéressés maintiennent leurs revendications — que nous appuyons — relatives à la discussion paritaire d'un statut conforme à leurs légitimes aspirations et à la réalisation de la parité de leurs rémunérations et de leurs carrières avec celles des personnels de police. Enfin, il est un domaine dans lequel l'action gouvernementale persévère incontestablement : c'est celui du transfert de charges. Le budget de 1968 comporte, en effet, une nouvelle réduction des subventions aux collectivités locales. Conjuguée avec les autres dispositions budgétaires, celle-ci souligne comment le Gouvernement expédie les affaires courantes de la justice : en se débarrassant des problèmes d'intendance pour en faire supporter la responsabilité à d'autres.

A elle seule, cette disposition, que je ne veux pas commenter davantage, justifierait le refus de voter le budget. Et c'est ce que fera le groupe communiste. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Commenay.

M. Jean-Marie Commenay. Monsieur le garde des sceaux, parce qu'il n'y a pas de petites affaires ni de grandes affaires pour celui qui sollicite la justice, la discussion de ce budget, hélas ! encore en très mauvais rang, nous donne l'occasion chaque année de revendiquer un meilleur traitement pour ce secteur essentiel mais beaucoup trop délaissé de la vie de l'Etat.

Vous venez d'affirmer votre volonté d'améliorer le fonctionnement du service et que vos projets pouvaient peut-être constituer à long terme le plan de rénovation qui s'impose.

Au nom du groupe Progrès et démocratie moderne, je voudrais cependant présenter quelques observations et formuler quelques suggestions pour l'avenir d'une institution « plus respectueuse que respectée », selon les propos d'un ancien garde des sceaux.

Vous nous avez également annoncé tout à l'heure que vous déposeriez un projet de loi sur l'importante question de l'amnistie. Je vous en donne acte bien volontiers. Nous l'attendons avec impatience.

Trois ordres de considérations — qui n'ont rien de bien nouveau en cette fin d'après-midi — nous paraissent s'appliquer à la condition des magistrats : l'insuffisance en nombre du personnel, les lenteurs de l'avancement, la pénurie des moyens matériels. Vous les avez énoncées dans votre discours et je me bornerai à les reprendre.

La progression du nombre des affaires appelées en justice a été considérable entre 1960 et 1965. On a cité, à l'instant, le pourcentage de 272 p. 100 pour les plaintes reçues par les parquets. Mais les magistrats français ne sont pas plus de 4.000, sensiblement, nous a-t-on dit, au même nombre que sous la Restauration.

Toutefois, alors que la chancellerie semble s'en tenir, dans ses statistiques, aux seules affaires civiles et pénales, les magistrats, même en province, sont de plus en plus occupés par des tâches non recensées, concernant les expropriations, les loyers, la sécurité sociale, la mutualité agricole, les référés, les pensions.

Voilà, évidemment, des éléments qui ne sont pas encore très soigneusement examinés. Il y a une disproportion flagrante entre cette surcharge en constante augmentation et le nombre quasi invariable des magistrats.

On vous a donné, mes chers collègues, des éléments de comparaison avec certains Etats voisins d'une population sensiblement comparable à celle de la France : on compte 8.000 magistrats en Italie, 16.000 en Allemagne fédérale, 20.000 dans le Royaume-Uni, alors qu'ils sont toujours 4.000 en France !

En raison de cette insuffisance quantitative, les magistrats ne peuvent recourir à des mesures d'investigation directe, telles que comparutions personnelles des justiciables, visites des lieux, reconstitutions, toutes mesures pratiques qui les mettraient en contact avec le public et leur permettraient même de recréer une forme de justice arbitrale, récemment réclamée par le nouveau premier président de la Cour de cassation.

Vous nous avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, que vous ne pensez pas qu'il y ait dans l'augmentation du nombre des magistrats un élément de solution. Je persiste quant à moi à penser qu'il est tout de même nécessaire de l'envisager ; je pense que ce n'est pas la modernisation ou la mécanisation de certains services et l'adjonction de certains collaborateurs, qui pourront remplacer pour le magistrat les contacts directs avec le public, dont il a lui-même besoin, et dont le justiciable surtout a besoin. Si la justice est désertée, c'est peut-être du fait de son éloignement du justiciable et des matières qu'elle a à traiter.

Comment expliquer le recours absolument intempestif à ces expertises qui constituent une véritable délégation de pouvoirs, sinon par l'impossibilité dans laquelle se trouvent les magistrats de se livrer directement à leur travail ?

Il en va de même en ce qui concerne les lenteurs de l'avancement des magistrats. Alors que dans le corps des magistrats de l'ordre administratif et des administrateurs civils, la moyenne de durée de franchissement d'échelon est de deux ans, elle est de trois ans et même de quatre dans la magistrature. Aux emplois supérieurs, l'inégalité est encore plus criante : 26 p. 100 des magistrats de l'ordre judiciaire se trouvent aux échelles lettres contre 44,6 p. 100 aux magistrats de l'ordre administratif.

Tout à l'heure, M. de Grailly vous a demandé — et je vous pose à mon tour la même question — si vous envisagiez d'aligner la condition des magistrats de l'ordre judiciaire sur celle des magistrats de l'ordre administratif dans les secteurs que je viens de vous signaler ?

Autre handicap des juges : la pénurie des moyens matériels dans l'exécution de leurs tâches. Vous avez traité ce problème. Beaucoup de Français seraient étonnés d'apprendre que le président du tribunal ou le président de chambre de la cour d'appel n'ont pas à leur disposition de secrétariat permanent ; que sauf complaisance du greffier en chef ou parfois même du préfet, ils ne disposent d'aucun personnel pour dactylographier leurs décisions, leur courrier ou pour réunir la documentation dont ils ont besoin.

Vous avez indiqué que la réforme des greffes vous permettrait de pallier cet inconvénient. Permettez-moi d'avoir un doute à cet égard, car les greffes ont une fonction à remplir, des tâches à effectuer et il est certain qu'il sera difficile de détourner les greffiers de leur travail habituel pour les orienter vers des tâches de collaboration plus directe avec les magistrats.

La question des auxiliaires de justice, collaborateurs directs des magistrats, doit se poser encore nonobstant la réforme des greffes.

Ces observations sur la condition générale des magistrats seraient incomplètes si je n'insistais pas un instant sur le regrettable sort fait aux magistrats des tribunaux d'instance.

Voilà des magistrats qui n'ont pas démérité, dont le travail s'est accru dans de très fortes proportions, qui sont devenus juges des tutelles avec toutes les charges et toutes les responsabilités qu'implique cette délicate fonction et qui peut-être demain se verront confier la responsabilité des incapables majeurs. Or ces magistrats sont toujours relégués au bas de la hiérarchie judiciaire, quelles qu'aient été la durée et la qualité des services qu'ils ont rendus !

Nous souhaitons que, pour leur avancement, puissent être pris en compte, dans une mesure raisonnable, les services accomplis antérieurement dans leur ancien poste. En conséquence, nous aimerions savoir, monsieur le garde des sceaux, si vous entendez mettre un terme à cette ségrégation professionnelle des anciens juges de paix en acceptant de valider la moitié de leurs services antérieurs, comme ils l'ont sollicité par la voix de leurs associations ?

J'aborde rapidement le problème des justiciables.

Bien que les tribunaux soient encombrés, tant du fait de l'augmentation de la population que du développement des rapports économiques et sociaux, le justiciable professe une certaine méfiance à l'égard de la justice. Il a recours à l'arbitrage pour éviter les lenteurs et les aléas de la procédure. Il renonce parfois à réclamer son droit en raison de la cherté du procès.

L'accélération de la procédure devrait, certes, être étayée par une modernisation complète du code de procédure civile, mais, à court terme, ainsi que je l'ai indiqué tout à l'heure, la création de nouveaux postes de magistrats serait tout de même de nature à améliorer le rendement du service.

Depuis plusieurs années, nous relevons à cette tribune l'archaïsme de notre système d'assistance judiciaire. Vous l'avez d'ailleurs vous-même fort opportunément rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux. Il est certain que le système actuel permet aux seuls indigents d'obtenir gratuitement justice. Or, entre les personnes absolument indigentes et les personnes physiques ou morales fortunées se situe tout de même une masse moyenne qui préfère renoncer au service de la justice. Quand donc, à l'instar de ce qui se pratique en Grande-Bretagne ou au Japon, aurons-nous un système d'avance des frais et honoraires permettant à tout individu de se faire rendre justice ? Nous espérons, monsieur le garde des sceaux, que vous voudrez bien nous dévoiler les projets de la chancellerie à cet égard.

En ce qui concerne les tribunaux d'instance, je pense que, là aussi, il existe un moyen de développer la justice au profit des plus humbles : c'est l'augmentation du taux de compétence qui permettrait naturellement d'évoquer plus de litiges dans des conditions plus rapides et moins coûteuses.

J'aborde d'un mot la question des personnels du service pénitentiaire. Nous avons noté, en ce qui concerne les surveillants, une progression sensible. Ils ont leur statut. On enregistre une certaine amélioration, mais des problèmes importants demeurent.

La bonification d'un cinquième pour les retraites, l'augmentation de la prime de risque, le droit au repos hebdomadaire constituent tout de même des revendications bien légitimes face à l'augmentation de la population pénale et à son rajeunissement.

Pour ce qui est des éducateurs, alors qu'ils devraient être cinq cents, il n'y en a, en définitive, que cinquante qui travaillent directement en milieu pénitentiaire. Ils sont généralement démunis de tous moyens d'observation, la plupart des enquêtes ne leur étant pas communiquées. Quant aux moyens matériels, ils sont naturellement très difficiles à obtenir. Il faut parfois aller les mendier à des écoles publiques.

Parce que la prison doit, au-delà même de la sanction, favoriser l'amendement et le redressement du détenu, nous souhaitons que le personnel d'encadrement soit renforcé et encouragé par des avantages pécuniaires correspondant à l'importance de ses fonctions.

A cet égard, puis-je, monsieur le garde des sceaux, attirer votre attention sur la faiblesse des crédits accordés aux clubs de prévention qui œuvrent si utilement dans les grandes agglomérations ?

Le professeur Ellul lui-même, président d'un club de prévention, appelait récemment à l'aide. Allez-vous entendre cet appel, l'appel de ceux qui luttent contre la délinquance juvénile, souvent avec le concours d'animateurs bénévoles ?

J'en ai terminé, monsieur le président. Je m'excuse d'avoir dépassé un peu le temps de parole qui m'était imparti, mais je me suis rendu compte que certains orateurs l'avaient fait avant moi.

M. le président. Vous avez très largement dépassé votre temps de parole, monsieur Commenay.

M. Jean-Marie Commenay. Au terme de ces quelques réflexions sur l'état présent de la justice en France, je vous prie, monsieur le garde des sceaux, de nous indiquer d'une façon précise comment vous vous efforcerez de garantir l'indépendance morale et matérielle des juges et comment vous donnerez à l'institution judiciaire les moyens de s'insérer dans le mouvement économique et social de notre temps. (Applaudissement sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Fanton. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. André Fanton. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais, m'éloignant un peu des problèmes généraux qui jusqu'alors ont été traités, revenir à une affaire isolée qui ne présente peut-être pas un grand intérêt pour l'Assemblée, mais sur laquelle je crois devoir appeler une nouvelle fois l'attention du garde des sceaux.

Il s'agit de la démolition de la prison de la Petite-Roquette, question qui, depuis plusieurs années, occupe quelques minutes de nos débats puisque depuis plusieurs années je suis obligé d'intervenir à cette tribune pour obtenir la disparition de cette prison.

M. Eugène Claudius-Petit. Vous avez raison !

M. Jean Poudevigne. Oui.

M. André Fanton. Je suis heureux de voir que sur l'ensemble des bancs de cette Assemblée on se félicite du départ de cette prison, opération que la chancellerie a enfin décidé de réaliser rapidement.

Vous avez dit tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, qu'il fallait « bousculer les délais ». Vous prenant en quelque sorte au mot, je vous demande : quels seront ces délais ?

L'année dernière, j'avais interrogé pour la huitième fois le garde des sceaux, M. Foyer, et j'avais obtenu une réponse très en retrait par rapport aux précédentes. J'en avais éprouvé quelque amertume et j'avais aussi, du haut de cette tribune, dit un certain nombre de choses désagréables.

Je ne suis pas sûr qu'elles aient un rapport avec la décision qui a été prise ultérieurement. En effet, quelques semaines après cet échange de propos, une décision a été prise, qui a peut-être causé un préjudice à d'autres prisons, mais au bénéfice de la patience et de la longueur du temps, il était bien légitime d'accorder enfin à la prison de la Roquette le traitement qu'on entendait réserver à d'autres.

Au début de l'année, votre ministère a pu enfin bénéficier de certains crédits qui ont été transférés d'une opération non réalisée à une opération promise. Aujourd'hui, je vois avec plaisir que votre budget contient un crédit de 6 millions de francs pour l'édification d'une prison de femmes à Fleury-Mérogis. ment pas aller très loin.

Monsieur le garde des sceaux, je vous poserai à ce propos deux questions, non sans avoir tout d'abord fait observer qu'un certain nombre de décisions s'imposent de toute urgence et qu'il importe d'accélérer les travaux.

La commission des lois, à l'initiative de son rapporteur M. Krieg, a voulu récemment se rendre compte de l'état des établissements pénitentiaires de la région parisienne. Plusieurs de mes collègues et moi-même avons ainsi été amenés à visiter la prison de la Roquette, dont on nous disait à l'époque qu'elle pouvait encore un peu attendre.

Il est admirable de voir ce qu'un personnel pénitentiaire et une direction compétente peuvent tirer d'une prison dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'honore ni le ministère de la justice, ni la ville de Paris, ni l'arrondissement dans lequel elle est située et que j'ai l'honneur de représenter ici. Le personnel et la direction font ce qu'ils peuvent. Cela ne peut malheureusement pas aller très loin.

Les indications fournies il y a quelques années n'ont jamais été très précises, mais on pouvait, semble-t-il, admettre que la construction de cette prison reviendrait à 6.500.000 francs.

Or vous avez obtenu au mois de février dernier le transfert d'un crédit de 2.200.000 francs d'une autre opération sur celle-ci. Je lis par ailleurs dans le fascicule budgétaire la ligne suivante : « Prisons pour femmes : 6 millions de francs ». Malheureusement, je lis aussi, entre parenthèses : « Première tranche ». Si l'on ajoute ces 6 millions aux 2.200.000 francs, on obtient 8.200.000 francs.

Mais combien y aura-t-il de tranches et dans quels délais ces tranches seront-elles en quelque sorte utilisées.

D'autre part, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, que vous me précisiez, si « bousculant les délais », comme vous l'avez dit tout à l'heure, vous pensez pouvoir très rapidement entreprendre effectivement la construction promise.

Il faut faire en sorte que les détenues de la prison de la Roquette puissent vivre dans des conditions tout de même plus normales. Il est déjà assez pénible de voir des prisons pour hommes dans un état déplorable. Mais je crois qu'il est encore plus pénible de voir des prisons pour femmes dans un tel état, comme nous avons pu le constater à la Roquette.

Il faut vraiment que la réalisation aille très vite. Et je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de nous donner des indications précises à ce sujet. Il est urgent non seulement que cette prison disparaisse, mais surtout que les pouvoirs publics

compétents, essentiellement la ville de Paris, et ceux qui seront associés à l'opération, puissent savoir quand ils pourront disposer du terrain ainsi libéré, c'est-à-dire de ces deux hectares et demi situés en plein Paris et occupés par une prison vétuste et mal remplie.

Il serait vraiment navrant que cette opération n'ait pas lieu rapidement, alors que nous manquons tant de terrains pour les équipements publics et les espaces verts.

Tout à l'heure, sur ces bancs, on évoquait les espaces verts d'une commune de la banlieue parisienne. Mais la commune de Saint-Denis est plus favorisée que le onzième arrondissement puisque ce n'est pas de 0,60 mètre carré par habitant que nous disposons mais de 0,11 mètre carré.

Dans ces conditions, j'espère, monsieur le garde des sceaux, que vous estimerez nécessaire et urgent de prendre des mesures à cet égard, afin que les services compétents puissent effectivement savoir à quelle époque ils pourront disposer de ce terrain, pour que dans cet arrondissement privé d'espaces verts, où beaucoup d'équipements sociaux font défaut et où les logements sont très anciens puisque la plupart d'entre eux datent du milieu du XIX^e siècle, nous puissions entamer les opérations de rénovation et d'équipement indispensables. Celles-ci ne pourraient qu'être à l'honneur de la ville de Paris. Et elles ne gêneraient nullement M. le ministre de la justice, car il ne peut s'honorer de disposer d'une prison comme celle de la Roquette.

J'espère que c'est la dernière fois que je parle de cette prison du haut de cette tribune. Je demande à mes collègues de m'en excuser, mais cela provient de l'obstination de certains services.

Je remercie votre prédécesseur qui, après cinq ans d'attente, a fini par prendre une décision. Je veux vous remercier, vous, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir appliquer cette décision et remercier aussi vos services de faire en sorte que très rapidement tout cela soit fini. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. Guy Ducoloné. A l'année prochaine !

M. le président. La parole est à M. Massot. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. Marcel Massot. Monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, il y a trois ans, dans un large débat sur l'amnistie, j'avais demandé à cette tribune une amnistie totale et entière pour tous les faits se rapportant à la guerre d'Algérie.

Depuis, le Parlement a été appelé à voter la très insuffisante loi de 1966. Aujourd'hui, mon collègue et ami Dejean a largement traité cette question au nom du groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste. Je ne puis qu'en m'associer à ses paroles pour demander une nouvelle fois que soit voté par l'Assemblée cet acte de réconciliation nationale, attendu depuis plusieurs années par la majorité des Français. J'ai enregistré avec plaisir la déclaration qu'a faite à ce sujet M. le garde des sceaux au cours de ce débat. Je veux espérer qu'elle nous conduira enfin à une amnistie totale et définitive.

Pendant les quelques minutes qui me sont imparties, j'examinerai quelques aspects particuliers du budget de la justice. Tout le monde s'accorde pour estimer, monsieur le garde des sceaux, que votre budget est un budget pauvre. Malgré une très légère augmentation des dépenses civiles par rapport à l'an dernier et un accroissement des autorisations de programme qui concerne surtout la réforme des greffes et l'organisation de la justice dans les nouveaux départements de la région parisienne, ces crédits représentent encore — notre rapporteur l'a noté — moins de 1 p. 100 du budget général.

En vérité, c'est un budget de stagnation, j'allais dire de régression si l'on tient compte de l'augmentation du coût de la vie. Or, si l'on remonte quelques années en arrière, on voit que ce budget, de 1950 à 1954, par exemple, a dépassé 1 p. 100 du budget global de la nation pour atteindre 1,38 p. 100 en 1954.

L'ensemble des crédits a donc diminué d'un tiers par rapport à la masse des crédits employés.

On ne peut que regretter une telle insuffisance, s'agissant d'un ministère qui doit assurer le service le plus noble de la société. L'administration de la justice ne devrait pas être subordonnée à de pures considérations financières. Cependant, la part des magistrats, dans ce mince budget, demeure très faible. On vous l'a déjà dit. La situation de la magistrature

mérite d'être soulignée. Les rapports que vous avez eus sous les yeux ont mis l'accent sur le sort des magistrats, sur les conditions dans lesquelles fonctionne l'organisation judiciaire. On ne saurait trop insister sur le fait que la carrière actuellement offerte aux magistrats ne leur donne certainement pas un sujet de satisfaction. On note, certes, pour cette année une très légère augmentation de crédits, mais c'est simplement la conséquence de l'augmentation générale des traitements de la fonction publique.

En réalité, la situation des magistrats dans la pyramide de la fonction publique ne fait que s'aggraver. La pyramide des grades et échelons qui constitue le corps de la magistrature est mal structurée.

Les avancements de carrière dans ce corps plein de noblesse et de dévouement se font à un rythme beaucoup plus lent que pour l'ensemble des autres fonctionnaires. Ce retard est dû, on vous l'a dit aussi, à des raisons multiples, telles que la diminution des mises à la retraite et, surtout, le retour des magistrats qui servaient hors de France. Le goulot d'étranglement était tel au 1^{er} janvier 1967 qu'aucun tableau d'avancement n'a été prévu, que la liste d'aptitude publiée au *Journal officiel* du 1^{er} janvier n'est que la répétition de celle de l'année précédente et qu'elle ne comporte aucun nom nouveau.

Ai-je besoin de dire que les magistrats sont mécontents, souvent découragés, d'autant plus que certaines nominations paraissent un peu arbitraires ? Ainsi le fait d'avoir siégé régulièrement dans des juridictions d'exception — la Cour de sûreté de l'Etat, par exemple — ne devrait pas à lui seul justifier la rapidité de certains avancements de carrière. Pour cette raison, l'article 64 de l'actuelle Constitution ne leur paraissant pas respecté, les magistrats veulent que le Conseil supérieur de la magistrature soit à nouveau doté des pouvoirs qu'il détenait sous la précédente Constitution.

Comment s'étonner, dès lors, des difficultés de recrutement dont on vous a également parlé ? Le centre national d'études judiciaires de Bordeaux parvient péniblement à recruter au concours cinquante ou soixante magistrats par an, ce qui ne correspond même pas au nombre des postes proposés. On constate à la fois une diminution en quantité et, ce qui est grave, en qualité.

On avait pensé que le concours d'entrée dans la magistrature pouvait être assimilé au concours d'entrée à l'école nationale d'administration. Mais l'expérience démontre qu'il n'en est rien. En effet, l'E. N. A. offre à ses jeunes élèves les plus larges perspectives, tandis que les candidats au centre national d'études judiciaires sont frappés d'inquiétude à la pensée de l'insécurité qui les attend et craignent de ne pouvoir, comme leurs aînés, aboutir en fin de carrière à une situation normale dans un corps qui mérite la considération de tous.

Monsieur le garde des sceaux, les magistrats sont désintéressés. Encore faut-il leur accorder une vie décente, en harmonie avec la dignité de leur fonction.

Certes, vous avez senti la gravité de cette situation, mais je voudrais que, en plein accord avec M. le ministre de l'économie et des finances, vous soyez enfin en mesure d'apporter à l'Assemblée de véritables apaisements sur ce point.

Au cours de ce débat, il a été souvent question de nombreux textes de loi qui ont été votés ou de règlements qui ont été pris au cours des dernières années. Il est indéniable que nous avons assisté à une floraison de textes législatifs ou réglementaires, que certaines lois ont eu d'heureux effets, notamment la loi sur les régimes matrimoniaux, la loi sur les sociétés et même la loi plus récente sur les faillites, encore que je n'aie pas approuvé son extension aux sociétés civiles. Mais il faut bien dire, car c'est la vérité, que les décrets ont été, en général, beaucoup moins heureux.

M. René Dejean. Très bien !

M. Marcel Massot. Certains d'entre eux, promulgués en 1965 ou en 1966 et portant réforme de la procédure civile, n'ont certes pas facilité la tâche — déjà lourde — des magistrats.

Il a beaucoup été question, au cours de la présente discussion, du décret du 13 octobre 1965, relatif à la mise en état des causes. Le résultat de l'expérience qui avait été poursuivie pendant six mois seulement n'avait pu être équitablement apprécié l'an dernier. Ce décret a déjà été appliqué pendant dix-huit mois dans cinq cours d'appel qui ont été choisies comme pilotes et dans certains tribunaux, dont celui de Pontoise ; celui-ci, d'ailleurs, ne me paraissait pas particulièrement indiqué, étant

donné l'encombrement de son rôle, dû à une très forte densité de la population.

La mise en état des causes procède, certes, d'une bonne intention. Dans son rapport, M. Sabatier nous indique très justement, sur ce point, que le juge des mises en état, héritier du juge chargé de suivre la procédure, permet de bâter certaines mesures d'instruction, de régler certains incidents, de rendre des ordonnances de conclure ou des ordonnances de clôture de la procédure. Mais M. le rapporteur spécial est un peu timide dans ses conclusions, et je crois qu'il a raison.

En effet, l'intérêt de la réforme était surtout de simplifier la procédure civile et d'accélérer la venue des affaires aux audiences. D'une façon générale, ce but n'a été que très partiellement atteint, si l'on considère que, pour le tribunal de Pontoise notamment, des affaires appelées en octobre sont renvoyées au mois de mars 1968. J'en ai fait l'expérience il y a quelques jours.

M. Michel de Grailly. Ce n'est pas le texte qui est mauvais, c'est le contexte !

M. Marcel Massot. La communication, exigée par la loi, de toutes les pièces et de tous les dossiers de plaidoiries pose un problème matériel absolument insoluble, qu'aucun tribunal ne pourrait résoudre, puisqu'il faudrait aménager plusieurs bureaux pour empiler et pour classer ces dossiers qui, d'ailleurs, ne pourraient y être contenus.

Vous l'avez si bien compris, monsieur le garde des sceaux, que vous nous avez fourni quelques apaisements sur ce point. Je veux donc croire que vous abandonnerez complètement cette encombrante et inutile communication préalable des dossiers.

Le problème des magistrats chargés de la mise en état doit être également posé.

Votre prédécesseur, M. Foyer, a déclaré un jour, dans un discours qu'il a prononcé à Aix-en-Provence, qu'un juge des mises en état pouvait contrôler cinq cents dossiers par an. Je crois qu'il avait raison. Or la cour d'Aix-en-Provence enrôle chaque année six mille affaires civiles. Il est bien évident que l'activité d'une dizaine de magistrats affectés à ce service — et prélevés sur l'effectif normal de la cour ou des tribunaux — sera complètement absorbée par ce travail particulièrement pénible. Il en résultera que ces magistrats ne pourront plus assister aux audiences et que l'écoulement des rôles sera retardé, ce qui ira à l'encontre de l'objectif même poursuivi par le décret.

Il faudrait donc accroître le nombre des magistrats, mais il est bien certain que l'augmentation de crédits prévue dans le projet du budget est manifestement insuffisante.

Il faudrait aussi envisager une organisation des greffes qui permette de fournir aux magistrats le personnel qui leur est indispensable et il importerait d'assurer à ce personnel une juste rémunération. J'ai en effet entendu de nombreuses doléances à cet égard.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, l'expérience révèle un autre écueil que, sans nul doute, vous connaissez déjà.

On constate que les cours d'appel pilotes adoptent souvent des jurisprudences absolument différentes. Considérable est le pouvoir donné au juge de mise en état, qui peut rendre des ordonnances de conclure ou des ordonnances de clôture de la procédure. S'il n'est pas exercé avec discernement et modération, il peut avoir des conséquences redoutables pour les plaideurs, notamment dans les affaires concernant l'état des personnes — pour les divorces, particulièrement — où il conviendrait de laisser aux parties une grande latitude pour la conduite du procès.

Qu'advient-il, par exemple, si, au lendemain d'une ordonnance de clôture, un plaideur en divorce verse aux débats un constat d'adultère ou si le défendeur à l'instance dépose une demande reconventionnelle ? Certains juges sages appliquent le texte avec souplesse, acceptent de rabattre l'ordonnance et de rouvrir le débat ; d'autres, au contraire, considèrent que l'ordonnance est devenue définitive et sont absolument irréductibles.

Le hasard, qui fait quelquefois bien les choses, a mis sous mes yeux, ce matin même, un recueil de jurisprudence dans lequel je relève, en ce qui concerne la mise en état des causes, une ordonnance de clôture de la procédure, prise tout récemment par le juge du tribunal de grande instance de Niort, motif pria du défaut de conclure des avoués.

Ecoutez, mesdames, messieurs, cet attendu :

« Attendu qu'il est à présumer que si les époux X n'ont pas cru devoir conclure à la suite de l'enquête..., c'est qu'une réconciliation de fait est intervenue entre eux sans que la preuve formelle en soit rapportée ».

Voilà donc un juge qui réconcilie des époux malgré eux !

Cette décision est suivie d'un commentaire fort intéressant, qui a été rédigé par un homme éminent, M. Hébraud, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse.

M. le professeur Hébraud s'exprime ainsi au début de son commentaire :

« Il n'est pas besoin d'un long commentaire pour dénoncer, en cette décision, l'exemple caractéristique de ce qu'il ne faut pas faire. »

Et il écrit plus loin :

« Cette ordonnance met les parties à la merci d'un magistrat que l'on a voué avec trop d'insistance à satisfaire les exigences d'un calendrier avide pour qu'il lui reste le goût et le loisir de pénétrer le fond des affaires. »

M. le professeur Hébraud conclut, sur un ton plus humain, par ces mots :

« La procédure ne doit pas être réduite à un pur mécanisme abstrait, qui se nourrit et se satisfait de son propre fonctionnement ; elle a pour matière une chair souffrante, qu'elle doit panser et non broyer. »

Monsieur le garde des sceaux, demandez aux juges de ne pas broyer mais de s'efforcer de panser ! Si vous croyez, précisément, devoir maintenir cette ordonnance, il faut alors l'amender, contribuer à la rendre plus humaine, moins automatique, surtout, je le répète, lorsqu'il s'agit d'affaires concernant l'état des personnes.

Au sujet de la procédure civile, je voudrais critiquer brièvement le décret du 3 janvier 1965, relatif aux loyers commerciaux. A cet égard, mon opinion est beaucoup plus nette, plus catégorique.

Cette procédure rend obligatoire le dépôt d'un mémoire préalable, avec copie intégrale des pièces produites par chaque partie et, le plus souvent, une triple expertise. Elle est longue, coûteuse, anachronique et critiquée par tous ceux qui l'ont pratiquée.

M. Michel de Grailly. Mais non !

M. Marcel Massot. Vous êtes le seul de cet avis, monsieur de Grailly.

M. Michel de Grailly. Pas tout à fait !

M. Marcel Massot. Le temps me manque pour entrer dans le détail. Mais il suffit de consulter les rôles des audiences réservées aux affaires de la propriété commerciale pour se rendre compte que propriétaires et locataires, devant la complexité de la procédure et l'importance des frais, refusent maintenant de s'adresser à la justice. C'est la condamnation la plus évidente d'une telle procédure.

Votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, avait maintes fois promis d'amender le décret du 3 janvier 1965. Il n'est pas amendable, il faut l'abroger.

D'ailleurs j'estime que toute refonte de la procédure sera vaine — et, sur ce point, mon opinion rejoint celle de M. de Grailly — si elle n'est pas entreprise dans le cadre d'une réforme profonde de la structure des professions judiciaires.

Il suffit de jeter les yeux sur l'organisation judiciaire actuelle pour être frappé par sa complexité, j'allais dire par son anachronisme. Cette complexité se manifeste sur tous les plans, à tous les stades, et son caractère le plus évident réside dans la pluralité des professions qui s'enchevêtrent et dont les activités sont partiellement concurrentielles. Cette multiplicité, qui trouve sa source dans des traditions historiquement respectables et peut-être aussi dans un souci de la reconnaissance des droits acquis, ne se justifie plus aujourd'hui. Il est certain, en tout cas, que l'intérêt des plaideurs, du public, n'y trouve pas son compte. Il est manifeste aussi que la pluralité des professions est une cause de la désaffection du public pour l'administration de la justice.

Voici, rapidement exposé, un exemple élémentaire qui apparaîtra simpliste aux juristes qui m'écoutent, mais qu'il faut tout de même souligner.

Le justiciable qui s'adresse à un avoué pour la mise en œuvre d'une procédure de divorce apprend aussitôt que cet auxiliaire de justice ne pourra mener seul à bien la procédure, qu'il devra faire appel au concours d'un avocat et se dérouter d'une deuxième fois pour le voir. De même, le client de l'avocat ne comprend pas que l'avoué soit nécessaire. Il en résulte, chez le plaideur, une exaspération bien compréhensible.

Les inconvénients de cette dualité ont été signalés depuis de nombreuses années. Cependant, ils existent toujours et il n'est pas inutile de les rappeler.

Mais s'il s'agit d'une procédure commerciale, l'avocat ou l'avoué pourront la suivre indifféremment. En outre, à leur côté se présentera l'agréé, dont les fonctions de postulation, de consultation, de plaidoirie seront identiques et cependant totalement concurrentielles. Mais l'affaire doit-elle être appelée à la cour, l'agréé et l'avoué sont alors privés de tous pouvoirs; seul l'avocat conserve les siens, mais il est contraint de s'adresser cette fois, pour la postulation, non plus à un avoué au tribunal, mais à un avoué à la cour, lequel n'avait pas le droit de connaître de l'affaire en première instance. Continuant sa carrière, le litige est-il porté devant la cour de cassation, ni l'avoué ni l'avocat ne peut l'y suivre. C'est un cinquième personnage, l'avocat aux conseils, qui entre en jeu.

Comment voulez-vous que le public s'y reconnaisse ?

Je pourrais citer bien d'autres exemples concernant notamment la défense devant les juridictions prud'homales ou devant les tribunaux administratifs.

M. le président. Monsieur Massot, je vous prie de conclure.

M. Marcel Massot. Je conclus, monsieur le président.

Cette complexité — cette sorte de labyrinthe de professions juridiques, pourrait-on dire — est, pour le public, un facteur de découragement. Elle est essentiellement regrettable. La dispersion des fonctions est génératrice de graves pertes de temps et le temps perdu n'est pas le moindre grief que l'on formule contre la justice d'Etat. Dans le pays de Descartes, ce foisonnement et ce désordre ne sauraient plus trouver aucune justification. Il est indispensable de clarifier cette situation.

On a beaucoup parlé — M. de Grailly l'a encore fait tout à l'heure — de la fusion des professions d'avocat et d'avoué. Je crois qu'elle est inscrite dans les faits, encore qu'elle ait donné lieu à de nombreux commentaires et à certaines controverses. Mais cette fusion ne pourra constituer qu'un premier stade.

A un deuxième stade, plus lointain sans doute, il conviendra de s'orienter vers une profession beaucoup plus vaste; il faudra abandonner le stade de l'artisanat des professions d'auxiliaires de justice, parvenir au regroupement des professions judiciaires et juridiques en une seule profession qui serait soumise à un contrôle et à une réglementation. Je sais que cela constituera une rupture avec des siècles de tradition.

Si je n'ai, ici, ni le temps ni la possibilité de traiter ce sujet et de lui donner l'importance qu'il mérite, je me permets en tout cas, monsieur le garde des sceaux, de vous prier de demander à vos services d'examiner ce problème dont la solution devra s'inscrire dans les faits au cours des prochaines années.

En attendant cet heureux jour, vous me permettrez, monsieur le garde des sceaux, de vous présenter une requête.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler que le développement des sociétés est un aspect essentiel de la vie commerciale actuelle. Leur nombre s'accroît constamment, d'année en année, et il atteint aujourd'hui des centaines de mille. Cela est si vrai que le Parlement a voté, sous la précédente législature, une très importante loi qui constitue une véritable codification du droit des sociétés commerciales sous leurs diverses formes.

Mais nous sommes à l'heure du Marché commun. N'est-il pas anormal que la France soit le seul pays évolué où un avocat ne puisse être membre d'un conseil d'administration ?

Dans tous les pays de la Communauté économique européenne, autres que la France, les avocats peuvent faire partie de conseils d'administration. De ce fait, les avocats français sont dans un état d'infériorité inadmissible. Et pourtant la multiplication des

échanges commerciaux résultant du Marché commun rend nécessaire la présence d'avocats dans les conseils d'administration.

D'autre part, l'implantation en France de sociétés étrangères, les fusions entre sociétés françaises et sociétés étrangères se développent sans cesse, et cependant la loi du 28 juin 1941 et le décret du 10 avril 1954 font interdiction aux avocats de siéger dans un conseil d'administration. Seules, la France et la Syrie maintiennent à l'heure actuelle cette interdiction.

Il est bien évident que si cette législation n'est pas modifiée, les avocats français, et avec eux certaines sociétés françaises, risquent d'être les grands perdants du Marché commun. Leur place sera occupée par des avocats étrangers.

M. Claude Roux. En effet !

M. Marcel Massot. Comme l'évolution paraît irréversible, mieux vaut sans doute, monsieur le garde des sceaux, nager résolument dans le courant.

Il suffit, pour réparer cette inégalité entre avocats français et étrangers, de modifier le texte du décret du 10 avril 1954, en supprimant dans le dernier alinéa le mot « administrateur ». Il appartiendra ensuite aux conseils de l'ordre d'établir ensuite les règlements intérieurs qu'ils jugeront opportuns.

Puis-je vous demander, monsieur le garde des sceaux, d'envisager un tel projet de loi ou, en tout cas, de vous associer à une proposition de loi que j'ai l'intention de déposer sur ce sujet.

Je vous prie de m'excuser, mesdames, messieurs, si j'ai dépassé de quelques minutes, mais de quelques minutes seulement, mon temps de parole. (Sourire.) Le dialogue avec M. le garde des sceaux est rare, et j'ai été heureux de saisir l'occasion qui m'était offerte aujourd'hui de l'engager. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. le président. Ce dialogue est certes fort intéressant, mais votre président doit vous rappeler que neuf orateurs sont encore inscrits.

Les temps de parole ont été fixés à l'avance et il est regrettable qu'ils soient dépassés, et de plus en plus largement, par tous les intervenants.

Je dois donc, mes chers collègues, vous rappeler à la discipline nécessaire.

La parole est à M. Meunier.

M. Lucien Meunier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je serai très bref, n'ayant pas le talent de mes prédécesseurs pour relancer mon propos quand il est sur le point de se terminer.

Au cours de la précédente législature, je m'étais tout particulièrement préoccupé de la date de mise en application de la loi du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes.

Cette date a été reportée pour être définitivement fixée au 1^{er} décembre 1967. Les crédits nécessaires à l'application de la loi me paraissent figurer au projet de budget pour 1968 dont nous discutons en ce moment. Je présume donc que la date fixée sera respectée en ce qui concerne la nomination des greffiers qui ont choisi de devenir fonctionnaires.

J'aimerais cependant, monsieur le garde des sceaux, que vous puissiez donner tous apaisements à ceux qui ont opté pour la fonctionnarisation avant la date du 1^{er} décembre 1967 en m'assurant que, même si leur titularisation intervient après cette date limite, ils recevront leur traitement avec effet rétroactif à compter du 1^{er} décembre prochain.

Certes, la lecture du rapport de notre collègue M. Krieg est rassurante pour les greffiers, mais la précision que je vous demande n'y figure pas. Aussi, en vous priant d'excuser mon insistance, souhaiterais-je, monsieur le garde des sceaux, que vous me confirmiez l'espoir en des jours meilleurs que la réforme doit apporter à beaucoup de mes anciens collègues. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. le président. La parole est à M. Ducoloné. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Guy Ducoloné. Cette année encore, monsieur le garde des sceaux, votre budget ne dépasse pas 1 p. 100 du budget de l'Etat

et son insuffisance a des répercussions sur l'ensemble des activités qui dépendent de votre ministère.

Toutefois, mon propos portera sur le seul aspect, à mon avis très important, de l'assistance judiciaire. Avec juste raison, le législateur a prévu, dans tous les domaines, le recours à la justice en cas de litige entre les parties intéressées. Chacun, selon la loi, a le droit de faire valoir ce qu'il juge être son bon droit.

En théorie, l'égalité existe. En pratique, il en est autrement en raison des frais qu'entraîne une action de justice, frais qui n'ont d'ailleurs fait qu'augmenter d'année en année.

L'expérience montre que la majorité des personnes à revenus modestes sont pratiquement dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Dans un précédent débat budgétaire, un orateur a pu dire que la justice était de plus en plus lointaine, de plus en plus lente, de plus en plus coûteuse. Ce triple phénomène ne fait que s'accentuer. Il en sera d'ailleurs ainsi tant qu'une réforme profonde et démocratique de la justice n'aura pas été opérée. Dans cette réforme, le problème de l'assistance judiciaire doit occuper une place de choix, tant dans l'intérêt des justiciables à revenus modestes que dans celui des auxiliaires de justice.

Toutefois, des mesures pourraient et devraient être prises dès à présent. Monsieur le garde des sceaux, ce n'est pas la première fois qu'un tel sujet est abordé à cette tribune ou sous la forme de questions écrites posées par les députés.

Le 25 janvier 1964, en réponse à une question de mon ami M. Garcin, votre prédécesseur indiquait « qu'un groupe de travail avait consacré deux années d'études — 1960 et 1961 — à la réforme de l'assistance judiciaire et que des rapports complémentaires avaient été déposés en 1963 ».

En outre, le garde des sceaux de l'époque profitait de cette réponse pour exprimer son choix « en faveur d'une réforme profonde du régime actuel, comportant notamment l'institution d'une rémunération en faveur des auxiliaires de justice chargés de défendre les intérêts des assistés ». Voilà bientôt quatre ans qu'a été prise cette position dont la réalisation nous satisferait. Depuis, plus rien, si ce n'est votre intention affirmée tout à l'heure de « trancher cette année ».

Je souhaite que la solution intervienne très vite et en faveur des diverses parties intéressées, que les crédits indispensables soient également débloqués. Malheureusement, votre budget pour 1968 ne le laisse guère espérer.

Certes, l'assistance judiciaire existe, et vous pouvez en citer le nombre des bénéficiaires, mais vous conviendrez avec moi de l'éloquence des statistiques : en 1965 — dernière année dont j'ai pu connaître les chiffres — sur 54.084 demandes formulées pour des affaires du ressort des tribunaux de grande instance, 25.696 ont été admises au bénéfice de l'assistance judiciaire, soit 47,5 p. 100. Il est vrai qu'il y a là une constante puisqu'en 1961, pour prendre une autre année de référence, la proportion était sensiblement la même.

En revanche, au niveau des cours d'appel, les dossiers retenus ne représentent que 18,5 p. 100 des demandes. Ce sont là des chiffres fournis par vos services. Je suis même persuadé que de très nombreux justiciables hésitent devant les démarches à accomplir et ne font pas valoir leurs droits devant de puissantes sociétés immobilières ou de grosses compagnies d'assurances dont les services juridiques sont parfaitement organisés.

L'écart important entre le nombre des demandeurs et celui des admis au bénéfice de l'assistance judiciaire provient des conditions trop strictes souvent requises pour pouvoir bénéficier de cette assistance.

Le plafond des ressources varie selon les régions mais, dans l'ensemble, il n'est guère supérieur à 600 francs par mois. Cela élimine de nombreuses familles, d'autant que l'accroissement du nombre des assujettis à l'impôt enlève pour beaucoup l'élément que constituait le certificat de non-imposition.

Quant au motif d'élimination que constitue le fait d'être propriétaire, il jette l'exclusive contre les petits retraités qui ont pu acquérir leur pavillon, contre les milliers de travailleurs et de gens de revenus modestes que la crise du logement a contraints à acheter un appartement.

En troisième lieu, la nécessité d'une réforme s'impose parce que, même admis à l'assistance judiciaire, le justiciable n'est pas à l'abri des frais.

On en a vu qui gagnaient leur procès en première instance, mais qui étaient déboutés en appel, voire en cassation, et qui se trouvaient dans l'obligation de payer les frais de justice.

Bien entendu, cela vaut aussi pour ceux qui perdent leur procès en première instance.

L'assistance judiciaire doit donc être, comme son appellation l'indique, une véritable assistance réservée aux personnes à revenus modestes.

Sans doute pourrait-on envisager en outre une assistance judiciaire partielle, pour ceux qui disposent de certaines ressources, insuffisantes néanmoins pour leur permettre de supporter l'intégralité des frais d'un procès.

Enfin se trouve posé le problème des auxiliaires de justice. Ceux-ci sont, en général, choisis parmi les jeunes avocats. Or ces derniers subissent des charges qui ne peuvent que les gêner dans l'accomplissement de leur mission. Par la force des choses — nul ne l'ignore — cette situation devient bien souvent préjudiciable au justiciable lui-même.

M. Michel de Grailly. Ce n'est plus exactement le cas maintenant.

M. Guy Decolomé. Dans la région parisienne, avec la perspective de la création de cours dans chacun des nouveaux départements, ces difficultés seront encore plus grandes pour l'avocat qui devra se rendre au palais de justice de Nanterre, de Créteil ou de Bobigny — pour s'en tenir à l'ancien département de la Seine — et parfois dans plusieurs de ces villes le même jour. Qui, dans ces conditions, le dédommagera de ces frais supplémentaires ?

Il est bien évident que ces observations valent également pour les jeunes avocats commis d'office à la défense des prévenus. C'est pourquoi — j'y insiste — le budget du ministère de la justice doit comporter des crédits suffisants pour permettre une juste rémunération des avocats désignés au titre de l'assistance judiciaire ou commis d'office.

Que l'on nous comprenne bien. Il ne s'agit pas de provoquer une inflation de procès sous le couvert de facilités plus grandes accordées à l'assistance judiciaire. Il faut créer les meilleures conditions possibles d'un accès égal pour tous à la justice. Les règles d'admission doivent se fonder essentiellement sur les ressources de l'intéressé.

Ma dernière série de remarques portera sur la lenteur des formalités à accomplir. Là aussi, la réforme est nécessaire pour aboutir à une simplification qui ne pourrait être que favorable au justiciable et à une bonne administration de la justice. Je pense en particulier — mais cela vaut pour d'autres catégories — à ceux qui sont menacés d'expulsion, aux justiciables des tribunaux d'instance ou des prud'hommes pour lesquels il arrive souvent que le procès soit engagé sinon terminé au moment de la décision d'assistance.

Certes, on pourrait avancer pour de tels cas l'idée de l'assistance judiciaire d'urgence, encore qu'à notre avis une réelle simplification de la procédure utilisée et un accroissement du personnel intéressé favoriseraient un examen plus diligent des dossiers et permettraient, par conséquent, des décisions plus rapides.

De même, la règle actuelle veut que lorsqu'un justiciable demande l'assistance judiciaire sa requête soit examinée par le bureau d'assistance judiciaire du lieu où l'affaire sera plaidée et, par conséquent, dans de nombreux cas, loin du lieu d'habitation du demandeur, ce qui entraîne lenteurs et, souvent, frais de déplacement.

C'est pourquoi nous pensons que, dans la réforme à réaliser, la décision d'assistance devra être déclarée de la compétence du bureau du lieu de domicile du demandeur.

Monsieur le garde des sceaux, j'ai voulu profiter, une fois de plus, de la discussion du budget de votre département pour vous poser ces questions, à notre avis fort importantes. J'espère que vous y répondrez en nous annonçant les mesures que vous comptez prendre. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Médecin. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. Jacques Médecin. Mesdames, messieurs, notre groupe Progrès et démocratie moderne enregistre avec la plus vive satisfaction l'engagement pris par M. le ministre de la justice de

soumettre prochainement à notre Assemblée la discussion d'un projet de loi portant amnistie.

Ainsi, le Gouvernement tient la promesse faite à la télévision le 1^{er} juillet dernier par M. le Premier ministre qui déclarait : « J'ai certes refusé un débat sur l'amnistie, mais nous aurons ce débat, je n'en doute point, à l'automne prochain et je ne fuirai pas à ce moment-là ».

Ces propos de M. Pompidou étaient rapportés à la page 6 du journal *Le Monde*, des 2 et 3 juillet.

Voici donc l'automne venu mais il est indispensable, monsieur le garde des sceaux, que vous acceptiez de fixer notre groupe sur deux points capitaux.

Tout d'abord, nous voulons avoir l'assurance que le débat sur l'amnistie ne s'instaurera pas dans cet hémicycle en fin de session mais aux environs du 15 novembre, afin de laisser se dérouler les navettes réglementaires avant le 20 décembre.

Nous vous demandons ensuite de nous donner la garantie qu'il s'agira d'un projet de loi portant sur l'amnistie totale et sans condition, et non, comme dans le passé, sur une quelconque grâce amnistiant qui dessaisit le Parlement de ses droits.

L'amendement que le groupe Progrès et démocratie moderne souhaitait déposer au titre III de l'état B du présent budget a été déclaré irrecevable par la commission des finances, mais il dépendra de votre réponse aux questions précises que je viens de vous poser, au nom de mes amis, monsieur le garde des sceaux, que nous sollicitons ou non un scrutin sur le titre III auquel nous attachons, je le déclare à cette tribune de façon solennelle, la valeur symbolique d'une prise de position sur l'amnistie.

Ainsi nous permettrons aux partisans et aux adversaires de la réconciliation nationale qui siègent sur les bancs de cette Assemblée de se compter, et au pays de les juger. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Krieg.

M. Pierre-Charles Krieg. Monsieur le garde des sceaux, je remonte à cette tribune non plus en tant que rapporteur du budget de votre ministère, mais en qualité de député du 1^{er} arrondissement de Paris.

Rassurez-vous, je ne vous demanderai pas, comme l'a fait tout à l'heure mon ami M. Fanton, la démolition d'une prison, mais plus modestement celle d'un mur que vous connaissez fort bien, puisqu'il clôt votre jardin.

En effet, joutant votre domaine de la place Vendôme, à l'angle de la Chancellerie donnant sur la rue Cambon, une petite école communale se trouve fort à l'étroit. Les quelques centaines d'élèves qui la fréquentent n'ont partiellement plus de place pour s'ébattre depuis qu'on a dû construire de nouvelles classes dans la cour pour leur permettre de travailler. L'espace leur est vraiment compté.

Il y a plusieurs années déjà, j'avais soumis à votre prédécesseur le problème qui, aujourd'hui, n'a toujours pas reçu de solution. Suivant en cela des exemples fameux, je profite de cette discussion budgétaire pour vous présenter à nouveau ma requête et je suis prêt à le faire chaque année tant qu'une solution ne sera pas intervenue.

Je vous prie donc de bien vouloir examiner ma demande cette année et je vous en remercie à l'avance. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. le président. La parole est à M. Chazelle. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. René Chazelle. Mesdames, messieurs, un centième du budget national est consacré à la sauvegarde de nos droits, de notre liberté, de notre honneur.

On a dit que ce budget était en augmentation sur celui de l'année précédente. Augmentation oui, mais augmentation légère ! N'oublions pas que cette année est mise en application la réforme des greffes. Otez ces dépenses et vous avez un budget en stagnation. Otez-en les emplois nouveaux et les constructions nouvelles destinés à la région parisienne, tenez compte du coût de la vie en continue progression et votre budget apparaît alors en régression et, de toute façon, insuffisant.

Cependant ce n'est pas la justice d'il y a deux siècles que vous avez à gérer mais celle de 1968, presque à l'orée du XXI^e siècle, celle d'une France de 50 millions d'habitants.

Parler de justice, c'est parler du juge et des justiciables, monsieur le garde des sceaux. Vous êtes trop averti des choses de la fonction publique pour que je m'appesantisse sur la situation des magistrats.

Vous n'avez plus affaire à la magistrature bourgeoise du XIX^e siècle. Vous devez rendre cette carrière accessible aux étudiants et étudiants issus de toutes les classes sociales et faire en sorte qu'ils n'en soient pas évincés pour des raisons matérielles.

Oui, je le sais, être magistrat c'est accepter un certain ascétisme dans l'existence, c'est avoir le goût du travail et de la recherche sans jamais connaître de publicité, c'est servir la plus belle, la plus noble, la plus orgueilleuse des vocations.

Mais n'écartez pas tant de jeunes de qualité qui savent que 54 p. 100 des magistrats connaîtront dans le deuxième grade du deuxième groupe le plus lent des avancements des grands corps de l'Etat.

La raison en est que la carrière d'un magistrat est calquée sur l'organisation judiciaire et c'est en modifiant l'organisation judiciaire que l'on a voulu améliorer la situation de celui-ci. Nous ne devons pas craindre de proclamer ici — on l'a fait heureusement à cette tribune — que la séparation du grade et de l'emploi doit être votre souci. (Très bien ! très bien ! sur divers bancs.)

Si cette solution ne peut être actuellement appliquée d'une façon totale, modifiez alors la hiérarchie judiciaire.

L'insuffisance du temps qui m'est imparti m'empêche de traiter les problèmes d'équipement.

C'est à l'Etat et non pas aux départements qu'il incombe de prendre en charge l'équipement de la justice.

Que de palais encore inhospitaliers, vétustes, où le juge n'a pas de secrétaire ni de dictaphone, où tout est archaïque, désuet, où tout concourt à donner une image vieillie et racornie de la justice. Votre budget est encore trop modeste sur ce point.

Cependant, monsieur le garde des sceaux, vous êtes mieux que quiconque informé de l'augmentation vertigineuse des affaires.

Permettez-moi de citer quelques chiffres.

Le nombre des plaintes, dénonciations et procès-verbaux a augmenté en sept ans de 271 p. 100 ; celui des citations directes a augmenté de 51 p. 100 et le nombre des condamnés en cours d'assises a augmenté de 30 p. 100 pendant la même période. En simple police, le chiffre est considérable : l'augmentation est de 148 p. 100. Le nombre de mineurs le dix-huit ans poursuivis est passé de 22.922 en 1958 à 53.021 en 1965, soit une augmentation de 131 p. 100.

En outre, si le volume des affaires pénales a augmenté, celles-ci sont devenues en même temps plus graves, plus difficiles à instruire et à juger : c'est le cas des délits en matière financière, immobilière, commerciale.

Cependant, un haut magistrat écrivait :

« La justice donne de moins en moins satisfaction à ceux qui sont jugés et à ceux qui jugent. La justice, malgré les efforts des magistrats, devient de plus en plus lente et, parfois, c'est encore un signe de désordre de plus en plus précipité. »

Face à cette croissance des affaires, le nombre des magistrats est insuffisant. Il n'a presque pas varié depuis la Restauration. Nous sommes un pays judiciairement sous-développé : le nombre des magistrats italiens est deux fois plus élevé que chez nous ; il y a quatre fois plus de magistrats en Allemagne ; en Grande-Bretagne, s'il n'y a qu'une centaine de juges, 20.000 magistrats sont chargés d'étudier et d'évacuer la majorité des affaires.

N'ouvrez certes pas la porte sans sélection, mais reconnaissez que certaines tâches qui incombent actuellement au juge pourraient être confiées à des collaborateurs qualifiés, des licenciés en droit, par exemple, qui constitueraient un corps intermédiaire.

On a beaucoup réformé depuis 1958, mais a-t-on appliqué les réformes ?

Il n'y a eu depuis neuf ans que des replâtrages. Il est temps de redonner au justiciable le goût de s'adresser aux juges et au juge le goût de les juger.

Rendez l'organisation judiciaire plus rationnelle. A cet égard, il conviendrait peut-être d'envisager la spécialisation des tribunaux en raison de l'importance de certains litiges et de leur complexité : je ne citerai, par exemple, que le domaine de la propriété industrielle, les brevets d'invention, le droit du cinéma, la propriété littéraire et artistique, certaines infractions financières.

Dans l'Europe judiciaire qui s'ébauche, le droit européen conduira à des concentrations et à des spécialisations. Dans certains domaines, vous permettrez aux juges de comprendre avec un esprit nouveau les raisons de leurs fonctions. L'expérience des tribunaux pour enfants a suscité cet esprit nouveau, car cette juridiction n'avait pas derrière elle les hypothèques du passé.

Ne peut-on pas prévoir un tribunal de la famille, dont le juge des enfants ne serait qu'un aspect ? Cette juridiction grouperait la tutelle, le divorce, l'adoption, la déchéance de la puissance paternelle, elle serait aussi correctionnelle avec l'abandon de famille. L'arbitrage, la conciliation, seraient alors au premier plan de ses préoccupations.

Permettez l'accès de tous les justiciables à la justice. Le prix de la procédure en écarte beaucoup, ainsi que l'accroissement des frais de justice par un abus d'actes. Entre l'indigent et le fortuné — et on l'a dit ici — il y a toute cette population moyenne qui hésite et souvent renonce à un procès. L'assistance judiciaire date de 1851. Des propositions de loi excellentes ont été déposées et des études ont été faites par votre Chancellerie. Il faut qu'elle soit accordée pour une partie du procès, qu'elle soit proportionnée à la fortune du demandeur et ne soit pas seulement supportée par les avocats ou les avoués.

Que de sujets à évoquer sur la procédure civile, sur les essais plus ou moins heureux de la mise en état. Il faudrait souligner la désaffection de nombreux plaideurs pour nos juridictions civiles et commerciales.

En 1932, le tribunal de commerce de la Seine jugeait 100.137 affaires, en 1964, 22.275 affaires seulement. Une justice parallèle à la justice officielle s'organise. C'est un grave problème qui appelle une vaste étude et des solutions hardies.

Ajouterai-je quelques mots à ce qu'a dit excellemment un de nos collègues sur la détention préventive ? Il existe encore une fâcheuse tendance à faire un trop large usage de la détention en général et de la détention préventive en particulier.

Sur les prisons, que de remarques affligeantes il conviendrait de faire. Un effort modeste, à la mesure de votre modeste budget, a été fait, je dois à la vérité de le dire ; mais, dans des cellules, vivent entassés dans une promiscuité dangereuse de trop nombreux condamnés pour lesquels cette période carcérale pèsera lourdement dans le reste de leur vie et très légèrement dans le sens d'un amendement.

Je ne voudrais m'arrêter que quelques instants sur une réforme qui aurait pu avoir des conséquences bénéfiques.

Cette mesure, dite de la « mise à l'épreuve » ou de la « probation », introduite en 1959, a été mutilée dans son application. Or c'est peut-être, en matière répressive, la plus vaste idée de la réforme de 1958. Sa réalisation a été sacrifiée. Son but est de rééduquer et de reclasser le délinquant dans la société en réduisant les causes l'ayant amené au délit ; c'est également d'éviter les dangers de l'emprisonnement de courte durée, la nocivité de la courte peine n'étant plus à démontrer : elle ne permet pas un effort de rééducation et elle coupe le condamné de sa famille et de sa profession.

La probation est une mesure sociale et judiciaire ; c'est l'exercice de la justice à des fins sociales. On cherche à récupérer le délinquant ; on élimine les causes de la délinquance. La justice n'est plus seulement répressive ; elle donne un sens humain à son action.

La probation s'est développée : actuellement on compte 15.000 probationnaires, soit environ 7.000 par an.

Il faut contraindre et assister le condamné. Pour le faire, le juge de l'application des peines est le maître d'œuvre. Il peut supprimer, aménager les obligations facultatives. Il ne vit pas en vase clos : il recherche du travail pour le condamné ; il lutte pour lui et avec lui. Or, monsieur le garde des sceaux, le saviez-vous ? Il n'y a que deux juges à Paris pour 3.000 probationnaires. On devrait en compter un par département. En fait, ce juge n'existe pas. Il n'y a pas de poste de juge de l'application des peines. C'est un juge du tribunal qui exerce ces fonctions. A côté,

il y a les délégués à la probation. Ce sont les éducateurs de l'administration pénitentiaire.

M. Eugène Claudius-Petit. C'est une réforme sans moyens !

M. René Chazelle. Vous avez raison, mon cher collègue !

Actuellement, il y a 28 délégués, 56 agents contractuels — des retraités de l'armée, de la police, de la gendarmerie, de l'enseignement — et 28 assistantes sociales à temps complet.

Quelle misère en comparaison de la situation à l'étranger ! En Angleterre, il y a un agent de probation pour 50 condamnés. Il nous faudrait donc 300 agents en France.

Si la probation connaît un sort normal, dans cinq ou six ans, on comptera 50.000 probationnaires ; il faudra donc 700 agents à la probation.

Les tribunaux hésitent à prononcer la mise à l'épreuve en connaissant les maigres moyens mis à la disposition du juge à l'application des peines ; cependant la mise à l'épreuve permettrait le désencombrement des prisons.

Le véritable problème du rôle de la peine est là et pas ailleurs. Sur 103.000 peines prononcées en 1967, 70.000 sont égales ou inférieures à trois mois. Pour ces peines la probation pourrait jouer. Rarement une mesure a été aussi adaptable aux jeunes ; c'est le mode de traitement par excellence du jeune délinquant adulte. Rien n'a été fait non plus pour que le dossier de personnalité prévu en 1958 soit réalisé.

Ce budget, monsieur le garde des sceaux, je pense avoir démontré, et avant moi, certains de vos amis ont courageusement déclaré, qu'il est un budget du passé ; il n'est plus de notre époque ; il n'est pas un budget d'avenir. Ne vous contentez pas de courtes mesures, de palliatifs. Pourquoi ne pas envisager — vous l'avez dit, certes, mais d'une façon un peu trop vague — un plan sur plusieurs années, tenant compte des réalités de notre temps ?

« Adapter » sera mon dernier mot. Dans notre société moderne, entre la technique dévorante et l'individu, l'équilibre n'est plus respecté. Seule pour la liberté de l'homme, pour sa dignité, la justice peut lui préserver ses droits. L'enjeu est trop important. En travaillant, en remodelant la justice, vous aurez agi dans le sens de l'équité et de l'humain. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Grenier. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Fernand Grenier. Monsieur le garde des sceaux, le groupe communiste voudrait attirer votre attention sur le problème social et humain que pose la jeunesse délinquante. Tout d'abord, quelle en est la proportion dans l'ensemble de la jeunesse ? En 1964, on comptait 4.248.600 jeunes de treize à dix-huit ans ; le nombre des mineurs du même âge condamnés était, cette année-là, de 42.570, soit 1 p. 100 du total, ce qui fait justice des campagnes de certaine presse. Il est injuste de généraliser abusivement en présentant l'ensemble des jeunes générations comme immorales et dévergondées.

Cependant, la progression du nombre des délinquants juvéniles doit retenir notre attention.

On en comptait 28.931 en 1946. C'étaient encore les séquelles de la guerre et de l'occupation. Ce nombre, heureusement, décroissait dans les années suivantes et tombait à 13.504 en 1954. Il remontait ensuite pour atteindre : en 1958, 18.900 ; en 1960, 26.974 ; en 1964, 42.570 ; en 1966, 43.714, soit une augmentation de 131 p. 100 entre 1958 et 1966.

Il faut malheureusement y ajouter ceux qu'on appelle « les mineurs en danger », qui sont l'objet de mesures d'assistance éducative jusqu'à leur majorité légale. Leur nombre était de 20.826 en 1960 ; il était de 38.280 en 1964, soit près du double.

Quatre-vingt mille jeunes délinquants ou mineurs en danger recensés en une année ! C'est un problème dramatique.

Si l'on essaie d'en cerner les causes, on trouve le logement : 43 p. 100 des jeunes délinquants enregistrés au centre de formation de Vaucresson vivaient dans des logements surpeuplés. Mais il y a aussi des jeunes délinquants dans les grands ensembles. Comme l'avoue un rapport de police, c'est que « sans distractions, sans loisirs organisés, ayant des parents qui, en général, travaillent l'un et l'autre, ces gosses sont livrés à eux-mêmes. Il faudrait des maisons de jeunes, des installations sportives pour susciter un minimum d'ordre social » ; ce que, pour

notre part, nous avons toujours préconisé et contribué à développer dans les municipalités dont nous avons la charge.

Les déficiences de notre enseignement jouent aussi leur rôle néfaste. Le rapport déjà cité constate l'existence de nombreux enfants de quinze ou seize ans conduits au commissariat et qui ne savent même pas lire. Des jeunes de plus en plus nombreux ne trouvent à la sortie de l'école primaire aucune place disponible aux échelons supérieurs. A Saint-Denis, par exemple, ils sont actuellement 400, âgés de quinze ans, sur un effectif d'âge de 1.100, qui n'ont pas trouvé où aller à l'école à l'échelon supérieur.

Il y a aussi les jeunes qui ne trouvent pas d'emploi, chômeurs avant d'avoir jamais travaillé. Et on sait que l'oisiveté n'est jamais bonne conseillère.

Il y a également l'influence nocive d'une certaine presse qui flatte la jeunesse, la corrompt au lieu de l'éduquer, qui présente tapageusement le luxe de certaines idoles comme très facile à acquérir sans grand effort, sans beaucoup de travail.

On peut donc tirer la conclusion que beaucoup de jeunes délinquants sont souvent plus des victimes que des coupables.

Quels méfaits commettent-ils ?

Le vol est de loin le délit le plus courant, il représentait 61 p. 100 des délits en 1964 ; les agressions, coups et blessures, 9,6 p. 100 ; les affaires de mœurs 4,8 p. 100. Tels sont les faits.

Quant aux solutions, elles dépendent de nombreux domaines : la politique économique et sociale ; celles de l'emploi, de l'éducation nationale, du logement ; celle qui est relative à la jeunesse. Mes amis ont dit ou diront, lors des discussions budgétaires, ce que nous en pensons. Quant à moi, monsieur le garde des sceaux, je limiterai mes observations à votre budget.

Le budget de la justice n'atteint pas encore 1 p. 100 du budget de l'Etat et il demeure très insuffisant par rapport aux besoins. Ainsi, vous avez reconnu que vous ne disposiez que de 26.800 places dans les prisons, pour près de 34.000 détenus. Comment, dans ces conditions, appliquer ce que vous dites être votre « orientation », et tout particulièrement pour ce qui concerne la jeunesse délinquante, à savoir rééduquer plutôt que réprimer ?

Lorsque, à la Libération, la loi du 2 février 1945 décida que les mineurs délinquants ne relèveraient plus de l'administration pénitentiaire, un grand pas en avant a été fait.

Il était dû aux hommes de la Résistance, qui avaient pour beaucoup connu la vie des prisons et savaient ce qu'elle était.

Nous apprécions le travail très difficile et souvent méritoire des juges des enfants et celui des centres d'observation, des instituts professionnels d'éducation surveillée. Mais ces instituts combien sont-ils aujourd'hui ? Combien de ces établissements sont-ils en construction ? Ni les rapports de nos collègues, ni l'exposé du ministre de la justice ne nous donne quelque information à ce sujet.

Quant aux cadres, l'école de Savigny-sur-Orge forme annuellement 120 éducateurs et 30 éducatrices, alors qu'il en faudrait 400 chaque année.

Et ces éducateurs, qui doivent être bacheliers, sont-ils suffisamment rétribués ? Ils font deux ans d'études puis, dans les instituts, ils prennent l'enfant le matin et, souvent, ne le lâchent qu'à vingt-deux ou vingt-trois heures, après la veillée.

Or, de l'étude que j'ai faite, il ressort qu'en 1965 ces éducateurs bacheliers débutaient à 500 francs par mois.

Prend-on aussi en considération la question d'un logement décent pour ce personnel ?

Pourtant le mérite de ces instituts professionnels d'éducation surveillée est d'avoir obtenu environ 60 p. 100 de succès complets pour les enfants qui leurs étaient confiés contre 20 p. 100 d'échecs complets. Soixante pour cent de jeunes arrachés à la délinquance et réintégrés dans la vie normale, cela ne mériterait-il pas un effort financier beaucoup plus important ?

Il faut faire plus, beaucoup plus pour résoudre ce grave problème de la jeunesse délinquante, beaucoup plus pour récupérer les jeunes égarés, beaucoup plus pour les réintégrer dans la société, beaucoup plus pour en diminuer le nombre par une politique d'ensemble en faveur de la jeunesse.

Tout pas en avant sur ce chemin ne peut qu'être bénéfique à la France, car la jeunesse, ne l'oublions jamais, c'est l'avenir ! (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je souhaiterais une suspension de séance d'un quart d'heure environ.

M. le président. Etant donné l'heure, mieux vaudrait reporter la suite de la discussion au début de la séance de ce soir. (Assentiment.)

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1968 (n° 426). (Rapport n° 455 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Justice (suite) : (Annexe n° 20. — M. Sabatier, rapporteur spécial. Avis n° 467 de M. Krieg, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

Transports :

III. — Marine marchande : (Annexe n° 28. — M. Christian Bonnet, rapporteur spécial ; avis n° 456 de M. Miossec, au nom de la commission de la production et des échanges.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures cinq minutes.)

Le Chef du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

