

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.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 62^e SEANCE

1^{re} Séance du Lundi 17 Novembre 1975.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1976 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 8458).

Légion d'honneur et Ordre de la Libération.

MM. le président, Alain Bonnet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice.

LÉGION D'HONNEUR

Crédits ouverts aux articles 32 et 33. — Adoption.

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Crédits ouverts aux articles 32 et 33. — Adoption.

Justice.

MM. le président, Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la justice; Benoist, rapporteur spécial de la commission des finances, pour

★ (2 f.)

la condition pénitentiaire; Massot, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice.

M. Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice; Mme Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de la condition pénitentiaire.

MM. Gerbet, Paul Laurent.

Suspension et reprise de la séance (p.

MM. Mesmin, Forni, Donnez, Marc Masson, Mme Constans, MM. Commenay, Foyer.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

2. — Ordre du jour (p. 8481).

PRESIDENCE DE M. CHARLES BIGNON,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1976

(Deuxième 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 1976 (n^{os} 1880, 1916).

**BUDGETS ANNEXES DE LA LEGION D'HONNEUR
ET DE L'ORDRE DE LA LIBERATION**

M. le président. Nous abordons l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération dont les crédits sont inscrits aux articles 32 et 33.

A cette occasion, la présidence a l'honneur de saluer, après la présence de M. le garde des sceaux, celle du général de Boissieu, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite, que l'Assemblée est heureuse d'accueillir aujourd'hui.

La parole est à M. Alain Bonnet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la Légion d'honneur et l'ordre de la Libération.

M. Alain Bonnet, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le grand chancelier, qui nous faites l'honneur de venir pour la première fois dans cet hémicycle, mes chers collègues, le budget annexe de la Légion d'honneur pour 1976 est en augmentation de 2 927 528 francs par rapport à celui de l'année dernière.

Il est fixé, en recettes et en dépenses, à 38 582 890 francs contre 35 655 362 francs, soit une augmentation de 8,2 p. 100.

La plus grande partie des recettes — 93 p. 100 — est fournie par une subvention du budget général, qui est inscrite au budget des charges communes et qui passe, d'une année sur l'autre, de 34 396 677 francs à 37 229 455 francs.

Les recettes propres n'accusent qu'une légère augmentation de 94 750 francs qui provient, pour 48 750 francs, du prix des pensions des élèves des maisons d'éducation, porté, à compter du 15 septembre 1976, de 1 230 francs à 1 530 francs; pour 15 000 francs, de l'application, en année pleine, de l'augmentation du prix du trousseau; porté, au 15 septembre 1975, de 420 à 510 francs; et pour 5 000 francs, d'une nouvelle augmentation, à compter du 15 septembre 1976, du prix de ce trousseau, porté à 570 francs.

La majoration de 26 000 francs des produits divers correspond au relèvement du prix des repas remboursés par les fonctionnaires et agents des maisons d'éducation.

Les produits des rentes et les droits de la grande chancellerie sont prévus, en 1976, à un niveau équivalent à celui qui avait été retenu en 1975.

Pour ce qui est des dépenses, on constate que les dépenses ordinaires atteindront 35 882 890 francs — soit 3 727 528 francs de plus qu'en 1975 — dont 18 762 787 francs concernent les services de la grande chancellerie et 17 120 103 francs les maisons d'éducation.

La dotation pour le paiement des traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires est inchangée. Elle s'élève à 11 millions de francs. Ces traitements sont, hélas! particulièrement modestes: 20 francs pour un chevalier de la Légion d'honneur, 15 francs pour un médaillé militaire. C'est tout à fait insuffisant. Sans doute, monsieur le garde des sceaux, une majoration devrait-elle être envisagée.

Je tiens à signaler que, depuis l'examen du budget annexe de la Légion d'honneur en commission des finances et la distribution du rapport, des décrets tous récents, en date du 24 octobre dernier et publiés au *Journal officiel* du 30 octobre, ont fixé les contingents de croix de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite ainsi que ceux des médailles militaires pour chacune des années 1976, 1977 et 1978.

Les contingents fixés à titre civil et militaire sont, dans leur ensemble, sensiblement les mêmes que ceux qui ont été retenus pour la précédente période triennale allant du 1^{er} janvier 1973 au 31 décembre 1975.

En ce qui concerne les anciens combattants de la guerre 1914-1918 titulaires de la médaille militaire, le contingent est fixé à 2 000; 1 800 de ces croix sont réservées aux anciens combattants justifiant, en outre, de quatre ou trois titres de guerre, blessures ou citations. Or, pour la période allant du 1^{er} janvier 1973 au 31 décembre 1975, ce contingent atteignait 2 600 croix: 1 500 par décret du 6 novembre 1972, 1 100 par

décret du 6 décembre 1974. Si l'on peut regretter que ce chiffre de 2 600 croix n'a pas été maintenu, on ne peut que se réjouir en constatant que le nombre de titres exigé — comme le souhaitait la commission des finances, qui a été entendue en haut lieu — est ramené de quatre à trois, et qu'une partie du contingent, s'élevant à 200 croix, permettra de récompenser certains anciens combattants de 1914-1918 sans que soit exigé un nombre déterminé de titres.

Il y a lieu de noter, par ailleurs, qu'à une question posée par le rapporteur, la grande chancellerie de la Légion d'honneur avait fait savoir qu'il y avait en instance dans ses services vingt candidatures d'anciens combattants titulaires de cinq titres, et 795 candidatures de titulaires de quatre titres; les dossiers devaient être examinés par le conseil de l'ordre du 2 octobre et les décrets publiés au *Journal officiel* avant la fin de l'année 1975. C'est chose faite puisque, comme je le rappelais tout à l'heure, les décrets sont parus au *Journal officiel* du 30 octobre.

En ce qui concerne les services de la grande chancellerie, les mesures acquises atteignent 795 573 francs et traduisent, en année pleine, l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues jusqu'au 31 décembre 1975.

Les mesures nouvelles s'élèvent à 304 438 francs, se répartissant de la façon suivante: 30 000 francs pour tenir compte de la situation réelle des personnels; 2 451 francs pour l'entretien du parc automobile de la Grande chancellerie; 60 380 francs pour le matériel, compte tenu de la hausse des prix que nous connaissons bien; 20 455 francs afin d'ajuster les crédits destinés au remboursement aux Monnaies et médailles, à l'imprimerie nationale et aux P. T. T.; 38 150 francs pour l'entretien et la remise en état des bâtiments de la Légion d'honneur et 140 000 francs permettant de porter la subvention allouée au musée national de la Légion d'honneur et des armes de chevalerie de 149 500 francs à 289 500 francs.

Enfin, les crédits destinés à l'attribution des secours aux membres de la Légion d'honneur, aux médaillés militaires et à leurs familles, passeront en 1976 à 107 000 francs; l'augmentation de 7 000 francs permettra d'accorder quelques secours supplémentaires et de porter le taux moyen de l'aide de 550 francs à 575 francs.

En ce qui concerne les maisons d'éducation, la répercussion des revalorisations des rémunérations intervenues en 1975 se traduit par une majoration de crédits de 1 984 676 francs correspondant à la presque totalité des mesures acquises.

De leur côté, les mesures nouvelles atteignent 642 841 francs. On notera plus particulièrement une majoration de 342 000 francs des crédits destinés à maintenir la qualité des repas servis aux élèves des deux maisons d'éducation de la Légion d'honneur, de Saint-Denis et des Loges. Pour pallier les conséquences de la hausse des prix, notamment dans le domaine du chauffage, de l'éclairage et du gaz, un crédit supplémentaire de 265 732 francs est inscrit.

Les conditions économiques actuelles entraînent enfin un accroissement de la dotation destinée à l'entretien et à la remise en état des bâtiments de 31 500 francs, ainsi que l'inscription d'un crédit supplémentaire de 1 768 francs pour l'entretien du matériel automobile des maisons d'éducation.

On ne peut parler de ces dernières sans mentionner, comme on le fait chaque année, les résultats toujours aussi brillants remportés par les élèves aux divers examens auxquels elles participent: pour l'année scolaire 1974-1975, 98 p. 100 de reçues au B. E. P. C. et 88,18 p. 100 au baccalauréat.

J'aborderai enfin le chapitre des dépenses en capital. Les autorisations de programme n'atteindront, en 1976, que 3 750 000 francs alors qu'elles avaient été fixées, en 1975, à 4 650 000 francs, soit une diminution de 900 000 francs. Ces dépenses se répartissent de la façon suivante: 1 700 000 francs pour la grande chancellerie; 750 000 francs pour la maison de Saint-Denis et 1 300 000 francs pour la maison des Loges.

Les crédits de paiement, eux, passent de 3 500 000 francs en 1975 à 2 700 000 francs. J'en arrive maintenant à l'examen très bref du budget annexe de l'ordre de la Libération. Fixé en recettes et en dépenses à 1 273 319 francs, il progresse par rapport à 1975 de 100 505 francs, soit 8,5 p. 100.

La totalité des recettes est fournie par une subvention inscrite au budget du ministère de la justice.

Le budget annexe de l'ordre de la Libération ne comporte que des dépenses ordinaires.

Les mesures acquises, compte tenu de la non-reconduction d'un crédit de 80 000 francs, inscrit en 1975 pour l'aménagement des nouveaux locaux affectés à l'Ordre, le remplacement de la voiture de service et le règlement des factures de l'imprimerie nationale, s'élèvent à 37 477 francs. Elles s'appliquent essentiellement aux personnels.

Les mesures nouvelles atteignent 63 028 francs, dont 33 028 francs pour le matériel et l'entretien immobilier.

Le rapporteur, suivi par la commission des finances, s'était ému, naguère, de la modicité de la dotation destinée à l'attribution de secours. Il ne peut donc que se réjouir de la voir portée de 219 000 francs à 249 000 francs.

Je rappelle que le nombre des compagnons de la Libération était à l'origine de 1 059. Au 1^{er} janvier 1975, il n'était plus, hélas ! que de 484. Il y a, par ailleurs, 48 630 médaillés de la Résistance.

En conclusion, et en m'excusant de vous avoir infligé la lecture de chiffres peut-être trop nombreux — mais je voulais vous présenter un rapport complet — je vous invite, mes chers collègues, au nom de la commission des finances, à adopter sans modification les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche, de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Jean Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice.

Je suis très heureux de saluer, à mon tour, la présence du général de Boissieu, grand chancelier de la Légion d'honneur et de l'ordre national du Mérite, qui vient pour la première fois dans cette assemblée à l'occasion de la présentation du budget de la grande chancellerie.

Mesdames, messieurs, M. Alain Bonnet, rapporteur spécial, a fait observer, à juste titre, que ce budget, avec une enveloppe globale de 38 582 890 francs, progresserait de 8,2 p. 100 en 1976. Ces crédits répondent, dans l'ensemble, aux besoins de la grande chancellerie et des maisons d'éducation. Cette progression est apparue comme particulièrement justifiée au Gouvernement, notamment par suite de la revalorisation des rémunérations de la fonction publique et de l'augmentation des frais de fonctionnement des maisons de la Légion d'honneur de Saint-Denis et des Loges.

Elle l'est davantage encore si nous considérons les résultats scolaires obtenus grâce à la remarquable éducation dispensée dans ces maisons, qui sont encore plus brillants que ceux de l'an passé : 88,18 p. 100 de succès au baccalauréat et 98 p. 100 au B. E. P. C. Je m'associe donc chaleureusement aux éloges que leur a décernés M. le rapporteur.

Vous avez, mesdames, messieurs, du moins je le pense, un autre sujet de satisfaction puisque, répondant au vœu de la commission des finances et de l'Assemblée tout entière, le Président de la République a décidé de poursuivre l'effort en faveur des anciens combattants de la Grande guerre de 1914-1918.

Après l'attribution d'un contingent spécial de 1 500 croix de chevalier de la Légion d'honneur pour la période allant du 1^{er} janvier 1973 au 31 décembre 1975, un contingent supplémentaire de 1 100 croix a été accordé en 1975 ; pour la période 1976-1978, deux mille croix seront réservées à raison de 1 800 pour les titulaires de quatre ou trois titres de guerre et de 200 pour ceux qui ne justifieraient pas de ces titres.

Si l'on fait l'addition des contingents accordés depuis 1973 et de ceux qui sont prévus jusqu'en 1978, c'est donc 4 600 croix, au total, qui sont réservées aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918. Je rappelle pour mémoire que tous les titulaires de cinq titres de guerre reçoivent la croix de la Légion d'honneur hors contingent.

Ainsi, M. le Président de la République a tenu à ce que la nation rende aux anciens combattants de 1914-1918 l'hommage qui a été solennellement symbolisé par l'émouvante cérémonie du 11 novembre de l'Arc de triomphe.

J'en arrive au budget de l'ordre de la Libération, qui atteint 1 273 379 francs, en augmentation, par rapport à celui de 1975, qui progressait déjà de 28,4 p. 100.

Ce budget de 1976 ne comportera que des dépenses ordinaires car les travaux d'équipement sont achevés, du moins pour ce qui est du programme initial. D'autres aménagements sont à prévoir au cours des années à venir, dans le cadre de la rénovation de l'ensemble prestigieux des Invalides.

Les crédits destinés à allouer des secours avaient retenu l'attention de M. le rapporteur et je vous avais indiqué, l'an dernier, que je souhaitais les voir accrus. Vous approuverez, je le pense, leur augmentation de 219 000 francs à 249 000 francs, qui permettra d'aider plus efficacement les familles de ceux qui se sont consacrés avec désintéressement au service de la patrie.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. le garde des sceaux. Compte tenu de ces observations, et en remerciant M. le rapporteur, je prie l'Assemblée nationale de bien vouloir approuver les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des Républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. J'appelle les crédits du budget annexe de la Légion d'honneur.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 32, au chiffre de 36 985 611 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe 1 de l'article 33, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 3 750 000 francs.

(*Ces autorisations de programme sont adoptées.*)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 33, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 1 597 279 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 32, au chiffre de 1 210 291 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 33, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 63 028 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

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

Huissiers, veuillez reconduire M. le Grand chancelier.

JUSTICE

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

Je rappelle que les crédits du ministère de la justice ont fait l'objet, comme ceux du ministère de l'intérieur, d'un débat préparatoire en commission élargie, dont le compte rendu intégral sera publié au *Journal officiel* immédiatement à la suite du compte rendu des séances de ce jour.

En conséquence, il apparaîtra aux orateurs plus opportun que jamais de respecter très strictement les temps de parole qui leur sont impartis.

La parole est à M. Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la justice.

M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat chargée de la condition pénitentiaire, mesdames, messieurs, le budget du ministère de la justice sera, en 1976, comme par le passé, un budget modeste.

Je crois qu'il ne convient pas d'attacher une importance particulière au fait qu'il représente plus ou moins de 1 p. 100 du budget total de l'Etat. Ce pourcentage de 1 p. 100 a fini par acquérir, en quelque sorte, une valeur mythique depuis que tous les parlementaires souhaitent que ce seuil soit atteint.

Ce qui est important, c'est de savoir si les moyens donnés au ministère de la justice sont ou ne sont pas suffisants. Or, je ne suis pas sûr qu'ils le seraient même si le budget atteignait 1 p. 100 du budget de l'Etat ; c'est un point sur lequel je reviendrai tout, à l'heure.

L'année prochaine, les crédits de la justice seront supérieurs d'environ 20 p. 100 à ceux de cette année. Le Gouvernement est donc bien fondé à se réclamer d'une certaine priorité donnée à ce secteur. Il faut reconnaître cependant que la place accordée à la fonction « justice » parmi les diverses fonctions de l'Etat ne s'en trouvera guère augmentée. Par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat, celles qui concernent la justice restent, d'année en année, à un niveau à peu près constant dans leur insuffisance.

A l'intérieur de l'enveloppe qui lui est impartie, M. le garde des sceaux a fait un choix et le budget de 1976 sera essentiellement un budget de fonctionnement. C'est ce qui apparaît à l'examen des crédits accordés à chacune des grandes directions du ministère.

Les crédits de fonctionnement des services judiciaires représentent presque la moitié du budget de la justice. Ils augmentent suffisamment pour permettre, en 1976, la création de 470 emplois, dont un quart d'emplois de magistrats et trois quarts d'emplois de fonctionnaires.

On discerne deux orientations principales.

En premier lieu, le souci d'améliorer le fonctionnement de la justice dans la région parisienne; j'indique tout de suite quel, de ce point de vue, la commission des finances s'est bornée à enregistrer le projet de création d'une cour d'appel à Versailles sans prendre parti au fond sur l'opportunité de cette décision. Notre collègue M. Alain Bonnet n'a pas manqué toutefois de nous rendre attentifs aux difficultés que soulève ce projet et à ses éventuelles conséquences budgétaires.

Le second objectif poursuivi par la chancellerie concerne le renforcement des effectifs dans l'ensemble des juridictions, renforcement qui portera plus particulièrement, cette année, sur la création d'emplois de fonctionnaires et spécialement de dactylographes.

On doit remarquer, à l'inverse, que les crédits d'équipement des services judiciaires n'augmentent que très faiblement et qu'aucune opération importante nouvelle, en dehors de la mise en place de la cour d'appel de Versailles, ne sera rendue possible par ce budget.

Enfin, il faut rappeler que le budget de 1976 fait plafonner les subventions accordées aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les crédits de fonctionnement augmenteront, en 1976, de presque 30 p. 100. Cette augmentation permettra d'abord de procéder à certains ajustements mineurs de la rémunération des fonctionnaires, mais surtout d'assurer dans ce secteur un recrutement très important: 823 emplois nouveaux; par rapport à l'année 1975, les créations d'emplois de ce secteur sont plus que doublées.

En revanche, les crédits d'équipement sont plafonnés au niveau de 1975, abstraction faite, bien entendu, des crédits inscrits au plan de soutien de septembre dernier.

Les crédits dont dispose le service de l'éducation surveillée sont plus modestes puisque les emplois créés en 1976 seront seulement au nombre de 240, soit moins qu'en 1975.

Quant aux crédits d'équipement, ils s'élèveront seulement à 27,6 millions de francs contre 35 millions de francs en 1975. On peut se demander, dans ces conditions, comment le service de l'éducation surveillée sera, l'année prochaine, en mesure de poursuivre efficacement son programme, qui consiste, d'une part, à doter toutes les juridictions pour mineurs d'un équipement minimum permettant aux magistrats de disposer d'un centre de diagnostic et de quelques places d'hébergement et, d'autre part, à installer dans les grandes villes des équipements permettant une prise en charge de plus longue durée englobant éventuellement des moyens d'hébergement.

Ainsi se manifeste le choix que, dans un budget trop réduit, le ministre a dû faire en faveur des objectifs jugés prioritaires: amélioration de la justice dans la région parisienne et mise en œuvre de la réforme pénitentiaire.

Pour cette raison, il serait difficile de lui reprocher d'avoir sacrifié à cet effet le service de l'éducation surveillée; mais on est bien obligé de le déplorer.

La commission des finances a examiné ce budget sans vouloir se limiter à la stricte analyse des crédits qu'il comporte, tant il est vrai que les choix budgétaires se répercutent avec une certaine gravité parfois, comme je viens de le montrer, sur la politique conduite par le ministre. Aussi, la commission a-t-elle formulé un certain nombre d'observations qui figurent dans mon rapport écrit, mais que je voudrais brièvement rappeler ici.

La première concerne le régime des peines.

Dans mon rapport de l'an dernier, j'avais déjà évoqué la nécessité d'introduire une plus grande différence entre le régime applicable aux délinquants primaires et celui qui convient aux récidivistes.

La commission des finances souhaite avec moi qu'en raison d'une propension plus marquée à la délinquance, que révèle l'état de récidive, les récidivistes se voient appliquer un régime pénal plus sévère.

Elle souhaite, en revanche, de plus larges possibilités de réduction des peines en faveur des délinquants primaires et plus particulièrement de ceux dont les délits sont peu importants. Je me réfère, en rappelant cette observation de la commission, à la prise de position ferme du Premier ministre concernant certains crimes odieux comme les prises d'otages.

Je crois réellement que si l'on veut enrayer le développement de cette forme moderne de la délinquance, il importe de s'y opposer avec plus de fermeté.

Il me semble qu'il y a là un rapport avec ce que l'on est convenu d'appeler aujourd'hui la qualité de la vie en ce qui concerne plus particulièrement les personnes âgées. Pour elles, un élément essentiel de cette qualité est la sécurité. Il ne suffit pas de prendre les dispositions nécessaires pour leur assurer, sur le plan matériel, des conditions de vie suffisantes; encore faut-il s'assurer qu'elles ont la possibilité d'en profiter dans la tranquillité et la sécurité. Parmi les crimes odieux qu'il conviendrait de traiter avec une particulière sévérité, figurent donc incontestablement les agressions contre les personnes âgées.

La commission des finances a également estimé que les remises de peine et les libérations anticipées sont parfois accordées à certains condamnés dangereux avec trop peu de discernement. Il n'est pas douteux que cet état de choses dépend, pour une large part, de l'insuffisance des moyens dont disposent les juges de l'application des peines dont le nombre, par ailleurs, est trop faible. Aussi la commission recommande-t-elle au Gouvernement de prévoir, à l'avenir, un renforcement de l'effectif de ces juges afin de rendre plus judicieuses les décisions de remise de peine ou de libération anticipée.

La seconde observation formulée par la commission des finances concerne l'instruction des affaires judiciaires.

M. le rapporteur spécial pour la condition pénitentiaire donne, dans son rapport, des précisions alarmantes sur le niveau auquel se trouve aujourd'hui portée la détention préventive. Il apparaît aux yeux de tous comme particulièrement choquant que l'effectif des prisonniers soit constitué, à hauteur de 45 p. 100, par des gens qui n'ont pas été condamnés.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. Chacun reconnaît qu'il est indispensable de remédier à cette situation qui ne présente que des inconvénients, à la fois en surchargeant les prisons et en imposant aux prévenus, notamment aux plus jeunes d'entre eux, des conditions de détention susceptibles de leur nuire gravement.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. A l'origine de cette situation, on trouve indiscutablement les lenteurs de la procédure d'instruction. La commission des finances estime ne pas être en mesure de porter, à elle seule, un jugement sur les motifs de cette lenteur; mais elle demande instamment au ministre de la justice de mettre tout en œuvre pour parvenir à accélérer l'instruction soit en réformant les procédures ou en les simplifiant, soit en augmentant l'effectif des juges d'instruction.

La troisième observation présentée par la commission concerne le service de l'éducation surveillée.

J'ai indiqué tout à l'heure que la réduction des moyens de ce service en 1976 pouvait être présentée comme la conséquence du choix opéré, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire trop réduite, en faveur d'autres secteurs jugés plus prioritaires. Cependant, cette situation est grave, et la commission des finances s'est alarmée de la constater à un moment où le chômage des jeunes est l'une des conséquences les plus néfastes de la récession économique et où le climat de délinquance et de violence se développe avec une ampleur que notre société n'a pas connue.

Il est évident que, seuls, des moyens plus importants consacrés à la prévention et à la réadaptation sociale des jeunes délinquants permettraient de tenter d'enrayer ce développement. Il est non moins évident que le ministre de la justice n'est pas doté de moyens budgétaires suffisants pour faire face à cette situation. Aussi la commission des finances demande-t-elle au Gouvernement de porter une plus grande attention au problème de la délinquance des jeunes et d'accorder aux services de l'éducation surveillée des moyens budgétaires à la mesure de l'accroissement des besoins.

La quatrième et dernière recommandation de la commission des finances concerne l'appréciation d'ensemble qu'elle a portée sur le budget du ministère de la justice.

Cette appréciation résulte de l'accumulation des observations que j'ai formulées jusqu'à présent.

Elle peut se résumer ainsi: le budget du ministère de la justice doit continuer à croître au même rythme que l'ensemble du budget de l'Etat afin de pouvoir faire face aux besoins normaux des services du ministère; il est, en revanche, tout à fait certain que, dans le cadre d'un budget aussi modeste, il ne sera pas possible, au rythme actuel, de remédier avant plusieurs dizaines d'années à la situation très grave résultant des retards accumulés depuis fort longtemps dans l'équipement du secteur judiciaire; il est, en conséquence, nécessaire de

trouver, pour ce secteur, un procédé de financement mieux adapté que celui d'un budget annuel en accroissement, certes constant, mais indiscutablement hors de proportion avec les besoins reconnus.

En plein accord avec M. le rapporteur spécial pour la condition pénitentiaire, j'ai indiqué à la commission des finances que, seule, la procédure d'une loi de programme permettrait de répondre, pour une période de cinq ans, par exemple, aux besoins en équipements du ministère de la justice. C'est à l'unanimité que la commission s'est déclarée d'accord avec ses deux rapporteurs et a demandé au Gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi de programme concernant l'équipement de ce ministère.

Ainsi dans tous les domaines de son activité, la chancellerie doit-elle faire face à ses besoins avec des moyens trop étiés. Il me semble nécessaire qu'une réforme des esprits s'opère sur ce point. Si la justice, qui constitue l'un des fondements de notre société et l'une des fonctions essentielles de l'Etat, continue de se dégrader, elle rencontrera de la part de l'opinion publique de plus en plus de désaffection.

Pour empêcher les citoyens de suppléer à cette carence en se faisant justice eux-mêmes, l'Etat doit montrer son autorité, faute de quoi il risquera un jour de tomber dans les excès de la dictature. La démocratie, à laquelle nous tenons, ne peut survivre que si elle sait mettre en œuvre les moyens de faire face à la montée de la violence, c'est-à-dire une riposte graduée en fonction de la gravité des attaques dont la société est l'objet.

Sous réserve de ces observations, la commission des finances vous propose, mesdames, messieurs, d'adopter le budget de la justice pour 1976. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à M. Benoist, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la condition pénitentiaire.

M. Daniel Benoist, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, l'administration pénitentiaire dispose, au sein du budget de l'Etat, d'une dotation que l'on peut bien qualifier de modeste puisqu'elle s'élève à 768 millions de francs, ce qui représente un peu moins du tiers des crédits affectés à la justice. Son pourcentage, par rapport au budget de l'Etat, est si peu important que je n'ose même pas le citer. A l'évidence, il serait bien exagéré de dire que l'entretien des détenus est une opération qui coûte cher à la collectivité nationale.

Par rapport à 1975, les crédits affectés à l'administration pénitentiaire augmentent de 100 millions de francs. C'est une progression qui n'est pas négligeable. Mais on doit tout de suite observer que, dans le budget de la justice, la place de l'administration pénitentiaire reste la même; sa part est de 31 p. 100 environ, comme au cours des années passées, ce qui marque bien qu'en 1976 aucune priorité particulière n'a été donnée à ce secteur.

A l'intérieur de la masse des crédits, on peut toutefois distinguer une répartition différente. En effet, autour d'une moyenne d'accroissement de l'ordre de 15 p. 100, on observe des écarts importants: voilà qui caractérise le budget de l'année prochaine par rapport à celui de 1975.

Ainsi, les crédits affectés à la rémunération des personnels — soit plus de la moitié des crédits de fonctionnement — augmentent, en 1976, de plus de 30 p. 100, alors que les dotations destinées à l'entretien des détenus ne s'accroissent que de 11 p. 100. Autrement dit, compte tenu de la hausse des prix, il n'y aura pas, l'année prochaine, d'amélioration substantielle de la situation matérielle des détenus.

Quant aux crédits d'équipement, ils plafonneront, en 1976, au même niveau qu'en 1975; compte tenu de l'augmentation des prix, on assiste, en réalité, à une diminution en valeur réelle.

On doit pourtant reconnaître que les objectifs du VI^e Plan en matière d'équipement pénitentiaire auront été réalisés. C'est une observation qu'il est agréable de formuler car les secteurs dans lequel le Plan aura été respecté ne sont pas si nombreux. Cependant, il faut bien constater que l'état de délabrement des établissements de détention ne s'est pas amélioré de façon significative; on est alors conduit à penser que les objectifs du VI^e Plan étaient un peu trop modestes et qu'il serait bon que le VII^e Plan se conforme davantage à la réalité.

Monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de la commission des finances, j'ai visité certains établissements pénitentiaires. Eh bien, je ne pourrais que nuire à la réputation de la France en soulignant, ici, quand des repré-

sentants de la presse, et peut-être même des étrangers, nous écoutent, que certains de nos établissements pénitentiaires datent de Napoléon I^{er} ou du milieu du XIX^e siècle, alors que ceux qui y sont détenus vivaient au moins dans une H. L. M. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Le survol rapide du budget de 1976 auquel j'ai procédé montre bien qu'en présence d'une enveloppe exigüe le ministre de la justice a opéré un choix difficile. Il a « privilégié » les dépenses de fonctionnement et, pour ce faire, sacrifié le programme d'équipement. Ce choix peut d'ailleurs aisément s'expliquer. Un décret du 23 mai 1975 a décidé une réforme des conditions de détention qu'il s'agit de mettre en œuvre.

Je rappelle brièvement qu'il existe désormais deux catégories d'établissements: d'une part, ceux dans lesquels on applique un régime plus libéral et qui sont baptisés « centres de détention »; d'autre part, les maisons centrales, où le régime demeure sensiblement le même qu'auparavant — j'en ai évoqué tout à l'heure un des aspects — et les établissements de moindre capacité où l'administration applique un régime de sécurité renforcée compte tenu du caractère dangereux des condamnés qui y sont détenus.

C'est pour mettre en œuvre cette réforme que le ministre de la justice a préféré disposer de personnel plus nombreux plutôt que d'établissements nouveaux.

Quelles seront les conséquences de ce choix? Seule, l'épreuve du temps permettra de les mesurer.

Monsieur le ministre, vous augmentez les effectifs, mais vous n'améliorez pas les conditions de détention.

Avec un surveillant pour trois détenus, sera-t-il possible d'éviter les incidents graves qui se sont produits dans les établissements pénitentiaires au cours de ces dernières années?

Que représente exactement ce renforcement d'effectif de 823 emplois nouveaux, dont 500 emplois de surveillants? Le ministère de la justice estime nécessaire de disposer de 9 500 fonctionnaires d'encadrement et de surveillance. Compte tenu des effectifs actuels, on observe un déficit de 650 personnes; il est certain que la création de 500 emplois nouveaux en 1976 aura seulement pour effet de réduire ce déficit.

L'administration pénitentiaire disposera donc en 1976 de 9 300 fonctionnaires qui devront assurer la surveillance et l'encadrement de 29 000 détenus, soit un surveillant pour trois détenus. Mais ce rapport, jugé suffisant par le ministère, correspond-il bien à l'effectif optimal?

Il suffit de rappeler, en effet, avec quelle facilité des incidents violents éclatent dans les prisons, tel celui qui est survenu en mai dernier à la maison d'arrêt de Brive. De toute évidence, il n'aurait pu se produire si les gardiens en service ce jour-là avaient été en nombre suffisant. Des lors, monsieur le garde des sceaux, ne serait-il pas opportun et raisonnable de procéder à une révision des normes qui conditionnent l'affectation et la répartition du personnel de surveillance?

Dans le secteur du régime de semi-liberté et de contrôle des libérés conditionnels, l'effectif du personnel se révèle également insuffisant. En effet, pour que cette action puisse se poursuivre de façon satisfaisante, il est nécessaire que les comités de probation disposent d'un personnel suffisant en nombre et en qualité. Vous avez estimé, monsieur le garde des sceaux, que cette condition serait remplie si chaque agent des comités de probation avait la charge d'environ cinquante détenus; malheureusement, chaque agent doit actuellement s'occuper de 117 dossiers. Les quarante emplois nouveaux prévus au projet de budget pour 1976 ne permettront d'améliorer que faiblement cette situation.

Dans ces conditions, il est évident que la surveillance des détenus qui purgent leur peine en milieu ouvert ne saurait être assurée de manière satisfaisante.

L'année dernière, la commission des finances avait recommandé que des moyens soient recherchés pour aligner le niveau de rémunération des personnels de l'administration pénitentiaire sur celui des personnels de la police nationale. Elle doit, cette année, constater qu'il n'a pas été donné suite à cette recommandation et la renouveler.

Je vous suggérerais, monsieur le garde des sceaux, de rechercher une amélioration de la qualité du recrutement du personnel qui, ne l'oublions pas, vit en milieu carcéral, ainsi quelquefois que sa famille. La crise économique que nous traversons actuellement et la situation du chômage qui en découle devraient aujourd'hui permettre de satisfaire à cette exigence.

L'autre partie de la population des établissements pénitentiaires est constituée par les détenus. L'Assemblée doit savoir qu'au 1^{er} juillet dernier ils étaient 29 053, parmi lesquels 700 femmes. Cet effectif de détenus appelle quelques observations.

D'abord, la répartition entre le nombre de condamnés et celui des prévenus — environ 16 000 condamnés et 13 000 prévenus — constitue un état de chose qui ne peut se prolonger. Pourquoi 13 000 prévenus, en prévention pour trois mois quelquefois, et jusqu'à trois ans quand il s'agit d'affaires criminelles, encomrent-ils les prisons ? Monsieur le garde des sceaux, les juges d'instruction de la région de Paris et de la Seine devraient siéger chaque jour plus longtemps que de quatorze heures trente à dix-sept, trente quand tous leurs collègues de province siègent le matin et l'après-midi. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

Ensuite, le nombre des détenus est sans rapport avec le nombre de places disponibles pour les recevoir, d'où surcharge des établissements pénitentiaires. C'est ainsi qu'à la Santé, qui constitue vraiment une tare, des cellules pour deux détenus en contiennent jusqu'à six. Et le directeur m'affirmait, l'année dernière, en présence de M. Sprauer, que c'était déjà une amélioration par rapport au passé.

J'en viens maintenant à l'examen de la condition pénitentiaire par la commission des finances et aux observations qu'elle a retenues, sur ma recommandation.

La première observation concerne l'effectif des détenus en détention préventive. Je viens d'en parler. Or l'incarcération récente de plusieurs chefs d'entreprise a soulevé une certaine émotion dans notre pays, en braquant les projecteurs de l'actualité sur cette situation. L'opinion a pris conscience d'un problème qui l'intéressait peu, car il n'est pas « électoraliste », mais qui, malheureusement, existe depuis longtemps. Et j'ai déjà démontré à cette tribune qu'il est loin d'être en voie de solution. Croyez-moi, monsieur le garde des sceaux, ce problème est grave. Les esprits bouillonnent dans ce pays et commencent à être meurtris par une situation sociale difficile. N'ajoutez pas encore d'autres drames aux causes de ce bouillonnement.

La commission des finances s'est alarmée de cette situation et elle demande avec insistance au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin. Elle recommande en particulier, ainsi que je l'ai rappelé tout à l'heure, l'accélération des procédures d'instruction et, s'il est nécessaire pour y parvenir — vous en avez le pouvoir, monsieur le garde des sceaux — des décisions relatives à l'effectif des juges d'instruction et à leurs moyens d'action.

La deuxième observation retenue par la commission des finances concerne la situation des détenus après leur libération. La sortie de l'établissement pénitentiaire constitue pour eux, en effet, une épreuve qu'ils n'ont généralement pas les moyens d'affronter dans de bonnes conditions. Ils manquent de ressources ; leur situation de famille est souvent très profondément perturbée ; la société qu'ils découvrent en sortant de prison a parfois considérablement changé.

Que fera un individu, quel qu'il soit, tout seul, abandonné place d'Italie, après être sorti de Fleury-Mérogis ? Hélas ! le petit délinquant, en raison de la promiscuité qu'il aura subie avec les truands et de la contamination qui en sera résultée quelquefois conduit à retrouver d'autres truands, grâce aux circuits qui s'instaurent à l'intérieur des prisons, et ce sera la récidive.

La réinsertion sociale des détenus est une mission qui incombe à l'Etat. C'est en effet à lui, et plus précisément au service public de la justice, qu'il appartient de contrôler les conditions d'existence du délinquant jusqu'à son retour à une vie normale.

Or, dans la situation présente, cette exigence n'est pas satisfaite. Les détenus sont généralement pris en charge à leur sortie de prison par des organisations charitables dont les moyens sont parfaitement inadaptés aux besoins à satisfaire. Ce n'est pas le crédit inscrit au budget pour 1976, même augmenté substantiellement, qui permettra de résoudre ce problème.

La commission des finances estime qu'une organisation cohérente doit être mise en place à cet effet, que l'Etat doit prendre en charge, soit qu'il l'assure lui-même au moyen d'organismes publics, soit qu'il subventionne pour cette action, et dans une proportion suffisante, des organismes privés.

La troisième observation de la commission est relative au travail des détenus.

Dans une situation économique normale, on pouvait déjà observer que le travail pénal n'a jamais été suffisant pour occuper tous les détenus.

Il faut, monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat, mettre un terme — et vous en avez les moyens — à l'exploitation des détenus par les concessionnaires. Et je ne citerai pas, par exemple, le nom de maisons de haute couture ou de parfums qui font mettre en boîte, si je puis dire, leurs produits par les détenus.

Le travail obligatoire dans les prisons était aussi, pour nombre de ces détenus, un moyen d'écouler le temps. Or la situation économique du pays et le chômage ont réduit ce travail. Voilà encore matière à réflexion.

Enfin, la quatrième observation formulée par la commission concerne la situation psychiatrique des détenus.

Médecins, j'ai recueilli le témoignage de gardiens, de vieux chefs, qui ne sont pas tous inhumains et, auxquels il faut rendre hommage, car ils vivent aussi en milieu carcéral. Ils savent différencier l'individu qui a commis un délit en toute connaissance de cause de celui qui est déjà un malade mental : on peut estimer que plus de la moitié des détenus devraient être, traités dans un institut neuro-psychiatrique plutôt que d'être en prison. Ils entrent dans les établissements pénitentiaires déjà malades de par le délit qu'ils ont commis ; ils en sortent malades psychiatriques de par le milieu dans lequel ils ont vécu.

Ce problème angoissant, problème de charité humaine peut-être, n'est pas résolu. En effet, à part dans quelques grandes villes où des psychiatres à plein temps exercent des contrôles permanents, les rétributions vacataires qui sont accordées aux psychiatres dans notre système libéral sont telles que, pratiquement, aucun détenu ne subit un examen psychiatrique véritable.

Dans ces conditions, la commission des finances recommande au Gouvernement de réserver dans les budgets à venir une partie des crédits d'équipement à la mise en place d'établissements ou de quartiers d'établissements spécialisés dans le traitement des affections mentales.

Enfin, la dernière observation présentée par la commission des finances concerne l'ensemble du budget de l'administration pénitentiaire, voire l'ensemble du ministère de la justice.

L'augmentation des crédits d'équipement, même importante en pourcentage, appliquée à un budget aussi exigu, n'est rigoureusement pas en mesure d'apporter une solution au retard accumulé pendant des dizaines d'années en matière d'équipement pénitentiaire.

Au rythme actuel, des décennies seront sans doute nécessaires pour parvenir à remédier à cette situation. Or le problème des prisons se pose aujourd'hui d'une façon trop brutale pour qu'on attende. J'ai donc suggéré à la commission des finances, en accord avec M. Sprauer, que vous demandiez au Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, d'élaborer une loi de programme de cinq années, grâce à laquelle vous disposeriez, chaque année, d'une ligne budgétaire relative à la condition pénitentiaire, dont les crédits seraient au moins supérieurs à 0,26 p. 100 du budget total de la nation. Ainsi, vous pourriez lancer des programmes, quelle que soit la conjoncture économique.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat, les observations que le rapporteur de la commission des finances, dont le rapport a été adopté par la majorité de celle-ci, devait vous présenter. Vous avez du mal, monsieur le garde des sceaux, à faire appliquer la justice, mais vous avez, madame le secrétaire d'Etat, encore beaucoup plus de mal à faire exécuter les peines. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes et sur plusieurs autres bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Massot, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice.

M. Marcel Massot, rapporteur pour avis. Je sais, monsieur le garde des sceaux, que, dans la distribution des crédits du Gouvernement, vous vous êtes efforcé d'obtenir le maximum pour votre département ministériel.

Il n'en est pas moins vrai que le budget qui nous est présenté pour la justice demeure décevant face aux réalisations qui s'imposent. Il n'est, en réalité, ni meilleur ni pire que celui de 1975 ; si l'on tient compte de la hausse des prix, il est à peine supérieur. Il n'atteint pas ce 1 p. 100 du budget général de la nation qui est la grande espérance des gardes des sceaux et des orateurs qui, depuis quinze ans, se sont exprimés à cette tribune comme à celle du Sénat. En effet, il se monte exactement à 0,83 p. 100 du budget général de la nation.

En dépit des lamentations quasi rituelles et des promesses renouvelées chaque année, la prétendue augmentation ne dépasse pas 4 p. 1000 du budget général de la nation. Ce budget apparaît donc essentiellement comme un budget de fonctionnement — on l'a déjà indiqué — ce qui a pour corollaire une situation déplorable des équipements, laquelle se perpétue d'ailleurs depuis de longues années.

Je me permettrai de citer à titre d'illustration la situation du VI^e Plan qui prend fin pour les équipements le 15 janvier 1976. Le taux de réalisation de ce plan en 1975 est de 75 p. 100 par rapport à l'hypothèse basse et de 70 p. 100 par rapport à l'hypothèse haute. Ce résultat très modérément satisfaisant a été obtenu sous l'effet de la révolte des prisons mais aussi, et surtout, au préjudice de l'éducation surveillée dont le taux de réalisation des équipements se situe seulement entre 33 et 38 p. 100.

Les chiffres montrent que le taux d'accroissement du budget de la justice — qui est, je le répète, un budget de fonctionnement — est inférieur à celui dont il avait bénéficié en 1974.

Les dépenses d'équipement stagnent. Si, compte tenu des crédits qui figurent dans la loi de finances rectificative au titre du plan de soutien à l'économie, les autorisations de programme croissent très légèrement par rapport à l'an dernier, les crédits de paiement marquent, en revanche, une diminution sensible.

Les mesures nouvelles de fonctionnement augmentent de 16 p. 100 par rapport à 1975, mais leur montant total demeure inférieur à celui de 1974.

De même, le nombre des créations d'emplois, en augmentation de 32 p. 100 par rapport à 1975, est bien en deçà de celui de 1974 : 2 035 en 1974, 1 312 en 1975 et 1 614 pour 1976.

En réalité, ce budget est structurellement très faible, de sorte que la moindre mesure nouvelle fait apparaître un taux de progression spectaculaire, alors qu'en valeur absolue il s'agit de crédits peu importants.

C'est ainsi que le budget d'équipement de 1975 — environ 200 millions de francs en autorisations de programme — a pu, à première vue, être considéré comme satisfaisant. En fait, une maison d'arrêt de 350 places coûte environ 50 millions de francs, un nouveau palais de justice en région parisienne à peu près autant.

Or, la chancellerie admet depuis longtemps que 49 établissements pénitentiaires sont délabrés au point qu'il serait nécessaire de les reconstruire entièrement. Avec un budget d'équipement de 200 millions de francs, on ne peut reconstruire que quatre maisons d'arrêt ou quatre palais de justice. On voit ainsi combien il est plus significatif de raisonner en termes d'opérations que de faire état de taux de progression au caractère essentiellement illusoire.

J'en viens aux services judiciaires. Ils bénéficient d'une priorité dans le projet de budget pour 1976. Cependant, le nombre des créations d'emplois diminue par rapport à l'an dernier. Ce sont les mesures nouvelles de fonctionnement et les dépenses d'équipement qui augmentent.

En ce qui concerne les créations d'emplois, l'effort porte presque exclusivement sur le fonctionnement de la justice dans la région parisienne.

Trois opérations ont été jugées prioritaires : en premier lieu, l'amélioration du fonctionnement du tribunal de grande instance de Paris ; en deuxième lieu, la poursuite de l'installation d'un tribunal de grande instance à Créteil ; en troisième lieu, la création d'une cour d'appel à Versailles, sur laquelle je ne m'étendrai pas puisqu'elle a fait l'objet d'un débat d'une heure et demie devant la commission élargie.

Ces trois opérations se traduisent par la création de 68 emplois de magistrats et de 155 emplois de fonctionnaires ; 37 emplois de magistrats et 227 emplois de fonctionnaires seulement sont attribués aux autres cours et tribunaux de métropole et d'outre-mer. Les tribunaux de province, aux effectifs souvent incomplets, éprouvent, de ce fait, un vif mécontentement.

L'aide apportée aux magistrats est en régression constante depuis 1971. La courbe descendante continue avec le présent budget : de 967 créations d'emplois de fonctionnaires en 1974, on passe à 409 en 1975 et à 392 en 1976.

Le recrutement et la formation des personnels devraient être aussi améliorés.

Il est regrettable que le recrutement des magistrats par l'école nationale de la magistrature soit maintenu au même rythme que l'an dernier, malgré une augmentation de 25 p. 100 du nombre des candidats, que la durée de la scolarité ait été réduite dans cette école et qu'un stage d'un mois pendant quatre ans soit imposé aux jeunes magistrats, ce qui contribue à priver les tribunaux un mois durant du cinquième de leurs effectifs.

En ce qui concerne les auxiliaires de justice, la commission des lois s'est particulièrement préoccupée de l'aide judiciaire et de la retraite des avocats.

L'aide judiciaire, instituée par la loi du 3 janvier 1972 fonctionne, malgré ses lenteurs, d'une manière à peu près satisfaisante ; les formulaires sont encore trop compliqués, bien qu'ayant été modifiés l'année dernière.

Le Trésor prend en charge tout ou partie des frais occasionnés aux personnes de revenus modestes pour soutenir un procès. Il défraie, dans une faible mesure, l'avocat chargé du procès.

Actuellement, au-dessous de 1 350 francs de revenus mensuels, l'aide judiciaire est totale ; au-dessus de ce chiffre et jusqu'à 2 250 francs, elle devient partielle.

Il est évident qu'en période d'inflation, les plafonds au-dessous desquels l'aide judiciaire est accordée doivent conserver une valeur constante, mais qu'ils ne doivent pas être modifiés de façon arbitraire. Il serait simple, logique et équitable — je me permets de vous faire cette suggestion, monsieur le garde des sceaux — de rattacher le plafond de l'aide judiciaire totale au S.M.I.C., celui de l'aide judiciaire partielle restant fixé proportionnellement au plafond de l'aide judiciaire totale. L'indemnité allouée aux avocats chargés des dossiers d'aide judiciaire devrait évoluer dans les mêmes proportions.

Ainsi s'établirait un juste équilibre entre les intérêts des justiciables et ceux de leurs défenseurs.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez indiqué devant la commission élargie que les fonds de ressources prévus pour l'octroi de l'aide judiciaire, ainsi que le montant des indemnités versées aux avocats, seraient revalorisés dorénavant par décret et non plus par la loi. Ce serait, à mon sens, très dangereux. Je connais votre esprit libéral et je ne vous ferai pas un procès d'intention. Mais imaginez, monsieur le garde des sceaux, qu'un de vos successeurs, hostile à l'indépendance sacrée des barreaux, veuille la leur retirer. Il aurait la possibilité de le faire en fixant par décret le plafond de l'aide judiciaire à un million de francs, par exemple. Tout le monde y aurait alors droit. Les avocats seraient rémunérés par l'Etat, dont ils deviendraient les fonctionnaires. Je pense, pour ces raisons, qu'il est préférable de laisser à la loi le soin de fixer le plafond des ressources prévu pour l'octroi de l'aide judiciaire, ainsi que le montant des indemnités à accorder aux avocats.

La retraite des avocats était dérisoire. Un effort a été fait l'année dernière, et je vous en rends hommage. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, d'avoir pris conscience de cette situation et d'avoir déclaré devant la commission des lois — vous l'avez confirmé devant la commission élargie — que cette retraite devait être revalorisée, que le problème méritait d'être repensé dans son ensemble et que vous alliez vous efforcer de trouver une solution permettant enfin d'accorder aux anciens auxiliaires de justice que sont les vieux avocats les moyens de vivre.

La caisse de retraite des avocats est alimentée par les droits de plaidoirie et par les cotisations des membres actifs de l'ordre des avocats. L'ordre des avocats a augmenté sensiblement le montant des cotisations de ses membres actifs. Il semble difficile de leur imposer une charge plus lourde. Mais il paraît possible d'augmenter le montant des droits de plaidoirie soit en élevant directement ce montant, soit — ce qui serait préférable — en modifiant son assiette. Actuellement, les droits de plaidoirie ne sont perçus qu'à l'occasion du premier jugement sur le fond rendu dans chaque affaire. On pourrait envisager de les percevoir également sur les jugements avant dire droit ou interlocutoires qui ordonnent des mesures d'instruction. Cela n'augmenterait pas sensiblement les frais de justice.

Je passerai très rapidement sur le budget d'équipement des cours et tribunaux, très légèrement supérieur à celui de l'an dernier, et sur le montant des subventions aux collectivités locales qui passera de 20 millions de francs en 1975 à 20,5 millions de francs en 1976. Ce dernier chiffre, concernant les autorisations de programme, est — vous en conviendrez — tout à fait insuffisant.

J'insisterai seulement sur le fait que la question du transfert à l'Etat des frais de fonctionnement des tribunaux reste pendante. Je pense que, pour le grand service national qu'est la justice, l'intégralité de ces frais devrait être supportée par l'Etat. Notre collègue M. Brun a également insisté devant la commission des lois sur la nécessité de ce transfert.

J'appellerai enfin votre attention sur les difficultés de fonctionnement de certaines juridictions, les conseils de prud'hommes notamment. La nouvelle procédure prud'homale édictée par le décret du 12 décembre 1974, a accru considérablement les tâches des secrétaires et conseillers, en particulier au conseil des prud'hommes de Paris où les affaires prennent un retard considérable, d'où un malaise grandissant dans les rapports socio-économiques du patronat et du salariat.

Il est indispensable d'augmenter le nombre des secrétaires et des conseillers. Il faut scinder la section du commerce du conseil de Paris afin de doubler son activité.

Vous avez bien voulu, monsieur le garde des sceaux, indiquer à la commission qu'un projet de loi portant généralisation et

réorganisation des conseils de prud'hommes serait prochainement soumis au Parlement. Je n'ai pas besoin de souligner l'urgence de cette loi car la situation se dégrade rapidement devant ces juridictions tandis que le nombre des instances engagées ne cesse de croître. La conséquence est que la durée des procès s'est progressivement accrue à Paris. De deux mois en janvier 1965, elle est passée à neuf mois en janvier 1975 et à onze mois en avril; elle tend à présent à être de dix-neuf mois, ce qui est nuisible aux bonnes relations entre patrons et ouvriers.

Quelques mots maintenant de l'administration pénitentiaire.

Ce problème a été excellentement traité par mon collègue et ami M. Benoist, corapporteur spécial de la commission des finances. Je me bornerai donc, monsieur le garde des sceaux, à vous poser trois questions que je vous avais d'ailleurs posées en commission élargie mais auxquelles vous n'avez pu répondre faute de temps.

On assiste, depuis quelques jours, à des évasions spectaculaires dans les prisons. Valence, Fresnes, Bar-le-Duc. Ne pensez-vous pas que ces évasions sont rendues possibles par l'insuffisance du personnel pénitentiaire? Je me trouvais en visite à Fresnes le jour où les deux grands bandits Bendjelloul et Besse se sont évadés de leur cellule. Ils étaient au C.N.O., mais au rez-de-chaussée, ce qui était déjà une erreur. Ils ont scié un barreau et gagné la première enceinte. A cet endroit, se trouve un mirador en verre qui aurait dû empêcher l'évasion. Le malheur, c'est qu'il n'y avait personne dans le mirador. Quand j'ai demandé des explications au gardien-chef, celui-ci m'a répondu qu'il en était ainsi depuis deux ou trois ans faute de personnel. Cela me paraît extrêmement grave.

Voici ma deuxième question : envisagez-vous d'accorder au personnel pénitentiaire la parité avec les personnels de police? En effet, bien que la parité judiciaire soit acquise, la police a des traitements supérieurs par le jeu des primes. Pensez-vous accorder au personnel pénitentiaire la parité avec les personnels de police en ce qui concerne également les pensions de retraite — bonification d'un cinquième notamment? Monsieur le garde des sceaux, j'insiste sur ce point qui revêt à mes yeux une très grande importance. Les surveillants de prison sont en effet très sensibilisés par ce problème et, en dépit de certaines apparences — il ne faut pas vous le dissimuler — la crise des prisons demeure latente.

Depuis un an l'administration ne recrute plus d'adjoints de probation. L'intégration de ces personnels dans le cadre des éducateurs est-elle envisagée? C'est ma troisième question.

Quant à l'éducation surveillée, elle est la grande déshérité de ce budget.

Les chiffres globaux sont significatifs. Les autorisations de programme diminuent de 21 p. 100 : 27,55 millions de francs pour 1976, contre 35 millions de francs en 1975. Les crédits de paiement diminuent également, puisque de 30 millions de francs en 1975, ils passeront à 23,5 millions de francs en 1976. Les créations d'emplois diminuent de 13 p. 100 : 240 pour 1976 contre 276 pour 1975. Seules les mesures nouvelles de fonctionnement marquent une légère augmentation. Et tout cela alors que le nombre des mineurs délinquants et des mineurs en danger ne cesse de croître!

Les équipements sont insuffisants et pas toujours satisfaisants. Ils sont mal répartis sur l'ensemble du territoire; presque tous sont situés au nord de la Loire; le Midi, une fois de plus, a été oublié. Les possibilités de coordination entre le secteur public et le secteur privé sont limitées. Jusqu'à présent, il n'y avait aucun contrôle sur les établissements privés. Heureusement, une amélioration semble se dessiner. En application de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, des contrats sont actuellement en cours d'élaboration entre le ministère de la justice et certaines associations privées; des sanctions autres que le simple retrait de l'habilitation sont enfin prévues. Je me réjouis de cette nouvelle législation.

Le problème des personnels se pose à l'état aigu dans cette catégorie. Il y a insuffisance de personnel à tous les niveaux.

Déjà en amont de l'éducation surveillée, le nombre des juges des enfants — inférieur aux effectifs budgétaires — est très insuffisant. Il en est de même pour l'éducation surveillée proprement dite. En milieu ouvert, un délégué à la liberté surveillée a la charge de cent mineurs environ, alors que la norme souhaitable est d'un éducateur pour trente mineurs.

Il faut absolument, et dans un délai très bref, augmenter le nombre des personnels et améliorer leur situation si l'on veut que l'éducation surveillée remplisse son rôle à l'égard des mineurs en danger qui lui sont confiés.

Le sort des mineurs détenus — condamnés ou en détention préventive — est encore plus critique. Un délinquant sur dix est un mineur de seize à dix-huit ans. C'est une triste constata-

tion. Condamné, ce mineur purge sa peine dans une maison d'arrêt où règne une promiscuité dangereuse et où les éducateurs n'ont pas accès. En détention provisoire, le mineur est théoriquement placé dans un quartier spécialisé qui devrait être géré par l'éducation surveillée, mais il n'en est ainsi que dans quelques prisons. Fresnes, à ce sujet, constitue une exception.

Je me permets, monsieur le garde des sceaux, de vous poser à nouveau cette question : envisagez-vous de majorer l'indemnité spéciale qui est allouée au personnel de l'éducation surveillée en service dans les maisons d'arrêt? Ce personnel le mérite bien.

Il faut penser également aux jeunes adultes, ceux que l'abaissement de la majorité à dix-huit ans a rendus majeurs. A leur sujet, il me reste également une question à poser : quelles sont les intentions du ministère de la justice à l'égard des jeunes adultes poursuivis pénalement?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Massot!

M. Marcel Massot, rapporteur pour avis. Je conclus, monsieur le président.

Monsieur le garde des sceaux, je reconnais votre effort pour obtenir des crédits plus importants en faveur de la justice. Mais le Gouvernement a refusé de lui accorder le budget qu'elle mérite. L'analyse à laquelle nous avons procédé fait ressortir des insuffisances numériques à tous les niveaux : insuffisance numérique des magistrats, qui contribue à rendre leur travail décourageant pour eux-mêmes et leurs collaborateurs et qui est aussi la cause des lenteurs de l'instruction et de la justice en général; insuffisance du personnel dans les greffes; insuffisance des surveillants dans les prisons; insuffisance des comités de probation; insuffisance des délégués à la liberté surveillée.

Ce n'est pas ce budget qui permettra de résoudre la crise de la justice, qui continue à peser lourdement sur le pays.

Les magistrats, quels que soient leur dévouement et leur valeur professionnelle, manquent de moyens et de personnel. Ils ne sont pas suffisamment aidés dans l'exercice de leur mission. Il ne suffit pas de chanter la noblesse de la justice. La noblesse comporte des obligations et des servitudes qui exigent d'importants moyens et nous ne les donnons pas à la justice. Il faut que cesse cette situation. Il ne faut plus creuser un trou pour en boucher un autre, augmenter les crédits des services pénitentiaires en les prélevant sur ceux de l'éducation surveillée. C'est pourquoi un rapporteur déclarait l'année dernière que ce n'était pas un mais deux pour cent du budget de l'Etat qu'il fallait consacrer à la justice.

Aussi, mesdames, messieurs, le rapporteur pour avis de la commission des lois, dans l'intérêt même de la justice, avait-il conclu au rejet des crédits afin d'inciter ou de contraindre le Gouvernement à reconsidérer ce budget. Il pensait que c'était le seul moyen de mettre fin à une carence qui dure depuis longtemps et qui ne peut se perpétuer davantage sans nous exposer à de graves dangers.

La commission des lois, dans sa majorité, n'a pas cru devoir suivre son rapporteur et a donné un avis favorable au projet de budget. Mandataire fidèle de cette commission et faisant abstraction de sa propre opinion, le rapporteur pour avis a, en conséquence, le devoir de recommander à l'Assemblée de voter les crédits du ministère de la justice. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et sur divers autres bancs.*)

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

M. Jean Lecanuet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, notre société est en mutation et jamais elle n'a ressenti aussi intensément le besoin de justice. La justice, arbitre des conflits privés, garante de la liberté, mais aussi de la sécurité des citoyens, doit faire face, non seulement à l'accroissement des litiges qu'il lui est demandé de régler, mais encore à nombre de problèmes nouveaux.

Cet élargissement de ses missions rend nécessaire de la doter de moyens accrus, sans commune mesure avec ceux qui lui ont été accordés depuis un quart de siècle. Ces moyens, vos rapporteurs et beaucoup d'entre vous m'invitaient l'an dernier à les demander « avec insistance » et m'assuraient de « l'entier appui de l'Assemblée ».

C'est fort de cet appui, dont je tiens à vous remercier, qu'à plusieurs reprises au cours de cette année je me suis montré exigeant. Ce budget est le premier dont j'aie pu déterminer l'orientation. Tout au long de son élaboration qui, vous le savez, s'est faite suivant une procédure nouvelle, j'ai tenu à ce qu'il

soit marqué par une volonté d'adapter la justice aux exigences et au rythme de son temps et de commencer à la préparer aux tâches de demain.

Les rapports de M. Sprauer, de M. Benoist — qui a tenu, malgré un deuil cruel et récent, à participer à ce débat — et de M. Massot auxquels je tiens à rendre hommage pour la qualité de leur travail vous ont témoigné de cet effort.

Il apparaît tout d'abord dans la progression de 20 p. 100 du budget de la justice comparée à 13.41 p. 100 pour l'ensemble du budget de l'Etat. Ainsi la justice se situe-t-elle dans les premiers rangs budgétaires avec les ministères du travail et de la santé. En matière de créations d'emplois, la justice occupe la première place, avec une augmentation de 4,94 p. 100 de ses effectifs.

Ces chiffres à eux seuls montrent la ferme volonté du Gouvernement de maintenir la priorité accordée aux problèmes de la justice et le rythme de progression des crédits amorcé depuis quelques années.

Grâce à cette impulsion, deux résultats ont été atteints cette année dans la croissance des crédits de fonctionnement qui représentent, comme les rapporteurs l'ont souligné, la majeure partie du budget de la justice.

Ces crédits passent, en effet, de 1 928 millions à 2 331 millions de francs, soit 20,91 p. 100 de plus qu'en 1975. Et les emplois créés seront de 1 749 au lieu de 1 312 cette année, soit un accroissement de plus de 32 p. 100.

Certes — et les rapporteurs l'ont également souligné, montrant les ombres autant, sinon plus, que les lumières — les dépenses d'équipement peuvent sembler marquer un palier avec 203,97 millions de francs d'autorisations de programme. Mais il faut observer, pour être totalement objectif, d'une part, que leur volume s'est rapidement accru depuis 1973 et, d'autre part, qu'il est renforcé par les crédits du plan de soutien à l'économie que vous avez votés dans la loi de finances rectificative, grâce à laquelle j'ai obtenu 55 millions de francs pour l'équipement pénitentiaire et 18,24 millions de francs pour les bâtiments judiciaires.

Mais il ne s'agit pas seulement d'une progression quantitative avec une enveloppe globale de 2 492 millions de francs et 1 749 emplois; il s'agit aussi d'un progrès dans l'utilisation des ressources.

Pour la première fois apparaît dans le budget de la justice l'idée d'actions prioritaires sur lesquelles devront être concentrés les moyens et pour lesquelles le conseil des ministres du 30 avril dernier a décidé, sur ma proposition, d'attribuer une dotation spéciale de 100 millions destinée à l'amélioration de la justice dans les grands centres urbains et à la réalisation de la réforme pénitentiaire.

Je présenterai d'abord quelques observations sur l'amélioration de la justice dans les grands centres.

Il ne s'agit pas d'accroître les effets néfastes de la concentration urbaine mais, au contraire, d'y remédier dans toute la mesure du possible, en luttant, pour commencer, contre le gigantisme de la cour d'appel de Paris que des siècles de concentration ont fait la plus grande du monde, puisqu'elle traite à elle seule 30 p. 100 de l'ensemble des affaires de toutes les autres cours d'appel.

Le Gouvernement a donc décidé d'y porter remède et de mettre en application des mesures dont je puis assurer qu'elles ont été soigneusement étudiées et qui sont conformes à la ligne suivie depuis dix ans pour l'organisation judiciaire des nouveaux départements.

La réduction du ressort de la cour de Paris, la création de la cour d'appel de Versailles dès 1976, le renforcement des tribunaux de grande instance de Paris et de Créteil, tant en personnel qu'en locaux, permettront de donner à la population de toute la région parisienne une justice adaptée à l'évolution démographique, économique et sociale.

Mais les autres grands centres urbains ne seront pas oubliés et c'est un total de 500 emplois, dont 108 de magistrats et 392 de fonctionnaires, qui seront créés en 1976 au profit des services judiciaires.

Parallèlement, la modernisation des équipements progressera.

La rénovation indispensable de l'équipement immobilier des cours et tribunaux se poursuit activement. J'en veux pour preuve — pour ne citer que deux exemples — les récentes inaugurations de palais de justice à Bayonne et à Briey.

De même, s'ouvrira au début de l'an prochain le palais de justice d'Evry, et le chantier de celui de Créteil est commencé.

L'autorisation de programme de 68,73 millions de francs, augmentée des 18,24 millions de francs du plan de soutien à l'économie, sera affectée, bien entendu, à l'amélioration de la justice dans les grands centres, mais aussi à la rénovation de dix-huit cours d'appel et à la modernisation des tribunaux d'Alsace et de Lorraine.

Les collectivités locales jouent un rôle essentiel pour l'équipement des tribunaux et je tiens à ce que la chancellerie les assiste dans l'étude et la réalisation des projets: le crédit destiné aux subventions est augmenté.

Cet effort devra se poursuivre si l'on songe que nos deux plus grandes métropoles — Lyon et Marseille — ont encore des païis de justice répondant aux besoins d'il y a un siècle.

Dans le même temps où progressent les moyens en personnel et en matériel, ainsi que la modernisation des bâtiments, le projet de budget qui vous est soumis prévoit des dispositions relatives à l'aide aux justiciables.

Vous vous préoccupez, à juste titre, de l'aide judiciaire dont M. le rapporteur Massot vient de rappeler que les plafonds ont été relevés par la loi de finances pour 1975. L'expérience, monsieur le rapporteur, a montré que la procédure de fixation par la voie législative ne permettait pas une adaptation suffisamment rapide. Aussi sommes-nous convenus, avec M. le ministre de l'économie et des finances, de fixer à l'avenir par décret les plafonds de ressources et d'indemnité maximum des avocats.

M. Marcel Massot, rapporteur pour avis. C'est dangereux !

M. le garde des sceaux. Cette matière est d'ailleurs réglementaire et un article vous sera soumis dans la prochaine loi de finances rectificative pour « délégaliser » cette mesure. Il vous appartiendra à ce moment de vous prononcer.

Aucun garde des sceaux, en tout cas pas l'actuel, ne saurait manquer de protéger efficacement les justiciables en veillant à ce qu'ils reçoivent toute l'aide dont ils peuvent avoir besoin.

La réalisation de la réforme pénitentiaire est la seconde action prioritaire du budget que j'ai l'honneur de vous présenter.

Je tiens à rappeler que cette réforme a pour objet essentiel une meilleure adaptation du régime des prisons aux diverses pénalités. Elle tend également à obtenir une diversification plus efficace entre les détenus, en fonction de leurs possibilités de réadaptation sociale, mais aussi, je tiens à le souligner, du danger particulier que certains font courir à la société.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. le garde des sceaux. C'est pourquoi notre action a porté non seulement sur une rénovation du régime pénitentiaire, mais également sur un renforcement de la sécurité générale des établissements, qui est encore perfectible, et une amélioration des conditions de travail du personnel. Je bornerai là mes observations, me contentant d'esquisser les grandes orientations de la réforme pénitentiaire, puisque, à la suite de mon propos, Mme le secrétaire d'Etat chargée de la condition pénitentiaire, que je suis heureux d'avoir à mes côtés, vous exposera l'état d'avancement de cette réforme, répondant ainsi aux nombreuses préoccupations qu'ont exprimées M.M. les rapporteurs.

Quant à l'éducation surveillée, je ne puis laisser dire qu'elle a été oubliée. Ses crédits de fonctionnement permettent la création de 240 emplois, soit une progression de 5,62 p. 100, et l'inscription de 16,7 millions de francs de mesures nouvelles, soit une augmentation de 20,78 p. 100 par rapport à l'année en cours.

Sept foyers d'accueil seront créés dans les grands centres urbains suivants: Lille, Corbeil, Versailles, Nanterre, Bobigny, Paris et Marseille; deux unités de consultation et d'orientation éducative seront ouvertes à Lille et dans les Hauts-de-Seine et quarante-trois emplois seront affectés aux services d'orientation des tribunaux pour enfants. Une étape nouvelle sera donc franchie.

Si, faute de pouvoir produire le même effort sur tous les fronts, l'accent a été mis cette année davantage sur les crédits de fonctionnement que sur les crédits d'équipement, il ne s'agit pas là d'une tendance durable à l'égard de l'éducation surveillée, mais d'une orientation qui tend à abandonner certains équipements lourds au profit d'équipements légers qui paraissent désormais mieux adaptés à leur finalité.

La progression dont l'éducation surveillée a bénéficié depuis 1970 sera reprise lorsque auront été définis, au vu d'un rapport que doit me soumettre la commission que j'ai constituée, les nouveaux modes d'action adaptés à l'augmentation, hélas! et à la transformation de la délinquance des jeunes.

Pour m'efforcer de répondre à votre légitime préoccupation, monsieur le président, je serai bref sur l'administration centrale du ministère de la justice.

M. le président. Je vous en remercie, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Ses effectifs ne sont pas augmentés, mais, nous plaçant dans une perspective de rationalisation des méthodes de travail, nous avons regroupé tous les services à proximité de la place Vendôme, dans un immeuble situé rue Saint-Honoré. Les conditions de travail des personnels et l'efficacité des services en seront nettement améliorées.

Il m'a paru en outre indispensable de mieux assurer les relations publiques de la justice en créant un service de presse et d'information léger mais efficace. Il sera doté de crédits en 1976 pour informer le public en général et les usagers de la justice en particulier. C'est ainsi qu'une documentation pratique sera mise à la disposition des intéressés dans les palais de justice pour répondre aux recommandations du comité des usagers que préside avec talent M. Piot, vice-président de la commission des lois.

Ce budget de 1976 permettra donc d'accentuer l'effort entrepris mais surtout de le concentrer sur des actions prioritaires dont vous voudrez bien reconnaître l'importance.

Il doit être regardé comme le prélude au VII^e Plan. J'ai décidé — et cette décision répond à la préoccupation qui a conduit deux des rapporteurs à souhaiter une loi de programme — que, pour la première fois, l'ensemble des activités de la justice serait intégré au VII^e Plan et ferait l'objet, comme d'autres fonctions de l'Etat, d'une réflexion globale, d'une concertation avec d'autres ministères et d'une programmation des actions prioritaires. Une commission de la prévision a été créée à cet effet à la chancellerie.

Mes services participent à la commission de la vie sociale et à six groupes de travail interministériels créés sous l'égide du commissariat du Plan. Leurs travaux seront repris dans le projet du VII^e Plan que vous examinerez l'an prochain et contribueront à ouvrir la justice sur les problèmes de notre temps et à l'adapter à ses tâches nouvelles.

En ce qui concerne l'activité législative, elle a été particulièrement riche cette année dans le domaine de la justice. J'en rends hommage au Parlement et plus particulièrement à la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Indépendamment de la réforme du divorce, je voudrais rappeler les trois grandes lois adoptées au cours des deux dernières à compter du 1^{er} janvier prochain. Leurs décrets et circulaires d'application ont été ou vont être incessamment publiés. Elles auront une incidence considérable, tant sur le plan quantitatif que du point de vue qualitatif, sur le fonctionnement des tribunaux répressifs.

Il s'agit d'abord de la loi du 3 janvier 1975 remaniant et complétant celle du 3 janvier 1972, relative aux chèques bancaires et postaux sans provision. Mais il s'agit surtout des deux lois du 11 juillet, sur le droit pénal, et du 6 août, sur la procédure pénale, dont l'examen par le Parlement est trop récent pour qu'il me soit nécessaire d'en souligner à nouveau l'importance et d'en rappeler le détail.

Vous vous souvenez que le premier de ces textes prévoit, en particulier, des dispositions permettant de réprimer en France certains faits commis à l'étranger, un renforcement important de la répression en certaines matières — notamment pour le proxénétisme — une série de sanctions nouvelles susceptibles de se substituer à une peine d'emprisonnement pour les infractions les moins graves, ainsi que des dispositions permettant de favoriser le reclassement des condamnés primaires ou de limiter les risques de leur désocialisation et, partant, ceux de la récidive. Cette préoccupation a d'ailleurs été rappelée il y a quelques instants par les rapporteurs de la commission des finances.

La même loi du 11 juillet contient aussi une révision du régime de la suspension du permis de conduire, question à laquelle, monsieur le président, je sais que vous êtes personnellement attentif...

M. le président. Très attentif, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. ... en attendant une réforme plus complète qui doit intervenir l'année prochaine, tandis que la loi sur la procédure pénale du 6 août 1975 a limité à six mois la durée de la détention provisoire pour certains cas. Je tenais à le rappeler pour répondre aux remarques fondées qui ont été formulées par MM. les rapporteurs.

Cette loi du 6 août 1975 aménage également la procédure du flagrant délit. Elle crée la spécialisation des juges d'instruction en matière économique et financière, et apporte des modifications fondamentales aux règles sur les voies de recours et les nullités, dans le souci, que vous avez bien voulu partager, d'accélérer le cours du procès pénal sans attenter pour autant aux droits de la défense.

Telles sont, mesdames, messieurs, les principales remarques qu'appellent l'examen du projet de budget qui vous est soumis et

un regard rapide mais suffisamment riche porté sur l'action législative conduite par le Gouvernement et le Parlement au cours de cette année.

Mais je décevrais sans doute votre attente si je bornais mon propos à des considérations de caractère purement budgétaire ou législatif. Je sais — et les réunions qui ont précédé cette séance l'ont montré — que vous vous posiez, à l'image de l'opinion publique, bien d'autres questions, et des plus graves, au sujet de la justice.

Par vos interventions, par les voix qui s'élèvent, chaque jour d'ailleurs, plus insistantes, par certaines enquêtes ou sondages, il apparaît que le pays met en question l'efficacité de ses juges, parfois leur indépendance.

En un mot, notre société s'interroge sur la justice.

Dans le même temps, il semble aussi que la justice, par l'initiative de quelques juges placés aux avant-postes de la fonction judiciaire, s'interroge sur la société. Elle met en cause ses traditions, ses lois, ses valeurs, et les mêmes enquêtes et les mêmes sondages ne semblent pas toujours les désapprouver.

Que signifient ces accusations réciproques qu'il convient de prendre au sérieux ? Signifient-elles que les juges ne sont plus dignes de la confiance que nous leur faisons ? Ou signifient-elles que notre société ne mérite plus que ses juges la servent loyalement ?

La question est posée et je ne la fuis pas à cette tribune.

Je crois devoir l'aborder en m'adressant aujourd'hui, dans la personne de ses élus, à notre société, comme je me suis récemment adressé aux magistrats eux-mêmes à l'occasion des discours de Bayonne et de Briey, en m'efforçant à la lucidité et à la compréhension d'un problème aussi complexe.

Notre société doit tout d'abord s'interroger elle-même avant de critiquer ses juges et je voudrais m'attacher à lui rendre la confiance en sa justice.

La justice est à la vie sociale ce que les salles d'opération sont à la vie physique : le révélateur de toutes les maladies. Le scolytique des salles d'audience, lui non plus, ne laisse rien dans l'ombre : il met en pleine lumière les divers maux dont notre société est atteinte. J'ajoute, pour être objectif, que la justice les constate, elle ne les crée pas.

Nous avons connu un temps où ces maux paraissaient — était-ce une illusion ? — localisés et accidentels. A leur égard, l'ensemble du corps social réagissait toutefois, dans sa très grande majorité avec cohérence, parce qu'il était lui-même cohérent dans ses valeurs : avec résolution, parce qu'il faisait confiance au progrès pour réduire la part du mal.

En ce temps-là, on pensait qu'il suffirait d'ouvrir des écoles pour fermer des prisons. Il nous faut aujourd'hui ouvrir en même temps des écoles et des prisons. Et ce n'est pas un accident si les budgets de la justice et de l'enseignement sont de ceux qui, l'année prochaine, connaîtront la plus forte croissance.

Pourquoi ? Parce que ce qui était hier encore un accident est devenu un mal endémique.

S'agit-il du droit pénal ? La délinquance, relativement stable pendant la première moitié de ce siècle, a brutalement augmenté au point de doubler, et peut-être même de tripler, au cours des quinze dernières années.

Chaque année apporte sa moisson d'inventions dans la violence et le banditisme. Le sentiment public s'en alarme à juste raison.

Dans le même temps, des formes de délinquance anciennes telles que le petit vol ou le cambriolage connaissent une recrudescence qui défie toute statistique. Ce qui nous aurait surpris et scandalisés il y a moins de vingt ans est devenu quotidien, et nous sommes passés rapidement d'une sorte d'oubli à l'habitude. Nous ne pouvons cependant nous résoudre à la résignation.

S'agit-il du droit civil ou commercial ? Sous l'effet de la complexité des relations économiques et sociales, de leur caractère souvent anonyme et du nombre sans cesse croissant des litiges, la tâche des juges s'est considérablement accrue.

De son côté — me sera-t-il permis de présenter cette remarque ? — la loi tend à perdre les caractères de simplicité et de fixité qui étaient traditionnellement les siens. L'inflation, que nous ne pouvons contenir, des textes législatifs ou réglementaires, la prolifération de régimes particuliers créent des incertitudes dans l'esprit public. Par ricochet, la justice prête davantage le flanc à la critique.

En résumé, nous assistons à ce phénomène déconcertant : d'un côté, un appel de plus en plus pressant à la justice ; de l'autre, un affaiblissement des normes qui la guident.

Ne faut-il pas s'interroger sur les problèmes de la société avant de s'interroger sur la justice ? Ne faut-il pas s'interroger, par exemple, sur ce qui affaiblit la famille avant de critiquer telle

décision en matière de garde d'enfant ? Ne faut-il pas se demander pourquoi la délinquance croît au même rythme que l'urbanisation, avant de plaisanter le prétendu confort des prisons ? Ne faut-il pas s'interroger sur la prolifération des textes et des règlements avant de brocarder les contradictions de la jurisprudence ? Enfin, n'aurait-il pas fallu s'interroger sur la stagnation dans le passé du budget de la justice avant de se plaindre de tout ce qui traduit son manque de moyens, depuis la lenteur des procédures jusqu'aux évasions de prisonniers ? C'est un long effort, de plusieurs années, qu'il conviendra d'entreprendre.

Dans une telle situation, le plus remarquable n'est pas que la justice s'attarde ou qu'elle paraisse hésiter, mais qu'elle puisse faire face et que, dans l'ensemble, elle assume correctement sa tâche dans des conditions qui ne sont pas encore totalement satisfaisantes, mais qui s'améliorent d'année en année.

Sans doute l'attitude et le style diffèrent-ils parfois selon qu'il s'agit de magistrats confirmés ou de jeunes recrues. Sans doute aussi les initiatives de certains jeunes magistrats peuvent-elles surprendre.

A ce propos, n'a-t-on pas mis en cause l'école nationale de la magistrature ? Je tiens à dire que l'existence de cette école ne saurait être discutée ni remise en cause. Elle forme des magistrats de qualité. Mais c'est à améliorer encore cette qualité qu'il faut tendre. Il importe que nous ayons des magistrats de haut niveau moral et intellectuel, en même temps que mieux préparés aux devoirs de leurs fonctions.

Il n'est pas surprenant, et je dirai même qu'à certains égards il est bon, que des magistrats explorent résolument les secteurs nouveaux de la délinquance et du contentieux des affaires, voire qu'ils s'interrogent et qu'ils nous interrogent sur des lois, des principes ou des pratiques sujets à révision. Le rapport annuel de la Cour de cassation constitue d'ailleurs l'exemple le plus valable et le plus élevé de cette interrogation.

Je n'ignore pas pour autant, mesdames, messieurs, ce qu'un tel zèle peut avoir quelquefois d'excessif. Je n'ignore pas que, dans des cas heureusement très rares, certaines attitudes peuvent être entachées de préoccupations partisanes. Je ne puis admettre ces déviations qui, lorsqu'elles se produisent, ce qui, je le répète, est rare, m'obligent à mettre en œuvre la procédure disciplinaire, comme on l'a vu pour le secret de l'instruction.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. le garde des sceaux. Je ne puis davantage admettre qu'un magistrat se permette, pour faire valoir la thèse qui lui est chère, d'exprimer publiquement son avis au sujet d'une affaire dont il a la charge, de se servir d'un justiciable, c'est-à-dire d'un être de chair et de sang, comme d'un instrument de démonstration. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Il franchit, quand il commet cette erreur, une ligne de partage qui me paraît devoir être respectée.

M. Hervé Laudrin. Il faut la maintenir !

M. le garde des sceaux. Cette ligne de partage, que nous avons évoquée en commission des lois et en commission élargie, s'appelle l'obligation de réserve. Je veille à l'observation de cette règle et je continuerai à y veiller, tout en souhaitant que ses modalités d'application fassent l'objet d'une réflexion renouvelée en vue d'une définition plus précise et mieux adaptée à notre temps.

La charge qui m'a été confiée me permet de mesurer autant que quiconque le danger de certains errements. S'ils devaient se poursuivre, on verrait le public dresser la liste et montrer du doigt certains juges — n'est-ce pas déjà fait dans quelques cas très rares ? — tandis que d'autres, pour équilibrer l'action systématique des premiers, manifesteraient eux-mêmes, mais en sens contraire, un esprit partisan. Dès lors, effectivement, le pays pourrait perdre durablement confiance dans ses juges. Nous devons faire obstacle à ce péril. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Cependant il ne faut pas confondre l'exception avec la pratique générale. Il ne faut pas confondre quelques cas isolés avec l'immense majorité de ceux qui, grâce à leur labeur, font silencieusement et consciencieusement leur devoir.

Si l'exception nous irrite, à juste titre, elle peut aussi nous faire réfléchir. Mais la pratique générale, dont j'affirme qu'elle reste conforme à nos lois et à nos valeurs essentielles, doit nous rassurer. Elle témoigne, dans son ensemble, de la volonté des jeunes générations de magistrats de prendre le relais de la justice avec une force et une ardeur redoublées et, à tout prendre, je préfère cette attitude au scepticisme ou à l'indifférence.

Sans doute subsiste-t-il une certaine tension, d'ailleurs inévitable et compréhensible, entre les plus réformistes et ceux qui restent attachés à des valeurs éprouvées.

Mais nous ne résoudrons pas cette tension par l'anathème. Nous la résoudrons par un effort d'explication et de clarification. Nous la résoudrons non en subissant, mais, là comme dans d'autres domaines, en conduisant le changement.

C'est dans cet esprit que je me suis adressé aux magistrats en de récentes occasions, pour leur rappeler avec la plus grande clarté et avec la plus grande fermeté dont je suis capable ce que doit être une vraie justice : compréhensive pour la personne de chaque individu, mais rassurante pour l'ensemble de la collectivité.

Je n'ignore pas, je dirai même que je vis quotidiennement la dualité de ces exigences. C'est la grande difficulté du métier de juge que d'essayer de trouver la composante de ces deux impératifs : comprendre chaque personne et protéger la société. Je crois que s'il doit, d'une manière générale, s'attacher à progresser dans la voie d'une justice plus humaine, le juge doit aussi faire un sort particulier à certains crimes odieux qui troublent trop souvent la paix publique.

La première de ces préoccupations nous a conduits à élaborer l'ensemble des textes qui vont dans le sens de l'assouplissement et de la diversification des sanctions, donc dans le sens d'une personnalisation de la justice.

Mais, dans le même temps, la préoccupation de sécurité nous conduit nécessairement, dans certains cas, à une rigueur accrue, parce que la société est en état de légitime défense.

J'ai dit que la rigueur était nécessaire. J'en ai pris, j'en prends la responsabilité devant vous. J'ai demandé que les procureurs généraux se saisissent des dossiers les plus importants, qu'ils fassent en sorte que ces dossiers importants, relatifs aux crimes odieux, soient traités avec le maximum de rapidité. Je confirmerai ces instructions à l'occasion de l'assemblée annuelle des chefs de cour qui se tiendra dès demain à la Chancellerie. Je les soulignerai et je les préciserai.

Nous poursuivrons l'action ainsi engagée dans les deux directions que je viens de rappeler.

Nous le ferons avec sérénité, mais aussi avec fermeté.

Nous ne céderons pas à une aveugle répression, parce que nous ne renoncerons pas à l'idéal d'une justice fondée sur le respect de la personne.

Mais nous ne céderons pas non plus à une indulgence qui serait coupable parce que la sécurité publique doit être défendue.

J'ai la conviction que cette politique différenciée est possible et qu'elle peut être efficacement conduite. A ce prix, mais à ce prix seulement, notre société retrouvera l'équilibre sans lequel aucune démocratie ne peut vivre.

Tels sont, mesdames, messieurs, les moyens et les orientations de la politique que je vous prie de bien vouloir approuver en votant le budget de mon département. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de la condition pénitentiaire.

Mme Hélène Dorihac, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, il y a un an, j'avais l'honneur d'assister pour la première fois aux débats de votre assemblée sur les crédits alloués au ministère de la justice par le projet de loi de finances pour 1975.

Nous venions, à l'époque, d'être confrontés avec des incidents dans les prisons, dont la violence, certes inacceptable, ne pouvait faire oublier l'aspect préoccupant de leur origine.

M. le garde des sceaux vous avait promis que le ministère de la justice et mon secrétariat d'Etat s'attacheraient à promouvoir, sur les plans législatif et réglementaire, les réformes de nature à adapter la répression des infractions aux données de notre temps. Cette promesse a été tenue, et c'est avec cette certitude que je peux vous rendre compte aujourd'hui de ce qui a été réalisé dans le cadre de la mission qui m'était impartie.

Il ne m'appartenait pas d'étudier les projets qui vous ont été soumis sur la détermination des sanctions applicables aux crimes et délits. Mais j'ai pour tâche, en l'état de notre code pénal, de contribuer au renforcement de l'utilité sociale des peines privatives de libertés, tout en veillant au respect de la dignité humaine de ceux qui les subissent ainsi que de leurs familles.

Si l'on omet les cas d'extrême « dangerosité », actuellement très difficiles à contrôler, je pense sincèrement, sans pour autant

négliger les nécessités de la discipline et de la sécurité, qu'à aucun moment ne doit être perdue de vue la finalité première de l'incarcération, c'est-à-dire la réinsertion sociale du détenu, seul rempart efficace contre le processus de la récidive.

Seule l'instauration d'une véritable politique pénitentiaire, rationnelle et humaine, peut être un facteur de réussite dans un domaine dont l'équilibre est constamment remis en cause à la suite de l'inévitable évolution de la population pénale et des contradictions de l'univers carcéral.

C'est sur ces considérations qu'ont été fondées les mesures prises au cours de l'exercice écoulé pour jeter les bases d'une efficace réforme pénitentiaire.

Cette réforme serait irréalisable si elle ne reposait sur les prestations d'un personnel d'encadrement et de surveillance suffisant en nombre et en qualité. C'est ainsi que les recrutements auxquels il a pu être procédé, sur les postes créés précédemment, ont permis de renforcer les effectifs des établissements les moins bien dotés.

De même, ont été réglées, en grande partie, les situations nées de vacances trop nombreuses dans les emplois de premiers surveillants, de chefs de service et d'éducateurs. La formation des diverses catégories de personnel a également fait l'objet d'améliorations, notamment par la création de stages de perfectionnement.

Mais la restauration de la confiance du personnel pénitentiaire dans ses missions suppose également une révision de sa situation et des différents statuts qui le régissent. Les décrets des 8 janvier et 10 avril 1975 ont, d'une part augmenté les indemnités allouées à l'ensemble du personnel et, d'autre part, relevé les rémunérations des fonctionnaires de surveillance au bénéfice desquels a été créée une analogie indiciaire de carrière avec les gardiens de la paix et les sous-brigadiers. Enfin, des propositions globales ont été soumises au ministère de l'économie et des finances et au secrétariat d'Etat à la fonction publique, afin d'assurer aux personnels pénitentiaires la place qui leur revient dans la fonction publique.

En ce qui concerne les détenus, le décret du 23 mai 1975 et les circulaires prises pour son application ont fixé les nouveaux régimes de détention.

Ces textes redéfinissent, en premier lieu, les règles applicables à l'ensemble de la population pénale. Ils tendent à alléger autant que possible les contraintes carcérales qui ne sont pas la conséquence inévitable de la privation de liberté.

Ils procèdent, en second lieu, à la diversification des régimes selon la personnalité des détenus. Deux modes d'incarcération s'appliquent : un régime de sécurité et un régime à caractère libéral, principalement orienté vers la resocialisation.

Le premier comprend un régime de sécurité ordinaire, qui correspond à celui qui était appliqué jusqu'à présent dans la plupart des centrales, et un autre de sécurité renforcée, de même type, mais mis en œuvre par groupes de quelques individus seulement. Il est tenu compte, dans ces cas, des nécessités de la sécurité, sans pour autant négliger les impératifs de réadaptation sociale — enseignement, formation professionnelle, activités culturelles, etc.

Le régime à caractère libéral comporte le développement systématique du sens de la responsabilité de l'individu au sein de la collectivité, ainsi que l'accroissement et l'amélioration des relations des condamnés avec le monde extérieur, en vue de faciliter la réinsertion familiale et socio-professionnelle.

Ces textes ont été complétés par un ensemble de circulaires portant sur des objets plus spécifiques, notamment le travail pénal et la rémunération du détenu, de manière que soit constitué un corps de réglementation aussi complet que possible.

Une notice, exposant le sens et le contenu de la réforme dans ses divers aspects, a été diffusée auprès de tous les détenus.

En conséquence de cette redéfinition des régimes de détention, les mêmes textes ont procédé à la diversification des établissements, selon les traitements à y appliquer. Les établissements existants ont été classés « maisons centrales » ou « centres de détention », correspondant respectivement au régime de sécurité ordinaire et au régime libéral, et adaptés, le cas échéant, à leur nouvelle destination. Des centres ou quartiers de sécurité renforcée ont été créés entre les mois de novembre 1974 et de mai 1975, par la transformation ou l'aménagement des petites maisons d'arrêt ou de quartiers d'arrêt.

Ces mesures ont eu incontestablement un effet de détente sur le climat des prisons. La diversification des régimes et la fluidité des affectations permettant le passage immédiat d'un régime à l'autre, ont mis fin aux tentatives tendant à constituer la population pénale en un groupe de pression homogène.

L'ensemble des dispositions de nature très diverse prise par l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions de vie des détenus et les conditions de travail du personnel, ont contribué de manière importante à la diminution des tensions. Il en a été de même, enfin, de l'augmentation des permissions de sortir, à une époque où la privation de liberté est certainement ressentie d'une manière infiniment plus douloureuse que par le passé.

Les résultats globaux de ces mesures, malgré l'impression qu'une campagne d'opinion organisée a tenté d'en donner, peuvent être considérés comme satisfaisants. La moyenne nationale des échecs se situe en effet à 3,8 p. 100. Ce résultat doit être comparé à ceux qui sont obtenus dans les pays à législation pénitentiaire similaire, où le taux d'échecs varie entre 5 et 10 p. 100.

Le problème de la formation dans les prisons et celui du travail pénal sont parmi les plus préoccupants de ceux auxquels nous sommes encore confrontés. Tout en continuant à développer la formation des détenus dans ses aspects traditionnels — qu'il s'agisse de formation intellectuelle ou professionnelle — l'administration pénitentiaire s'efforce de mettre en œuvre des techniques nouvelles de formation apparues ces dernières années et spécialement destinées aux jeunes adultes. C'est ainsi que des contacts répétés avec des organismes spécialisés ont d'ores et déjà permis de mettre au point un certain nombre d'opérations spécifiques.

La situation du travail pénal souffre depuis quelques mois de la conjoncture économique générale. Mais un effort particulier a été entrepris dans ce secteur, tant par le renforcement des moyens en personnel que par l'intensification de la prospection des concessionnaires du secteur privé. Enfin, le décret du 7 mars 1975, en réformant profondément la réglementation du pécule des détenus, a permis à ces derniers de pouvoir épargner une partie de leur salaire en vue de faciliter leur réintégration dans la vie sociale à leur libération.

Il importait également de se pencher sur la situation sociale des détenus et de leurs familles. Au cours de votre dernière session, vous avez adopté un projet de loi relatif aux prestations sociales accordées aux familles de détenus et aux détenus libérés.

Vous serez appelés à connaître, durant la présente session, de deux autres projets de loi : l'un sur l'assurance vieillesse des détenus ayant travaillé durant leur incarcération, l'autre prévoyant l'octroi aux libérés des aides publiques au chômage.

En ce qui concerne les problèmes immobiliers, la construction d'établissements nouveaux tels que ceux de Bois-d'Arcy et de Metz ne doit pas faire renoncer pour autant à la nécessaire rénovation de beaucoup d'établissements pénitentiaires vétustes et surpeuplés. D'ailleurs, grâce au complément de crédits apportés par le plan de relance un important programme d'humanisation a été mis en place. Il a été élaboré en fonction des besoins exprimés par les commissions de surveillance, et permettra de réaliser dans la quasi-totalité des établissements les plus vétustes, des opérations de première urgence de sécurité ou d'amélioration — cours de sport, salles d'activités collectives, ateliers.

La réalisation des programmes immobiliers a un double objectif : d'une part, le respect de la dignité humaine en prison et, d'autre part, l'amélioration des conditions de travail et de sécurité des personnels.

Mais il ne faut pas perdre de vue que l'objectif essentiel de la réforme pénitentiaire reste la réinsertion du détenu dans notre société à sa sortie de prison. Dans ce but, des réformes législatives et réglementaires ont été entreprises cette année, telles la loi du 11 juillet 1975, qui aménage le casier judiciaire, l'interdiction de séjour, et le décret du 23 mai 1975, qui, par le jeu des permissions de sortir en fin de peine, est un facteur certain de bonne réinsertion sociale.

De plus, une collaboration étroite entre l'agence nationale pour l'emploi et l'administration pénitentiaire a permis de spécialiser un prospecteur-placier dans chaque agence locale, afin d'aider le sortant de prison à trouver un emploi, car à notre époque une bonne intégration sociale dépend, pour une large part, d'une insertion réussie dans le monde du travail. Il est incontestable que si le projet de loi relatif à l'aide publique au chômage pour le détenu libéré est adopté par le Parlement, il sera un excellent moyen d'assistance dans la période la plus critique de la réinsertion et contribuera ainsi à faire échec à la récidive.

Voilà, résumé, le bilan de ce qui a été réalisé au cours du dernier exercice. Je crois qu'on peut le juger positif. Mais la réforme pénitentiaire n'en est pas terminée pour autant.

Outre l'indispensable continuité dans les efforts déjà entrepris, il conviendra de porter une attention particulière à certains

domaines, jusqu'ici moins favorisés en moyens, pour des raisons de choix préférentiels parfaitement compréhensibles. Je pense notamment à la médecine pénitentiaire et surtout aux structures destinées à faciliter la réinsertion sociale des libérés, sans pour autant négliger l'intensification de l'effort en personnel, dans le domaine immobilier et en ce qui concerne la formation professionnelle des détenus et le travail pénal.

Au niveau de l'équipement, l'action doit être soutenue si nous voulons substituer au patrimoine immobilier vétuste des prisons modernes de petite capacité, basées sur des activités de groupe et correspondant au profil de la prison de demain.

La situation de nombreuses maisons d'arrêt surpeuplées est pour nous très préoccupante, car les prévenus et les condamnés à de courtes peines s'y trouvent mêlés. Des centres régionaux de détention devront être à l'avenir construits pour regrouper cette dernière catégorie de détenus.

Au sujet du personnel, les nouvelles exigences créées par la mise en place de la réforme pénitentiaire et par la réduction de la durée hebdomadaire de travail dans la fonction publique nécessitent l'attribution de postes budgétaires plus nombreux.

De plus, afin d'améliorer la qualité du personnel pénitentiaire, l'effort entrepris doit être continué pour élargir progressivement à tous les personnels les possibilités de formation continue.

Je tiens ici à rendre hommage à ce personnel pénitentiaire, dont la mission est devenue plus complexe et plus ingrate en raison de la transformation de la nature même et des exigences de la population pénale.

Il est nécessaire de revaloriser la fonction de surveillant en en reconnaissant le caractère social, et en prêtant intérêt à ses revendications légitimes : ces agents passent souvent la plus grande partie de leur vie en détention, et doivent subir avec courage les exigences d'une population pénale qui pense souvent, à tort, que le libéralisme entraîne une négation des règles élémentaires de la discipline inhérente à toute vie collective.

Je tiens à le dire très fermement : le libéralisme n'est pas synonyme de laxisme.

La réforme pénitentiaire, aussi bien que l'ordre, la discipline et le climat général des établissements, dépend avant tout de la mise en place d'un personnel suffisant en qualité et en quantité.

Un effort a été entrepris pour la formation professionnelle et la préformation des détenus, en particulier dans les trois prisons écoles, avec possibilité pour certains jeunes détenus d'être pris en relais par la F. P. A. à leur sortie de prison. Des sections de formation à technicité moins élaborée sont en voie de développement afin de permettre à davantage de jeunes d'apprendre un métier.

L'amélioration du travail pénal doit se poursuivre avec ténacité, car il reste l'un des moyens les plus efficaces pour combattre l'effet désocialisant de la prison.

En ce qui concerne la médecine pénitentiaire, je suis en mesure de vous informer qu'à la suite des contacts fructueux que j'ai pris avec Mme le ministre de la santé, les prochains mois verront la mise en place de réformes destinées à harmoniser les conditions d'exercice de la médecine en milieu carcéral et celles rencontrées dans le milieu libre.

Mais l'action de l'administration pénitentiaire doit impérativement se poursuivre « hors les murs » si l'on veut lutter efficacement contre la récidive. Le projet de loi de finances qui vous est soumis prévoit une augmentation des subventions susceptibles d'être allouées aux comités de probation. Pour ma part, je considère cet effort comme un premier pas qui doit nous permettre en 1976 de renforcer les moyens mis à la disposition des institutions existantes et de définir, avec le ministère de la santé, les bases d'une action commune, en particulier en ce qui concerne la création de centres d'hébergement, afin d'éviter que, contrairement au passé, les quelque 40 000 assistés pris en charge par les comités de probation — aux membres desquels je tiens à rendre hommage — ne recèlent en leur sein une bonne moitié de récidivistes.

C'est finalement la collectivité tout entière qui doit assumer ses prisons et qui, par son attitude d'accueil et de tolérance, permettra l'intégration dans notre société de ceux qui en ont été temporairement exclus.

On ne refait pas un homme social dans un cadre asocial. Il ne faut pas que la prison continue à former les moniteurs de la délinquance de demain.

La prévention de la récidive coûte moins cher que la récidive. Il faut reconnaître à la prison son vrai rôle, qui est celui de la protection de notre société et d'un traitement éducatif, lequel doit permettre au détenu libéré de réintégrer sa place dans la collectivité.

Il n'y a pas de prisons « quatre étoiles » et il faut en avoir un jour passé les grilles pour concevoir l'horreur de cet univers artificiel qu'est l'univers carcéral. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Claude Gerbet. Mesdames, messieurs, un examen objectif du budget de la justice conduit à reconnaître que les crédits ont été sensiblement augmentés depuis 1970.

Durant trois ans, j'ai été rapporteur de ce budget, au nom de la commission des lois, et il faut bien dire qu'il était vraiment alors un budget de misère.

S'il n'atteint pas le 1 p. 100 du budget général de la nation qui devrait lui être consacré, si cette année encore l'éducation surveillée demeure le parent pauvre, si le taux d'accroissement est inférieur à celui dont il avait bénéficié en 1974, il faut dire que l'effort réalisé ne peut être contesté, car ce budget traduit, comme le faisait remarquer tout à l'heure M. le garde des sceaux, une progression globale de 20 p. 100.

Mais l'approbation de votre budget, monsieur le garde des sceaux, n'est pas nécessairement l'approbation de l'action qui a été poursuivie au cours de l'année qui s'achève.

Il serait vain d'affirmer que tout va bien en France dans le domaine de la justice. Il serait vain de nier l'existence d'un malaise dans l'opinion publique au sujet de la justice.

Certains de vos magistrats, monsieur le garde des sceaux, parlent trop et récidivent trop facilement, encouragés, semble-t-il, pour l'un d'eux, par cet invraisemblable oubli qui a permis qu'il soit tacitement reconduit dans ses fonctions de juge d'instruction qu'il avait remplies de telle manière que, aujourd'hui, il se trouve inculpé à son tour.

Dans une déclaration imprudente, tel autre magistrat, feignant d'ignorer qu'un meurtre est un crime et un homicide par imprudence un délit, fait un amalgame de l'un et de l'autre.

Un troisième, au mépris des règles toujours en vigueur et qu'il faut absolument maintenir du secret de l'instruction, ouvre les portes de son cabinet à un journaliste qui assiste à l'instruction de plusieurs affaires. Un quatrième, voici quelques jours, incarcère, pour éviter des pressions éventuelles sur des témoins, un homme qu'il remet en liberté d'office trois jours après, sans attendre l'arrêt de la chambre d'accusation, alors que ces trois jours comportaient un samedi et un dimanche, ce qui permet au journal *Le Monde* de porter aujourd'hui sur cette affaire l'appréciation suivante : « La décision est légale, mais elle n'est pas cohérente et s'apparente davantage à un revirement qu'à une libre décision. »

Un certain syndicat de magistrats se plaint dans des déclarations fracassantes, ne craint pas d'affirmer que juger est un acte politique et proclame hautement le droit des magistrats de critiquer la loi, quand ce n'est pas le législateur.

Je ne sais, monsieur le garde des sceaux, si ce dernier point vous étonne, mais, pour ce qui me concerne, moi qui depuis trente-cinq ans suis un auxiliaire respectueux de la justice, tout cela me scandalise et me conduit à me ranger aux côtés de ceux de plus en plus nombreux qui demandent que cela cesse. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.*)

Si les juges ont le droit absolu de critiquer l'organisation judiciaire, de rechercher une modification de leur statut, s'ils ont le droit et le devoir de veiller jalousement à ce que leur indépendance, qui doit être absolue, soit strictement respectée et à ce que les justiciables leur accordent déférence et respect, j'estime que les magistrats manquent à leur devoir quand, sur la place publique, collectivement ou individuellement, ils font le procès de la loi et, par voie de conséquence, celui du législateur.

Il n'est pas convenable que les magistrats viennent porter une appréciation sur la loi qu'ils sont amenés, en collégialité ou siégeant en juge unique, à interpréter et à appliquer.

M. Frédéric Gabriel. Très bien !

M. Claude Gerbet. Comment pourriez-vous, monsieur le garde des sceaux, assurer demain le service de la justice si, face à un syndicat de magistrats qui proclame que juger est un acte politique ou que la finalité des lois actuelles serait mauvaise, parce que, à son gré, elles s'occupent trop des biens et pas assez des personnes, un ou plusieurs syndicats d'avocats conseillaient à leurs adhérents de récuser dans les affaires dont ils ont à connaître les magistrats adhérents de ce syndicat ? Certains y pensent déjà et ils en auraient incontestablement le droit.

Les magistrats sont amenés à juger et à condamner au nom du peuple français. Pour ce faire, la loi leur donne des pouvoirs considérables.

Ils bénéficient, pour les magistrats du siège, de l'inamovibilité qu'aucun fonctionnaire, qu'aucun homme politique ne détient. Ils disposent de la liberté, de l'honneur et des biens de leurs concitoyens.

Ayant tant de pouvoirs, tant de responsabilités et tant d'indépendance nécessaire à l'exercice de leur noble mission, ils ont, en revanche, l'obligation de réserve dont trop d'entre eux se départissent aujourd'hui, allant même, pour certains, jusqu'à contester cette obligation de réserve qui pèse sur eux.

M. Frédéric Gabriel. Très bien !

M. Claude Gerbet. Le moment est venu, monsieur le garde des sceaux, de redéfinir cette obligation et de préciser qu'elle s'impose aussi bien aux organisations de magistrats qu'aux magistrats eux-mêmes.

Sans engager sur ce point mes amis politiques au nom desquels je m'exprime à cette tribune, j'ajoute, à titre strictement personnel, que les syndicats n'ont pas plus, à mon avis, leur place dans l'armée qu'ils ne peuvent l'avoir dans la justice, si nous voulons que celle-ci conserve son autorité et ne soit pas à son tour contestée.

M. Guy Ducoloné. Vous êtes bien réactionnaire !

M. Claude Gerbet. Monsieur Ducoloné, faites-moi la courtoisie de ne pas m'interrompre.

Vous avez le droit de n'être pas d'accord avec moi, mais je vous demande de me laisser terminer mon propos.

On ne peut pas parler de la justice sans penser aux justiciables.

La justice est, un service public, certes le plus grand et le plus noble, mais un service public tout de même et, comme tel, au service de la nation, c'est-à-dire qu'il doit être organisé de telle manière que l'accès aux cours et aux tribunaux soit facilité pour l'ensemble de nos concitoyens.

Vos prédécesseurs et vous-même, avez préconisé l'installation de services d'accueil dans les palais de justice, la rédaction des actes judiciaires en un langage susceptible d'être compris de tous et la remise par huissier d'une note explicative à tous ceux qui sont assignés à comparaître devant un tribunal répressif.

Il faut vous en féliciter ; mais je dois constater dans le même temps où vos collègues du Gouvernement font connaître leur opposition à toute suppression de services ouverts au public, vous semblez, monsieur le garde des sceaux, vous engager dans une voie contraire.

Créer de nouvelles cours d'appel pour parvenir à un meilleur fonctionnement de la justice est une bonne réforme, à la condition cependant que vous n'éloigniez pas le justiciable des tribunaux devant lesquels il est appelé et que vous ne rendiez pas plus difficile l'accès des citoyens aux services de justice.

Sous le prétexte d'aligner progressivement le ressort des cours d'appel sur les limites régionales — ce qui constitue, à mon avis, un faux prétexte, car il vous faudrait alors supprimer des cours d'appel, ce que vous n'êtes pas prêt à faire — vous vous apprêtez à rattacher le département de l'Yonne à la cour d'appel de Dijon, et celui d'Eure-et-Loir à la cour d'Orléans, en les retirant tous deux au ressort de la cour de Paris.

Ces deux départements sont représentés notamment par quatre députés de mon groupe et je tiens à vous dire notre désaccord sur cette façon de faire. Elle ne représente pas un progrès mais une régression, parce qu'elle va rendre beaucoup plus difficile, plus long et plus onéreux l'accès de la cour d'appel pour les habitants de ces deux départements.

Quarante trains circulent chaque jour entre Chartres et Versailles et pas un seul vers Orléans, siège de la nouvelle cour d'appel, à moins de passer par Paris ou par Tours. Les transports par cars sont lents et impraticables, et réduits à six voyages quotidiens. Vingt-sept trains rapides circulent quotidiennement Dreux et Versailles, quatorze entre cette dernière ville et Nogent-le-Rotrou, alors qu'aucun moyen de communication direct, pas un même un train, n'existe entre ces trois villes et celle d'Orléans.

La situation est la même pour les justiciables du département de l'Yonne, qui vont avoir, eux aussi, le sentiment de se trouver ramenés, par la longueur et les difficultés des voyages que vous voulez leur imposer, au temps des diligences, alors qu'ils ont aujourd'hui à leur disposition treize trains rapides pour gagner Paris.

Encore une fois, une réforme est bonne quand elle conduit à un progrès, elle est détestable lorsqu'elle entraîne une régression. Avez-vous sur ce point consulté les élus des deux départements concernés, leurs conseils généraux, les conseils

municipaux de leurs principales villes, les chambres de notaires, les huissiers, les ordres des avocats et même vos propres magistrats dont je sais ce qu'ils pensent ?

Si vous aviez procédé à ces consultations, vous auriez, monsieur le garde des sceaux, rencontré l'unanimité dans la résistance.

Le dernier point que je traiterai avant de conclure est le plus grave des trois. Je veux parler du malaise qui règne dans l'opinion publique au sujet de la justice.

Quand la population — tout se sait dans nos chefs-lieux de cantons ou dans nos villages — voit rentrer à la maison, plus vite que le gendarme à sa brigade, l'individu que ce dernier a appréhendé, après peut-être des semaines d'enquête, pour le conduire au juge, la population ne comprend pas.

Quand l'opinion publique apprend — l'affaire est récente — que, dans le pays basque, un individu découvert, après de patientes recherches, en possession de 250 crosses de mitraillettes dans sa voiture, n'est condamné qu'à huit jours de prison avec sursis, elle ne comprend pas. Incontestablement, elle est choquée par ce qu'elle appelle la trop grande indulgence du juge, comme elle l'est par l'insécurité qui va grandissant et par la violence qui n'est pas suffisamment sanctionnée.

La presse de ce matin nous apprenait la mise au secret, à la prison de la Santé, d'un récidiviste appelé « l'homme aux trente-neuf crimes ». Comment, après avoir commis trente-neuf crimes — si c'est bien le cas — un individu a-t-il pu aussi longtemps bénéficier de la liberté ?

En réponse aux remarques qui vous avaient été présentées au cours de la réunion élargie de la commission des lois, vous avez, monsieur le garde des sceaux, cité le chiffre de 233 peines de réclusion prononcées pour vol qualifié. Je ne conteste pas le chiffre.

Mais ne faites pas la même confusion que le jeune juge d'instruction de Béthune, monsieur le garde des sceaux. La réclusion, qui est une peine criminelle, n'est pas prononcée par des magistrats de carrière, mais par des jurés, c'est-à-dire des juges populaires qui eux précisément sont de moins en moins indulgents.

Il n'est pas question de remettre en cause les lois récentes que nous avons votées — j'ai rapporté les deux dernières — tendant à permettre une meilleure réinsertion sociale des délinquants primaires, à remplacer les courtes peines de prison par d'autres sanctions non privatives de liberté telles que le retrait de permis de conduire ou du permis de chasse, ou bien encore la récente modification du droit pénal adoucissant la loi du sursis en limitant les possibilités de révocation en cas de nouvelle chute. Tout cela est bien et doit être poursuivi. Il faut vous en féliciter.

Mais par contre il faut savoir que 60 p. 100 de la criminalité est à l'heure actuelle le fruit des agissements de récidivistes.

Je conçois, comme mon ami Lauriol, que la police soit démolie par l'indulgence, à ses yeux excessive, de l'ensemble des magistrats. Je comprends l'étonnement des gendarmes qui, après avoir mis hors d'état de nuire, parfois avec beaucoup de mal, un individu dangereux, le voient, quelques mois après, quand ce n'est pas quelques semaines plus tard, venir le narguer devant leur casernement.

Je comprends aussi la lassitude des juges qui voient revenir à la barre de leurs tribunaux des récidivistes qu'ils avaient condamnés plusieurs mois auparavant et qui ont commis un nouveau méfait à une date où ils auraient dû être encore en prison si leur décision précédente avait été exécutée. Cela se voit trop souvent, monsieur le garde des sceaux.

En réalité, il faut revoir notre législation relative aux récidivistes.

L'article 721 du code pénal prévoit des réductions de peine de trois mois par année d'incarcération ou de sept jours par mois, c'est-à-dire d'une durée égale au quart de la durée de l'incarcération fixée par le jugement.

A ces dispositions s'ajoutent celles de l'article 729-1, modifié par la loi du 11 juillet 1975 prévoyant, après trois ans de détention, c'est-à-dire pour des condamnés à des peines importantes pour des affaires graves, une réduction de peine supplémentaire pour ceux qui présentent des gages exceptionnels de réadaptation. Le critère de la réduction de peine n'est plus dans ce cas la bonne conduite mais l'aptitude à la réinsertion sociale.

Pour compléter le tout, et indépendamment, bien sûr, du droit de grâce de M. le Président de la République, existe la libération conditionnelle dont peuvent bénéficier tous les détenus qui ont accompli la moitié de leur peine et donné des gages sérieux de réadaptation. Cette disposition s'applique aux récidivistes, quand ils ont accompli les deux tiers de leur peine.

En bref, il convient de nous persuader que le port d'armes et d'explosifs n'est pas suffisamment puni par la loi et que les réductions de peines prévues pour les récidivistes sont excessives.

La question se pose alors de savoir si le malaise actuel, que j'évoquais tout à l'heure, ne relève pas en définitive de la responsabilité du législateur et du Gouvernement. Cette dernière subsistera tant que les juges d'instruction continueront à être choisis le plus souvent parmi des magistrats sans expérience suffisante et tant que les juges de l'application des peines, dont la responsabilité est considérable, ne seront pas d'expérience et de grade semblables à ceux d'un président de tribunal de grande instance.

Vous avez déclaré, monsieur le garde des sceaux, lors de la réunion de la commission des lois élargie, que l'opinion publique ne devait pas être négligée, et vous avez raison, sans pour autant qu'elle ait à dicter votre conduite ou la nôtre. Mais il faut savoir que cette opinion est choquée tous les jours davantage par une indulgence qu'elle estime excessive. En outre, elle est profondément irritée par la montée de la violence qui, plus que jamais, s'attaque aux plus faibles et aux plus âgés.

Sous le bénéfice de ces remarques, mes amis du groupe des républicains indépendants — tout au moins la majorité d'entre eux — voteront votre budget. Ils vous font confiance pour que soit rendue une justice encore plus humaine et plus libérale pour ceux qui ont fait un premier faux pas, mais infiniment plus sévère pour les malandrins qui récidivent et n'ont donc que mépris pour les lois qui nous régissent et la société qui est la nôtre. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Paul Laurent.

M. Paul Laurent. Mesdames, messieurs, plus encore que les années précédentes, la discussion budgétaire nous offre l'occasion de prendre la mesure de la crise de la justice.

D'abord, elle permet à nouveau de mettre en évidence l'insuffisance criante des moyens financiers, du personnel et des équipements dont dispose la justice. Le constat est si net que personne ne le conteste. Chacun reconnaît que la justice est bloquée, ou en crise, et que des réformes profondes sont nécessaires. Les rapporteurs, année après année, déplorent tous la présentation d'un budget qui ne représente même pas 1 p. 100 du budget général. Mais le Gouvernement et sa majorité proposent et votent chaque fois — ils le font de nouveau cette année — des crédits dont la faiblesse aggravera encore la situation critique de la justice.

On vient de nous dire que, par rapport à 1975, le budget de la justice — en augmentation de 20 p. 100 — progresse plus que l'ensemble des dépenses de l'Etat qui, elles, s'élèvent de 13 p. 100.

Mais si l'on tient compte de l'inflation, l'augmentation du budget de la justice ne représente à peu près que les trois dix millièmes du budget national !

A l'exception de deux actions dites prioritaires, dont je vais parler, pour le reste c'est la stagnation ou le recul et le renvoi au VII^e Plan. Par exemple, les crédits d'équipement en faveur de l'éducation surveillée ont été sacrifiés.

Mais, qu'en est-il des deux actions retenues en priorité pour 1976 ? Examinons d'abord la justice dans les grands centres urbains.

En réalité, on poursuit, avec bien des retards, l'installation des tribunaux de grande instance des départements périphériques de la région parisienne. Mais le tribunal de Bobigny continuera longtemps encore à siéger dans des baraquements.

D'un autre côté, on affecte près d'un milliard d'anciens francs à la mise en place d'une cour d'appel à Versailles. Or, cette décision, qui apparaît par le biais d'une ligne de crédits dans le budget de la justice, semble avoir été prise par le Gouvernement sans une concertation suffisante.

Elle a d'ailleurs déjà appelé des critiques pertinentes de la part du barreau de Paris comme de la plupart des barreaux ainsi que de nombreuses collectivités locales. La discussion publique devrait pouvoir se poursuivre avant l'engagement de crédits importants jusqu'au vote de la loi qui attribuera sa compétence à la nouvelle cour et avant la réforme de la représentation des justiciables dans les procès en appel.

Quant à la réalisation de la réforme pénitentiaire, après les événements de l'an dernier qui ont montré la gravité extrême de la situation dans les prisons, qui oserait sérieusement soutenir que la politique mise en œuvre et les crédits prévus permettront la véritable réinsertion sociale des condamnés qui en est le but théorique ?

Les crédits d'équipement sont, dans ce domaine aussi, en stagnation, alors que la population pénale a recommencé à s'accroître en 1975. De nombreux établissements sont surpeuplés et vous avez dû vous-même, devant la commission, monsieur le garde des sceaux, réduire à néant les divagations de certains de vos amis politiques sur les prisons « quatre étoiles », puisqu'il

s'agit, en fait, le plus souvent d'amener l'eau, l'électricité, d'assurer un chauffage minimum et de réaliser les installations sanitaires élémentaires. Faut-il rappeler une fois encore, à cette occasion, que plus de la moitié des détenus, des jeunes pour la plupart, sont en détention provisoire ?

Ils sont maintenus, pendant des semaines et des mois, dans les prisons, sans avoir été préalablement jugés, comme l'exige pourtant la loi. Lorsque 15 000 détenus se trouvent dans cette situation, la loi qui fait de la détention provisoire une mesure exceptionnelle, est manifestement violée. Allez-vous exiger que toutes les chambres d'accusation siègent désormais sans désemparer, même le samedi, pour examiner tous les dossiers avec autant de célérité que celui de M. Chapron ?

En dépit des déclarations sur la nécessité de libéraliser les conditions d'exécution des peines, et des résultats positifs des premières mesures prises, les obstacles dus à l'insuffisance des moyens resteront déterminants. La formation professionnelle indispensable pour que le libéré reprenne place dans la société et soit moins tenté de récidiver, ne pourra être donnée que dans un nombre infime de cas. En outre, le ministre de l'intérieur a obtenu de vous le décret du 23 mai 1975 qui accroît le rôle de l'administration pénitentiaire au détriment de celui du juge de l'application des peines, c'est-à-dire qui fait prévaloir la répression sur la réinsertion sociale progressive.

Quant au personnel pénitentiaire, si vous avez dû consentir quelques améliorations, la situation reste encore très en dessous des besoins, qu'il s'agisse du nombre des emplois, de la formation ou des conditions de travail.

Au total, le bilan des prévisions budgétaires pour 1976 est donc profondément négatif.

Cela dit, même l'augmentation massive du budget de la justice ne pourrait suffire, à elle seule, à transformer la justice, à lui donner un caractère pleinement démocratique et à en faire un grand service public gratuit permettant à chacun, sur un plan d'égalité, de faire constater ses droits et de se défendre. L'augmentation est seulement une condition nécessaire de tout effort sérieux de redressement.

En effet, il faut des locaux, des équipements, du personnel qualifié dans les greffes, dans les services de l'éducation surveillée, dans les services pénitentiaires. Il faut partout plus de magistrats, si l'on veut donner quelque consistance aux vœux formulés pour un meilleur accueil des justiciables et une moindre lenteur des procès, si l'on veut que les cabinets d'instruction ne soient plus surchargés à outrance de dossiers, si l'on veut, enfin, conduire dans le domaine de la délinquance une véritable action préventive, une politique pénale qui réduise effectivement les récidives. Votre budget, moins encore que les précédents, ne peut le permettre.

Pourtant, comme le révèle un sondage récent, dans leur immense majorité, les Français pensent que la justice n'est pas juste, qu'elle est chère, lente et compliquée ; qu'elle écrase le faible, le démuné, mais qu'elle épargne ou protège les puissances d'argent et leurs parasites.

La justice et son fonctionnement sont impopulaires. Mais vous ne voulez ni ne pouvez y remédier, car la crise de l'institution judiciaire n'est que la traduction, dans un secteur particulier, de la crise globale de société dont vous assumez la responsabilité.

Plus que jamais à l'heure actuelle, la justice c'est, pour de nombreuses familles de travailleurs touchées par le chômage, frappées par un accident ou par la maladie, la décision d'expulsion qui met à la rue le locataire n'ayant pu faire face au paiement d'un loyer ou de charges locatives, toujours plus chers. C'est la saisie des meubles, des objets familiaux, que l'on enlève parfois après avoir fracturé la porte de l'appartement.

La justice, ce sont les saisies-arrêts qui ponctionnent les salaires des travailleurs, rendant ceux-ci plus vulnérables aux poursuites des prêteurs et des créanciers. Ce sont les mises en tutelle des prestations sociales : trop souvent, elles privent de toute initiative les familles concernées, soumises à un véritable directeur de conscience et de vie.

Pour des milliers de travailleurs salariés, pour de nombreux artisans et commerçants aussi, avec les liquidations de biens et les règlements judiciaires, pour des locataires ou des copropriétaires endettés, la justice apparaît avant tout comme un mécanisme de spoliation, d'écrasement et d'humiliation.

Avec la crise et le chômage, ce fonctionnement de la justice devient insupportable. Il accuse un droit fait d'inégalité, un régime social où l'insécurité des travailleurs est la règle.

En revanche, lorsque ceux-ci veulent se faire payer un salaire, une indemnité de licenciement, un préavis devant le conseil de prud'hommes, il leur faut des mois et des mois avant que ne soit rendu un jugement, en particulier à Paris.

La loi généralisant les conseils de prud'hommes est encore renvoyée et vous prévoyez d'en faire supporter la dépense aux départements.

D'un autre côté, l'aide judiciaire ne permet pas un accès égal aux tribunaux, car les crédits qui lui sont consacrés sont insuffisants et les conditions d'admission trop restrictives.

Il faut transformer l'aide judiciaire en l'étendant aux commissions d'office pénales, en l'organisant résolument en un large secteur d'accès gratuit au service public de la justice et en rémunérant normalement les avocats requis de prêter leurs concours.

Votre singulière préoccupation de confier, lors de la prochaine loi de finances rectificative, à un décret — et non plus à la loi — le soin de fixer le plafond de ressources des bénéficiaires et les indemnités des avocats montre que ce n'est pas la voie dans laquelle vous voulez vous engager.

Il ne vous est plus possible aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, de rejeter simplement la responsabilité des difficultés sur telle ou telle catégorie professionnelle du monde judiciaire prise comme bouc émissaire.

Les réactions du public dans l'affaire du juge d'instruction de Charette ont été significatives. L'inégalité dans l'accès à la justice et dans son fonctionnement, l'inégalité dans la rigueur selon les catégories de délinquants et l'insuffisante protection des travailleurs, qu'il s'agisse de leur emploi, de leurs conditions de travail ou de vie : voilà les vrais problèmes pour l'opinion publique. Fondamentalement, c'est pour elle une affaire de liberté.

Lorsque le droit syndical est violé ouvertement comme chez Chrysler, lorsque les accidents du travail restent très souvent impunis, lorsque des grévistes se voient expulsés des lieux de travail qu'ils occupent...

M. Hervé Laudrin. A moins que ce ne soient les hommes politiques !

M. Paul Laurent. ... lorsqu'on réclame aux syndicats devant les tribunaux des dommages et intérêts exorbitants pour tenter, comme le font Air France et la Régie Renault, d'empêcher l'exercice du droit de grève; lorsqu'un syndicat est chargé de liquider une entreprise que ses ouvriers et employés s'efforcent de sauver pour conserver leur outil de travail, comment ne pas interpellier la justice et les hommes qui la rendent ? Quelle est la nature du droit en vigueur ? A qui profite-t-il ? Comment l'applique-t-on ?

Les juges, les avocats sont eux-mêmes de plus en plus nombreux à s'interroger sur la justice.

M. Guy Ducoloné. Très bien !

M. Paul Laurent. Selon un quotidien parisien du soir, vous avez récemment, à Briey, employé l'expression : « mes tribunaux ». Il y a là un rien de possessif, monsieur Lecanuet !

M. Georges Mesmin. M. le garde des sceaux !

M. Paul Laurent. Mais la magistrature n'est plus un bloc sans faille au service du pouvoir et de la classe dominante. Les magistrats, à juste titre, entendent exercer leurs droits de citoyens, jouir de la liberté d'expression et d'organisation, conserver une indépendance totale à l'égard du pouvoir exécutif. Ces droits doivent être respectés : la démocratie a tout à y gagner.

Les avocats s'inquiètent également de l'extension des procédures autoritaires, repensent leurs rapports avec les justiciables, y compris même les modalités de leur rémunération. Ils refusent dans leur immense majorité les projets de « représentation nationale » qu'on veut leur imposer.

Une vaste réflexion, un véritable dialogue s'amorcent ainsi pour définir une justice plus juste dans une société plus juste.

Nous, communistes, nous voulons pour la France, comme le dit le document qui prépare le XXII^e congrès de notre parti, que la justice garantisse à tous l'égalité devant la loi, le respect des libertés individuelles et la plénitude des droits de la défense ; nous voulons que soient proscrits et, si nécessaire, sévèrement châtiés toute détention ou arrestation arbitraires, tout sévice, toute pression morale sur un prévenu ; nous voulons que le principe de la présomption d'innocence jusqu'au jugement soit scrupuleusement respecté et que les magistrats soient totalement indépendants du pouvoir politique.

M. Hervé Laudrin. Et vous ne croyez pas au paradis ! (Sourires.)

M. Paul Laurent. Nous, communistes, nous voulons pour la France une justice simple, sans frais, accessible à tous dans des conditions d'égalité, c'est-à-dire un véritable service public ;

une justice remplissant sereinement et impartialement son rôle au service de la paix publique, dans le strict respect des libertés individuelles et collectives, des droits et des garanties de chacun : une justice qui ne constituerait pas un camp retranché dans la nation — mais qui serait l'œuvre commune dans le cadre des lois — des magistrats, des avocats et des citoyens, grâce à la plus large participation populaire.

M. Eugène Claudius-Petit. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. Paul Laurent. Nous voulons une justice, enfin, qui donne sa dimension entière à la liberté.

Vos orientations, monsieur le ministre de la justice, comme celles du Gouvernement, sont tout à l'opposé : de la garde à vue à la Cour de sûreté de l'Etat — dont une partie des juges sont des officiers d'active choisis tous les deux ans par le pouvoir — à la responsabilité pénale collective de la loi anti-casseurs et aux perquisitions de nuit, la restriction des libertés a été continue, bien que vous ayez essayé des échecs dans votre attaque contre la liberté d'association ou dans votre tentative de généraliser le juge correctionnel unique.

Faute de vouloir analyser les causes de la délinquance et donc d'envisager des perspectives d'action efficaces, on reprend les clichés du siècle dernier sur les criminels-nés et les couches sociales dangereuses, on tente d'opposer les générations les unes aux autres en faisant de la jeunesse un épouvantail. Déjà un adolescent de dix-sept ans a été voué à la guillotine.

La police voit ses pouvoirs sans cesse renforcés et certaines déclarations de M. Poniatowski laissent entendre que ses méthodes peuvent enfreindre la loi au nom de l'efficacité. N'en est-il pas ainsi des opérations « coups de poing » ou de certaines activités de la brigade antigang ?

La justice a été sommée, au mépris de son indépendance comme de sa finalité, d'aggraver les peines. On a même réclaté que celles-ci deviennent dans certains cas automatiques, irréversibles et définitives. On a laissé s'accréditer l'idée que nombre de délinquants seraient irrécupérables et devraient être éliminés de la société, sans espoir d'amendement.

Vous avez vous-même cédé, après avoir hésité, et vous vous êtes prononcé en faveur de la peine de mort.

En remettant ainsi en cause des principes forgés au cours de deux siècles d'histoire et de luttes pour la démocratie, depuis Beccaria et les philosophes du xviii^e siècle, en rejetant les conclusions des spécialistes de criminologie, opportunément rappelées au cours de leur récent congrès — que vous êtes allé jusqu'à tourner en dérision — vous avez assumé, monsieur le garde des sceaux, une lourde responsabilité.

On ne laisse pas, au risque de porter atteinte à la démocratie, le ministre de l'intérieur se substituer au ministre de la justice lorsqu'il s'agit de préparer une charte des libertés !

M. Guy Ducoloné. Très bien !

M. Paul Laurent. On ne laisse pas impunément s'exercer des pressions sur la justice, vitupérer le laxisme des juges, sommer la magistrature de renoncer à la sérénité, à la mesure, à l'individualisation des peines, surtout lorsque le chef d'orchestre de la campagne antidémocratique est l'homme de confiance du chef de l'Etat lui-même.

De là les quelques regrets que vous avez exprimés devant la commission des lois.

En effet, M. Poniatowski ne peut échapper à ses responsabilités dans cette entreprise concertée contre l'indépendance de la justice.

Surveillance policière, répression, exemplarité des peines, élimination : voilà quelques réponses du Gouvernement. Mais rien qui s'attaque sérieusement aux causes de l'accroissement de la criminalité.

Responsables de l'insécurité de l'emploi, du logement, du travail, des transports, comment ses membres seraient-ils qualifiés pour parler de la sécurité des personnes, alors que leur politique détériore jour après jour la situation sociale et morale du pays ?

La tentative d'assimiler, aux yeux de l'opinion publique, violence et délinquance, d'une part, luttes politiques et syndicales, actions de masse, manifestations populaires, de l'autre, a fait long feu.

L'idée se répand que la source fondamentale de la violence — exacerbée par la crise — c'est l'exploitation, c'est l'oppression que fait peser une poignée de profiteurs sur tout le peuple.

Nous, communistes, nous ne sous-estimons pas les problèmes réels que pose la délinquance. Nous voulons que l'on puisse vivre libres et en sécurité chez soi, dans la rue et dans les lieux publics.

M. Hervé Laudrin. Il faut le dire ailleurs !

M. Paul Laurent. Mais on ne saurait maîtriser le problème de la délinquance dans son ensemble uniquement par des mesures de police renforcées ou par des condamnations exemplaires. Il faut avant tout remettre la société à l'endroit.

Votre société est malade, la délinquance en témoigne comme une fièvre. Dans ce secteur également, le temps de profondes réformes démocratiques est venu.

C'est pourquoi nous voterons contre votre budget dérisoire et contre votre politique en matière de justice. Ni l'un ni l'autre ne sont plus aux dimensions réelles de la sécurité et de la liberté! (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. le président. La séance est suspendue pour quelques instants.

(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante-cinq, est reprise à dix-huit heures.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Mesmin.

M. Georges Mesmin. Mes chers collègues, un débat budgétaire est l'occasion — vous en serez sans doute d'accord, monsieur le garde des sceaux — d'échanger quelques impressions sur le fonctionnement de nos institutions. Or celui de la justice est particulièrement intéressant à l'heure actuelle.

Le fait, pour un député, de recevoir un nombreux public, donc des justiciables, lui permet de se rendre compte de leurs sentiments profonds. Vous avez eu raison de souligner à ce sujet, monsieur le garde des sceaux, que certaines affaires qui ont été montées en épingle, comme l'affaire Portal, l'affaire Pascal, l'affaire de Charette et tant d'autres, constituent des exceptions et ne reflètent pas l'image réelle de la situation.

Je veux bien croire que la justice ne fonctionne pas toujours ainsi. Toutefois, dans leur grande majorité, les citoyens sont aujourd'hui profondément déçus et ressentent une sorte de désappointement devant le fonctionnement de la justice.

Ce sont les lenteurs qui à mon avis, malgré les efforts déployés et toutes les promesses faites, constituent le phénomène le plus important aux yeux des personnes qui viennent nous entretenir des retards de la procédure ou nous faire part de leur hésitation à faire valoir leurs droits. En revanche, certains s'en accommodent fort bien, notamment les malhonnêtes, tels ces promoteurs qui organisent leur insolvabilité, modifient leur « contrat de mariage », afin d'échapper à leurs responsabilités, sachant que, compte tenu des délais d'appel, ils peuvent disparaître fortune faite.

Les grandes sociétés, en particulier, ont compris qu'il était préférable de procéder à des arrangements plus ou moins équilibrés mais négociés plutôt que de s'adresser à la justice. D'ailleurs, leurs contrats prévoient de plus en plus le recours à des arbitres privés. Les justiciables ordinaires, eux, ne peuvent se dispenser de recourir à la justice lorsque cela devient nécessaire. Ceux que nous recevons dans nos permanences sont inquiets, sceptiques, parfois même désorientés.

En présentant votre budget, vous avez évoqué les remèdes à apporter à cette situation par l'octroi de moyens plus importants en personnel, en matériel, en locaux, et par une meilleure organisation. Mais il faut y ajouter, monsieur le garde des sceaux, la volonté de modifier les méthodes de travail. Plusieurs orateurs ont déjà fait allusion aux horaires de certains magistrats, aux abus que constituent les reports d'audience demandés et obtenus trop facilement par certains avocats dont le dossier n'est pas prêt ou dont les clients ne se sentent pas très sûrs de leur droit.

Vous avez parlé du volume d'affaires soumises à certains ressorts, notamment à celui de Paris. J'évoquerais brièvement aussi les difficultés des experts judiciaires. Il n'est pas certain que la réforme de décembre 1973 les ait totalement résolues. Ainsi, la nouvelle taxation imposée par les présidents de chambre offre sans doute certaines garanties contre les anciens excès, mais contribue à accroître les lenteurs du fait de l'intervention des greffes. Les premières provisions acceptées sont souvent trop faibles et les experts sont obligés de réclamer un supplément. Ainsi, la justice traîne et les rapports d'expertises sont remis avec retard.

On constate aussi des inégalités manifestes dans la répartition des affaires entre les experts; certains sont surchargés de dossiers alors que d'autres pourraient en exploiter davantage. Je n'insiste pas, ne disposant que d'un temps de parole très limité.

Je reviendrai, en conclusion, sur votre péroraison qui m'a fort intéressé. J'y ai relevé des phrases qui mettaient en cause la société. Selon vous, la société devrait s'interroger avant de critiquer ses juges. Vous avez ajouté que la justice mettait en

lumière les maux dont la société est atteinte et qu'elle se bornait à les constater mais ne les créait pas. C'est exact. Mais il ne faudrait pas que vous-même, monsieur le garde des sceaux, et les tribunaux y trouviez un prétexte, voire une esquivé. Si la société a sa part de responsabilité, les retards sont manifestes dans les méthodes et les pratiques de la justice. Or, il appartient au Gouvernement et à tous les présidents de tribunal de s'en préoccuper. Malheureusement, je crains qu'en élevant trop le débat on ne dissimule les réformes qui pourraient être entreprises avec un peu de bonne volonté. C'est cette volonté de réforme que j'attends de vous.

Depuis deux ans, il m'a été donné de suivre de nombreuses affaires. Bien souvent, j'ai été assez sceptique sur l'efficacité du système. Aussi, suis-je persuadé que la modernisation des méthodes et la volonté de réforme contribueraient d'une façon essentielle à améliorer la confiance que les citoyens doivent avoir en la justice. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

M. Raymond Forni. Monsieur le garde des sceaux, j'ai ressenti un certain espoir lorsque vous vous êtes interrogé sur les motifs de la crise du monde judiciaire. Il s'est, malheureusement, noyé dans la somme de déceptions accumulées depuis de très nombreuses années. D'ailleurs le budget que vous présentez aujourd'hui devant notre assemblée ne saurait porter remède à la crise grave que traverse la justice. Il est notoirement insuffisant puisqu'il représente moins de 1 p. 100 du budget national et que les crédits de fonctionnement en absorbent 90 p. 100, excluant ainsi toutes dépenses d'équipement sérieuses. Mais il est aussi l'expression financière du discours politique que vous tenez depuis plus d'un an sur la justice.

Vous affirmiez, sans rire, à cette tribune, le 8 octobre 1975 : « Il n'y a pas une justice pour les patrons, une justice pour les ouvriers, une justice pour les agriculteurs; il y a une justice unique pour tous. »

M. Hervé Laudrin. C'est vrai!

M. Raymond Forni. Cela est faux, monsieur le garde des sceaux. Il y a une justice pour le patron et une autre pour l'ouvrier, le jeune, le chômeur et l'agriculteur.

La justice pour le patron tolère la fraude fiscale et la fraude douanière qui, en 1975, ont représenté respectivement 25 milliards de francs et 4 milliards de francs.

Elle accepte que leurs auteurs échappent à toute répression par le jeu de la loi ou à la faveur de transactions administratives scandaleuses.

Elle ne poursuit ni les pollueurs industriels ni les promoteurs responsables de la destruction du cadre de vie.

Elle libère un patron responsable d'un accident du travail réunissant, sur instruction de la Chancellerie, une chambre d'accusation un samedi. Sur les 488 562 infractions constatées par les services de l'inspection du travail, elle n'a prononcé que 12 427 condamnations dont 4 107 se sont traduites par des peines inférieures au minimum légal.

Elle refuse de garantir à l'ensemble des Français la sécurité dans le travail, en dépit des 1 100 000 accidents du travail qui se sont produits en 1973 et ont frappé 12 millions de travailleurs dont 4 000 furent tués pour le profit.

Enfin, par le biais de la lenteur des procédures et de l'encombrement des juridictions prud'homales, elle institutionnalise l'insécurité des salariés licenciés. Telle est la justice pour les patrons.

La justice pour l'ouvrier, l'agriculteur, le jeune et le chômeur est conduite, civilement d'abord, par une police économique dont la fonction n'est pas de résoudre les conflits des individus, mais d'assurer, au bénéfice du capitalisme, la régulation du système économique en montant la garde devant le profit et le droit de propriété.

Rendue au pénal ensuite, elle remplit les prisons avant tout jugement — la détention provisoire devient alors une peine préalable — leur assignant ainsi une fonction d'intimidation et de justification du système, en violation de la loi de 1970 qui dispose que la liberté est la règle et la détention l'exception.

Au mois d'août 1974, sur 15 000 détenus, 10 000 étaient condamnés pour atteinte à la propriété, dont plus de la moitié pour vol simple. Parmi les détenus, 65 p. 100 étaient alors âgés de moins de trente ans, 60,8 p. 100 étaient issus de la classe ouvrière.

Dans ce pays, la justice unique pour tous envoie plus facilement en prison le petit voleur que le promoteur indélicat ou le patron responsable de la mort de l'un de ses salariés.

Bien plus, à l'encontre des mêmes catégories, s'est ajoutée à l'incarcération, la réaction du contrôle social qui doit, aux dires de ses auteurs, favoriser la normalisation des comportements antisociaux appelés « délinquance de masse ». Or, ce contrôle social passe par le dessaisissement des pouvoirs de l'autorité judiciaire au profit de l'arbitraire policier et administratif.

En ce domaine, M. Poniatowski tient ses promesses. Ne déclarait-il pas en effet au mois de février 1975 : « il ne doit y avoir aucun endroit en France où la police ne puisse pénétrer » ? Il avait ses véritables intentions en octobre dernier : « Un contrôle plus étoffé et plus étroit sera fait sur ces catégories de la population d'où émanent les trois quarts de la criminalité française ».

La répression est l'inconnue de cette équation vieille d'un siècle : « Classes laborieuses égale classes dangereuses ».

Certes, des millions d'hommes et de femmes ont droit, dans ce pays, à la sécurité. Mais il est odieux, irresponsable de détourner ce besoin légitime pour le transformer en une machine de guerre contre les libertés.

L'assimilation de la violence criminelle à l'action politique est déjà faite, tout comme la sécurité des personnes est assimilée à la protection des biens, pour le plus grand profit de la répression.

Les résultats en sont déjà sensibles. J'en donnerai un exemple entre mille. Le 18 septembre dernier, seize dirigeants syndicaux paysans ont été condamnés, en vertu de la loi anti-casseurs, à des peines totalisant 124 mois de prison avec sursis et 15 000 francs d'amende. Si vous me permettez une pointe d'humour, il me semble que la sécurité des citoyens n'est véritablement menacée que lorsque la brigade anti-gang intervient ! Aujourd'hui, ce sont des opérations « Coup de poing », des séquestrations illégales et arbitraires au camp d'Arcenc, demain, ce sera la légalisation de ces comportements.

Il n'y a pas — rassurez-vous, monsieur le garde des sceaux — de lézarde entre la justice et la police. Bien au contraire, votre budget n'est qu'une annexe de celui du ministère de la police. Lorsqu'il ne contribue pas à la répression, il diminue la fonction de prévention. Il est symptomatique à cet égard de relever la diminution des crédits de l'éducation surveillée, devenue la parente pauvre de la justice alors qu'elle devait en être la matière noble. Ses dépenses en capital sont amputées de 27 p. 100. Ce chiffre, à lui seul, est éloquent.

Les créations de postes de magistrat notamment ne constituent que le moyen de renforcer et d'augmenter la hiérarchie. Près de trois quarts des postes créés répondent à cet objectif. Vous espérez ainsi, monsieur le garde des sceaux, briser l'influence grandissante du syndicat de la magistrature et de ceux que la justice de classe ne peut plus satisfaire. Toute perspective nouvelle sur l'accès à la justice est hantée de votre politique. De cette justice-là, nous ne voulons pas.

Dans une perspective socialiste d'application du programme commun, nous restituerons au peuple de France la justice en reconsidérant son accès, son fonctionnement et sa finalité.

Car, dans une France socialiste où la loi ne sera pas celle du profit, la justice aura pour objectif non de punir pour éliminer ou intimider, non de maintenir la domination du capital sur le travail, mais, bien au contraire, de parvenir à une régulation des conflits entre les groupes et les individus, entre les individus eux-mêmes et entre le citoyen et l'Etat.

Il faudra, pour ce faire, qu'elle rétablisse un rapport d'équilibre aujourd'hui absent, par la pratique et l'élargissement des libertés, qui, seuls, pourront satisfaire cet autre besoin essentiel à nos yeux : celui de la sécurité.

Toute politique criminelle fondée sur la restriction des libertés est vouée à l'échec et la vôtre, monsieur le garde des sceaux, en est une vivante démonstration. (*Protestation sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Tenir un nouveau discours sur la justice, c'est réorienter le fonctionnement de l'appareil judiciaire.

En matière pénale d'abord, il est nécessaire d'opérer un virage complet.

Il convient de « décriminaliser » réellement ce qui n'est plus considéré comme une déviance mais comme un comportement admissible, en se gardant toutefois de transférer une part du contentieux de la justice criminelle à un organe de contrôle social sans qu'il existe auprès de lui un recours réel et une garantie des libertés.

A l'inverse, il faut « criminaliser » ou réprimer plus sévèrement les comportements qui portent objectivement préjudice à l'ensemble des citoyens que sont la criminalité d'affaires, la

responsabilité pénale en cas d'accident du travail, la fraude fiscale et douanière, les agressions contre le cadre de vie et l'environnement.

Mais l'édifice serait incomplet si nous n'affirmions pas que la justice pénale socialiste ne saurait se satisfaire de la prison qui ne peut être en effet qu'une mesure exceptionnelle. Des substituts effectifs à l'emprisonnement doivent être créés par la loi, tels que le système du jour-amende ou le sursis avec mise à l'épreuve correctement appliquée.

Ainsi l'effort de resocialisation dans une société plus juste sera atteint sans qu'il en coûte à la victime qui recevra plus rapidement l'indemnisation de son préjudice, sans que le délinquant primaire soit soumis, même un court instant, au contact corrompeur du monde carcéral.

Sachez, madame le secrétaire d'Etat, que la réinsertion ne consiste pas à donner des moyens au délinquant à sa sortie de prison. Elle doit au contraire éviter d'envoyer le délinquant en maison d'arrêt.

Quant aux prisons qui subsisteront, leur réforme s'imposera pour que l'ultime recours à la sanction de privation de liberté ne débouche pas, comme aujourd'hui, sur la suppression du droit à la santé, du droit à la famille, du droit à la vie.

La justice non répressive, quant à elle, doit remplir avant tout une fonction d'arbitrage et de conciliation entre les hommes ce qui suppose nécessairement un élargissement d'une législation socialiste dans le domaine du droit au travail, du droit à la santé, du droit au logement et à l'environnement.

Cette justice, dotée de moyens financiers importants, sera rapide. La procédure en sera simplifiée. Son langage ne sera plus ésotérique.

Nous saurons réaliser ce que vous n'avez pas voulu entreprendre. Le besoin de droit et de justice des Français n'est pas satisfait, parce que vous vous êtes refusé à le prendre en charge de même que le risque social qu'il constitue.

Enfin, l'accès à la justice doit être gratuit. Il faut instituer un véritable droit à la défense. Tout Français doit être informé et bénéficier d'un service national de prévention et de prophylaxie juridique, et être assisté par un conseil compétent et décentement rémunéré.

Le coût du procès doit être réduit. Il peut l'être par la diminution des frais de justice et l'enregistrement en débit, par la clarification des honoraires d'avocats au moyen de barèmes indicatifs minimaux établis par les ordres sur la base des coûts de fonctionnement.

Les plafonds d'admission de l'aide judiciaire devraient être relevés avec paiement sur la base de barèmes de tarifs indicatifs ; le paiement des indemnités serait effectué par les ordres avec des fonds fournis par l'Etat, aussi bien en matière civile que pénale.

De plus, serait créé un fonds de péréquation qui recueillerait les honoraires encaissés au-delà des barèmes indicatifs.

Parallèlement, seraient institués dans chaque canton des centres de dépistages juridiques et, dans chaque département, un « dispensaire » d'aide juridique auquel prêteraient leur concours des avocats rémunérés au titre de l'aide judiciaire.

L'Etat financerait la création de services communs d'urgence, de permanence ou de documentation qui permettraient au barreau de répondre de droit à la défense, ce dont la plus besoin la majeure partie de la population qui, précisément, est aujourd'hui oubliée.

Enfin, ces efforts devront s'accompagner nécessairement d'une refonte de l'institution judiciaire. Son fonctionnement devra être démocratique tant au niveau de la désignation des juges que de leur statut.

La participation de l'ensemble des citoyens à l'œuvre de justice devra être recherchée par la démocratisation du jury criminel et par le développement de l'échevinage en matière socio-économique.

Une décentralisation effective sera réalisée, visant à rapprocher au maximum le juge des citoyens.

Par la voie d'une extension des droits de la défense supposant l'assistance, garantie par la loi, d'un avocat auprès des citoyens, que ce soit devant la police, devant toute juridiction, devant les prétoires des prisons ou devant toutes les instances disciplinaires, un réel contrôle démocratique sera institué au moyen de la presse. Aussi, une réelle publicité de l'administration de la justice devra être organisée.

Ce contrôle doit passer par une information exacte et précise, et une démystification profonde de l'appareil judiciaire.

Il faut, monsieur le garde des sceaux, que les magistrats descendent de leur tour d'ivoire, que les auxiliaires de justice sortent de leur splendide isolement et que les responsables, les gouvernants, cessent de tenir des propos démagogiques.

M. Claude Gerbet. Parlez-en !

M. Raymond Forni. De tout cela, rien n'existe aujourd'hui. Vous préférez, monsieur le garde des sceaux, masquer les vrais problèmes en hurlant à la montée d'une hypothétique criminalité. Les citoyens sont mis en fiches et, sous votre férule, l'Etat s'assure la maîtrise d'un nouveau pouvoir de contrôle social : l'informatique.

Enfin, la prétendue réforme pénale de mai 1975 n'aboutit qu'à dessaisir presque totalement le juge de l'application des peines de ses pouvoirs, au profit de l'administration pénitentiaire, sans recours, ni garantie, dans un total arbitraire.

Monsieur le garde des sceaux, de grâce, ne nous parlez pas de tradition, de loi ou de valeurs. Car dans notre système, la tradition, c'est l'immobilisme; la loi, c'est souvent l'inégalité; les valeurs à défendre, ce sont celles d'une société finissante, d'une société capitaliste, à travers une justice de classe, destructrice, que la majorité des Français n'acceptent plus.

Ce projet de budget, c'est sûrement celui de la pénurie, c'est parfois celui du mensonge. N'est-ce pas en définitive celui de l'imposture? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche et des communistes.)

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

M. Georges Donnez. Monsieur le garde des sceaux, si je me plais, moi, à rendre hommage à votre activité personnelle à la chancellerie — qui n'est pas une imposture — et si je note avec satisfaction que les crédits de votre budget sont en augmentation de 20 p. 100 par rapport à ceux de l'an dernier, permettez-moi cependant de vous entretenir de deux problèmes, la cour de sûreté de l'Etat et l'école nationale de la magistrature, et de vous faire quelques suggestions.

Quelles qu'aient été nos positions respectives lors de la création de la cour de sûreté de l'Etat, force m'est aujourd'hui de constater qu'elle ne répond à aucun besoin impérieux.

Au demeurant, j'ai toujours pratiqué une méfiance absolue pour toutes les juridictions d'exception en matière pénale; je tolérerais leur existence seulement si nous vivions une période tellement troublée que les juridictions de droit commun ne puissent plus normalement accomplir leur office.

Or, si nous vivons une époque difficile, chacun s'accordera à admettre qu'aucun trouble sérieux n'empêche le fonctionnement normal de nos institutions, et l'on peut même se demander a posteriori, si s'impose la création du haut tribunal militaire, devenu par la suite la cour militaire de justice.

En tout cas, la cour de sûreté de l'Etat ne se justifie plus et ses fonctions peuvent, très facilement, être dévolues aux juridictions de droit commun.

Ainsi nous éviterions de contrevenir au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, puisque ceux qui comparaissent devant cette juridiction d'exception sont privés du droit d'être jugés par des magistrats inamovibles et par un jury; nous supprimerions également la garde à vue, fixée à quinze jours et qui est exorbitante du droit commun; nous abrogerions, encore, la procédure d'urgence qui permet la comparution, cinq jours après l'inculpation. Certes, cette procédure est restée inusitée, mais elle rappelle étrangement celle qui est pratiquée par certains tribunaux espagnols.

J'ajouterai, enfin, pour aller jusqu'au bout de ma pensée, qu'il me paraît douteux que le maintien de la cour de sûreté de l'Etat soit en conformité avec la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Pour toutes ces raisons, je ne verrai que des avantages à abolir une juridiction d'exception qui ne peut être que très controversée. De surcroît, cette abolition entraînerait une économie importante.

J'aborderai maintenant le problème de l'école nationale de la magistrature.

Chacun s'accorde à constater qu'un malaise profond règne en matière de justice. L'opinion publique conteste de plus en plus certaines décisions judiciaires. Le respect de l'autorité de la chose jugée est en voie de disparition, tout simplement, peut-être, parce que le respect du juge est lui-même en train de disparaître.

Il est indispensable, bien entendu, que le juge soit à l'écoute de son temps, qu'il s'adapte et qu'il participe aux transformations considérables de notre société. Mais il est un principe qui, lui, doit rester immuable: si le juge, en vertu de la séparation des pouvoirs, doit jouir d'une indépendance totale et absolue, il est, en revanche, au service de la loi. Il ne peut y avoir de libertés ni dans un régime où le magistrat dépendrait du pouvoir, ni dans celui où, sortant de son rôle d'arbitre, il s'érigerait en juge et partie, voire en juge et partisan.

M. Hervé Laudrin. Très bien!

M. Georges Donnez. Or, nous nous devons de constater que certains magistrats ont une conception très personnelle de leur rôle et que la loi leur importe assez peu. Ils veulent la refaire, en l'appliquant non pas selon la volonté du législateur, mais selon leurs propres conceptions.

Et l'on reste atterré à la pensée que ces gens-là ont le pouvoir d'emprisonner, de ruiner et de déshonorer d'autres hommes.

M. Eugène Claudius-Petit. Exactement!

M. Georges Donnez. Il n'est pas tolérable qu'un magistrat — M. Baulot, pour ne pas le nommer — puisse écrire, approuvé en cela par bon nombre de ses collègues :

« Juges, soyez partiaux, ayez un préjugé favorable pour la femme contre le mari, pour l'enfant contre le père, pour le débiteur contre le créancier, pour l'ouvrier contre le patron, pour l'écrasé contre la compagnie d'assurances de l'écraseur, pour le malade contre la sécurité sociale, pour le voleur contre la police, pour le plaideur contre la justice. »

C'est là une incitation délibérée à l'injustice, un appel non pas au respect de la loi, voire à la plus élémentaire équité, mais à des sentiments de hargne, de jalousie sociale, ou même de basse vengeance qui n'ont rien à voir avec la conscience individuelle, étant entendu, d'ailleurs qu'il n'appartient pas au magistrat de juger selon sa conscience — cela ne vaut que pour le juré — mais au nom du peuple français, dont il est le mandataire.

Il est, dès lors, essentiel de rappeler à ces magistrats qu'ils sont les serviteurs de la loi et qu'en quittant leur rôle de juges ils s'érigent rapidement en justiciers.

Peut-être n'est-il pas inutile, non plus, de leur rappeler ces propos du président Vincent Auriol, homme de gauche par excellence, qui écrivait en 1952, en sa qualité de président du conseil supérieur de la magistrature :

« La justice ne peut être assurée et respectée que si les magistrats jouissent d'une totale indépendance, inspirant confiance à la nation.

« Mais investis d'une fonction éminente qui leur confère des pouvoirs hors du commun, les magistrats plus que tous autres sont tenus à une réserve nécessaire, à l'impartialité de la décision et à la confiance des justiciables. Le devoir de loyauté prévu par leur serment leur en fait une obligation professionnelle. Toute prise de position politique, quelle qu'elle soit et sous quelque forme que se soit, manifestée au titre de leur fonction ou appuyée de ce titre, contrevient à cette règle et doit être relevée. »

Quels remèdes dès lors apporter à la situation créée par certains? Sanctionner toute déviation judiciaire est certainement l'un de ces premiers remèdes. Remédier à la formation de nos magistrats en est, non moins sûrement, un autre: c'est là la fonction essentielle de l'école nationale de la magistrature, installée à Bordeaux.

Personne ne croira jamais que le magistrat qui en sort ait acquis une expérience juridique, humaine et sociale qui le rende plus apte à juger et penser qu'à agir ou à se produire à la télévision.

MM. Hervé Laudrin et Jacques Piot. Très bien!

M. Georges Donnez. Interrogez n'importe quel auditeur de justice: s'il est honnête avec lui-même — et il le sera, le plus souvent — il reconnaîtra que cette école est un vase clos, sans contact avec le monde extérieur, que c'est le lieu idéal pour travailler au minimum, qu'il reste pratiquement des jours et des jours sans activité réelle et que la fin de son séjour à l'école lui laisse une impression d'inutilité profonde dans un climat démorélisant et débilitant.

M. Hervé Laudrin. Vous êtes sévère!

M. Georges Donnez. Je suis réaliste, monsieur Laudrin.

Il faut que vous sachiez que, pour un auditeur de justice dont la scolarité à l'école est de neuf mois, l'activité pratique se limite à la rédaction de cinq jugements, de trois réquisitoires et d'une ordonnance; que certains auditeurs, après ces neuf mois de scolarité, restent totalement ignorants du fonctionnement d'un tribunal et des rapports entre le parquet, l'instruction et le siège, comme de la hiérarchie judiciaire.

Rien d'étonnant à cela si l'on se penche, même d'une manière superficielle, sur l'enseignement donné à l'école.

Les directions d'étude sont limitées, le plus souvent, à un jeu de personnages où l'un figure le délinquant, l'autre le juge, un troisième le père ou la mère, le tout avec caméra et magnétophone — le matériel ne manque pas. C'est un jeu puéril où chacun cache sa véritable personnalité et où, de toute manière, ne se découvre pas le visage d'un futur magistrat.

Les rencontres des hommes et des techniques se passent régulièrement dans l'indifférence quasi générale d'un amphithéâtre où certains rêvassent, tandis que d'autres lisent le journal du soir et quelques-uns enfin — tout arrive! — écoutent.

Les activités d'information et de recherches sont laissées pratiquement à la diligence des auditeurs, en admettant même qu'elles ne soient pas le prétexte de voyages à l'étranger, plus touristiques que formateurs. Quant aux techniques d'entretien, elles n'ont de technique que le nom.

Je laisse à votre appréciation quelques sujets d'exposé proposés aux auditeurs : « la femme et le tabac » ; « comment ne pas épouser une auditrice » ; « apprenons à faire l'amour ». Je n'ajouterais aucun commentaire.

A l'évidence, les auditeurs souhaiteraient un tout autre régime ; il est vrai que les maîtres de conférences ne s'en plaignent pas puisqu'il leur vaut au minimum trois mois de vacances par an.

Personne ne sera surpris, dès lors, de constater que les auditeurs passent leur temps comme ils le peuvent, certains en chantant, la nuit, l'Internationale dans les jardins de Talence, résidence de l'école, d'autres en rédigeant un journal qui se veut humoristique et duquel j'ai extrait une page qui vous présente de la manière suivante, monsieur le garde des sceaux : « Chaque région a son fromage, la France a la vache qui rit ».

J'admets très volontiers que les étudiants aiment et fassent vivre leur folklore ; mais le fait que des magistrats traitent de la sorte le ministre de la justice ne relève plus du folklore ! (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

Une réforme profonde du système s'impose donc. Que nous maintenions le recrutement de nos magistrats par concours, j'en conviens volontiers, car c'est la garantie d'indépendance et le respect du principe fondamental de notre fonction publique — étant entendu que le recrutement latéral des membres de professions judiciaires, tel qu'il est connu en Angleterre, ne peut que donner d'excellents résultats et doit être maintenu conjointement avec le recrutement par concours.

Mais ce concours, qui apporte la sélection, il est indispensable de le faire suivre immédiatement d'un stage de deux à trois ans dans nos tribunaux de grande instance, avec participation du jeune auditeur aux activités juridictionnelles.

Cette suggestion a le mérite de supprimer les errements actuels, d'apporter une véritable formation pratique à nos auditeurs, de les mettre en présence des réalités quotidiennes de la justice, de les faire participer à la vie de nos tribunaux et de les mettre en contact avec des collègues éminents qui ne confondent pas justice et règlement de comptes.

Elle a, de plus, pour effet, d'entraîner des économies considérables qui pourraient être affectées à l'amélioration de notre système judiciaire et de la situation de nos magistrats et fonctionnaires de la justice.

Si j'en juge par les sommes inscrites dans le projet de budget, je constate que la subvention de fonctionnement accordée à l'école nationale de la magistrature sera de 40 846 166 francs au titre des services votés, auxquels viendront s'ajouter 6 millions 714 440 francs en mesures nouvelles, soit, et à moins d'omissions de ma part, un total de 47 560 606 francs.

Ainsi, la formation de chaque auditeur va coûter à l'Etat quelque 190 000 francs l'an. Cette politique est à comparer, mes chers collègues, avec la parcimonie qui préside à la solution de certains problèmes et un tel chiffre se passe de tout commentaire.

Je sais, monsieur le garde des sceaux, que vous n'êtes pas responsable de cette situation et que tous vos efforts tendent à donner à la France une justice digne d'un grand pays.

Le système actuel de formation de nos magistrats est à reviser en profondeur. C'est à ce prix que nous n'aurons jamais à craindre une justice subversive et que nous conserverons des magistrats libres et indépendants sans lesquels il ne peut y avoir de véritable justice. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Marc Masson. Monsieur le garde des sceaux, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il est toujours tentant, à l'occasion de l'examen du budget d'un département ministériel, de faire des comparaisons et de rechercher, par exemple, ce qu'il représente dans le budget global de la nation ou bien quel est le montant de ses crédits par rapport à celui de l'année en cours.

Mais, s'agissant d'une institution aussi essentielle à toute vie en société, s'agissant aussi d'un service public aussi indispen-

sable à la vie de la nation, la véritable question est de savoir si votre projet de budget, monsieur le garde des sceaux, permet d'assurer un fonctionnement normal et satisfaisant de la justice. Est-elle, pour les Français, suffisamment accessible pour qu'ils viennent lui demander de trancher les litiges qui les opposent soit entre eux, soit à l'administration ? Permet-elle à la société de sanctionner, mais aussi de pourvoir au reclassement et à la réinsertion sociale de ceux qui ont purgé leur peine ?

Sur ce point, pouvons-nous répondre que le projet de budget qui nous est présenté est suffisant ?

On parle de plus en plus couramment — et tel fut encore le cas aujourd'hui — d'un certain malaise de la justice. Quelles en sont donc les causes ?

Un tel malaise n'est peut-être ni inéluctable ni inévitable. Il y a quelque vingt ans — point n'est donc besoin de remonter très loin dans le passé — on ne parlait pas ainsi de ce malaise.

A l'occasion de l'examen de ce projet de budget, nous devons donc rechercher si le malaise que l'on constate aujourd'hui peut être en rapport avec une insuffisance de moyens matériels et si, par voie de conséquence, il est lié au montant des crédits proposés pour la justice.

Mon propos n'est pas ici d'en examiner toutes les causes. J'en ferai simplement ressortir deux qui me semblent présenter une importance particulière.

Tout d'abord, en matière pénale, l'opinion comprend mal la lenteur des procédures d'instruction. La durée de la détention préventive lui semble, trop souvent, excessive.

S'agissant de la liberté des gens, il faut que la durée de l'instruction soit limitée au temps strictement nécessaire pour l'accomplissement des actes de l'information et que les tribunaux puissent juger les détenus suffisamment tôt pour ne pas être placés devant le fait accompli d'une détention qui, à l'examen, peut leur apparaître trop longue.

En outre, il est humainement souhaitable que le détenu et sa famille — alors que la subsistance de la seconde d'indépendance souvent de la liberté du premier — soient fixés le plus tôt possible et ne restent pas dans une incertitude déprimante pendant les trop longs mois de l'instruction.

Et que penser, alors, de la longueur de l'instruction des dossiers quand le prévenu est libre ? Elle atteint — vous le savez — parfois plusieurs années ! Récemment, était évoqué, devant un tribunal correctionnel, un accident qui avait provoqué deux morts et qui avait eu lieu en 1971, il y a donc plus de quatre ans. L'instruction, à elle seule, avait durée environ trois années. Et je connais des cas où elle a été plus longue encore.

Dès lors, comment voudriez-vous, monsieur le garde des sceaux, que la victime d'un accident grave puisse attendre aussi longtemps ? Comment voudriez-vous qu'il n'en résulte pas, pour elle, pour ses proches, pour ses amis, un malaise ?

Comment peut-elle admettre qu'une commission rogatoire donnée pour l'audition d'un seul témoin — même en un lieu peu éloigné du siège du tribunal saisi — puisse n'être exécutée qu'au bout de six mois, voire parfois davantage ?

Une autre cause de ce malaise doit sans doute être recherchée dans le nombre insuffisant des magistrats. Au cours des années 1973 et 1974, 359 emplois de magistrats furent créés, soit une moyenne annuelle de 180. Pour 1975 et 1976, 208 créations d'emplois seulement ont été prévues, soit une moyenne annuelle de 104. Cependant, le volume des affaires augmente et trop de magistrats sont surchargés de dossiers trop nombreux.

De plus, tous les postes ne sont pas pourvus.

Monsieur le garde des sceaux, la priorité donnée, dans votre budget, aux grands ensembles urbains ne doit pas faire oublier les juridictions des villes moyennes où les effectifs sont généralement restreints : trois magistrats au siège, deux au parquet, un seul à l'instruction, les autres étant occupés par les nombreuses et diverses tâches des tribunaux d'instance.

Alors il suffit que l'un des postes du siège ne soit pas pourvu — et cela arrive — pour qu'il ne reste plus que deux magistrats au siège. Dans ce cas, le président doit tout assurer : audiences civiles, correctionnelles, référés, baux commerciaux, etc. Cela est pratiquement impossible, et un tel surcroît de travail deviendra, malgré toute la bonne volonté et le courage de celui qui l'assume, source inévitable de renvois, de complications, bref d'un fonctionnement anormal qui sera, lui aussi, générateur de mécontentements et de malaise.

Je pourrais multiplier les exemples, mais cela ne servirait à rien car je crois, en toute bonne foi, que nous sommes conscients du malaise existant. Bien que les problèmes posés

ne soient pas uniquement d'ordre matériel, des crédits plus importants permettraient d'en résoudre un certain nombre, et non des moindres.

Il convient de s'attacher beaucoup plus à améliorer le fonctionnement de ce qui existe qu'à modifier les circonscriptions. Il faut, avec les moyens dont dispose le ministre de la justice pour l'année 1976, consacrer tous les efforts à rendre la justice plus proche du justiciable et plus accessible pour lui. Si l'on y parvient, on fera, là aussi, disparaître une source de malaise.

Monsieur le garde des sceaux, nous applaudirons aux efforts que vous accomplirez en ce sens et nous souhaitons que, l'an prochain, les crédits qui nous seront proposés soient à la mesure de la justice que mérite notre pays. *(Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)*

M. le président. La parole est à Mme Constans.

Mme Hélène Constans. Monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, apprécier le budget de l'éducation surveillée, c'est, bien sûr, poser d'abord les problèmes de la délinquance juvénile, connaître la nature des besoins auxquels doit faire face l'éducation surveillée, mais c'est sans doute aussi s'interroger sur les fonctions de celle-ci, ainsi que sur la situation de la jeunesse dans la société française.

En 1974, 116 000 jeunes relevaient de l'éducation surveillée, dont 53 000 mineurs délinquants et 63 000 mineurs en danger. Pour ces 116 000 jeunes, il y avait 194 juges des enfants en fonction dans la métropole. Selon les dernières statistiques connues, en 1973, chaque juge des enfants devait s'occuper, en moyenne, de 576 cas, alors que tout le monde s'accorde à penser qu'un juge ne devrait pas avoir plus de 400 cas à examiner par an. Que l'on ne soit donc pas étonné de trouver 5 000 jeunes en détention provisoire, ce qui semble beaucoup moins émouvant le Gouvernement que l'inculpation de deux patrons responsables d'accidents du travail mortels.

Même carence en ce qui concerne les éducateurs, qui sont au nombre de 4 000. En milieu ouvert, un délégué à la liberté surveillée doit suivre 120 jeunes, alors que la norme est de un éducateur pour trente mineurs.

Alors que le retard en matière de création de postes est considérable — il en manque 2 500 — alors que, dans ce domaine, le VI^e Plan n'est réalisé qu'à 35 p. 100, le budget de 1976 ne prévoit que 240 créations de postes, c'est-à-dire moins du quart des besoins évalués par l'administration elle-même, puisque celle-ci estimait que mille postes devaient être créés.

Le budget de 1976 est donc un budget en régression : 240 créations de postes contre 276 l'an dernier ; diminution des autorisations de programme, qui se montent, en 1975, à 27 millions de francs contre 35 millions en 1974 ; diminution des crédits de paiement, qui se situent à 25,5 millions en 1975 contre 30 millions l'an dernier.

Seules sont en augmentation les dépenses de fonctionnement, qui passent de 15,4 millions de francs à 16,7 millions, soit un accroissement de 8 p. 100, lequel est bien loin de suivre le taux de l'inflation et est incapable, selon nous, de répondre aux demandes justifiées des personnels.

Comment, dans ces conditions, l'éducation surveillée pourrait-elle remplir convenablement et pleinement sa mission de rééducation, puisque votre Gouvernement ne lui en donne pas les moyens ?

Au fait, on peut se demander si le Gouvernement a véritablement le souci de la rééducation, de la réinsertion sociale des mineurs délinquants. On peut se demander si, pour lui, la répression n'est pas une réponse facile pour ne pas dire « un réflexe » face à la délinquance juvénile. La question doit être posée, alors que nous assistons à une véritable campagne anti-jeunes, dont voici quelques exemples récents : la condamnation à mort d'un adolescent de dix-sept ans, qui était coupable ; la complaisance avec laquelle une partie de la presse écrite et parlée insiste sur les délits et crimes commis par des jeunes ; la montée en épingle des violences et pillages commis par quelques jeunes sur les Champs-Élysées au moment où se déroulaient de puissantes manifestations contre les exécutions franquistes en Espagne ; or il s'agissait d'actes commis par des jeunes qui n'avaient rien à voir avec les manifestants, dans des circonstances qui sont d'ailleurs loin d'avoir été éclaircies.

Un fait montre assez clairement qu'il s'agit bien d'une campagne : dans la même semaine, au début d'octobre, nous avons appris, d'une part, qu'un adolescent de dix-sept ans était condamné à mort et, d'autre part, que plus de 100 000 jeunes manifestaient à Paris, dans le calme, contre le chômage et pour l'emploi. Le premier de ces événements a suscité beaucoup plus de commen-

taires et de réactions, anti-jeunes en particulier, que le second, lequel démontrait la volonté de travailler qui anime la jeunesse.

Tout se passe donc comme si, dans les milieux officiels, on cherchait, en quelque sorte, un bouc émissaire, un exutoire fallacieux à proposer à une opinion publique à juste titre inquiète et mécontente devant la crise, l'insécurité et la violence. Tout se passe comme si l'on cherchait à détourner la réflexion des Français des formes réelles de la violence — la répression policière et patronale en particulier — des causes réelles de l'incertitude et de l'insécurité quotidienne, et je pense au chômage, aux expulsions et à la hausse des prix, pour l'orienter vers la désignation d'une catégorie de « coupables » potentiels tout trouvés, qui seraient prédestinés à être des voyous, des gangsters, des criminels, des coupables préfabriqués, pour ainsi dire et parmi eux, tout spécialement, les jeunes qui seraient, en quelque sorte, « naturellement » portés à la violence.

Une telle campagne n'est pas nouvelle. Nous en avons déjà connu une semblable en 1968, au moment où la bourgeoisie française éprouvait une sorte de « grande peur » devant la montée du mouvement des masses. Aujourd'hui, dans la crise qui ébranle la société capitaliste française, nous assistons à une nouvelle flambée de cette campagne.

Quels en sont les thèmes ?

Les jeunes seraient allergiques au travail, à l'étude, au service militaire et préféreraient voler ou vivre d'expédients, voire commettre des crimes : leur atmosphère naturelle serait la violence. Et l'on cite les bagarres dans les bals du samedi soir, on parle des bandes de jeunes dans les grands ensembles et l'on souligne certains phénomènes qui donneraient à penser que la masse des jeunes tend vers des formes de vie marginales ou sociales : les communautés hippies, la drogue, l'alcool, la fuite vers des ailleurs lointains, etc.

Eh bien, nous disons : non ! Ce n'est pas là une image exacte de la majorité des jeunes d'aujourd'hui. La jeunesse délinquante est représentée, en tout et pour tout, par trois jeunes sur mille. Il faut donc, d'abord, ramener les choses à leur juste proportion, et nous pensons que c'est aussi la tâche de la presse.

Ce que veut la jeunesse, dans son immense majorité, c'est étudier, recevoir une formation professionnelle convenable, trouver un travail correctement rémunéré, c'est aussi avoir le temps et les moyens de vivre, car tout cela aussi fait partie de la vie des jeunes.

Or, ces jeunes, que voient-ils ? Comment vivent-ils ?

Leur avenir est bouché. Le « système éducatif » — comme dirait M. Haby — fonctionne par éliminations successives, si bien que la moitié d'une classe d'âge ou presque sort de l'école sans formation professionnelle, condamnée à être exploitée dans les pires conditions, sans possibilités réelles de promotion, et cela ne donne guère envie de travailler. Où est alors la liberté de choix devant l'avenir ? Où est le droit réel de construire sa vie ?

Que voient-ils encore ?

Le chômage. Parmi les chômeurs, on compte de 600 000 à 800 000 jeunes, soit plus de 50 p. 100. Et le chômage, aujourd'hui, touche aussi bien le garçon ou la fille qui sort de l'école sans formation professionnelle que le jeune agrégé ou certifié qui, cette année, n'a pas de poste.

Ils voient aussi des usines qui ferment, des équipements et du matériel modernes laissés à l'abandon, des administrations où les employés sont surchargés de travail — dans les P. T. T. par exemple — des usines où les cadences usent les forces physiques et nerveuses des ouvriers, alors qu'eux, ils sont chômeurs. Où est le droit au travail ? Où est la vie humaine, la société fraternelle qui leur a été promise ?

Ce qu'ils connaissent, c'est la crise, et, effectivement, parmi les jeunes chômeurs, on trouve un certain nombre de délinquants.

Votre Gouvernement a créé un ministère de la qualité de la vie. Mais quelle qualité de la vie offrez-vous à ces jeunes qui vivent dans des grands ensembles dépourvus d'équipements socio-culturels, faute de crédits, ou dans des villages où les seules distractions, quand elles existent, sont le baby-foot ou le juke-box du café ?

Comment pourrais-je parler de qualité de la vie dans mon département où la moitié des jeunes gagnent moins de 1 500 francs par mois, et, avec cette somme, ils doivent vivre et quelquefois nourrir une femme et des enfants ? Peut-on parler de qualité de la vie dans cette crise morale et idéologique de la société libérale où rien n'est fait pour élever le niveau culturel des jeunes, pour ouvrir la culture à tous, et où les moyens de diffusion de masse provoquent au contraire une véritable « déculture » ?

Si mes enfants veulent aller au cinéma cette semaine, quels programmes leur propose-t-on ? Trois films pornographiques, deux films de violence, un film qui n'est pas « méchant », mais qui est d'une médiocrité affligeante !

M. Jean Foyer. Il fallait voter mon amendement sur les films pornographiques, madame !

Mme Hélène Constans. Je crois que cet amendement ne résolvait rien, monsieur Foyer. C'est un autre système qu'il faut rechercher.

M. Eugène Claudius-Petit. L'interdiction, comme en Russie !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues, n'engagez pas un dialogue.

Mme Hélène Constans. Nous le poursuivrons ailleurs, monsieur le président.

M. le président. A votre gré, madame, mais je vous serais obligé de bien vouloir, maintenant, poursuivre votre propos.

Mme Hélène Constans. Monsieur le ministre, vous gémissiez sur la démoralisation de la jeunesse...

M. Jean Foyer. Pas seulement de la jeunesse !

Mme Hélène Constans. ...vous protestez contre la violence et la pornographie, contre le laxisme, terme à la mode ! Mais vous oubliez que tout cela rapporte !

M. Jean Foyer. Pas à moi ! (Sourires.)

Mme Hélène Constans. Les profits sont évidents.

Voilà le fruit avancé de votre système qui prône le profit, ce dernier étant l'élément moteur de la société, comme le dit le patron de chez Citroën.

M. Lucien Ville. Très bien !

Mme Hélène Constans. Plutôt que de feindre de vous plaindre ou de vous étonner de la délinquance juvénile, de la violence de quelques jeunes qui sont une minorité, vous devriez être surpris de la santé morale et de la résistance de la jeunesse à cette entreprise de démoralisation menée sur une grande échelle.

Nous affirmons que l'immense majorité de la jeunesse est saine et qu'elle ne tombe pas dans les pièges de la violence. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. Jean Foyer. C'est vrai !

Mme Hélène Constans. Qu'elle éprouve le sentiment d'en avoir « ras-le-bol », comme on dit, qu'elle adopte parfois des attitudes de révolte ou de refus devant cette société décadente, on le comprend aisément.

A la jeunesse délinquante, vous répondez par la répression, une dure répression : le jeune qui vole des disques dans un grand magasin est beaucoup plus vite et plus sévèrement puni que les sociétés capitalistes qui pratiquent la fraude fiscale ou que les sociétés immobilières qui escroquent les honnêtes gens.

M. Henri Deschamps. Très bien !

Mme Hélène Constans. A la jeunesse qui lutte avec les adultes pour une vie meilleure, vous répondez également par la répression. Les exemples sont nombreux.

Le parti communiste français, lui, propose les chemins d'une vie plus juste, plus libre et plus humaine. A une société fondée sur l'exploitation, qui est violence quotidienne, sur l'aliénation, qui est violence faite à la pensée libre, à la conscience libre, à cette société où la liberté n'est qu'un mot et, au mieux, qu'un rêve pour la majorité des jeunes, nous voulons, nous, avec la jeunesse et pour son avenir, substituer une nouvelle société où la démocratie économique et politique se développera parallèlement à l'épanouissement des capacités et des goûts des individus, où la justice, la liberté, et la fraternité seront des réalités. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

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

M. Jean-Marie Commenay. Monsieur le garde des sceaux, lors de la réunion de la commission des lois, réunie en formation élargie, vous avez fait état du sentiment d'insécurité généralement partagé par les Français et, à cette occasion, vous avez rappelé la montée de ces crimes « odieux » — c'est le qualificatif que vous avez employé et vous avez eu raison — dont sont victimes des personnes âgées, des enfants ou même des otages pris au hasard. Vous avez évoqué leur corollaire : les tentatives d'institution de milices privées et les faits de justice personnels.

J'ai préparé mon intervention hier après consultation de quelques personnes de ma circonscription, qui ne font pas partie du milieu judiciaire. Je vous l'assure, monsieur le garde des sceaux, le désarroi est grand dans le public ; car, aujourd'hui, à l'horreur et au perfectionnement du crime s'ajoute le fait

nouveau, assez extraordinaire pour ce public qui se sent victime potentielle, que le crime de droit commun, pour une minorité agissante, est un acte politique.

La délinquance de droit commun, soutient-on, est une réaction à l'injustice sociale et s'apparente aux autres formes de lutte. Et le public ne lit pas sans émoi les communiqués du comité d'action des prisonniers, par exemple.

M. Henri Deschamps. Ne simplifiez pas trop, quand même !
M. Jean-Marie Commenay. J'ai parfaitement le droit de dire ce que je veux, et je vous demande de ne pas m'interrompre.

M. Claude Gerbet. C'est une habitude !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues, n'interrompez pas l'orateur.

Veuillez poursuivre, monsieur Commenay.

M. Jean-Marie Commenay. Je cite mes sources ; l'Assemblée appréciera.

D'autres minorités, d'inspiration existentialiste, qui incitent chacun à être soi, à réaliser sa personnalité, contribuent aussi à la destruction de toute règle, de toute autorité, péjorativement baptisée « répression ».

Ces thèses qui sont limitées, je le reconnais, mais qui se répandent et que le public entend, autorisent désormais un grand nombre de délinquants ou de criminels à donner à leurs actes, même après coup, une justification politique ou philosophique.

Tout cela constitue bel et bien une rupture de cette clause éminente du contrat social, qui veut qu'en échange de la renonciation au droit de tuer, de séquestrer, de torturer et de voler, on acquière celui de vivre libre dans le respect des lois, sous la garantie de l'Etat.

En effet, le contrat social est tout de même mal honoré lorsqu'on ne peut plus monter en avion sans éprouver la crainte que cet avion ne soit détourné ; lorsqu'on ne peut plus rentrer chez soi sans risquer d'être attaqué ; lorsqu'on envoie ses enfants à l'école en craignant qu'ils ne soient pris comme otages sur le chemin de l'aller ou du retour ; lorsque l'expression d'une idée ou d'une position politique appelle le plastic comme réponse. Je pourrais à cet égard citer certains faits divers parfaitement connus et incontestables.

Tout en conservant une indispensable sérénité à l'égard de la délinquance — c'est ma position personnelle — et tout en accordant leur valeur aux possibilités de réinsertion des condamnés, madame le secrétaire d'Etat, force nous est cependant de constater que nos sociétés libérales remplissent de moins en moins bien les obligations du contrat social. Le droit naturel à la sécurité des personnes et à leur liberté connaît un dangereux déclin.

Certes, je n'exclus pas pour autant la délinquance d'affaires ou financière, aussi attentatoires à la sécurité des biens et des personnes que d'autres formes plus violentes. Mais je me permets d'insister sur ce qui menace le plus directement et irréversiblement, hélas ! notre vie, celle des nôtres, celle de nos concitoyens et aussi notre liberté.

Comment ne pas être frappé aussi par les moyens techniques les plus modernes qu'emploient les criminels et qui s'ajoutent à leurs nouvelles motivations idéologiques ?

N'estimez-vous pas, monsieur le garde des sceaux, si des pans entiers du code pénal sont désuets, que la réforme ne peut se limiter à constater leur caducité, et qu'il convient aussi de prendre en compte les formes nouvelles, hautement techniques, de la criminalité et parfois même le masque idéologique dont elles s'affublent ?

On apprenait jadis à l'école l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. »

Cet équilibre, fondement même du pacte social, est désormais remis en cause par l'augmentation du nombre des délinquants, leur organisation, leur audace, auxquelles — il faut le regretter — répondent une certaine timidité de nos régimes libéraux et aussi, parfois, la timidité de la communauté internationale. De sinistres exemples sont donnés au public, notamment de prises d'otages ; ces exemples donnent incontestablement des idées. Or les gouvernements réagissent bien mal, et je ne parle pas seulement d'ailleurs du Gouvernement français ; les autres aussi, qu'ils soient d'un côté ou de l'autre, de l'Occident ou de l'Orient.

A force de répéter qu'on ne saurait payer trop cher les bienfaits de la liberté, on court le risque de voir dégénérer celle-ci en licence, au mépris de la liberté et de la sécurité de chacun.

J'entends ainsi, monsieur le garde des sceaux, au nom des hommes que j'ai rencontrés ces jours-ci, plaider la restauration

non pas d'un système — ce n'est pas à moi à le faire — mais d'une morale simple, immédiate, telle qu'elle est énoncée par la Déclaration des droits de l'homme, morale qui, à mon avis, est indépendante de telles ou telles conditions économiques ou sociales, mais que l'Etat libéral, lui, et c'est son honneur, doit poser en principe et faire respecter avec une extrême détermination.

Pensons à notre prochain, et le délinquant est notre prochain, certes ; mais notre prochain le plus proche demeure le faible ou simplement tout citoyen qui a donné son adhésion au pacte social. Alors pensons à ceux-là, à ces faibles, à ceux qui croient au pacte social, et protégeons-les. C'est une tâche prioritaire.

Dans votre remarquable discours de Bayonne, vous demandiez aux magistrats, monsieur le garde des sceaux, d'éprouver dans leur intime conviction le sentiment populaire. Or les réflexions que je vous présente me sont dictées, je vous l'assure, par ma vie en milieu populaire et auquel j'appartiens depuis ma naissance.

A cet égard j'ouvre une parenthèse : la plaquette *La justice en cent chiffres* que vous avez publiée l'an passé fait apparaître l'un des mérites de la France rurale, voire de la France pauvre, celle où le taux de délinquance, est inférieur à 0,7 p. 100. Je ne fais pas ici le procès de la ville, car je connais les phénomènes qui ont été énoncés, d'ailleurs fort justement, sur l'urbanisation « échevelée » ; mais il est bon de rappeler qu'une tradition morale et civique très saine a été conservée dans le milieu rural. On y applique encore, en dehors de toute situation de dépendance économique, en dehors de toute aliénation, ces principes qui découlent de la Déclaration des droits de l'homme.

La supplique que je vous adresse, monsieur le garde des sceaux, n'emporte aucune critique à l'encontre du grand service public dont vous avez la charge. Ainsi que vous l'avez si nettement exprimé, il est vain d'attribuer à la justice, du fait de ses prétendues carences, les évolutions menaçantes de la criminalité. Il s'agit, hélas ! — je le crois comme vous — d'un problème de société qui concerne tous les citoyens, les familles, les maîtres, mais singulièrement les élus et les gouvernants.

N'est-il pas temps de restaurer dans les consciences les disciplines intérieures minimales sans lesquelles le pacte social ne peut fonctionner ?

Monsieur le garde des sceaux, j'ai trouvé dans vos déclarations devant la commission des lois beaucoup de lucidité et de fermeté, articulées sur un sens profond de l'humain qui, je le sais, fait partie de votre nature.

A l'écoute du sentiment populaire, vous avez une claire conscience des périls contre lesquels la répression, si elle ne suffit pas à les conjurer, ne saurait être relâchée. J'y trouve un sérieux réconfort, susceptible de faire oublier telle ou telle insuffisance budgétaire, tant il est vrai d'ailleurs que les meilleurs crédits ne sauraient être l'arme absolue de la justice. Celle-ci n'est-elle pas avant tout — et c'est à son honneur — selon notre ancien droit, « la volonté ferme et perdurable qui rend à chacun sa droiture » ?

Parce que vivant près des juges, et devant à la magistrature une partie de ma modeste formation intellectuelle et morale, je n'en suis que mieux placé pour reconnaître avec vous que la très grande majorité des magistrats s'acquitte de sa tâche d'une façon irréprochable et même, j'y insiste, d'une manière noble et discrète.

Cependant, le goût immodéré de la publicité qui paraît marquer quelques magistrats et leur volonté d'utiliser, comme vous l'avez dit, les êtres « de chair et de sang » pour illustrer leurs thèses, doivent nous rendre circonspects et vigilants, et d'abord parce que le recours systématique de ces juges aux médias aboutit à briser l'inculpé face à un immense public, à lui infliger même, avant toute décision judiciaire, un châtiment exorbitant, car l'utilisation de ces médias par un juge contre tel ou tel des délinquants déterminés — car tous ne seront pas frappés de la même manière — crée déjà en lui un sentiment très profond d'injustice.

Comment ne pas s'inquiéter aussi du développement possible d'une justice sectaire, remettant en cause l'ordre public existant et jugeant selon un système de valeur fondamentalement différent.

Quant à la très dangereuse utilisation des médias, il conviendra de la limiter ou combiner, peut-être, une éventuelle relouche du secret de l'instruction — je dis bien « retouche » — et une définition plus précise de l'obligation de réserve.

Enfin, s'il est souhaitable que le juge, par une meilleure ouverture au monde, au peuple, mais au peuple dans sa totalité et non pas dans ses sections, fasse passer dans son interprétation un souffle prophétique, il doit cependant se départir de tout esprit partisan, et surtout ne pas contredire des textes clairs, constants et traditionnels.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Commenay.

M. Jean-Marie Commenay. Je conclus, monsieur le président.

Bayonne, belle cité de Gascogne, monsieur le garde des sceaux, vous a entendu, en septembre dernier, tracer magistralement le rôle du juge à l'égard du pouvoir et de la loi dans un système libéral. J'en fais, avec une intime conviction et une très grande confiance, ma conclusion :

« Le rapport du juge à la loi n'est ni un rapport d'aveugle soumission, ni un rapport de commodité ou de convenance : il est rapport de fidélité ». (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, nous avons entendu, dans ce débat, nombre d'affirmations qui mériteraient d'être réfutées.

C'est ainsi que nous avons entendu affirmer, non sans quelque audace, que la délinquance et sa progression, à l'époque contemporaine, seraient caractéristiques du type de société dans laquelle nous vivons et seraient inconnues dans d'autres sociétés. (Dénégations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

M. Raymond Forni. Personne n'a dit cela !

M. Jean Foyer. Comme s'il était possible d'imputer à un type de société ce qui est, hélas ! une manifestation de la nature humaine et s'explique notamment par les agressions de la civilisation technique et les progrès de l'urbanisation.

Nous avons aussi entendu des charges véhémentes contre ceux qui accuseraient les jeunes de toutes les fautes et de tous les péchés, comme si tel était notre cas et comme si nous n'étions pas les premiers à reconnaître qu'ils sont les principales victimes du système technique et urbain dans lequel nous vivons.

M. Guy Ducloné. C'est pourtant contre eux que les rafles sont organisées.

M. Jean Foyer. Nous avons enfin entendu des affirmations qui ne manquaient pas d'être contradictoires.

Ainsi, avec éloquence, Mme Constans a condamné, fort justement d'ailleurs, les progrès de la pornographie et de la violence dans la cinématographie, mais elle s'est refusé avec non moins de vigueur à envisager aucun des moyens qui seraient de nature à faire régresser ces maux.

Mme Hélène Constans. Mais non, cela dépend bien des moyens !

M. Jean Foyer. L'allocution la plus remarquable, de ce point de vue a sans doute été celle de M. Paul Laurent qui, ne redoutant pas, lui non plus, la contradiction, a applaudi, dans un premier temps, à la méconnaissance des règles légales de la détention provisoire dont nous avons pu connaître quelques exemples. Il nous a ensuite promis — citant cette fois-ci non plus un programme commun qui semble être tombé dans les oubliettes, mais le document préparatoire au prochain congrès du parti communiste français — d'admirables progrès de l'hobbes corpus lorsque lui-même et ses amis seraient au pouvoir, si cela, pour notre malheur à tous, devait jamais arriver, car la pratique de la liberté, dans certains pays qui ont expérimenté la forme de régime que M. Laurent affectionne est de nature à nous donner une impression plutôt désespérante. (Exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche. — Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Mais ce n'est pas à réfuter les arguments des orateurs du groupe communiste que je voudrais consacrer mon très bref propos de ce soir.

Plusieurs députés socialistes et communistes. Vous vous prenez pour le ministre ?

M. Raymond Forni. Vous répondez aux orateurs ! Il faudrait savoir qui est le garde des sceaux !

M. Guy Ducloné. On comprend mieux pourquoi vous intervenez en dernier dans le débat !

M. Eugène Claudius-Petit. Nous avons quand même le droit d'écouter ce que dit M. Foyer.

M. le président. Mes chers collègues, je vous prie de laisser M. Foyer poursuivre son intervention.

M. Jean Foyer. Il doit tout de même être possible de faire allusion à ce qui a été exprimé dans ce débat et de répondre à certaines allégations, pour le moins un peu fortes.

Je suis étonné, monsieur Forni, que vous supportiez si mal la contradiction et que vous teniez absolument à réserver au Gouvernement le droit d'exprimer dans cette assemblée des opinions qui ne coïncideraient pas avec les vôtres. (*Exclamations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

M. Raymond Forni. Monsieur Foyer, je vais être obligé de vous répondre.

M. Jean Foyer. Mais ce n'est pas à polémique avec vous que j'entends consacrer mon propos.

L'événement m'a déterminé, il y a quelques semaines, à traiter dans les colonnes d'un grand quotidien du matin, qui avait bien voulu m'offrir son hospitalité, la question de savoir si, pour certains juges, la justice était toujours juste, c'est-à-dire impartiale et sereine, ou si elle n'était pas devenue, à leurs yeux, un moyen d'exercer une action politique. L'actualité imposait d'alerter l'opinion. Désormais, le Parlement a la responsabilité d'en débattre, et plus précisément avec le Gouvernement.

Mon propos, monsieur le garde des sceaux, n'est pas de vous adresser des critiques en un jour où vous méritez au contraire de très grands compliments. En effet, vous avez eu le mérite de présenter un budget de fonctionnement dont je n'hésiterai pas à dire qu'il est exceptionnel, particulièrement remarquable, dans la conjoncture présente.

La situation que j'ai dénoncée et sur laquelle je vais revenir brièvement ne s'est pas établie depuis votre arrivée place Vendôme. Vous en avez été, si j'ose dire, l'héritier; mais, par la force des choses, nul plus que vous n'en souffre à l'heure présente.

Mes paroles seraient bien mal comprises si elles étaient interprétées comme le procès de la justice dans son ensemble. Grâce à Dieu! la très grande majorité des magistrats rend vraiment la justice aux Français. Elle le fait avec science et compétence, avec humanité, sérénité et dignité, dans une totale indépendance et sans autre guide que sa conscience; elle le fait avec d'autant plus de mérite qu'elle exerce la fonction juridictionnelle dans des conditions matérielles qui sont souvent difficiles, dans le surmenage et avec des moyens insuffisants.

Il en est ainsi — il convient de l'affirmer — de la majorité des adhérents d'un certain syndicat qu'ils n'ont point quitté par amitié pour certains de ses dirigeants. En tout cas, ils en réprovent les excès et n'ont aucun égard à ses consignes.

Mais il y a aussi — plusieurs scandales, volontairement agencés par leurs auteurs, en ont rapporté la preuve — des magistrats complètement politisés et qui se font gloire de l'être. N'ont-ils pas écrit, dans leur presse, que pour eux « juger est un acte politique » ?

C'est bien là toute la question. Le justiciable peut-il avoir confiance et espérer être jugé justement lorsque son juge a proclamé à l'avance que le jugement serait un acte politique? Les pouvoirs publics peuvent-ils demeurer indifférents devant une semblable déviance de la justice ?

Les raisons d'être inquiet grandissent à l'observation qu'une notion si choquante de la justice n'est pas seulement celle de quelques originaux — il en est partout — mais qu'elle est aussi celle d'une organisation.

Le mouvement est né, il y a une dizaine d'années. Il a, à son origine, éveillé de justes sympathies. Beaucoup d'idées qu'il a défendues et qui n'étaient pas exclusivement les siennes — je les ai partagées et je les partage encore — restent valables. A cette époque, et même plus tard, de jeunes magistrats qui se rattachaient à ce mouvement ont travaillé avec moi à la rédaction du nouveau code de procédure civile; certains y travaillent encore sous votre autorité, monsieur le garde des sceaux. Il m'est agréable de rendre hommage ici à l'exceptionnelle qualité de leur collaboration et à leur exprimer ma gratitude.

Mais, dans les années 68, un virage s'est produit; à tout le moins, il est devenu perceptible. Il n'a pas seulement affecté — faut-il le rappeler? — la magistrature judiciaire. Des phénomènes du même ordre — ou plutôt du même désordre — s'observent dans d'autres grands corps de l'Etat. Mais c'est, bien évidemment, dans la magistrature judiciaire qu'ils sont les plus graves, car c'est elle qui détient les pouvoirs les plus redoutables quant à l'honneur et à la liberté des citoyens.

Dans le journal que je citais tout à l'heure, j'ai reproché à cette organisation de mener une action subversive. Cette accusation, je la maintiens, et une gerbe de faits en apporte l'évidente démonstration.

Révolutionnaire, cette action l'est en effet par l'objectif qu'elle s'est proposé. Il s'agit de persuader les Français — et

nous avons entendu cet après-midi quelques-unes de ces thèses — que la justice traditionnelle est une justice de classe, qu'elle pardonne aux corbeaux et qu'elle vexe les colombes, qu'elle est la justice des gros, des riches et des puissants et non celle des petits, des faibles et des pauvres.

L'Assemblée en veut-elle la preuve ?

Dans le plus grand tribunal du midi de la France, une plainte avait été classée « sans suite », l'enquête préliminaire n'ayant pas apporté au parquet des éléments qui lui aient paru suffisants pour obtenir du tribunal correctionnel une condamnation. Un substitut fit adresser à la plaignante, par l'intermédiaire de la gendarmerie, un avis qui était, en substance, ainsi conçu: « Mme X... est avisée que sa plainte a été classée sans suite, la justice ne s'intéressant qu'aux affaires des riches et se désintéressant des affaires des pauvres. »

M. Marc Masson. C'est inadmissible !

M. Jean Foyer. Le sous-officier de gendarmerie qui reçut ce papier, dans son bon sens, n'en crut pas ses yeux. Avant d'exécuter l'ordre, il fit solliciter, par la voie hiérarchique, une confirmation du parquet. C'est ainsi que la chancellerie a connu le fait.

Faut-il ajouter — cela se passait avant votre entrée en fonctions monsieur le garde des sceaux — que le substitut fut déferé à la commission de discipline du ministère public, que cette commission, après de longs mois de réflexion, proposa d'infliger un blâme, mais que la sanction parut tellement dérisoire, le temps passé, que l'un de vos prédécesseurs ne la prononça même pas ?

A cette prétendue justice de classe, l'organisation dont je parle s'efforce d'en substituer une autre, la justice d'une autre classe que celle dernière, au reste — et c'est son honneur — ne réclame nullement. Nous en avons eu la preuve à Moulins comme à Lens.

Quoi qu'il en soit, certaines personnes paraissent aujourd'hui vouées à la vindicte parce qu'elles exercent certaines fonctions, qu'elles appartiennent à certaines catégories socio-professionnelles, qu'on leur prête une certaine situation, qu'elles exercent un certain pouvoir.

Ces mesures prises à leur égard — l'un des protagonistes de cette nouvelle justice l'a proclamé, apparaissant un soir en col roulé sur les écrans de la télévision — sont discutées et arrêtées en commun, non pas au cours du délibéré d'une juridiction, mais entre magistrats syndicalistes. Car cette organisation est parfaitement structurée, même si ses membres vraiment actifs ne sont pas très nombreux, fort heureusement. Elle a un centre installé au ministère et qui fait fonctionner place Vendôme une sorte de contre-chancellerie. Votre ministère, monsieur le garde des sceaux, a été noyauté...

M. Claude Gerbet. Truffé !

M. Jean Foyer. ... bien avant que vous n'en preniez la direction. Je me suis demandé si vos directeurs pouvaient avoir une confiance totale dans ceux qui les assistent.

Tel chef de cour pourra vous confier que, venu à la chancellerie sous le ministère de l'un de vos prédécesseurs, il avait eu la surprise, rentrant dans sa juridiction, de constater que l'on y connaissait déjà dans le détail tout ce qu'il avait dit aux directeurs du ministère ou aux membres du cabinet du ministre.

Vous vous êtes plaint avec raison que votre ministère fût devenu une « passoire »: on vous a du moins prêté l'expression. Tel ancien procureur du plus important tribunal de France pourrait vous conter que, traversant par hasard la salle de presse du palais, il entendit appeler le correspondant d'un hebdomadaire paraissant le mercredi que réclamait au téléphone un magistrat de la chancellerie.

Tandis qu'un procureur général vous adresse un rapport sur une affaire en cours, il arrive que le substitut ou le juge d'instruction, par un circuit plus court, prenne les directives d'un dirigeant du syndicat qui répond au même numéro de téléphone que le garde des sceaux lui-même.

La pratique est d'autant plus aisée qu'après avoir fait — pour un temps du moins — de l'Ecole nationale de la magistrature un centre de formation syndicale et d'endoctrinement politique, ledit syndicat a orienté les choix des jeunes magistrats de son obédience afin de réaliser un quadrillage du territoire judiciaire.

Disant cela, je ne dévoile aucun mystère. Le syndicat a une publication périodique, dans laquelle il ne cherche pas à dissimuler ses intentions et dont la lecture est édifiante. On y publie des lettres ouvertes qui vous sont adressées sur un ton absolument inadmissible. Tout y passe, y compris la condamnation des lois votées par le Parlement.

Devant cette situation, qui dure depuis longtemps, l'attitude des pouvoirs publics a été l'attente et la passivité.

L'espoir était que les choses se tasseraient, que les jeunes magistrats engagés dans cette voie étaient trop intelligents — intelligents, ils l'étaient effectivement — pour n'en pas mesurer eux-mêmes les dangers pour la justice. Assurément, plusieurs d'entre eux l'ont compris. Mais ils ont été relayés par d'autres éléments, moins remarquables et plus fanatiques, dont les excès et les outrances désormais publiques font que le problème ne peut plus être éludé.

Car le mouvement qui agite une partie de notre justice remet en cause les principes fondamentaux de notre droit public : la liberté et l'égalité des citoyens, la conception de la loi, la notion de justice et l'organisation judiciaire.

La liberté et l'égalité des citoyens devant la justice. Depuis des siècles, le recours à l'autorité judiciaire est apparu comme la garantie suprême de la liberté des citoyens. N'est-il pas paradoxal que la liberté individuelle semble de nos jours menacée par certains juges d'instruction ?

Au moment de l'affaire Chapron, j'ai été très frappé par une réflexion d'un de nos collègues de l'opposition, pour lequel j'ai une grande estime, me disant : la détention a peut-être été ordonnée illégalement, mais elle a au moins sensibilisé l'opinion au problème des accidents du travail. C'était là, mesdames, messieurs, le signe d'une évolution des idées dont un sondage a fait, par la suite, mesurer toute l'ampleur et tout le danger.

M. Eugène Claudius-Petit. En effet !

M. Jean Foyer. Non, messieurs, il n'est pas admissible de prétendre corriger une injustice par une autre injustice, car c'est s'engager dans une voie qui conduit à la loi des suspects et à la justice révolutionnaire. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Lorsqu'une organisation de magistrats s'élève contre la loi votée par la représentation nationale, qu'elle accepte tout au plus de qualifier dédaigneusement d'outil de travail, je dis que c'est la négation de la démocratie.

La justice indépendante.

Parce que des magistrats ont affirmé que la justice n'était pas indépendante, de nombreux Français — les sondages le révèlent — en viennent à croire qu'elle ne l'est pas. Peut-être le temps est-il venu de rappeler que l'indépendance du juge est nécessaire et indispensable non seulement à l'égard du pouvoir politique, qui actuellement ne la menace en aucune manière, mais encore — et je dirai présentement : surtout — à l'égard de tout groupement quel qu'il soit.

Enfin, notre organisation judiciaire et le statut de la magistrature risquent d'être remis en question.

L'originalité de l'autorité judiciaire dans notre droit public est considérable. Les magistrats exercent l'une des fonctions de l'Etat. Ils décident, ils ordonnent, ils jugent, ils condamnent ou absolvent au nom du peuple français. Et, pourtant, l'autorité judiciaire est la seule qui ne procède pas vraiment du suffrage universel. Ou bien l'accès initial aux fonctions judiciaires dépend du succès à un concours, et il est alors technocratique ; ou bien il est subordonné à l'intervention d'une commission de classement, et il est alors corporatif.

Et le magistrat du siège bénéficie d'une prérogative qui n'appartient à aucun autre corps, l'immovibilité. Pourquoi ? Parce que la loi a voulu mettre la magistrature à l'abri et en dehors de la politique.

Le slogan : « Juger est un acte politique », oublie simplement que, dans un Etat démocratique, poser un acte politique dont les conséquences s'imposent à autrui ne peut appartenir qu'à des autorités procédant du suffrage universel ou responsables devant des assemblées élues. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

De la part de toute autre autorité poser un acte politique ayant des conséquences pour autrui est une usurpation. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Ce sont là, mesdames, messieurs, d'immenses problèmes qui ne trouveront pas leur solution au terme d'un débat budgétaire. Mais il convenait de les poser et de vous assurer, monsieur le garde des sceaux, que nous mesurons tous, ici, combien votre tâche est délicate. Nous savons avec quelle conscience et quelle élévation vous l'accomplissez. Votre résolution trouvera dans la majorité un concours sans défaillance. Nous sommes en effet convaincus d'une idée qui est celle des Français depuis deux siècles : la justice est la première et la plus indispensable des fonctions de l'Etat et, si elle disparaissait, la France retomberait dans le pire des régimes, celui de la vengeance. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La suite de la discussion budgétaire est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

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 1976, n° 1880 (rapport n° 1916 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Justice et condition pénitentiaire (suite) :

Justice :

(Annexe n° 24. — M. Sprauer, rapporteur spécial ; avis n° 1920, tome I, de M. Massot, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

Condition pénitentiaire :

(Annexe n° 25. — M. Bencist, rapporteur spécial ; avis n° 1920, tome I, de M. Massot, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

Universités :

(Annexe n° 16. — M. Bernard Marie, rapporteur spécial ; avis n° 1917, tome XVIII, de M. Le Penec, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.

