

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 32^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 2 Novembre 1976.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. GUY BECK

1. — Loi de finances pour 1977 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 7323).

Légion d'honneur et ordre de la Libération.

M. le président.
M. Madrelle, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.
M. Guichard, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.
M. Plantier.

LÉGION D'HONNEUR

Crédits ouverts aux articles 30 et 31. — Adoption (p. 7325).

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Crédits ouverts aux articles 30 et 31. — Adoption (p. 7325).

Justice.

M. Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la justice.
M. Larue, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la condition pénitentiaire.
M. Gerbet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la justice.

★ (2 f.)

M. Guichard, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

MM. Donnez,
Forni,
Ferretti,
Kalinsky,
Foyer,
Houteer,
Gerbet,
Brun,
Garcin,
Commenay,
Plantier.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

2. — Ordre du jour (p. 7344).

PRÉSIDENTICE DE M. GUY BECK,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte,

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1977
(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 1977 (n° 2524, 2525, 2533, 2530).

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 30 et 31.

Je salue la présence, au côté de M. le garde des sceaux, du général de Boissieu, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur. L'Assemblée est heureuse de l'accueillir. (*Applaudissements.*)

La parole est à M. Madrelle, 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. Philippe Madrelle, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, je veux, à mon tour, saluer M. le grand chancelier de la Légion d'honneur, chancelier de l'ordre national du Mérite, et le remercier de sa présence dans notre assemblée au côté de M. le garde des sceaux.

Présenté en équilibre, comme il se doit, le projet de budget annexe de la Légion d'honneur pour 1977 est en augmentation de 7 p. 100 par rapport au budget de cette année : 41 254 155 francs contre 38 582 890 francs, soit 2 671 265 francs en plus. Toutefois, il faut souligner que l'augmentation avait été plus forte — 8,2 p. 100 — entre 1975 et 1976.

Rappelons que la grande chancellerie prépare les décisions du conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur et du conseil de l'ordre national du Mérite sur la base des propositions établies par les différents ministères.

Elle administre les deux ordres, les médaillés militaires et assure le fonctionnement des maisons d'éducation ouvertes aux filles et aux petites-filles des membres de la Légion d'honneur, qui y reçoivent un enseignement de qualité jusqu'au baccalauréat. On notera que, cette année, 98 p. 100 des élèves candidates au B. E. P. C. ont été reçues à cet examen et que le pourcentage de succès a atteint 90,98 p. 100 pour le baccalauréat. (*Applaudissements.*)

Ces faits rappelés, comment se présente le prochain budget ?

Les recettes s'élèvent à 41 254 155 francs : 39 766 345 francs, presque la totalité, proviennent d'une subvention de l'Etat ; 1 487 810 francs proviennent des recettes propres où l'on constate une augmentation de 134 375 francs par rapport à 1976, laquelle est due au relèvement du taux des pensions des élèves des maisons d'éducation et de celui de leur trousseau.

Quant aux dépenses, elles s'analysent ainsi : il y a, d'abord, un crédit de 11 millions de francs pour le paiement des traitements aux membres de la Légion d'honneur et aux titulaires de la Médaille militaire. Ce crédit n'a pas varié depuis de nombreuses années. Il est insignifiant, à mon avis, de donner 20 francs par an à un chevalier de la Légion d'honneur et 15 francs par an à un médaillé militaire.

Au 1^{er} septembre 1976, l'effectif de la Légion d'honneur s'élevait à 278 846, dont 160 849 avec traitement ; celui des médaillés militaires atteignait 706 236, dont 607 702 avec traitement. Il faut souligner que ces effectifs diminuent chaque année.

En revanche, l'effectif des membres de l'ordre national du Mérite est en progression constante : 92 900 au 1^{er} septembre 1976 contre 81 123 l'an dernier.

Depuis des années et des années, le Parlement réclamait un assouplissement des conditions d'attribution de la Légion d'honneur aux anciens combattants de 1914-1918. Une première décision favorable a été prise en ce sens l'an dernier. Ainsi, le décret du 24 octobre 1975 a prévu, pour les années 1976, 1977 et 1978, un contingent de 2 000 croix de chevalier pour les anciens combattants de 1914-1918 médaillés militaires : 1 800 sont réservées aux titulaires de trois ou quatre titres de guerre et 200 à ceux qui ne pourraient justifier de ce nombre de titres bien qu'ayant eu une conduite exemplaire. Actuellement, 662 dossiers, dont 600 concernant des titulaires de trois ou quatre titres de guerre, sont en préparation au ministère de la défense ; ils seront soumis incessamment au conseil de l'Ordre, le décret devant être publié au *Journal officiel* avant la fin de l'année.

J'en viens maintenant aux autres chapitres de dépenses.

Les moyens des services nécessitent, par rapport à 1976, un crédit supplémentaire de 3 371 265 francs, les dépenses devant passer de 24 882 890 francs en 1976 à 28 254 155 francs en 1977.

Les crédits pour secours sont inchangés : 107 000 francs en 1977 comme en 1976. Ceux des services augmentent de 2 549 307 francs pour la rémunération des personnels et de

521 938 francs pour les charges sociales. C'est la conséquence de l'ajustement des traitements et salaires à ceux de la fonction publique.

Quant aux crédits de matériel, ils accusent, par rapport à 1976, une augmentation de 246 020 francs ; les subventions de fonctionnement progressent de 54 000 francs destinés au fonctionnement du musée de la Légion d'honneur.

Une rapide analyse concernant les services de la grande chancellerie montre que les mesures nouvelles, inscrites pour un montant de 85 659 francs, vont permettre, entre autres, des transformations d'emplois opérées dans le cadre de la réforme de l'organisation des services. En effet, les effectifs de l'ordre national du Mérite vont dépasser 100 000 membres, à où les charges qui en résultent pour la grande chancellerie de la Légion d'honneur qui a reçu mission d'administrer le second Ordre.

Pour les maisons d'éducation, les mesures nouvelles atteignent 387 029 francs, dont 214 000 francs doivent permettre de pallier les effets de la hausse des prix sur l'alimentation et l'habillement des élèves.

De leur côté, les dépenses en capital s'appliquent à des autorisations de programme concernant uniquement les maisons d'éducation : rénovation du terrain de sport et réévaluation des prix de travaux en cours à la maison de Saint-Denis ; modernisation de la chaufferie et dotation complémentaire pour la rénovation des appartements à celle des Loges.

Les autorisations de programme sont en baisse. Elles atteindront 3 050 000 francs en 1977 contre 3 750 000 francs en 1976. Il en est de même des crédits de paiement qui sont destinés également aux seules maisons d'éducation. Ils passeront de 2 700 000 francs en 1976 à 2 millions de francs en 1977.

Au cours de l'examen en commission, j'ai rappelé, en le regrettant vivement, qu'un grand nombre de maires ayant une très longue ancienneté ne pouvaient obtenir une nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur. Nous souhaitons que le Gouvernement prenne une décision heureuse à leur endroit.

D'autres commissaires ont ensuite jugé utile que soient précisés les critères qui permettent aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918 ne pouvant pas justifier de trois ou quatre titres de guerre d'être nommés chevaliers sur le contingent de 200 croix réservé à cet effet par le décret du 24 octobre 1975.

Sous le bénéfice de ces remarques, la commission des finances propose à l'Assemblée nationale l'adoption du projet de budget annexe de la Légion d'honneur pour 1977

Il y a peu à dire en ce qui concerne le budget annexe de l'ordre de la Libération. Il ne comporte, en recettes, que la subvention de l'Etat à concurrence du montant des dépenses s'élevant à 1 399 055 francs. Par rapport à 1976, l'augmentation est de 125 736 francs.

Une très rapide analyse permet de constater qu'en dehors des revalorisations des rémunérations du personnel et des charges sociales qui s'élèvent à 99 036 francs et d'un ajustement de 26 700 francs des crédits de matériel destinés à l'entretien des bâtiments, ce budget est la reconduction de celui de 1976. Il ne comporte pas de dépenses en capital.

L'effectif des Compagnons s'amenuise, malheureusement, sans cesse. Au 1^{er} janvier 1976, il n'était plus que de 468. Quant aux médaillés de la Résistance, leur nombre était de 48 000 environ.

Sous le bénéfice de ces remarques, je vous demande également, au nom de la commission des finances, de bien vouloir adopter les crédits inscrits au projet de budget de l'ordre de la Libération. (*Applaudissements.*)

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

M. Olivier Guichard, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, chacun d'entre vous comprendra l'honneur que je ressens de présenter le budget des deux ordres prestigieux qui se trouvent sous la tutelle du garde des sceaux.

En ce qui concerne la grande chancellerie de l'ordre de la Libération, vous savez qu'elle a été installée en 1967 dans l'annexe Robert-de-Cotte de l'Hôtel national des Invalides.

Dans ce lieu chargé d'histoire, M. Hettier de Boislabert, grand chancelier de l'ordre, a réalisé le musée de la Libération qui retracera le geste des Français qui ont refusé la défaite, continué le combat et, auprès des alliés, rendu à la France, avec la victoire, son honneur.

Le montant des crédits consacrés à l'installation de ce musée est inodique. Pour que l'ordre de la Libération soit définitivement installé et que la jonction du musée avec celui de l'armée soit enfin réalisée, il serait nécessaire d'accroître assez sensiblement la dotation budgétaire. C'est ce à quoi je m'emploierai pour 1978.

Pour l'ordre de la Légion d'honneur et l'ordre national du Mérite, je remercie M. Madrelle, rapporteur spécial, qui a procédé, dans son rapport écrit et dans son rapport oral, à une analyse très précise de tous les problèmes qui se posent. Il vient de compléter l'information de l'Assemblée toujours attentive aux questions qui intéressent nos deux ordres nationaux. Il a lui-même rappelé les chiffres; je n'y reviendrai donc pas.

L'accroissement de 7 p. 100 correspond principalement à la revalorisation des rémunérations des fonctionnaires et, accessoirement, aux frais de fonctionnement des maisons d'éducation.

En ce qui concerne ces dernières, dont la réputation n'est plus à faire et que j'ai eu personnellement l'occasion de visiter en qualité de ministre de l'éducation nationale, il m'est agréable, mesdames, messieurs, de souligner, comme l'a fait votre rapporteur, les excellents résultats obtenus aux examens et de rendre hommage au remarquable enseignement des professeurs ainsi qu'au dévouement des chefs d'établissement.

Vous vous êtes réjoui, monsieur le rapporteur, des dispositions qui ont été prises en faveur des anciens combattants de la guerre de 1914-1918.

Je suis en mesure de préciser qu'à ce jour cinq cents des deux mille croix du contingent spécial prévu en leur faveur par le décret du 24 octobre 1975 ont d'ores et déjà été attribuées et que plus de six cents candidatures viennent de recevoir l'agrément du conseil de l'ordre.

C'est dire l'intérêt que porte le Gouvernement à répondre à la demande de nombreux parlementaires soucieux de voir décorer dans les meilleures conditions les anciens combattants de la première guerre mondiale.

La question s'est posée de savoir quels étaient les critères retenus pour cette sélection.

Je précise que ceux qui ne peuvent justifier de trois ou quatre titres de guerre doivent, en tout état de cause, être titulaires de la médaille militaire, et que sont retenus ceux dont l'état de santé ne permet pas de différer la récompense de leurs mérites.

Certains parlementaires ont fait observer que de nombreux maires exerçant leur mandat depuis fort longtemps ne pouvaient obtenir une nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur.

L'examen des deux dernières promotions adressées par le ministère de l'intérieur a permis de constater, au contraire, que les candidatures d'un nombre élevé de maires étaient présentées.

En effet, sur un total de quatre-vingt-quatre candidats, on relève les noms de vingt-quatre maires proposés en cette qualité, soit un pourcentage de près de 30 p. 100.

Par ailleurs, certains maires sont récompensés sur le contingent d'autres départements ministériels, civils ou militaires, où ils sont présentés à d'autres titres. Mais l'action qu'ils mènent à la tête de leur commune est, bien entendu, prise en compte pour l'examen de leur candidature.

Enfin, il y a lieu de considérer que les services de nombreux maires sont également récompensés par des nominations ou promotions dans l'ordre national du Mérite.

Mesdames, messieurs, je demande à l'Assemblée de bien vouloir rejoindre les conclusions de la commission des finances et d'adopter le budget annexe de la Légion d'honneur dont il me plaît de souligner, devant M. le grand chancelier, l'excellence de la gestion. (Applaudissements.)

M. le président. Dans la discussion des crédits, la parole est à M. Plantier.

M. Maurice Plantier. Monsieur le ministre d'Etat, vous venez de rappeler que la rapidité d'attribution aux anciens combattants de 1914-1918 de la Légion d'honneur, cette récompense tant méritée, est fonction de leur état de santé.

Pourtant, il s'écoule parfois plus de dix-huit mois entre le dépôt de certains dossiers et leur règlement. Ces délais excessifs sont imputables non pas à la grande chancellerie de la Légion d'honneur, qui, au contraire, examine rapidement les dossiers, mais aux services du ministère de la défense.

Vous serait-il possible, monsieur le ministre d'Etat, d'intervenir auprès de M. le ministre de la défense pour que les anciens combattants obtiennent plus rapidement la récompense à laquelle ils ont droit? (Applaudissements.)

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

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

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 30, au chiffre de 39 781 467 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 31, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 3 050 000 francs.

(Ces autorisations de programme sont adoptées.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 31, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 1 472 688 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

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

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 30, au chiffre de 1 372 355 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 31, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 26 700 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.

JUSTICE

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

Je rappelle à nos collègues que ce budget est l'un de ceux qui ont fait l'objet en commission des lois d'un débat préparatoire à la séance publique.

Le compte rendu intégral de cet examen en commission élargie sera publié au *Journal officiel* immédiatement à la suite du présent débat sur les crédits de la justice.

J'insiste tout particulièrement pour que soient évitées les redites et pour que chacun respecte son temps de parole.

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 ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, mes chers collègues, en étudiant le projet de budget du ministère de la justice pour 1977 on pourrait constater, à première vue, une augmentation considérable des crédits par rapport à ceux de 1976 puisqu'ils progressent de 25,7 p. 100.

Il convient cependant de noter que ce projet de budget comporte un certain nombre de crédits antérieurement inscrits au budget des charges communes, relatifs notamment à la participation aux charges des pensions civiles et au budget annexe de la Légion d'honneur.

Déduction faite de ces crédits, la progression du budget pour 1977 par rapport à l'exercice précédent n'est que de 15 p. 100. Elle est néanmoins supérieure à la moyenne du budget national.

La part du budget du ministère de la justice dans l'ensemble des dépenses publiques n'a toujours pas franchi la barre de 1 p. 100, puisqu'elle n'atteindra que 0,94 p. 100 pour 1977; encore convient-il de noter que, compte tenu des transferts, elle s'élèvera en réalité à 0,86 p. 100.

De 1972 à 1976, la part du budget de la justice dans l'ensemble des dépenses de l'Etat est passée de 0,67 à 0,85 p. 100.

Si nous pouvons nous réjouir de cette progression, nous sommes forcés de constater néanmoins que les crédits prévus pour 1977 n'atteignent pas encore le niveau qui serait indispensable pour que la justice puisse faire face à toutes les tâches qu'elle devrait assumer.

Le projet de budget révèle un contraste assez net entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Si les premières progressent d'environ 28 p. 100, les autorisations de programme n'enregistrent qu'une hausse de 0,17 p. 100. Quant aux crédits de paiement, leur montant diminue de près de 6 p. 100.

Pour le budget de fonctionnement, les dépenses ordinaires ne progressent que modérément. C'est ainsi que le rythme de créations d'emploi s'est ralenti : elles seront de 1 271 pour 1977, contre 1 614 en 1976.

Les crédits de fonctionnement des services judiciaires continuent de représenter une part importante des crédits de fonctionnement du ministère de la justice. Ils augmenteront, toutefois, moins vite en 1977. En dépit de ce ralentissement, le nombre des emplois à créer en 1977 s'élèvera à 656, soit une progression de près de 40 p. 100 par rapport à 1976.

En revanche, on observe une stagnation des dépenses en capital, ce qui, compte tenu de l'évolution des prix, constitue en fait une régression.

Les crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire représentent environ 28 p. 100 des crédits de fonctionnement du budget du ministère de la justice. Pour l'essentiel, ils sont affectés à l'amélioration de la condition des personnels pénitentiaires et, à un degré moindre, au renforcement des effectifs : 331 emplois seront créés en 1977, contre 823 en 1976.

En fait, l'effort porte surtout sur l'amélioration des carrières du personnel. Notamment, il a été procédé à la réforme du statut des agents de direction.

Certaines dotations ont pour objet d'améliorer les rémunérations de diverses catégories d'agents, principalement de ceux qui assument des risques particuliers.

Par ailleurs, soucieuse de faire bénéficier les détenus d'une médecine de qualité, l'administration s'efforce de rapprocher le plus possible la médecine des établissements pénitentiaires de celle des hôpitaux publics. A cette fin, elle a envisagé d'appliquer aux médecins des infirmeries un statut qui les ferait bénéficier d'avantages sociaux analogues à ceux qui sont accordés aux agents non titulaires de l'Etat. Ce statut est en cours d'étude.

Pour 1977, les dépenses d'équipement continueront de plafonner au niveau qu'elles auront atteint en 1976.

Les opérations envisagées concernent la construction de deux maisons d'arrêt, l'une à Nantes, l'autre à Strasbourg. Pour la première, les entrepreneurs ont été désignés ; pour la seconde, il sera procédé à un appel d'offres au cours des prochains mois.

En outre, conformément au programme de rénovation et de modernisation des établissements pénitentiaires, il est projeté, pour 1977, de poursuivre les travaux de réfection entrepris dans diverses maisons d'arrêt.

La part des crédits de fonctionnement de l'éducation surveillée, au sein du budget de fonctionnement du ministère de la justice, demeure pratiquement inchangée. On note une diminution du nombre des créations d'emploi : 196 pour 1977, contre 240 en 1976.

Il convient cependant de rappeler que des mesures ont été prises récemment en vue d'améliorer les conditions de recrutement.

Les dépenses d'équipement subissent une diminution qui affecte aussi bien les autorisations de programme que les crédits de paiement. Ces derniers, plus particulièrement, accusent une baisse de près de 65 p. 100 par rapport à 1976. Une telle réduction s'explique par le fait que, en raison de circonstances diverses, certaines opérations d'équipements n'ont pu être achevées dans les délais prévus et donnent lieu à des reports de crédits élevés d'une année sur l'autre.

D'une façon plus générale, le caractère relativement modique des dotations en capital prévues pour 1977 confirme l'orientation donnée à la politique d'équipement de l'éducation surveillée : la préférence va maintenant à l'implantation d'établissements plus légers que ceux qui étaient construits autrefois.

Lors de l'examen en commission du projet de budget du ministère de la justice, M. Weinman a insisté sur la nécessité d'accroître le nombre des magistrats afin de réduire l'encombrement des tribunaux.

M. Alain Bonnet a souligné la forte baisse du nombre des créations d'emplois pour 1977 par rapport à 1976, la pauvreté des greffes, la diminution des autorisations de programme et des crédits de paiement. Il a insisté sur la nécessité de renforcer les garanties données aux justiciables et d'étendre le régime de l'aide judiciaire.

M. Hamel, de son côté, a regretté que la priorité ne soit pas donnée à l'éducation surveillée.

La commission des finances a ensuite pris connaissance de trois observations que je lui ai présentées.

La première a trait à l'éducation surveillée.

La politique actuellement poursuivie dans le domaine de l'éducation surveillée consiste à doter progressivement les juridictions d'équipements légers permettant d'assurer l'accueil, l'orientation et la rééducation des mineurs. Cette mission se trouve élargie par suite de l'abaissement de l'âge moyen de la délinquance.

En outre, l'action menée s'étend, chaque fois que le juge l'estime nécessaire, à la famille du mineur.

Enfin, pour les personnes ayant fait l'objet de mesures prises par des organismes de prévention et de traitement l'éducation surveillée s'efforce de faciliter l'accès aux voies de recours prévues par la loi.

Or la mise en œuvre de cette politique aux objectifs divers s'accompagne depuis 1975 d'une baisse régulière du nombre des créations d'emplois : 290 en 1975, 240 en 1976 et 196 pour 1977.

Par ailleurs, les équipements demeurent insuffisants.

Dans ces conditions, eu égard à l'importance que revêt le secteur de l'éducation surveillée dans la prévention de la délinquance, la commission demande au Gouvernement qu'un effort particulièrement énergique soit entrepris en faveur de ce secteur en vue de le doter des moyens nécessaires, en matériel et en personnel, pour permettre à l'éducation surveillée d'accomplir sa mission.

Ma deuxième observation est relative à la création d'un fonds d'indemnisation en faveur des victimes de violences dont les auteurs sont inconnus ou insolvable.

Dans sa séance du 2 juin 1976, le Sénat a adopté, sans le modifier, un projet de loi « garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction ». Ce texte est actuellement soumis à l'examen de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

A cette occasion, il est apparu que certains problèmes juridiques se posaient, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des commissions régionales appelées à procéder à l'indemnisation des victimes. Dans ces conditions, l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour de nos travaux semble incertaine.

C'est pourquoi la commission demande au Gouvernement de bien vouloir, en collaboration avec le Parlement, prendre les mesures nécessaires pour permettre l'inscription rapide de ce projet de loi à l'ordre du jour de la présente session.

Ma troisième remarque a trait à la réforme des conseils de prud'hommes.

Un projet de loi ayant pour objet d'améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes a été déposé sur le bureau de l'Assemblée le 30 avril dernier.

Ce texte a pour objet, notamment, de généraliser l'institution prud'homale à l'ensemble du territoire, d'étendre la compétence d'attribution des conseils de prud'hommes à tous les conflits individuels qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail, de permettre la représentation des cadres tant au niveau de l'élection qu'à celui du jugement.

Eu égard à l'importance de ce texte, dont l'application permettra de faciliter et d'accélérer la solution des conflits qui naissent en matière de travail, la commission demande au Gouvernement de faire en sorte que ce projet puisse être inscrit le plus rapidement possible à l'ordre du jour de la présente session.

Sur proposition de M. Weinman et en accord avec votre rapporteur, une observation a été présentée au sujet de l'accroissement du nombre des magistrats.

En dépit de la progression sensible du nombre des emplois créés pour 1977 en ce qui concerne les services judiciaires, les effectifs des magistrats demeurent insuffisants. Il en résulte un encombrement important des rôles, des retards excessifs dans le règlement des litiges et, généralement, de grandes difficultés pour les tribunaux à accomplir leurs tâches.

Aussi la commission des finances demande-t-elle au Gouvernement d'accroître rapidement le nombre des magistrats afin de permettre aux juridictions de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Sur proposition de M. Alain Bonnet et en accord avec votre rapporteur, une autre observation a également été présentée. Elle concerne l'augmentation du nombre des secrétaires-greffiers.

Constatant la pauvreté des moyens en matériel et en personnel qui affecte les greffes et, par voie de conséquence, les difficultés que ces services rencontrent pour fonctionner dans des conditions normales, la commission des finances demande au Gouvernement de prendre toutes mesures utiles pour achever dans les meilleurs délais la fonctionnarisation des greffes et pour renforcer substantiellement les effectifs des secrétaires-greffiers.

En conclusion, nous pouvons dire que, cette année encore, le budget du ministère de la justice apparaît comme étant essentiellement un budget de fonctionnement. Mais ce trait s'accuse.

Les autorisations de programme ainsi que les crédits de paiement ont connu une baisse en valeur réelle qui n'épargne aucun service. La part des dotations revenant à l'éducation surveillée demeure particulièrement modique. On peut le regretter, d'autant plus que l'action revêt une importance particulière pour le ministère de la justice, eu égard à la nature des missions qui lui incombent.

Il serait souhaitable, par ailleurs, que M. le garde des sceaux nous fasse connaître la suite qu'il estime pouvoir réserver à l'observation présentée en octobre 1975 par la commission des finances qui avait demandé au Gouvernement de soumettre au Parlement une loi de programme définissant, pour un délai de cinq ans, un plan de rénovation de l'équipement immobilier.

Nous avons pu constater cette année que les propositions budgétaires retiennent une progression légèrement supérieure à la moyenne de l'ensemble du budget.

Il est néanmoins certain que si nous voulons supprimer les lenteurs de la justice, si nous tenons à lui donner davantage d'efficacité et à éviter que l'insuffisance des moyens n'allonge d'une façon inacceptable les délais des procédures pour aboutir, à la limite, presque à un déni de justice, il faut prendre enfin la décision de doter ce ministère de moyens nettement plus importants. Sinon, nous devons attendre encore longtemps les progrès décisifs dans le fonctionnement d'une institution aussi essentielle pour la République.

Avant de conclure, je ne voudrais pas manquer de rendre hommage aux magistrats et aux fonctionnaires qui, grâce à leur labeur et à leur dévouement, arrivent néanmoins à faire tourner la lourde machine de la justice dans des conditions encore acceptables.

Je souhaite que, l'année prochaine, l'érosion monétaire étant nettement ralentie, le ministère de la justice puisse profiter de la même augmentation en pourcentage que cette année, afin d'établir une meilleure concordance entre ses besoins et ses charges.

Sous réserve des observations qui ont été formulées par la commission des finances et par votre rapporteur et du vote favorable de la commission, je prie l'Assemblée de bien vouloir adopter le budget de la justice pour 1977. (*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. Larue, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la condition pénitentiaire.

M. Tony Larue, rapporteur spécial. Mes chers collègues, le budget de l'administration pénitentiaire, qui se présente comme un budget de reconduction, ne correspond pas à l'importance de la fonction pénitentiaire dans notre société.

En effet, l'analyse de l'augmentation de 20 p. 100 des crédits alloués fait apparaître une progression réelle légèrement inférieure à 6 p. 100. Ce dernier pourcentage permet de prendre la mesure de l'évolution du budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire : elle sera inférieure à la progression des prix et, par conséquent, moindre en valeur réelle à la dotation de 1976.

Les deux tiers des dépenses de fonctionnement sont constituées par la rémunération des personnels : leur évolution, d'une année sur l'autre, enregistre surtout l'augmentation normale des traitements de la fonction publique et des indemnités qui y sont rattachées.

Les crédits alloués pour l'entretien des détenus ne comportent aucune inscription de mesures nouvelles, la majoration de 30 p. 100 correspondant à un transfert en provenance d'un autre chapitre.

Les dépenses de matériel et d'entretien des immeubles sont de moindre importance, alors qu'il y a exactement un an le garde des sceaux nous indiquait que des travaux étaient en cours pour amener l'électricité et installer des sanitaires dans de très nombreux établissements.

Mais les dépenses d'équipements immobiliers ne sont pas plus importantes puisque leur progression est limitée à 2 p. 100, c'est-à-dire qu'elles ont, en fait, diminué en valeur réelle par rapport à 1976 compte tenu de la hausse des prix.

Faut-il rappeler qu'à Draguignan des détenus ont fait une grève de la faim pour protester contre le surpeuplement de leurs locaux pénitentiaires — qui a d'ailleurs été reconnu par M. le garde des sceaux devant la commission des lois constituée en commission élargie — et que, faute de moyens budgétaires, vous n'avez pu, monsieur le garde des sceaux, promettre la construction d'une nouvelle prison qu'à partir de 1978 ?

On peut d'ailleurs constater, à la lecture de l'annexe sur les conditions sanitaires régnant dans les maisons d'arrêt en 1976, qui figure dans mon rapport écrit, que ce cas de surpeuplement est loin d'être unique. Or, déjà l'année dernière, la commission des finances, unanime, avait estimé indispensable, face à l'adaptation de l'équipement pénitentiaire, pour assurer aux détenus des conditions de vie décentes, que la chancellerie soit dotée des moyens de porter en quelques années l'équipement pénitentiaire à la hauteur des besoins reconnus.

Quand, monsieur le garde des sceaux, serons-nous entendus et suivis par les services concernés ?

Pour ce qui est du personnel, le budget de 1977 enregistre la création nette de 303 emplois nouveaux parmi lesquels 235 emplois de surveillance qui sont intégralement absorbés par la réduction de la durée hebdomadaire du travail, aujourd'hui encore supérieure à celle prévue par les textes. Ce n'est pas encore cette année que les revendications du personnel pénitentiaire visant à accroître la sécurité dans les prisons seront satisfaites si l'on compare l'augmentation de soixante-huit unités à celle de quatre mille jugée indispensable par l'administration pour les cinq années à venir.

Ainsi, le budget de 1977 ne permettra pas d'engager d'action nouvelle. En effet, contrairement aux apparences, le problème de la sécurité dans les prisons n'est pas résolu, pas plus que celui de l'éducation surveillée qui était déjà la grande « sinistrée » du budget de 1976, ainsi que l'a souligné tout à l'heure M. Sprauer, rapporteur spécial pour la justice.

En résumé, il s'agit bien d'un budget de reconduction qui ne permet d'engager ni une action de répression, ni une action de prévention.

La commission des finances a adopté à l'unanimité les trois observations que je lui ai présentées et qui illustrent le caractère profondément désocialisant de la prison, laquelle constitue une véritable coupure pour le délinquant exclu du circuit social.

Me suivant dans ma première observation, la commission a particulièrement souligné la gravité de cette exclusion dans le cas des jeunes délinquants et des délinquants primaires qui se trouvent en contact avec les prisonniers endurcis et ne peuvent ainsi échapper à la contagion du milieu carcéral qui fait d'eux des récidivistes en puissance.

C'est pourquoi la commission, consciente de l'insuffisance des moyens budgétaires pour faire face aux besoins de l'appareil pénitentiaire actuel, vous demande, monsieur le garde des sceaux, de procéder rapidement à l'étude d'un régime de peines mieux adapté aux formes contemporaines de la délinquance et aux acquisitions les plus récentes de la science criminologique. Elle propose en outre de faire de ce régime un ensemble de peines de remplacement de l'incarcération qui prendrait alors le caractère d'une mesure exceptionnelle et comporterait, sous forme d'une loi de programme, l'énumération des moyens budgétaires propres à mener la réforme à son terme.

Ma deuxième observation, monsieur le garde des sceaux, confirme l'utilité pressante de mettre en œuvre la recommandation que je viens de vous adresser au nom de la commission ; elle a trait aux suicides dans les établissements pénitentiaires.

On assiste à une concentration des cas de suicide parmi les jeunes prévenus et les détenus condamnés à de courtes peines. Leur incarcération provoque chez eux un choc psychologique d'une violence telle qu'ils ne peuvent le supporter. En outre, s'ils sont souvent sans famille, ils perdent fréquemment et rapidement la famille qu'ils avaient fondée avant leur entrée en prison. Cette solution de désespoir est souvent un appel au secours car, outre les suicides « réussis » — si l'on peut employer cette expression — que chiffre la chancellerie, combien d'objets sont-ils avalés et combien y a-t-il de mutilations volontaires ?

La commission des finances souhaite donc qu'on évite le plus possible l'incarcération préventive des délinquants primaires, qu'on accélère par tous les moyens la procédure d'instruction afin de réduire le nombre des prévenus et qu'on hâte la poursuite des travaux d'aménagement devant permettre de séparer les prévenus des condamnés définitifs.

Enfin, troisième observation, il m'a paru indispensable de mettre l'accent sur le travail pénal, car on ne peut parler de réinsertion sociale du détenu sans lui en donner les moyens. Pour que la prison libère un homme fort, prêt à affronter la vie à l'extérieur, il faut que, durant le temps où il a été retiré du monde, elle l'ait formé, sinon elle ne remplit qu'un rôle d'élimination temporaire. Aussi, parler de sa fonction sociale revient à se donner bonne conscience.

Mais qu'en est-il en fait ? Le prisonnier ne s'occupe, pendant sa détention, d'aucune des tâches inhérentes à la condition d'homme libre : bref, il ne supporte aucun des soucis qu'il devra affronter à sa sortie de prison. La seule possibilité qui s'offre à lui, pour se maintenir dans la situation la plus proche possible de la vie à laquelle il sera rendu à plus ou moins brève échéance, est celle de travailler. Or, la situation de l'emploi pénitentiaire est dramatique puisque, pour la première fois depuis fort longtemps, le nombre des chômeurs a dépassé celui des travailleurs.

Bien sûr, il est facile de répondre que le taux de chômage est d'autant plus élevé que la conjoncture à l'extérieur est difficile, mais fort heureusement pour notre économie, les travailleurs sont plus nombreux que les chômeurs à l'extérieur. Reconnaître aux détenus le droit au travail, alors qu'ils n'ont pas les moyens de l'exercer, ne me paraît pas honnête. En outre, la situation d'oïveté dans laquelle se trouve aujourd'hui plus de la moitié des détenus ne peut être que génératrice de troubles individuels ou collectifs.

Comme l'an passé, la commission des finances demande que soit mise à l'étude la possibilité d'employer les détenus en dehors des établissements pénitentiaires et de résoudre le problème du chômage par le développement de commandes publiques ; l'Etat se doit de donner l'exemple. Elle recommande que soit étendu le régime du travail à l'extérieur, actuellement limité à quelques centaines de condamnés. Après tant d'avertissements, ferez-vous, monsieur le garde des sceaux, mentir le proverbe selon lequel, en France, les révolutions sont nécessaires pour faire des réformes ?

Toutes ces insuffisances m'avaient conduit à proposer à la commission des finances le rejet des crédits de ce budget. Mais celle-ci, d'accord sur l'orientation de mon rapport, a émis à la majorité un avis favorable à l'adoption des crédits. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

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

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les dix minutes que le règlement accorde à un rapporteur pour avis ne me permettent pas d'exposer, même en le résumant, l'avis de la commission des lois sur les crédits du ministère de la justice.

Je me contenterai donc d'insister sur trois observations essentielles. Cependant, je présenterai une remarque liminaire : le taux de progression des crédits dont la justice avait bénéficié en 1974 n'a été maintenu ni en 1975, ni en 1976 et il ne le sera pas pour 1977.

Si, au total, la part de la justice dans le budget général de l'Etat par rapport aux charges brutes est de 0,87 p. 100 contre 0,83 p. 100 l'an dernier, il est regrettable de constater une régression du taux des crédits qui se fait d'autant plus lourdement sentir qu'à l'initiative du Gouvernement le Parlement a voté depuis plusieurs années, et encore récemment, des réformes importantes dont l'application nécessite des moyens nouveaux.

Malgré les mises en garde des rapporteurs successifs de la commission des lois, le budget de la justice demeure le parent pauvre.

Si le nombre des créations d'emplois de magistrats correspond à peu près au plan établi par le comité d'inventaire, il n'en est pas moins vrai que de trop nombreux tribunaux rencontrent des difficultés de fonctionnement parce que l'effectif des magistrats est réduit de telle manière que les affaires ne peuvent être correctement évacuées.

Cette situation fort préoccupante a deux causes essentielles : tout d'abord, le décalage dans le temps entre les mises à la retraite et les nominations de magistrats.

Il vous faut, monsieur le garde des sceaux, obtenir l'accord du Gouvernement pour que les départs à la retraite aient lieu en fin d'année scolaire afin que les magistrats chargés de famille procèdent à leur installation dans leur nouveau poste à un moment où il leur est le plus facile de quitter le précédent.

Par ailleurs, 260 postes environ sont, en fait, bloqués presque toute l'année dans l'attente des affectations des auditeurs sortant de l'école nationale de la magistrature auxquels est accordé le droit exorbitant de choisir leur premier poste, voire de faire des échanges avec des collègues mieux placés.

Pour faciliter ce choix, il semble que le nombre des postes « mis au réfrigérateur » dépasse le nombre des candidats. Cette pratique est contraire au bon fonctionnement des tribunaux.

M. Jean Fontaine. Et de la fonction publique.

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Avant les facilités données aux nouveaux magistrats, monsieur Fontaine, passe le droit des justiciables à la justice.

La seconde observation que la commission des lois m'a chargé de présenter est relative aux auxiliaires de justice.

Comme l'avait rappelé mon prédécesseur, M. Massot, lors de la discussion du budget des deux années précédentes, la retraite des avocats demeure très insuffisante. Actuellement, elle est inférieure au S. M. I. C.

Il ne semble pas, monsieur le garde des sceaux, que vous envisagiez de résoudre à bref délai cette question à laquelle il faut pourtant rapidement apporter une solution satisfaisante.

Les retraites des avocats ont une double source : les droits de plaidoirie perçus comme frais de justice et la cotisation des avocats à leur caisse nationale.

La solution que préconise la commission des lois consiste, outre la revalorisation indispensable de ce droit de plaidoirie, à prévoir que celui-ci soit perçu sur tous les jugements qui interviennent en matière civile : jugement au fond, jugements sur la compétence, ordonnances avant dire droit et mesures d'instruction prescrites par le juge de la mise en état.

Ce droit devrait aussi être perçu sur les jugements des tribunaux d'instance, comme il l'est actuellement sur une première décision au fonds des tribunaux de grande instance. Le coût d'un procès n'en serait pas sensiblement majoré et la profession trouverait ainsi satisfaction à une revendication légitime d'auxiliaires de justice privés d'une retraite décente alors que, par ailleurs, ils supportent la charge, de plus en plus sévère, de l'aide judiciaire, leur rémunération pour ces dossiers étant inférieure aux frais exposés.

La commission des lois, monsieur le garde des sceaux, s'est également émue que rien n'ait été fait et ne semble devoir l'être concernant la rémunération des avocats commis d'office en matière pénale.

La charge des commissions d'office est lourde et ce sont les plus jeunes, c'est-à-dire ceux dont la situation est la plus modeste, qui en supportent la plus grande part.

Dès lors que le législateur a admis le principe de la rémunération forfaitaire de l'avocat en matière d'aide judiciaire, il doit logiquement et nécessairement en être de même pour les désignations d'office en matière pénale.

La troisième observation que j'ai reçu mission de présenter est la plus grave. Elle concerne ce qu'il convient d'appeler la crise des greffes.

Les greffes souffrent d'un manque de moyens en personnel évident, et ce mal s'accuse chaque année.

En qualité de rapporteur, j'ai été amené, la semaine dernière, à me rendre auprès des chefs de juridiction de la cour d'appel de Paris et des tribunaux de Paris, de Nanterre, de Versailles et de Chartres.

Les renseignements que j'ai recueillis apportent la démonstration que si des moyens exceptionnels ne sont pas décidés, une véritable paralysie des services judiciaires se manifesterait un peu partout au cours des deux prochaines années.

Lors de la mise en œuvre de la loi portant réforme des greffes, des états estimatifs des besoins en personnel ont été établis pour réaliser la fonctionnarisation.

Ils n'ont pas tenu compte des réalités exactes, de sorte que les effectifs budgétaires, fixés sur ces bases déjà sous-estimées et qui sont loin d'être entièrement pourvus, se trouvent absorbés par la fonctionnarisation qui est en voie d'achèvement.

La situation est d'autant plus préoccupante que les réformes successives de procédure ou les réformes législatives imposent aux greffes un accroissement considérable de leur tâche : loi sur le divorce, procédure de la mise en état, modification des règles en matière de suspension du permis de conduire, flagrants délits, procédure d'appel, etc.

J'ai pu vérifier, monsieur le ministre d'Etat, au tribunal de grande instance de Paris, que sur un effectif total de 524 employés de greffe dont une centaine d'auxiliaires, cinquante-trois postes seront vacants en fin d'année, alors que les quatre-vingts emplois créés dans le précédent budget et destinés à renforcer les services du greffe de Paris n'ont jamais été pourvus, car ils ont été en fait utilisés pour le développement de l'informatique. Si, à ce chiffre important, on ajoute de trente-cinq à quarante absences permanentes pour maternité ou maladie, le greffe de Paris doit fonctionner avec quatre-vingt-dix agents manquants.

A la cour de Paris, douze emplois supplémentaires sont indispensables et douze postes budgétaires sont vacants.

Au tribunal de Nanterre, sur un effectif total de 253 fonctionnaires de greffe, trente-deux postes sont vacants.

Au tribunal de grande instance de Versailles, la situation du greffe est particulièrement critique : onze postes vacants sur un effectif de 86 personnes.

Une situation similaire, et peut-être même plus grave, existe au tribunal de grande instance de Chartres : au 26 octobre 1976, 23,52 p. 100 des postes étaient vacants ou inoccupés.

Cette situation qui se retrouve dans la plupart des tribunaux est alarmante.

Le budget en discussion retient, il est vrai, la création de 552 emplois de fonctionnaires pour l'ensemble des cours et des tribunaux, mais ces créations de postes, mes chers collègues, seront entièrement consacrées à l'achèvement de la fonctionnarisation.

Le plan de désorption pour les auxiliaires dans la fonction publique prive désormais les greffes de toute autre possibilité de recrutement. Depuis mars 1976, les recrutements d'auxiliaires sont interdits.

Pour les secrétariats-greffes, pour un corps d'environ 10 000 personnes, il y a actuellement près de 3 000 auxiliaires.

La barre ayant été fixée brutalement à 1 615 auxiliaires au maximum, tout recrutement se trouve de nouveau interdit par ce moyen dans les greffes.

Pour compenser les départs, les greffes ne peuvent donc plus recruter d'auxiliaires, tandis que le système des concours internes aboutit à priver les greffes de leur personnel selon le processus bien connu : départ pour un stage de six mois, puis éventuellement titularisation et, enfin, affectation auprès d'une autre juridiction.

Il apparaît nécessaire d'assurer, au moins à titre transitoire, un système plus souple de recrutement, qui permette à chaque juridiction de répondre à ses besoins.

Cette question est primordiale si l'on veut améliorer le fonctionnement de la justice et assurer le succès des réformes qui ont été faites.

Il apparaît impossible de poursuivre les réformes sans s'être assuré préalablement des moyens nécessaires. Le problème des greffes est ainsi devenu absolument prioritaire.

La commission des lois tire à ce sujet la sonnette d'alarme et vous demande, monsieur le garde des sceaux, d'envisager les mesures qui s'imposent si vous voulez éviter de vous trouver, au cours des prochaines années, en présence d'une situation catastrophique.

J'aurais voulu pouvoir aborder les problèmes de l'administration pénitentiaire, souligner les graves insuffisances en ce domaine, rappeler les conditions de travail du personnel pénitentiaire aggravées par la surpopulation de nombreux établissements et la surcharge des personnels travaillant en milieu ouvert.

J'aurais voulu enfin évoquer les problèmes de l'éducation surveillée, secteur sacrifié cette année encore. Il est infiniment regrettable qu'en ce domaine le Gouvernement ne se donne pas les moyens d'appliquer les lois généreuses relatives aux mineurs en danger et aux mineurs délinquants.

En conclusion, monsieur le ministre d'Etat, la commission des lois n'a pas voulu, parce que vous venez tout récemment de prendre la responsabilité de votre département ministériel, porter sur votre budget le même jugement sévère qu'à cette

tribune, voici quelques années, elle m'avait donné mission d'exprimer, à savoir que l'approbation du budget valait condamnation sous le bénéfice de la loi de suris. Elle a tenu cependant à donner à son avis la valeur d'un avertissement.

Si l'an prochain des efforts importants ne sont pas faits, il n'est pas certain que la commission des lois approuve votre budget.

Souhaitant être entendue à l'occasion de la préparation de ce prochain budget et en insistant sur la gravité des observations qu'elle a été amenée à formuler ou à réitérer, dans mon rapport écrit, la commission des lois donne cependant un avis favorable à l'adoption des crédits de la justice pour 1977. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Olivier Guichard, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs, ce budget que j'ai l'honneur de vous présenter, je n'ai pas eu, vous le savez, la charge de le préparer.

Je me suis trouvé dans la situation d'en prendre globalement la responsabilité. C'est ce que j'ai fait et cela me met assez à l'aise pour vous demander, tout à l'heure, votre approbation.

Il est des budgets dont la masse est en rapport avec la place qu'occupe dans la vie nationale et sociale le domaine auquel ils correspondent. J'en ai connu certains. Ce n'est pas le cas de celui de la justice. Son rôle est essentiel pour le fonctionnement de la société ; son coût est marginal dans les finances de l'Etat.

Il n'y a pas lieu de s'en offusquer par principe. Il n'y a pas lieu, je crois, de mesurer l'intérêt politique à l'aune financière. Mais je tiens à dire cependant que la modestie financière de mon département justifie qu'au moins il dispose de tous les moyens qui lui sont nécessaires. Il y a des progrès qui ne sont pas très coûteux pour la collectivité, et qui pourraient cependant être décisifs pour qu'y règnent des rapports de justice, sans lesquels il n'est pas de lien social qui tienne.

D'une certaine façon, la justice souffre de sous-administration, voire de désadministration. Je souhaiterais, comme M. le rapporteur pour avis de la commission des lois, que les budgets à venir marquent à cet égard un très net redressement.

Quoi qu'il en soit, mesdames, messieurs, vous attendez, sans doute, de moi beaucoup plus l'exposé d'une politique que la présentation de moyens budgétaires. Et, pour ma part, je suis heureux de cette occasion de présenter ici devant vous quelques idées auxquelles je tiens.

La première est qu'il est nécessaire de préciser le rôle de l'Etat dans le fonctionnement de la justice, et particulièrement celui du ministre qui en répond devant vous.

Parmi les différentes responsabilités qui sont les miennes à l'intérieur de ce ministère, certaines ont un caractère classique. Les services de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée posent des problèmes qui leur sont propres, mais ce sont des administrations publiques classiques.

Au contraire, le réseau des juridictions ne constitue pas une administration. Les magistrats ne sont pas à proprement parler des fonctionnaires. Juger, ce n'est pas faire des actes administratifs.

L'acte de juger ne relève pas du pouvoir hiérarchique et n'engage pas la responsabilité du ministre. Les actes juridictionnels effectués par les magistrats sont accomplis en conscience et dans le respect du droit. Leur indépendance est garantie par notre Constitution. Le ministre de la justice n'a donc pas prise sur les actes qu'ils rendent.

Le rôle que j'entends remplir est d'assister les juges dans leur mission, de leur donner les moyens de leur tâche.

J'ai dit un jour que je devais m'occuper, en quelque sorte, de l'environnement des actes juridictionnels, que j'étais en somme le premier auxiliaire de la justice. Le ministre est bien l'auxiliaire des juges pour faire respecter leur indépendance. Il est leur auxiliaire pour les défendre devant l'opinion. Il l'est surtout pour leur assurer un climat moral, une condition matérielle et un cadre de travail qui concilient l'efficacité et la sérénité.

Il y a pourtant une branche de l'activité judiciaire où le ministre est le détenteur d'un pouvoir hiérarchique. Où il est le chef non d'une administration au sens classique, mais le chef d'une hiérarchie d'hommes au service de l'Etat.

Je tiens à réaffirmer que lorsque la garde des sceaux exerce son autorité sur le Parquet, il le fait légitimement et dans le respect de nos lois. Pour diriger l'action publique, c'est-à-dire l'activité de ceux qui soutiennent en justice l'intérêt de la collectivité tout entière, il faut un ministre démocratiquement désigné, responsable devant le Parlement et soumis au jugement de l'opinion publique.

On ne peut pas transiger sur cette répartition des pouvoirs et des devoirs. A l'instruction comme dans le prétoire, il faut que les rôles soient clairs, et éviter la confusion des genres.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. On ne peut pas représenter la société tout entière en obéissant seulement à sa propre conscience individuelle. L'action publique est d'abord le respect scrupuleux de la loi, qui est un devoir de l'Etat envers les citoyens. (Très bien ! très bien ! sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Elle est aussi, dans l'interprétation de la loi, l'expression des convictions qui sont majoritaires dans la nation. Bien sûr, cette opinion majoritaire évolue avec le temps et les mœurs. L'action publique pourra parfois anticiper sur les évolutions et devra parfois réagir contre. Mais en tout état de cause, l'action en justice au nom de la société tout entière doit être dirigée par une autorité responsable devant les élus de la nation.

Il ne paraît pas concevable que la magistrature soit considérée comme située en dehors de l'Etat, voire agissant contre l'Etat, en un mot comme je ne sais quel contre-pouvoir.

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. La justice, en France, est rendue au nom du peuple français.

Or, comme le dit notre Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple. » On ne peut mieux mettre en évidence ce fait que rendre la justice, c'est exercer une mission de souveraineté. Or l'Etat est le seul dépositaire de la souveraineté nationale. On ne peut pas participer à une fonction de souveraineté, et concevoir cette fonction comme antagoniste vis-à-vis de l'Etat. S'il est un principe que nos lois républicaines n'ont jamais contesté et qui n'a jamais été contesté par aucun parti politique, c'est le principe selon lequel la souveraineté ne se divise pas.

La seconde idée à laquelle je tiens, c'est que l'Etat a besoin d'un ministère de la loi, et que le ministère de la justice est le ministère de la loi.

En dix-huit ans, une œuvre considérable a été accomplie par la V^e République en matière judiciaire. Cette tâche est le fruit de la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement, en particulier sous l'impulsion de votre commission des lois et des éminents juristes qui l'animent.

Il me semble que, dans la phase actuelle, nous devrions plutôt chercher à harmoniser, à perfectionner et, si je puis dire, à laisser mûrir ces textes. Car s'il est nécessaire que le droit soit modernisé et actualisé, un droit trop mobile égare l'administration qui n'a pas toujours les moyens de le suivre, décourage les justiciables et peut même parfois déconcerter les hommes de justice.

Il faut d'abord poursuivre l'œuvre de codification.

J'ai déjà pu mesurer, comme ministre de l'équipement, l'utilité de ces travaux dans le cas de l'urbanisme. Les codes anciens devront être rajustés. Le regroupement des textes à la fois très nombreux et dispersés permettra de mettre fin à des contradictions, de combler des vides. En outre, la codification améliore considérablement la forme, le style, la lisibilité des textes.

Le code de procédure civile doit être complété dans la très importante matière des voies d'exécution. Le code civil doit être amélioré sur tous les problèmes qui relèvent de l'indivision, et il faudra mettre à l'étude la révision des textes sur les successions. Le code pénal est lui aussi sur le métier, vous le savez.

La codification, c'est une action réparatrice. Mais peut-être, en ce domaine, faudrait-il faire un peu d'action préventive. Je suis frappé du nombre de textes, législatifs et réglementaires, pour lesquels l'approbation du garde des sceaux est requise. Mais je suis frappé aussi de ce que la raison en soit un peu perdue de vue.

Elle me paraît être une fonction de régulation et d'harmonisation. Il me semble qu'il convient de vérifier, à travers cette approbation, que les textes nouveaux, dont l'inspiration est généralement sectorielle et technique, s'incorporent bien dans l'ensemble du droit, en respectant les principes.

Il y a là une responsabilité de cohésion un peu oubliée du ministère de la justice. En vous disant que je souhaite l'exercer, je crois répondre à un besoin de clarté et de rigueur. Je veillerai, du reste, à ce que la procédure d'élaboration me laisse les délais nécessaires, car on ne saurait vouloir ensemble que le droit soit bien fait et qu'il le soit en hâte.

Ces réflexions me conduisent à ma troisième idée : la première justice à rendre, c'est la justice entre les Français.

Je parlerai tout à l'heure de la justice qui fait la « une » des journaux, celle qui poursuit le crime ou le délit. Mais la justice qui concerne personnellement la très grande majorité des Français, c'est celle qui départage leurs droits et tranche leurs différends personnels et collectifs. C'est elle, plus que tout autre élément, qui donne le sentiment de vivre dans une société juste, celle où votre droit est reconnu, quelle que soit votre qualité ou vos moyens.

Or, cette justice, malgré des améliorations très sensibles, est encore trop peu accessible, trop lente, trop pleine de périls pour le citoyen ordinaire, trop incertaine dans ses résultats ; et pour le juge lui-même, trop difficile à rendre, face à ce droit multiple, parfois confus, parfois même contradictoire que j'évoquais tout à l'heure.

Clarifier le droit, comme je viens de le souhaiter, c'est donc rendre cette justice plus crédible.

Mais il y a d'autres actions à entreprendre, car, en fait, tout existe dans notre procédure et notre rôle n'est pas d'inventer mais de signaler peut-être des voies peu explorées et de les aménager, avec quelques moyens, pour qu'elles soient plus praticables.

Il y a, par exemple, beaucoup de circonstances où le citoyen, sans avoir encore — Dieu merci ! — un adversaire, souhaite que l'autorité judiciaire lui reconnaisse un droit. Il ne suffit pas toujours de brandir un texte de loi ou d'évoquer un décret ; il est bon qu'un juge certifie que cet article s'applique bien à votre cas. Il y a pour cela des procédures de requêtes et de juridictions gracieuses qui permettent de faire l'économie d'un contentieux intérieur.

Quand le litige ne peut être évité, il faut faire vivre cependant les procédures de conciliation et il faut d'abord les faire connaître. Elles relèvent, en particulier, des juges d'instance.

Ces juges sont d'accès facile. Ils peuvent être saisis sans formalité, par comparution volontaire des parties ou sur simple lettre. Les justiciables peuvent se défendre eux-mêmes ou se faire assister ou représenter par un membre de leur famille.

Leur première tâche est de concilier les parties. Cependant, très souvent, les justiciables hésitent à aller au tribunal d'instance, parce qu'il est loin ou parce que c'est le commencement d'une procédure.

J'ai donc pensé que nous pourrions essayer de déconcentrer cette tâche pour mieux la diffuser. Nous pourrions créer des antennes cantonales ou intercantonales du tribunal d'instance, confiées à des personnes disponibles — magistrats retraités ou contractuels, par exemple — et avec l'aide matérielle des collectivités locales, dont le concours est indispensable et justifié en la matière, nous pourrions avoir sur place, dans les mairies, par exemple, des hommes qui tiennent lieu de juges d'instance en « audience foraine », c'est-à-dire en tournée.

Dans mon esprit, ce juge de conciliation pourrait ainsi régler, à l'amiable, rapidement sinon immédiatement, les litiges entre voisins, ceux qui opposent des consommateurs à des commerçants ou à des fournisseurs.

On peut même aller plus loin et envisager que cette nouvelle conception de la conciliation s'exerce aussi en matière pénale. Beaucoup de petits délits sont « classés sans suite » par les parquets quand les victimes ont été remboursées ou indemnisées.

A quoi bon établir des papiers, des procès-verbaux, recourir à la police et à la machine judiciaire pour d'abord constater ces troubles à la vie sociale, puis constater qu'il y a été mis fin ?

Le juge de la conciliation pourrait favoriser le règlement des affaires à la satisfaction de tous et éviter de donner une coloration pénale, avec toutes les conséquences psychologiques et sociales que cela comporte, à des affaires qui ne le méritent pas.

Des études sont en cours dans ce double sens et des expériences devraient, très prochainement — en 1977, je l'espère — être lentes dans certains départements.

Nous devons aussi améliorer — et je suis reconnaissant à M. Sprauer de l'avoir rappelé — le fonctionnement des juridictions de prud'hommes. Je m'en suis expliqué récemment devant la commission élargie. Nous aurons sur ce projet besoin de votre avis et de votre concours, monsieur le rapporteur spécial.

Enfin, je souhaiterais que le ministère public rende service plus souvent que ses moyens ne le lui permettent aujourd'hui aux juridictions civiles, aux tribunaux de commerce, aux prud'hommes. Le ministère public est dans son rôle en éclairant les juges sur l'interprétation de la loi.

Rendre la justice civile plus présente, plus apte à désamorcer ou à régler les différends entre Français, c'est déjà protéger la paix sociale.

Trop de gens aujourd'hui se disent : « A quoi bon aller en justice, si c'est pour exposer des frais qui risquent de dépasser la valeur de la contestation et obtenir gain de cause plusieurs années plus tard ? »

A défaut de satisfaire ce besoin essentiel de justice, la tentation est grande d'ouvrir la voie aux transactions louches, à l'emprise administrative, voire à la solution de violence. Car, et c'est un phénomène qui est peu perçu, je suis persuadé qu'une certaine délinquance découle des échecs ou des insuffisances de la justice civile dans sa fonction d'apaisement rapide des conflits. Ces insuffisances conduisent certains à se faire justice eux-mêmes. Et surtout elles conduisent beaucoup à perdre confiance dans la société et dans l'Etat.

La justice pénale doit, elle, s'adapter à la criminalité. L'efficacité, tel est l'objectif immédiat, essentiel vers lequel doivent tendre tous ses efforts. Or, être efficace, c'est d'abord pouvoir s'adapter à une délinquance mouvante, protéiforme, qui va de celui qui refuse la société à celui qui sait trop habilement s'en servir.

Il faut pouvoir répliquer à la grande criminalité, celle qui explose dans la violence des rapt d'enfants ou des prises d'otages. Ces comportements odieux appellent une répression aussi rapide qu'exemplaire. L'exemplarité est essentielle pour répliquer à ces criminels qui recherchent volontiers le sensationnel et le spectaculaire. Je veillerai à l'application par les parquets des instructions qui leur ont été données dans ce sens.

Il convient, en effet, que les affaires de cette nature soient confiées à des magistrats déchargés d'autres tâches, qu'elles soient soumises par priorité aux cours d'assises et fassent l'objet de réquisitions fermes de la part du ministère public. Dans ce cas, la célérité et l'efficacité sont parfaitement compatibles avec une justice exercée en toute sérénité.

Il faut aussi savoir réprimer la délinquance de profit, l'astuce du professionnel « à col blanc » déployée au détriment de la collectivité. Elle ne peut être efficacement réprimée que si les magistrats sont en mesure de l'affronter « à armes égales ». Vous en avez donné les moyens juridiques par la loi du 6 août 1975 portant création de juridictions spécialisées. Je m'emploierai à faire de ce texte théoriquement applicable une réforme effectivement appliquée, ce qui implique un effort de formation et de recyclage, un accroissement des effectifs et des moyens mais aussi un état d'esprit nouveau.

Il faut pouvoir traiter la délinquance classique, le lot quotidien du juge correctionnel devant lequel comparaissent les récidivistes du vol, les habitués de la fraude, les violents du samedi soir. Face à la diversité et à la gravité variable de ces affaires, comment réagir, sinon en diversifiant les procédures, en accélérant leur conduite, et en permettant l'adaptation des peines aux personnes ? Là encore, vous avez ouvert la voie en élargissant les choix offerts aux parquets et aux juges.

Mais, reconnaissons que les résultats sont relativement médiocres : on enregistre un taux de récidive de plus de 50 p. 100 et une augmentation générale de la criminalité. Cela est dû, pour une bonne part, au manque de souplesse dans les peines prononcées et dans leur application. Les courtes peines de prison — 80 000 — représentent la moitié des privations de liberté prononcées chaque année. Sur nombre de délinquants, elles ne sont pas sans inconvénient du point de vue même de la société.

Il n'est pas question de les supprimer, mais elles peuvent être souvent remplacées comme M. Larue l'a demandé tout à l'heure, par d'autres sanctions qui auront un effet d'intimidation, de neutralisation ou de resocialisation.

C'est dans cet esprit que devra être appliquée la loi du 11 juillet 1975 relative à la petite et à la moyenne délinquance. Elle a suscité des réactions virulentes et parfois contradictoires : certains y ont vu une atteinte aux libertés individuelles, d'autres se sont élevés contre son « laxisme ». En fait, ce texte a été bien accueilli par les praticiens. Il répondait à un besoin réel ; je veillerai à ce qu'il soit appliqué à bon escient et réservé aux délinquants auxquels il est destiné : ni les malfaiteurs dangereux, ni les criminels professionnels. Il ne s'agit pas de réprimer plus ou moins, mais de réprimer mieux.

Mais il faut comprendre que pour que cette loi entre dans les mœurs du monde judiciaire, pour que chacun des partenaires de l'acte judiciaire sache jouer de cette palette variée, quelques années seront nécessaires. Les révolutions durables sont lentes. La Chancellerie et les parquets veilleront aussi, par leurs réquisitions et leurs appels, à ce que la pratique des cours respecte, dans l'application de cette loi, un minimum d'homogénéité.

La justice doit punir les criminels. Elle doit aussi penser aux victimes. Les victimes d'agressions physiques sont en droit d'attendre de la justice qu'elle leur en préserve qu'elle leur garantisse la réparation. Les rapporteurs ont évoqué ce problème tout à l'heure ; un projet de loi est soumis à l'examen de la commission des lois. Son objet est d'assurer une équitable indemnisation aux personnes victimes de dommages corporels dont l'auteur se sera révélé inconnu ou insolvable. Je crois que chacun ici comprendra l'utilité de ce texte.

Ces perspectives ne me font pas pour autant oublier le présent. Pour 1977, mon programme est essentiellement réaliste et pragmatique. C'est à travers des réformes récemment adoptées que j'entends assurer une meilleure justice.

Il faudra lever bien des obstacles. Les moyens, tant sur le plan des effectifs que des équipements, se révéleront probablement insuffisants. Les habitudes acquises n'en pèseront que plus lourd sur la mise en œuvre des textes nouveaux, qui implique un état d'esprit différent et une conception plus large de la fonction répressive.

Je m'attacherai, dès lors, à améliorer les structures, à multiplier les séminaires et les recyclages, à favoriser la collaboration de l'ensemble des magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice.

Pour l'heure, je n'envisage pas de grandes réformes législatives ; je souhaite, très simplement, donner vie à celles que vous avez votées d'autant que nos moyens ne nous permettent pas, souvent, d'en assurer l'application sans délai.

En effet, il ne me paraît pas raisonnable — je le disais tout à l'heure — de faire des réformes si nous n'en avons pas les moyens. Il y a là une obligation de sérieux et, pour ma part, je n'envisagerai de réformes que construites sur des moyens matériels effectivement dégagés.

M. Charles Bignon. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. D'autre part, je m'emploierai à ce que le ministère de la justice accède aux formes modernes de la gestion administrative.

M. Marc Lauriol. Ah !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

L'archaïsme des méthodes n'est plus acceptable dans un pays comme le nôtre pour le grand service public qu'est la justice.

A certains égards, et notamment par comparaison avec les besoins en personnels et en matériels, ce budget doit être considéré comme extrêmement modique puisqu'il assure seulement le maintien de l'effort budgétaire qui est entamé depuis quatre ans. Mais enfin, dans un contexte d'austérité économique et budgétaire, je crois que l'essentiel est défendu.

Je voudrais tirer des enseignements de quelques chiffres essentiels. MM. les rapporteurs ont souligné que la progression des crédits est en partie fictive puisqu'elle résulte, pour une bonne part, de l'inscription au budget de la justice de crédits autrefois inscrits au budget des charges communes.

Pourtant, la progression des crédits de fonctionnement est de 16,4 p. 100 par rapport à cette année, pourcentage nettement supérieur à la moyenne de progression des crédits de l'Etat qui est de 13,7 p. 100.

Pour la première fois, le total des crédits du ministère de la justice dépasse trois milliards de francs. Pour les effectifs, nous

frôlons les 2 p. 100 avec 1,98 p. 100 des effectifs budgétaires civils de l'Etat. En 1970, le pourcentage correspondant n'était que de 1,72 p. 100. On constate donc une légère progression.

Mais l'enseignement principal, c'est que les magistrats et l'ensemble des personnels des services judiciaires, pénitentiaires et de l'éducation surveillée assument une tâche extraordinairement difficile dans des conditions de dévouement qui leur donnent droit à notre reconnaissance.

En ce qui concerne les mesures nouvelles, nettes des reclassements comptables, les actions supplémentaires se traduisent par 119 millions de francs, soit une progression réelle de plus de 5 p. 100, à comparer avec l'augmentation de 3 p. 100 des mesures nouvelles dans l'ensemble du budget de l'Etat.

Les créations d'emplois sont au nombre de 1271, soit une augmentation de 3,7 p. 100 des effectifs du ministère. Les autorisations de programme qui atteignent 207 millions de francs sont maintenues à leur niveau antérieur.

Je voudrais maintenant examiner avec vous comment ce budget nous permettra de traiter les problèmes qui se posent.

Concernant la gestion des corps de magistrats, je retiens deux orientations.

La pyramide des âges et des grades, extrêmement étroite au sommet, très large à la base, montre qu'une échéance très difficile s'annonce à l'horizon d'une dizaine d'années. Les décisions nécessaires doivent être préparées, et à cet égard la modification des dates de mise à la retraite, qu'a proposée tout à l'heure M. Gerbet, me paraît une idée féconde.

D'autre part, la politique de revalorisation indiciariale devrait connaître une inflexion. Au lieu de procéder au rehaussement de la totalité d'une juridiction, il me paraît de meilleure méthode de chercher à revaloriser des postes individuels impliquant l'exercice de responsabilités particulières. Ainsi en sera-t-il pour les chefs de cinq cours et de quatre tribunaux importants.

Un nouvel effort devra être entrepris pour alléger la tâche des greffes puisque la pénurie actuelle contraint les magistrats à faire des tâches de greffiers, et les greffiers à faire des travaux de dactylographie. La remise en ordre qui a été réclamée par tous les rapporteurs suppose d'étoffer les effectifs de greffes notamment en personnels de bureau. Peut-être y aura-t-il là matière à déconcentrer l'emploi des crédits de personnel.

Quant à l'effort de l'Etat et sous le régime actuel, des collectivités locales, il tend non seulement à rénover les bâtiments anciens, mais surtout à entreprendre la réalisation d'ensembles neufs. Ces réalisations permettront de mieux équiper les services judiciaires et de modifier l'image de la justice dans l'esprit des justiciables.

Je voudrais également évoquer, et cela ne vous étonnera pas de ma part, la répartition géographique des moyens que le ministère parvient à dégager. Celle-ci doit être revue. En effet, et malgré les chiffres inquiétants qu'a cités M. Gerbet à propos de la région parisienne, région sur laquelle nous avons concentré depuis longtemps nos moyens, il va falloir, dans les années à venir, penser un peu plus à la province.

M. Henri Ferretti. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Pour le secteur trop longtemps négligé des prisons dont je souhaite suivre personnellement l'amélioration, j'indique, notamment à M. Larue, que j'ai l'intention de suivre la voie qui a été tracée par d'autres depuis deux ans.

Quant au personnel, il s'agit d'abord d'achever un plan de recrutement accéléré qui comble les vacances d'emplois et d'étoffer l'encadrement. Cet effort budgétaire, qui n'est pas trop lourd à supporter, a été entrepris par le budget de 1976 et celui que je vous présente est plutôt un budget d'attente.

J'aimerais que la loi de finances dont la préparation va bientôt commencer marque notre volonté de faire de l'administration pénitentiaire un service moderne et bien adapté à sa mission, ce qui est nécessaire pour beaucoup de raisons.

Vous avez pu noter que dans le cadre étroit de nos moyens, nous faisons un effort particulier pour la formation de ce personnel et pour la mise en place d'un réseau d'éducateurs. Il faudra, là aussi, poursuivre une politique de parité.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, il faut d'abord sauver les immeubles trop longtemps délaissés et assurer des conditions de détention décentes en modernisant et humanisant notre politique de construction d'établissements. Dans l'avenir nous limiterons la taille des futurs établissements à une capacité de six cents détenus au maximum.

Grâce à des modèles évolutifs et répétitifs d'établissements mis au concours, les délais devraient être abrégés et les coûts réduits.

Pour l'éducation surveillée, la politique conduite depuis plusieurs années sera poursuivie. Elle vise à mettre à la disposition des juges des équipements permettant de prendre en charge immédiatement les mineurs qui leur sont confiés.

Le développement d'une politique d'équipements de base situés à proximité des juridictions permet d'agir préventivement avec beaucoup plus d'efficacité sur les familles, sur l'environnement du mineur et de préparer au mieux les conditions de sa réinsertion.

D'autre part, je veillerai à améliorer la coordination entre les deux secteurs de l'éducation surveillée, le privé et le public, grâce aux contrats souscrits avec les établissements privés dans le nouveau cadre de la récente loi sociale.

Enfin, sera poursuivi l'effort de revalorisation statutaire tendant à améliorer le recrutement et la formation des personnels qui participent à la tâche éducative.

Mesdames, messieurs, pour terminer cette présentation des problèmes de moyens, je dirai un mot du développement nécessaire des méthodes modernes de gestion dans les services judiciaires.

Je me félicite que pour la première fois les travaux du Plan aient porté sur l'ensemble des services du ministère de la justice. C'est un premier pas, même s'il faudra sans doute dépasser la formule du rattachement de la justice à des programmes d'action prioritaires assez composites.

En outre, je souhaite vous présenter, dès l'année prochaine, ce budget sous la forme de budget de programme. J'ai été le premier ministre à vous présenter un budget sous cette forme : il s'agissait du budget de l'équipement. Je suis convaincu que c'est une démarche féconde, au moins autant pour ceux qui font cet effort de présentation que pour ceux qui en prennent connaissance.

Je considère comme essentiel qu'une administration centrale ait, à tous ses échelons, une vue prospective de son action, qu'elle fasse un effort de précision chiffrée. Je m'attacherai à faire établir des plans d'évolution des effectifs et de recrutement, et des plans de gestion des ensembles immobiliers qui relèvent de mon département.

La gestion moderne doit dégager l'administration centrale des tâches administratives ou comptables qui peuvent être mieux effectuées localement. J'attache du prix à l'expérience de déconcentration administrative actuellement en cours à Orléans avec le service régional pour l'administration de la justice. J'espère en tirer rapidement les leçons et j'envisage de généraliser ses aspects positifs.

Enfin, une voie d'avenir s'ouvre avec les perspectives d'informatisation des services judiciaires. Trois expérimentations sont en cours et seront étendues : la gestion informatique des pièces de procédure, notamment l'édition automatique des actes répétitifs de procédure pénale ; l'automatisation du casier judiciaire ; l'installation de petits ordinateurs dans les juridictions de province.

Avec toute la prudence nécessaire en ces matières, afin que ne soient atteintes ni les libertés individuelles ni le bon fonctionnement des services, je compte poursuivre ces actions qui ont le triple avantage de renforcer la célérité de la justice, d'alléger la charge de travail des personnels et de modifier l'image de notre justice dans le pays.

L'image de la justice. Vous le savez, mesdames, messieurs, à travers cette image, au-delà de cette image, c'est la réalité même de la justice qui sera plus fermement établie dans le cœur et l'esprit des Français. Sans la conviction que la justice est présente pour tous et disponible pour chacun, nous savons bien vers quelle décomposition de la société nous irions. C'est pour qu'à travers cette justice, la société ait mieux confiance en elle-même que je vous demande aujourd'hui de lui en donner les moyens. (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 des crédits, la parole est à M. Donnez.

M. Georges Donnez. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, lors du débat sur la dernière motion de censure, j'avais rappelé à M. le Premier ministre que si, selon son expression, le pays vivait au-dessus de ses moyens, il serait sans doute bon que l'Etat admette que lui aussi vit au-dessus

de ses moyens et qu'il accepte de réduire un train de vie qui apparaît trop souvent aux yeux des Français les plus modestes comme disproportionné avec les besoins réels de la collectivité nationale.

Le bon sens populaire estime, en effet, que, plutôt que d'accroître l'impôt sous quelque forme que ce soit, mieux vaudrait remettre en cause la structure même des dépenses publiques. Puisque l'on parle souvent de réformes, pourquoi ne pas envisager celle du fonctionnement des administrations de l'Etat ?

L'un des travers de nos sociétés dites avancées est l'apparition d'une bureaucratie de plus en plus omnipotente, irresponsable et dont le but à peine caché est de faire vivre l'individu en un moule collectiviste parfaitement programmé par l'ordinateur de service.

Cette bureaucratisation pèse chaque jour plus lourdement sur la vie de chacun de nous, alors que son allègement ne pourrait être que bénéfique pour nos finances publiques tout en facilitant, en simplifiant la vie quotidienne des Français. C'est dans cet esprit que j'examine, à la budget de la justice que vous nous soumettez, monsieur le garde des sceaux.

Une question préjudicielle se pose en cette matière. Notre justice a-t-elle tendance, elle aussi, à se bureaucratiser, à s'alourdir, à devenir inhumaine avec, comme corollaire, un accroissement de la charge publique ? A l'évidence, le juge est, par essence même, à l'opposé du bureaucrate. Son indépendance, son humanisme devraient le placer hors du courant bureaucratique qui nous submergera si nous n'y prenons garde. Son environnement professionnel s'inscrit toutefois dans ce courant.

L'administration de la justice, à l'image des autres administrations, est constamment réorganisée en vue d'une efficacité plus grande. Pourtant, les effets vont souvent à l'encontre de l'objectif recherché. Ce n'est pas forcément en accroissant les charges budgétaires que l'on améliore la qualité du service.

Chacun s'accorde à reconnaître que les effectifs, tant de magistrats que de fonctionnaires, sont insuffisants. Mais cela n'est vrai qu'en raison des tâches qui leur sont demandées. Si l'on commençait par simplifier les tâches, par harmoniser les rapports entre magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice, sans doute constaterions-nous une amélioration considérable du service judiciaire sans qu'il soit besoin de ressources budgétaires nouvelles. Il n'est pas nécessaire d'installer un ordinateur dans chaque tribunal pour rendre la justice.

Certains ont prétendu que la prise en charge par l'Etat de tous les secrétariats greffes était indispensable pour une bonne administration de la justice.

Je ne mets nullement en cause la qualité des fonctionnaires de nos secrétariats-greffes. Ils font honneur, le plus souvent, à la fonction publique, mais force est de constater que les greffes de nos cours et tribunaux ignoraient, avant leur réforme, la lourdeur, la lenteur et l'anonymat que nous constatons aujourd'hui. Quant à leur gestion financière, elle n'entraînait pas alors les difficultés rencontrées actuellement.

Si donc la qualité des hommes n'est pas cause de la lente dégradation constatée, force nous est d'imputer celle-ci au système. A l'évidence, imposer dans de modestes secrétariats-greffes les règles de la comptabilité publique alourdit considérablement la tâche des services, sans qu'on en tire le moindre bénéfice au niveau de l'efficacité de la gestion. Quant aux tâches nouvelles imposées aux secrétaires-greffes, elles ont aggravé la situation. La preuve en est que le nombre des secrétaires-greffes a pratiquement doublé depuis le début de la fonctionnarisation sans que la qualité du service se soit améliorée. Tous les professionnels s'accordent d'ailleurs pour dénoncer une dégradation qui risque d'entraîner une véritable paralysie dans les années qui viennent. Nous devons trouver la solution ailleurs que dans l'augmentation des crédits inscrits au budget du ministère de la justice. Limitons les tâches des magistrats et des secrétaires-greffes à celles qui doivent réellement leur incomber.

Commençons par rendre la procédure civile aux parties qui sont maîtresses de leur procès. Le juge de la mise en état rend parfois quelques services, mais si l'on songe au temps perdu, aux papiers de toute sorte — injonctions et autres — qui sont nécessaires, on s'aperçoit que la procédure n'est nullement accélérée, qu'elle coûte plus cher et mobilise magistrats et greffiers dont le rôle n'est pourtant pas de se substituer aux parties dans le déroulement des procédures civiles.

C'est si vrai que la procédure commerciale, simple et efficace, n'est, en fait, discutée par personne. Pourquoi, dès lors, ne

pas envisager, plutôt que des réformes qui n'ont pas été élaborées par des praticiens, une procédure civile voisine de la procédure commerciale actuelle ?

Et puisque, du moins en principe, les parties restent maîtresses de leur procès, pourquoi ne pas rendre aux auxiliaires de justice, avocats et huissiers, les tâches qui leur étaient dévolues jusqu'à une époque récente, et qui sont maintenant confiées aux greffes ?

C'est ainsi qu'aujourd'hui ce sont les secrétaires-greffes qui, en matière de divorce, citent en conciliation, après une procédure qui n'a gagné ni en simplicité ni en efficacité. De plus, les greffes étant très souvent débordés, la procédure s'allonge. Le divorce par consentement mutuel est de plus en plus remplacé par le divorce pour faute, et cela uniquement pour simplifier la procédure.

Une chose est certaine : lorsqu'on aggrave les dispositions réglementaires, le coût de la justice va croissant. Les services judiciaires ne sont plus en état d'assurer l'écoulement des affaires et l'esprit de la loi est faussé.

C'est donc vers une justice personnalisée que nous devons nous orienter, c'est-à-dire vers une justice faite pour des hommes, préparée et rendue par des hommes et non par des services.

Je ne crois pas que la formation actuelle des magistrats et des secrétaires-greffes puisse amener une amélioration. J'ai dit l'an dernier à cette même tribune ce que je pensais de l'école nationale de la magistrature. Ce n'est pas parce que la formation d'un magistrat coûte plus de vingt millions d'anciens francs l'an à l'Etat que la justice sera meilleure demain.

Il est une forme de gaspillage des deniers publics que je me dois de relever. Demain, à Bordeaux, les auditeurs de justice se réuniront aux fins d'approfondir, paraît-il, les problèmes relatifs à l'exercice de la profession. Permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, de citer quelques-uns des orateurs qui participeront aux réunions prévues. Le vice-président du tribunal de grande instance de Reims traitera de la fonction d'instance — comme s'il n'y avait pas de vice-président à Bordeaux ! Un juge d'instruction de Toulouse parlera de la fonction d'instruction — sans doute n'en existe-t-il pas à Bordeaux ! On a tout de même trouvé un inspecteur du travail à Bordeaux pour évoquer le problème de la sécurité des travailleurs, mais il a fallu recourir à un avocat de Reims pour traiter le thème : « Magistrature et défense ». Si j'étais inscrit au barreau de Bordeaux, je ne serais pas fier ! Quant aux systèmes pénologiques — quel barbarisme ! — et à la déontologie ce sont respectivement un juge d'instruction de Lyon et le procureur de la République de Montbéliard qui auront la charge d'en parler.

Je suppose pourtant, monsieur le garde des sceaux, qu'il existe suffisamment de personnalités bordelaises qualifiées pour intervenir au cours de ces journées d'études. Mais il serait sans doute trop simple de les convier. Et peut-être entend-on démontrer que l'école nationale de la magistrature vit, elle aussi, au-dessus de ses moyens, donc de nos moyens.

Ce n'est pas avec des moyens matériels supplémentaires que nous rendrons efficacité et célérité à notre système judiciaire, mais uniquement en recherchant une gestion des services qui libère les praticiens du carcan bureaucratique.

Ce ne sont pas non plus des moyens matériels nouveaux qui rendront au pays la confiance qu'il doit avoir en sa justice.

L'homme de la rue a souvent l'impression qu'une certaine forme de laxisme judiciaire n'a que trop tendance à protéger les délinquants de tout poil plutôt que les honnêtes gens.

M. Jean-Marie Commenay. Très bien !

M. Georges Donnex. A l'évidence, la protection de l'homme doit être constante, même s'il est prévenu ou condamné. Mais cette protection doit être absolue lorsqu'il s'agit d'honnêtes gens qui n'ont qu'un seul désir, celui de vivre en paix.

M. le Président de la République a écrit, dans son livre *Démocratie française* : « Nous nous réjouissons, certes, de disposer d'une administration compétente et intégrée. Mais il faut convenir que rien ne va tout à fait dans ses rapports avec l'administré : lenteur, paperasse, incompréhension, anonymat, bureaucratie. Notre administration donne parfois, malgré elle, comme un avant-goût de ce que serait une société collectiviste. »

Et le Président de la République de conclure sur ce point : « Il lui faut procéder » — il s'agit de l'administration — « à une véritable conversion interne, accepter le face à face, respecter dans l'administré son semblable, réinventer un langage accessible, résoudre les problèmes plutôt qu'élaborer des textes, tenir compte de la valeur du temps. »

Il nous appartient, monsieur le ministre d'Etat, de repenser notre système judiciaire, de réinventer pour le justiciable un langage accessible, de résoudre les problèmes plutôt que d'élaborer des textes.

C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que la haute qualité de nos magistrats, de nos fonctionnaires et de nos auxiliaires concourra vraiment à servir le pays. (*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. Forni.

M. Raymond Forni. Vous ne serez pas, monsieur le ministre d'Etat, le ministre du changement, mais celui de la continuité : continuité dans la médiocrité budgétaire, dans l'abaissement de la justice de notre pays, dans la dépendance de l'appareil judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif.

D'ailleurs, nous savons bien que vous n'êtes pas là pour vous occuper de la justice et des justiciables puisque vous êtes, en réalité, le ministre des élections. Et pourtant ! L'année qui s'achève aura été exceptionnelle dans l'histoire de la justice de notre pays, puisque tour à tour les avocats, les secrétaires-greffiers, les éducateurs, les magistrats ont eu recours à la grève. Celle-ci n'avait aucun précédent dans ce monde que beaucoup considèrent comme hors du temps. Certes, il ne suffit pas d'un budget, d'une discussion tronquée au Parlement pour que les questions posées reçoivent réponse. Mais les choix qui sont les vôtres sont, malgré tout, susceptibles d'aggraver une crise et de constituer, à terme, une menace pour les libertés.

Les perspectives du budget 1977 paraissent sombres. Si la masse des crédits progresse apparemment de 26 p. 100, son augmentation réelle en francs constants est de 5 p. 100, ce qui, soit dit en passant, est inférieur à la hausse indicative des prix fixée par M. le Premier ministre à 6,5 p. 100.

De même, le volume de « l'argent frais », c'est-à-dire le montant des autorisations de programme, passe de 204 millions à 207 millions de francs, ce qui traduit une stagnation, sinon une régression.

Enfin, la création de 1 271 emplois est notablement inférieure à celle de 1976 — 1 614 — alors que des besoins nouveaux et criants sont apparus du fait des réformes récentes et de l'augmentation des problèmes posés à la justice.

Et ne nous y trompons pas : la mise en place de réformes, sans que soient prévus les moyens de les appliquer, outre la surcharge de travail qu'elle impose, constitue une atteinte indirecte, mais certaine et grave, au crédit de la justice et même à la loi, donc aux libertés.

Cette atteinte serait déjà grave si elle était isolée, mais elle est scandaleuse quand elle résulte d'un choix politique conscient, délibéré, et le dépôt de quelques projets de loi par le Gouvernement en est la démonstration. Ceux-ci, systématiquement, tendent en effet à opérer une dépossession du judiciaire au profit de l'administration.

Voulez-vous quelques exemples ?

La fouille des véhicules, jusqu'à présent assimilée par la tradition et la jurisprudence de la Cour de cassation à la fouille du domicile, et donc de compétence judiciaire, relèverait, si le texte du Gouvernement était adopté, des pouvoirs de police.

Il en est encore ainsi d'un projet de loi gouvernemental tendant à subordonner les décisions du juge de l'application des peines à un avis conforme du directeur d'établissement pénitentiaire ou du procureur de la République, c'est-à-dire à des autorités hiérarchiquement dominées par l'autorité politique.

Vous auriez pu innover, mais vous vous êtes contenté, dans un style qui vous est propre, de reprendre à votre compte les déclarations d'intention de vos prédécesseurs.

Vous auriez pu vous inspirer d'autres principes, tenter de panser les plaies, vous pencher sur cette malade qu'est la justice et, d'un diagnostic, tirer vos propres prescriptions.

L'action de la justice est une action patiente, de longue haleine. Elle ne peut s'inspirer d'opérations spectaculaires, désordonnées, dites « coups de poing », mises en œuvre par le ministère de l'intérieur.

Combattre l'augmentation de la criminalité suppose un développement de la prévention. Cela implique la remise en cause des structures sociales, la disparition d'un système lié à l'exploitation, la diminution des privilèges, la lutte réelle contre le chômage,

contre la tentation liée à la consommation, contre la concentration urbaine et les conditions de vie déplorables. Cela est lié, également, à l'éducation et aux choix culturels et politiques.

Mais revenons à quelques problèmes sectoriels qu'un rapporteur a d'ailleurs évoqués et dont on aurait pu penser qu'ils étaient suffisamment graves pour entraîner le rejet de votre budget.

Les tribunaux connaissent de nombreuses difficultés au niveau de leur fonctionnement et de leur administration. Les conditions de travail dans les secrétariats-greffes, déjà perturbées par la fonctionnarisation, sont devenues intolérables avec la mise en œuvre des dernières réformes.

Les nouvelles procédures de divorce, les nouvelles procédures pénales, les dispositions relatives au casier judiciaire et au permis de conduire entraînent un important surcroît de travail.

Première conséquence : le justiciable se heurte souvent à une justice plus lente encore que par le passé. Votre prédécesseur avait d'ailleurs reconnu publiquement cette carence, puisqu'il déclarait le 29 mai 1976 à Rouen qu'il n'était pas exagéré d'évaluer les nouveaux besoins des services judiciaires à 5 000 fonctionnaires.

Une première lecture du projet de budget donnerait à penser qu'il ne sera fait face que pour un dixième environ à ces besoins. En réalité, ces créations d'emplois seront pour l'essentiel, sinon pour la totalité, utilisées à donner la qualité de fonctionnaires à des personnels travaillant déjà pour le ministère de la justice dans des greffes non encore fonctionnalisés, c'est-à-dire qu'elles ne seront pratiquement d'aucun secours.

Qu'on ne s'y trompe pas, monsieur le garde des sceaux. Proposer au Parlement des textes nouveaux sans que soient prévus les moyens indispensables à leur application n'équivaut pas à une absence de réforme. Plus gravement, c'est perpétuer l'image d'une justice inefficace face aux besoins nouveaux, c'est créer ou aggraver une crise de confiance dans la justice. C'est donc préparer un abandon du terrain judiciaire.

Pour ce qui concerne les jeunes inadaptés, le projet de budget trouve sa pleine signification si on l'analyse en se référant au texte relatif à la délinquance juvénile, texte selon lequel la mesure éducative est la règle et la peine l'exception.

Le Conseil économique et social, dans un rapport publié au mois de juin 1975, constatait que plus de 100 tribunaux pour enfants ne disposaient pas d'un nombre suffisant d'éducateurs. Est-il nécessaire de rappeler que, couramment, des éducateurs ont la charge de 120 mineurs ? Les créations d'emplois dans ce domaine permettront-elles seulement de pourvoir en personnel trois ou quatre tribunaux pour enfants.

Parallèlement — et comment s'en étonner ? — le nombre des peines de prison ferme prononcées contre des jeunes de seize à dix huit ans a augmenté jusqu'à atteindre le tiers des délinquants condamnés. Non seulement l'option éducative est exclue à cause de la modicité des moyens disponibles, mais, plus grave encore, elle est disqualifiée par les conditions dans lesquelles on contraint les éducateurs à l'exercer. Là encore, l'application de la loi est entravée par un manque de moyens.

La situation actuelle dans ce domaine et le refus de remédier sérieusement à la faiblesse des moyens doivent être rapprochés des appels à la répression contre les jeunes, confortés par les statistiques complaisantes du ministère de l'intérieur faisant état d'une augmentation de 145 p. 100 de la délinquance juvénile, alors que le compte de la justice révèle seulement une augmentation de 10 p. 100.

Vous avez eu, monsieur le ministre d'Etat, le courage et le mérite de démentir les chiffres de M. Poniatowski. Nous aurions aimé que votre budget fût une réponse cinglante au ministre de l'intérieur et qu'un terme fût mis aux attaques qui tendent à nier le rôle ingrat et difficile des juges d'enfants et des éducateurs.

D'un bond, monsieur le ministre d'Etat, retrouvons-nous à la sacro-sainte chancellerie.

Au niveau de votre administration centrale, les personnels affectés sont en trop grand nombre prélevés sur les services extérieurs. On accepte ainsi le sous-équipement d'un corps pour pallier, difficilement, aux besoins légitimes d'un autre, sans que soient prises les mesures qui aboutiraient à mettre en harmonie la réalité, les textes et le budget.

Mon dernier point est d'importance. Il a trait à la gestion moderne de la justice.

L'informatique mérite une place toute particulière, car elle peut avoir des conséquences sur le sort de tous.

L'informatisation du ministère de la justice doit être critiquée à deux égards : parce qu'elle manque de rigueur et parce qu'elle pose le problème grave du secret.

Pour ce qui concerne la rigueur, les études menées par des sociétés de conseil privées ont été marquées par une dispersion des efforts et des moyens mis en œuvre.

Trois projets sont simultanément étudiés : le bureau d'ordre pénal, le casier judiciaire et le bureau d'ordre civil, ainsi qu'un quatrième qui intéresse les trois autres, à savoir l'identification des personnes. Les résultats, vous le savez, sont décevants. Les projets sur le bureau d'ordre civil et sur le casier judiciaire sont complètement abandonnés ; celui du bureau d'ordre pénal sera en partie inutilisable. De même, le projet d'automatisation des ordonnances pénales pour les chèques sans provisions, présenté par deux sociétés privées, a dû être abandonné.

L'utilisation du matériel d'informatique s'est révélée, elle aussi, incohérente. Ainsi, un changement d'ordinateur à Versailles, au bout d'une année de service, a entraîné la destruction, puis la reconstruction d'une salle spéciale d'un coût élevé.

J'ose croire, monsieur le ministre d'Etat, que vous vous pencherez sur cette absence de rigueur et que nous saurons avec précision quelles sont vos intentions à ce sujet.

Le problème du secret, quant à lui, doit être abordé sous deux angles. Le secret qu'il faut combattre c'est celui qui a régné au niveau de la mise en œuvre et des modes d'utilisation de l'informatique. Il est sur ce point remarquable que les magistrats, s'agissant d'un problème qui touche les libertés, n'aient pas été associés à l'élaboration de ces systèmes, qu'ils n'aient même pas été consultés. Le secret qu'il faut préserver, c'est celui des fichiers. Les arguments techniques avancés sont de peu de poids. Un fichier de plusieurs milliers de personnes se recopie en quelques heures d'ordinateur seulement.

Plus généralement, nous avons le devoir de nous interroger sur la dépendance de ce système par rapport aux intérêts privés.

Tels sont quelques-uns des enjeux de l'informatisation du ministère de la justice, remarque étant faite que le budget de l'informatique est un de ceux qui restent favorables dans un ensemble d'austérité !

Est-ce un signe ?

Un des arguments avancés dans le projet de budget pour justifier l'importance des sommes engagées est le respect des engagements pris. Des réponses claires doivent être données. Le Parlement est en droit de les exiger.

En conclusion, ce budget traduit la médiocrité des choix politiques. Il traduit le désintérêt du Gouvernement pour tout ce qui touche à la justice et aux justiciables, et ce ne sont pas les programmes d'action prioritaire qui permettront une amélioration dans ce domaine.

Nous nous lassons, monsieur le garde des sceaux, de répéter chaque année les mêmes doléances. Ne sentez-vous pas gronder un mécontentement dans ce pays, mécontentement qui se joint à la vague qui submerge peu à peu la France ?

La justice — ou l'injustice — ce n'est pas seulement pour le citoyen un appareil démodé qu'il entrevoit derrière les lourdes portes des tribunaux ou des cours. C'est aussi la vision du monde qui l'entoure, de la société dans laquelle il évolue. C'est l'inégalité, c'est le droit du fort sur le faible. C'est l'écrasement des légitimes aspirations des jeunes, des femmes, des chômeurs.

Seule une réforme portant sur tous ces aspects permettra de rendre son crédit à notre justice, celle que vous représentez ici, pour un temps.

En désaccord avec la politique du Gouvernement, le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche ne pourra apporter sa voix à ce budget. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)*

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

M. Henri Ferretti. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, comme les autres budgets, celui de la justice doit tenir la difficile gageure, dans un budget de reconduction, de privilégier néanmoins les opérations définies dans les programmes d'action prioritaire du VII^e Plan.

Dans ces programmes d'action prioritaire, il en est un que j'examinerai plus particulièrement au niveau de son application locale dans ma circonscription de Thionville, c'est celui qui est consacré à un meilleur accès à la justice.

Je ne répéterai pas aujourd'hui ce qui a été dit dans le débat sur le Plan. Je soulignerai simplement ceci : ce que les termes « meilleur accès à la justice », impliquent, c'est, certes, des moyens en matériel, mais plus encore du personnel nombreux et de qualité, permettant à des magistrats eux aussi nombreux et de qualité de se consacrer à leur tâche qui est de juger et d'être disponibles à l'écoute des plaideurs, à l'écoute des justiciables.

Certes, je suis conscient de la difficulté de traduire ces choix en termes budgétaires dans le contexte actuel. Je suis conscient également des problèmes posés par les tribunaux de la couronne parisienne qui absorbent une part considérable des créations d'emploi. Aussi, monsieur le ministre d'Etat, est-ce avec beaucoup de satisfaction que je vous ai entendu à l'instant envisager une modification de la répartition géographique de vos crédits en faveur de la province. Car le service public de la justice, parce qu'il est une forme de l'exercice de la souveraineté, ne peut souffrir de zones d'ombre, de zones de sous-développement.

A cet égard, la situation du tribunal de grande instance de Thionville m'apparaît comme particulièrement critique. Un ressort de près de 300 000 justiciables le met à l'égal de bien des grands tribunaux ; le nombre d'affaires traitées tant par les juridictions civiles que par les juridictions pénales, y est très largement à la mesure de la population. Et pourtant, il s'agit d'un tribunal que vous me permettrez d'appeler un « tribunal croupion ».

Seul des trois tribunaux du ressort de la cour d'appel de Metz, il n'est pas hors classe. Seul de ces trois tribunaux, il ne possède pas de juridiction pour enfants et c'est à Metz, au siège de la cour, que doivent se déplacer les justiciables de cette juridiction dont le rôle éminemment social n'échappe à personne.

Depuis sept ans maintenant, la maison d'arrêt de Thionville a été fermée et la détention s'effectue dans de très mauvaises conditions à la vieille prison départementale de Metz, largement surpeuplée. Cela éloigne les détenus de leurs familles et de leurs avocats, et impose à ceux-ci les frais d'incessants déplacements sur trente kilomètres.

Non seulement le tribunal de Thionville ne possède pas un nombre suffisant de chambres, mais jamais, au grand jamais, je ne l'ai vu pourvu au complet du nombre de magistrats prévu, nombre pourtant insuffisant, pas plus d'ailleurs que du nombre prévu de secrétaires-greffiers.

A de multiples reprises, mon prédécesseur et moi-même avons appelé l'attention du garde des sceaux sur cette situation. Je dois reconnaître qu'un geste a été fait puisqu'un troisième poste de substitut a été créé il y a deux ans. Mais cela n'a été qu'un geste puisque, à ce jour, je n'ai pas encore vu les trois postes pourvus en même temps.

Deux mesures me paraissent s'imposer d'urgence : l'érection de ce tribunal à la hors classe et la création de la juridiction spécialisée pour enfants.

Ces demandes sont surabondamment justifiées par les chiffres des affaires et de la population. Elles sont justifiées aussi par leur intérêt social. Elles sont justifiées enfin par la situation géographique du tribunal de Thionville, et c'est là un point que je voudrais développer en guise de conclusion.

Le Président de la République a affirmé il y a quelques mois en Alsace tout l'intérêt qu'il portait aux régions frontalières. Il faut bien être conscient du caractère particulier de ces régions qui sont exposées de plein fouet à la concurrence de régions d'autres pays européens particulièrement fortes économiquement. Elles sont aussi des lieux où s'effectue la comparaison de pays à pays et devraient être, à n'en point douter, les vitrines de la France. Dans cette perspective, tous les équipements comptent et ont leur importance.

C'est là une raison supplémentaire, s'il en fallait, pour qu'à Thionville, ville frontalière, le service public de la justice soit enfin mieux organisé pour répondre aux besoins de la population. *(Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)*

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

M. Maxime Kalinsky. Mesdames, messieurs, il ne fait de doute pour personne que le budget de la justice demeure, en 1977, un budget de misère.

Avec ces crédits insuffisants vous ne répondrez pas, monsieur le ministre d'Etat, aux besoins maintes fois exprimés par les membres du corps judiciaire et exposés à cette tribune par les élus communistes.

Nouveau garde des sceaux, vous poursuivez rigoureusement la même politique que votre prédécesseur, à la seule différence,

il est vrai, que vous avez une tâche supplémentaire qui doit vous sembler primordiale aujourd'hui : celle de préparer les prochaines échéances électorales.

Vous n'êtes pas, monsieur le ministre d'Etat, aussi généreux en crédits pour le budget de la justice que vous et tous les vôtres êtes riches en paroles sur la justice ! En réalité, tous les discours et tous les écrits sur ce sujet, à l'image de ceux faits par le Président de la République, ne sont que paravents à la crise profonde dans laquelle est plongée toute l'institution judiciaire.

En effet, la crise qui frappe la société capitaliste n'épargne pas la justice.

L'institution judiciaire est malade de l'argent, elle est malade du pouvoir actuel.

Pour notre peuple, le mot justice est plus synonyme de répression que d'équité. Dans la réalité quotidienne, les droits de Gavroche ne sont pas du tout les mêmes que ceux de Dassault, Ceyrac et autres maîtres du régime actuel. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

Gavroche a le « droit » d'être à la rue s'il n'a pas de ressources suffisantes pour payer son loyer.

Dassault a le « droit » de se faire construire une résidence supplémentaire pour cinq milliards d'anciens francs grâce aux profits qu'il réalise sur les marchés publics, grâce aux subventions importantes que le Gouvernement lui verse, grâce à l'ensemble des exonérations, dégrèvements et autres astuces que vous avez créés.

Ce qui marque profondément votre régime, ce contre quoi se dresse notre peuple, ce sont les profondes inégalités qui existent dans le pays, comme en témoigne un rapport officiel de l'O. C. D. E.

Comment la justice pourrait-elle signifier égalité de droits entre tous les citoyens alors que la loi ne garantit pas à chacun son droit au travail, son droit au logement, son droit à l'éducation gratuite pour ses enfants, son droit à la santé ?

Comment la justice pourrait-elle signifier égalité alors que les droits proclamés en 1789 sont aujourd'hui bafoués par le pouvoir ?

Où est la liberté lorsqu'on ne laisse comme choix au travailleur que le chômage ou les poursuites judiciaires, s'il lutte contre la fermeture de son entreprise ?

Toute la politique gouvernementale porte la marque de l'injustice et de l'inégalité. Le plan Giscard-Barre en est la dernière illustration. Aggravant l'inégalité sociale, il accentue l'injustice.

Il est certain que le chômage, les salaires de misère, le manque de place dans les établissements scolaires, la promiscuité dans le logement, le sous-équipement culturel et sportif ne sont pas étrangers aux méfaits de jeunes ou de moins jeunes. Mais votre pouvoir, au lieu de s'attaquer aux conditions sociales de cette situation, préfère en tirer profit, développer une psychologie d'insécurité et aggraver la répression. Il grossit exagérément certains crimes spectaculaires pour détourner l'attention des citoyens des véritables problèmes.

Qu'en est-il d'ailleurs exactement des actes de violence et des divers méfaits commis dans le pays ? Quand faut-il croire le ministre de l'intérieur ? Lorsqu'il réclame une répression accrue pour faire face à une augmentation de la délinquance ou quand il se félicite de la baisse de la délinquance obtenue grâce à l'efficacité de ses opérations « coup de poing » ?

Quant à nous, notre position est claire et sans ambiguïté. Il faut donner d'abord des conditions de vie décente à tous les travailleurs, reconnaître les libertés fondamentales dont doit bénéficier chaque citoyen, comme le prévoit notre proposition de loi sur les libertés ; il faut donner à la justice des moyens réels afin qu'elle puisse juger sans pression et sans passion. Il faut, en un mot, tout faire pour que l'homme puisse s'épanouir avec confiance.

Nous l'avons dit : nous nous prononçons pour l'abolition de la peine de mort et nous nous félicitons qu'elle soit inscrite dans le Programme commun.

Si le pouvoir veut rassurer en maintenant cette sanction, il ne vise en fait qu'à maintenir une politique de la peur. La peine de mort ne règle rien : éliminer le criminel ne fait pas revivre la victime. L'effet dissuasif de la peine de mort ne s'est nullement confirmé dans les faits.

Justice signifie le plus souvent répression pour les plus modestes.

Est fautif, donc condamné, celui qui se retrouve au chômage et ne peut plus payer la traite qui arrive à échéance alors qu'il s'était engagé à un moment où il avait du travail.

Est fautif, donc condamné, le travailleur qui défend son outil de travail.

Ainsi la justice applique des lois qui aggravent les difficultés des plus déshérités. La loi n'est ni neutre, ni objective, elle a un contenu idéologique évident.

Dans mon département du Val-de-Marne, il y a eu, durant l'année 1973, 8 005 saisies-gageries et 1 229 jugements d'expulsion pour l'exécution desquels le concours de la force publique a été demandé.

On peut donc estimer à plus de 20 000, pour ce seul département, le nombre de familles qui vivent sous la menace d'une prochaine saisie-gagerie ou d'une saisie, d'une expulsion ou d'un prochain jugement d'expulsion. C'est environ 5 p. 100 de la population qui est menacée par la loi parce que pauvre. Menacée d'être dépourvue de l'indispensable à la vie familiale, menacée de ne plus avoir de toit. L'enfant n'échappe pas aux conséquences de cette situation ; il est marqué profondément lorsqu'il vit des moments aussi dramatiques.

La justice est chère pour les pauvres ; elle leur est même quasiment inaccessible. L'aide judiciaire est insuffisante ; c'est pourquoi il faudrait relever les plafonds en accordant l'aide totale à ceux qui ont un salaire égal à deux fois le S. M. I. C. et l'aide partielle à ceux qui ont un salaire égal à trois fois le S. M. I. C.

Le service fourni par l'avocat devrait recevoir une rémunération réelle, prenant en compte les charges effectives de la procédure, car, qu'on le veuille ou non, ceux qui bénéficient de l'aide judiciaire n'ont droit aujourd'hui qu'à l'avocat du pauvre.

Des dispositions devraient être prises aussi afin d'accélérer les formalités de prise en charge des bénéficiaires de l'aide judiciaire.

Nous avons enfin une justice à plusieurs vitesses : lente pour le bénéficiaire de l'aide judiciaire, qui a besoin de la justice pour défendre ses droits ; expéditive et rapide lorsqu'il s'agit de faire passer devant le tribunal un locataire en retard dans le paiement de son loyer ou des militants syndicaux en lutte pour faire aboutir leurs revendications.

Vous voudriez, monsieur le ministre, que la justice soit aussi aveugle lorsque le droit syndical est violé ouvertement, comme chez Chrysler.

Justice expéditive et rapide lorsqu'un patron veut « lock-outer » ses ouvriers, mais lente, très lente, lorsqu'il s'agit de condamner un puissant de ce régime.

Qu'en est-il, monsieur le ministre, de certains dossiers qui semblent dormir au mieux sous l'aile protectrice du garde des sceaux ?

Qu'en est-il du scandale du talc Morhange ? L'affaire serait-elle classée ? L'affaire serait-elle sans importance ?

Qu'en est-il du scandale des ententes illicites pour des marchés de travaux publics en Normandie ? Le ministre des finances avait pourtant été conduit à saisir de cette affaire son collègue de la justice.

Qu'en est-il du scandale des pétroliers ? Au lieu d'aider la justice à remplir tout son rôle en faisant toute la clarté sur cette importante affaire qui met en cause l'intérêt national, vous vous empressiez de déplacer le juge chargé de l'instruction ! Mieux, vous vouliez le sanctionner sévèrement.

M. Jacques Piot. Ce n'est pas un juge !

M. Maxime Kalinsky. La chasse aux sorcières et la répression antisyndicale sont de règle sous le pouvoir giscardien. En vingt-huit mois, il y a eu deux fois plus de poursuites engagées contre les magistrats que durant les trente années précédentes.

Ainsi, vous confisquez l'organisation judiciaire au profit d'intérêts particuliers et vous détournez la légalité à des fins autres que la justice.

Cette année, il y a eu des mouvements de grève chez les avocats, chez les magistrats, chez les secrétaires-greffiers, chez les éducateurs. Jamais cela ne s'était vu.

Un malaise général règne dans toute l'institution judiciaire en France car la justice n'est pas en dehors de la société en crise, elle subit cette crise et elle a besoin des changements comme tout notre peuple.

Ainsi les problèmes posés ne peuvent trouver de solution ni avec ce budget ni avec le pouvoir actuel.

En effet, quels moyens donnez-vous à la justice pour remplir son rôle ?

Vous avez écrit dans votre note de synthèse que ces moyens comportent « la création de 1 271 emplois, nombre comparable à celui de 1975 — 1 312 emplois — et à celui de 1976 — 1 614 emplois ».

Est-ce comparable, une chute de près de 30 p. 100 par rapport à l'an dernier ? Non, il ne s'agit pas là d'une note de synthèse, mais d'une fausse affirmation.

Votre budget ne peut répondre aux besoins des établissements pénitentiaires.

Les effectifs du personnel sont très insuffisants et nous sommes loin, avec 331 postes créés pour 1977 au lieu de 785 l'an dernier, des 6 000 emplois, dont 4 000 de surveillants, estimés nécessaires.

En ce qui concerne les crédits d'équipement pour les établissements pénitentiaires, on relève 96 millions d'autorisations de programme, contre 94 l'an dernier, et seulement 18 millions de crédits de paiement en mesures nouvelles, contre 29,8 en 1976. Ces crédits sont dérisoires face aux besoins.

Ainsi les équipements resteront vétustes et le personnel en nombre insuffisant. Rien ne sera fait pour tenter d'améliorer les conditions de détention, pour procurer du travail aux détenus et les préparer à affronter la vie, une fois libérés.

Des condamnés resteront en maison d'arrêt par manque de places dans les centres de détention.

Par manque de magistrats — 95 postes nouveaux contre 108 l'an dernier et 110 en 1975 — et par manque de fonctionnaires, des prévenus en nombre toujours aussi important continueront à rester en détention provisoire.

Un de vos prédécesseurs, M. Taittinger, affirmait en 1973 qu'il était indispensable de créer 600 postes de magistrats chaque année pendant dix ans.

Comme nous sommes loin de compte !

Le manque de magistrats entraîne une multiplication des commissions rogatoires au détriment, par conséquent, d'un bon fonctionnement de la justice.

Nous condamnons l'orientation qui consiste à pallier le manque de crédits en accroissant le rôle de l'administration pénitentiaire et du parquet, alors que celui du juge de l'application des peines diminue.

Il en est ainsi dans bien des domaines où le juge est désormais remplacé par l'autorité administrative. Dans votre budget, des crédits importants sont prévus pour le développement de l'informatique, crédits dont l'affectation, non précisée, est préoccupante.

Le manque de postes de magistrats et de fonctionnaires met en cause l'application de certaines réformes comme celles du divorce ou de la procédure pénale.

L'insuffisance de crédits dans ce budget de la justice est criante, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'équipements. Cela va se traduire par le maintien de tribunaux vétustes, la lenteur de la justice pour les usagers et des difficultés toujours plus grandes pour les personnels et les auxiliaires de la justice.

On n'a créé que 552 postes de fonctionnaires de justice. Or, « les représentants des syndicats estiment à 5 000 le nombre des postes de fonctionnaires à créer dans les cours et tribunaux au cours des cinq prochaines années dont 1 000 à 1 500 dans l'immédiat. Cette évaluation correspond d'ailleurs à celle de la direction des services judiciaires. »

Ce texte est extrait du procès-verbal de la réunion tenue le 12 avril 1976 au cabinet du garde des sceaux.

Et vous savez, monsieur le ministre, que les créations d'emplois dans les cours et tribunaux n'ont été souvent que des conséquences de la nationalisation des greffes et que l'évaluation des postes budgétaires nécessaires à cette nationalisation a été considérablement sous-estimée.

Il faudra donc toujours attendre de trois à quatre mois pour se faire délivrer un jugement.

Les juridictions continueront de rencontrer d'importantes difficultés par manque de secrétaires greffiers.

Des dépenses importantes sont mises à la charge des collectivités locales pour l'aménagement des tribunaux. Cela devient inadmissible. L'Etat se devrait de prendre en charge la totalité de ces dépenses.

La situation des conseils de prud'hommes est toujours aussi dramatique. Dans de nombreux cas, il faut attendre jusqu'à un an pour passer à l'audience. Et ces dépenses de fonctionnement reposent toujours sur les communes !

Telles sont les conséquences de votre budget dérisoire et de la pénurie des moyens : des procédures longues et chères, des prisons du siècle dernier qui se dégradent et un fonctionnement de la justice de plus en plus catastrophique.

Dans ces conditions, comment s'étonner que l'injustice et l'autoritarisme qui règnent dans ce pays provoquent l'indignation et la révolte chez tous ceux qui aspirent à l'égalité et à la liberté ? A tous ceux-là nous disons : Oui, vous avez raison d'aspirer à une vie où la justice régnerait, où vous pourriez vivre mieux. Pour cela, une seule voie existe, celle de la lutte commune, dans l'union du peuple de France autour du Programme commun...

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Il y avait longtemps !

M. Maxime Kalinsky. ... afin de changer le régime actuel, pour construire une société plus juste où régnera la liberté.

Où est le prétendu libéralisme giscardien ? Dans ces rappels à l'ordre brutaux à l'égard des magistrats ?

Le ministre de l'intérieur appelle les magistrats à la répression, comme il s'orientait vers l'appel à la délation. Tout doit être tenté pour sauver une vie humaine, mais le rôle de la police et de la justice ne peut être transféré à tout un chacun sans danger.

Certains faits récents qui nous ont préoccupés l'ont prouvé : il est manifeste que l'auteur des appels téléphoniques, bien connu de la police, pouvait être découvert sans utiliser cette procédure.

La police a son rôle à remplir mais elle ne doit, en aucun cas, empiéter sur la justice. La justice a, elle aussi, son rôle à remplir et il faut lui en donner les moyens.

Il faut en finir avec l'ingérence du pouvoir dans les affaires de la compétence de la magistrature.

Les magistrats ont été conduits à utiliser la grève pour défendre leurs droits. Nous réclamons l'abandon de toutes les poursuites intentées contre eux du fait de cette grève et nous demandons pour eux, comme pour tous les citoyens, la reconnaissance du droit de grève.

Parallèlement au recrutement de magistrats par le biais de l'école nationale de la magistrature, vous développez un recrutement latéral qui vous permet de mettre en place des magistrats plus dociles. (*Interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Pour vous, il y a en effet des bons et des mauvais juges. Ainsi vous condamnez ceux qui osent inculper et placer en détention provisoire un patron responsable de n'avoir pas pris les mesures de sécurité qui auraient permis d'éviter un accident mortel. Les 14 000 autres détenus à titre provisoire n'ont pas droit, cependant, à autant d'égards.

La recherche d'un profit sans cesse accru au détriment de la vie d'un travailleur serait effectivement un acte hautement répréhensible dans une société où l'homme constituerait la richesse essentielle du pays. Mais de tels faits sont considérés comme normaux dans votre société où le profit est, ainsi que vous le dites, le moteur de l'économie.

Pour nous, communistes, il ne peut être question de bons ou de mauvais juges. Pour nous, il est question de bonne ou de mauvaise loi pour la nation et pour son peuple laborieux.

Pour nous, communistes, il n'est question que de réelle indépendance de la magistrature. Pour nous, communistes, il n'est question que de garantir à tous les hommes et à toutes les femmes vivant sur le territoire français l'exercice individuel ou collectif de réelles libertés suivant notre proposition de loi constitutionnelle portant déclaration des libertés.

Notre position est conforme au Programme commun, plus actuel que jamais lorsqu'on parle de justice et de liberté. (*Rires sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Ça alors !

M. Maxime Kalinsky. ... car il ne peut y avoir de justice plus grande que dans une société plus libre.

M. Jean Foyer. C'est pour cela que dans un régime communiste, il n'y a ni justice, ni liberté !

M. Maxime Kalinsky. Pour vous, monsieur le ministre de la justice, et pour votre collègue, M. le ministre de l'intérieur, liberté égale sécurité et vous enchaînez aussitôt : sécurité égale répression.

Pour nous, la liberté se suffit à elle-même, mais il faut néanmoins la garantir et la défendre.

Pour vous, monsieur le ministre de la justice et pour votre collègue, M. le ministre de l'intérieur, défendre la liberté c'est l'amputer chaque jour davantage. (*Protestations sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Maxime Kalinsky. Il en est ainsi avec le projet de loi visant à permettre la fouille des véhicules par les policiers.

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Et après ?

M. Maxime Kalinsky. Il en est ainsi avec votre politique répressive qui accentue encore l'orientation donnée par la loi anti-casseurs que vous avez utilisée pour combattre l'activité des militants syndicaux et politiques, des élus, et cela contrairement aux engagements pris devant le Parlement.

Les Français épris de liberté et de justice ne manqueront pas d'approuver le groupe communiste lorsqu'il votera contre votre budget qui aboutit, pour notre peuple, à une liberté cadenassée. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

M. Jean Foyer. « L'article 544 du code civil énonce que la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

« Cet article, ainsi décrété et promulgué en 1804, définit un droit de propriété qui peut encore être celui du pavillonnaire, du paysan propriétaire d'un morceau de terre et même du chef d'une petite entreprise, mais ne peut se comparer, à moins d'absurdité, avec celui d'une société intégrée dans un groupe multinational. »

« Depuis fort longtemps les portes des usines sont des lieux privilégiés pour les échanges d'idées et les distributions de tracts aux travailleurs ; les conditions de vie actuelles font que les travailleurs montent en voiture sur le parking de l'usine, la diffusion de l'information ne peut donc se faire qu'avant que le travailleur ne monte dans son automobile, donc sur le parking ; cela est une contrainte qui doit s'imposer à l'employeur d'autant plus facilement qu'elle ne met pas en cause son intérêt de propriété » — j'observe qu'on ne parle pas de droit de propriété — « puisqu'elle ne lui cause ni gêne, ni détérioration. »

Cette citation est-elle empruntée au quotidien *L'Humanité* ou serait-elle — qu'on me pardonne de ce côté-ci (*l'orateur désigne la gauche de l'hémicycle*) — rapprochement aussi injurieux — tirée de quelque feuille gauchiste ?

Non, mesdames, messieurs, c'est le tribunal d'instance d'Amiens qui s'exprime en ces termes dans les motifs d'un jugement rendu le 10 août 1976.

M. Charles Bignon. C'étaient les vacances !

M. Jean Foyer. Et il en déduit la conclusion qu'il convient de débouter une société qui avait cité devant le tribunal trois conseillers généraux du département de la Somme et un conseiller municipal de la ville d'Amiens — appartenant tous les quatre au parti communiste, dit français — qui avaient pénétré dans l'enceinte d'une usine pour y distribuer des tracts et y crier des slogans politiques à l'aide de haut-parleurs.

M. Charles Bignon. Ce qui est exact !

M. Jean Foyer. Morceau de bravoure, d'une bravoure du reste sans risque ni danger, dans laquelle s'exprime la pensée politique du magistrat, mais qui est en contradiction certaine avec le droit positif ; car ce droit, s'il proclame et garantit la liberté d'expression, ne consacre assurément pas pour le citoyen, ni même pour les personnes morales, l'obligation de se laisser importuner par la propagande du parti communiste. (*Exclamations sur les bancs des communistes.*)

M. Hélène Constans. Vous nous importunez bien, vous, à la télévision !

M. Jean Foyer. La propagande avec occupation n'est pas un procédé licite dans le droit français.

Les esprits pessimistes pourraient d'ailleurs remarquer que ce procédé est bien inutile et que les moyens de l'Etat, la radiodiffusion et la télévision, font déjà aux porte-parole de cette propagande une place libérale ! (*Protestations sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Si j'ai rappelé ce jugement, c'est qu'il est, parmi bien d'autres, l'un des plus récents qui soit parvenu à ma connaissance.

Il est d'ailleurs intéressant, moins par ses exagérations que parce qu'il est révélateur d'une crise dont les manifestations extérieures, souvent irritantes et agaçantes, souvent voulues comme des provocations, ne sont pas le plus grave. Le grave, c'est le désaccord fondamental qui paraît exister actuellement entre une partie des juges, d'une part, et la loi de la République dont l'application leur est confiée, d'autre part.

M. Louis Odru. Vous n'avez décidément jamais accepté votre condamnation !

M. Raymond Forni. Attendez l'arrêt de la cour d'appel !

M. Jean Foyer. De tels conflits ne sont pas nouveaux. Le XIX^e siècle en a connu de nombreux. Les légitimistes n'étaient pas à l'aise dans les tribunaux qui rendaient la justice au nom de Louis-Philippe, et les monarchistes ne le furent pas dans les juridictions de la III^e République commençante.

Les uns et les autres prirent le seul parti compatible avec leur conscience et avec l'honneur : ils s'en allèrent. Le grave, c'est que, dans notre temps, certains qui rejettent la société et ses lois, une société qu'ils auront mission de protéger et de défendre et des lois qu'ils auront la charge de faire respecter, ont l'ambition d'accéder à des fonctions judiciaires, et que, parfois, revêtus du pouvoir redoutable de juger leurs semblables, ils cèdent à la tentation de faire prévaloir leurs convictions personnelles sur la loi, expression de la volonté générale, avec tous les risques qu'une telle attitude comporte pour les droits et les libertés du citoyen, pour l'Etat et, finalement, pour la démocratie elle-même.

M. Raymond Forni. Vous auriez préféré qu'ils soient aux ordres !

M. Jean Foyer. Dans le cours de cette discussion budgétaire, nous avons entendu et nous entendrons de nouveau les refrains habituels sur la misère du budget, le faible pourcentage qu'il représente dans les dépenses de l'Etat, la pauvreté des moyens ou l'insuffisance des effectifs.

Tout cela est vrai, malheureusement vrai. Il est nécessaire et urgent de renforcer les moyens, d'améliorer la gestion, et tout ce que vous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, méritait notre entière approbation. Mais tout cela n'est pas actuellement le principal. Le fait principal, c'est la conversion d'une partie de l'institution judiciaire à des doctrines contraires à celles de l'Etat, contraires à la Constitution, contraires à la loi et — il faut le constater — une résignation désabusée devant des manifestations extérieures, même devant celles qui sont le plus manifestement illégales.

Lorsque, il y a quelques mois, plusieurs dizaines de magistrats, reconnaissant aux résolutions de leur syndicat une force supérieure à celle de la loi organique de la République, ont fait une grève interdite par leur statut, quelle a été — et je ne vous critique pas, monsieur le ministre, car vous n'êtiez pas au Gouvernement — la réaction des autorités investies d'attributions disciplinaires ?

Votre prédécesseur, donnant la mesure de son immense mansuétude, avait simplement suggéré aux chefs de cour de donner aux grévistes placés sous leur autorité le modeste avertissement prévu à l'article 44 du statut. Pour un pareil défi — celui que constituait cette grève — la sanction était légère ; elle avait la légèreté d'une plume. Eh bien ! il semble que, pourtant, plusieurs chefs de cour l'ont encore estimée trop lourde puisqu'ils ne l'ont pas prononcée.

M. Louis Odru. C'est bien !

M. Jean Foyer. Votre ministère, ses palais de justice avec leurs frontons grecs et leurs péristyles sont encore debout, mais la crainte nous vient parfois qu'ils ne soient minés jusque dans leurs fondations. Et si je parlais ce soir d'autres budgets

que du vôtre, de budgets qui touchent aussi aux attributions de souveraineté de l'Etat, je craindrais de n'avoir sujet qu'à émettre des considérations empreintes d'un même pessimisme.

Evoquerai-je, pour ce qui vous concerne, l'administration pénitentiaire ?

On ne dira sans doute jamais assez quelle influence désastreuse aurait exercée les pleurnicheries collectives qui accueillirent la révolte des détenus en 1974 et tout ce qui a suivi.

Quant à l'éducation surveillée, lorsque j'observe certains de ses établissements, je me demande si elle mérite qu'on lui applique encore le substantif « éducation » et l'épithète « surveillée ».

On me dira : « Pourquoi évoquer cette situation ? Vous ne ferez que l'aggraver. Jetez donc le manteau sur la nudité de Nodé. » Je répondrai : « Si nous n'en parlons pas ici, où donc en parlera-t-on ? Et il faut précisément en débattre parce que c'est un problème qui se pose désormais devant l'opinion et que, seule, celle-ci peut régler. »

Je ne suis pas monté à cette tribune, monsieur le ministre d'Etat, pour vous réclamer des sanctions, ni pour vous recommander de faire des exemples.

M. Raymond Forni. Cela aurait été désastreux !

M. Jean Foyer. La méthode, je le constate, n'a guère réussi à votre prédécesseur. Vous feriez très inutilement des pseudomartyrs. D'ailleurs, vous connaissant, je crois tout à fait inutile de vous donner ce conseil.

C'est maintenant devant le peuple français tout entier et devant l'opinion la plus large qu'il faut poser le problème de la justice, et il faut les inviter à choisir nettement entre deux conceptions.

Ou bien, comme l'a dit un tenant de la nouvelle école, juger est un acte politique. Il faut alors en tirer les conséquences. Il n'appartient qu'à des autorités issues du suffrage universel de poser des actes politiques dans une démocratie. Dans ce cas, plus de juges recrutés par voie de concours, c'est-à-dire technocratiquement, ou par voie de cooptation, c'est-à-dire corporatiquement ! Il faut en revenir au système révolutionnaire de l'élection des juges, et c'est une éventualité qu'après tout j'accepterais. (*Murmures sur les bancs des communistes.*)

Si l'on n'accepte pas cette conception, si l'on considère que juger est non pas un acte politique, mais une fonction qui consiste dans l'application de la loi, expression de la volonté générale dégagée par le Parlement, on doit admettre qu'il est nécessaire de restaurer les valeurs que certaines philosophies et certains philosophes s'attachent à dissoudre et qu'il n'est plus possible que justice soit faite par des juges qui ne croiraient pas en la justice des lois qu'ils appliquent. C'est alors le recrutement et la formation qui sont à revoir, une définition et une déontologie qui sont à définir, et la tâche est si urgente qu'il ne faut point attendre 1978 pour l'entreprendre.

Avant de clore cette brève intervention, je tiens, monsieur le ministre d'Etat, à dire un mot de la cour d'appel de Versailles, dont M. Gerbet a entretenu l'Assemblée tout à l'heure, au nom de la commission des lois.

J'élève à mon tour une protestation contre la méthode suivie par le précédent Gouvernement et que celui auquel vous appartenez, s'estimant tenu à une solidarité que je ne conçois guère, n'a malheureusement pas reniée comme il eût dû le faire en la circonstance.

Rappellerai-je dans quelles conditions difficiles le Gouvernement d'antan nous avait fait adopter l'an dernier un dispositif à trois volets ?

En premier lieu devait être créée une cour d'appel, à Versailles, dont le ressort s'étendrait aux tribunaux des départements des Yvelines, du Val-d'Oise, des Hauts-de-Seine et d'Eure-et-Loir. Cette cour d'appel a effectivement été créée par décret.

Il avait été décidé en second lieu — cela a fait l'objet d'une loi organique — que les emplois de cette cour d'appel seraient alignés sur ceux de la cour d'appel de Paris, à l'exception du premier président et du procureur général qui seraient placés, si j'ose dire, à un cran au-dessous.

Enfin, on nous avait demandé de voter un texte prévoyant que cette juridiction nouvelle acquerrait progressivement la plénitude de ses attributions. Le Parlement a été appelé à voter une loi organique et une loi ordinaire. Le résultat ne fut pas acquis sans effort, et le Gouvernement, dans la circonstance, avait déployé une estimable obstination.

Sans doute cette réforme, proposée par le Gouvernement, consacrée par plusieurs votes du Parlement, a-t-elle, au mois d'avril dernier, cessé de plaire, pour des raisons qui restent, pour moi, mystérieuses, à ces techno-structures qui confisquent souvent la démocratie française ?

M. le président. Monsieur Foyer, vous avez dépassé votre temps de parole.

M. Jean Foyer. Monsieur le président, vous avez tout à l'heure fait bonne mesure à M. Kalinsky. Je vous prie de m'appliquer le même régime.

M. le président. M. Kalinsky disposait de vingt minutes ; il a parlé pendant vingt-deux minutes. Faites la proportion !

M. Jean Foyer. Quoi qu'il en soit, le projet de budget sur lequel nous délibérons est contraire aux dispositions adoptées l'an dernier, et qui ont force légale, en ce qu'il dégrade les conseillers et les substituts généraux de cette cour d'appel. Ce projet — tel qu'il est — est du reste en contradiction avec un projet de loi organique déposé sur le bureau du Sénat, qui va dégrader les présidents de chambre et les avocats généraux.

J'attends d'ailleurs une troisième loi organique, car, lorsque le premier président et le procureur général qui ont été nommés auront été — c'est vraisemblable — transférés dans les emplois de premier président adjoint et de procureur général adjoint de la cour d'appel de Paris, on nous fera voter un nouveau texte, ou l'on prendra un nouveau décret, pour dégrader ces emplois.

On nous annonce, d'autre part, que le département des Hauts-de-Seine serait arraché au ressort de Versailles.

De telles méthodes, monsieur le ministre d'Etat, je vous le dis avec la vieille amitié qui nous lie, constituent, à mon avis, des manquements à la considération que le Gouvernement doit au Parlement.

M. Marc Lauriol. Manquements graves !

M. Jean Foyer. Les esprits malveillants — je n'en suis pas — soupçonneront, après la peu glorieuse capitulation, qui n'est pas la vôtre, monsieur le ministre, qui a suivi la publication du nouveau code de procédure civile, que la pensée d'amadouer telle corporation d'auxiliaires de la justice n'est pas étrangère à cette volte-face.

M. le président. Monsieur Foyer, je vous indique que vous avez dépassé de moitié votre temps de parole.

M. Jean Foyer. M. Piot m'a cédé cinq minutes sur son propre temps.

M. le président. Il eût fallu, au moins, en prévenir la présidence.

Plusieurs voix sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes. M. Piot n'est même pas inscrit !

M. Jean Foyer. Je conclus, monsieur le président.

Certains, disais-je, soupçonneront que n'est pas étrangère à cette volte-face la pensée d'amadouer telle corporation d'auxiliaires de la justice, corporation qui, en général, a le propre d'être hostile à toute espèce de changement, de considérer que tout ce qui est vieux est bon et que tout ce qui est nouveau est dangereux. Je n'en veux rien croire et je ne veux pas adhérer à cette opinion.

J'observerai simplement que, s'agissant de crédits globaux, dans l'incertitude du destin de la loi organique, le vote qui va intervenir n'emportera ni approbation ni improbation de la singulière opération que l'on veut mener concernant une cour embryonnaire et dont je me demande si elle relève de l'infanticide ou de l'avortement.

Je tiens en tout cas à indiquer au Gouvernement que la démarche qui consiste à faire deux pas en avant et un pas en arrière ne confère malheureusement pas crédibilité à la volonté de réforme et à la volonté de changement. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et sur plusieurs bancs des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. Marc Lauriol. Ordre, contre-ordre et désordre !

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

M. Gérard Houteer. Mesdames, messieurs, il faudrait posséder le génie de la synthèse pour, en si peu de temps, traiter de problèmes aussi importants que l'administration, le régime de détention, la surveillance et le statut des éducateurs.

Je me bornerai donc à quelques remarques qui mériteraient plus ample développement.

M. le ministre de l'intérieur devrait d'ailleurs être assis à vos côtés sur ce banc, monsieur le garde des sceaux, si l'on considère ce qui est écrit dans certain bulletin : « L'impulsion de la politique judiciaire se fait place Beauvau. » Une déclaration qui, à elle seule, mériterait tout un débat.

La criminalité prend une ampleur démesurée, une amplitude que l'on ne sait comment contenir, ce qui augmente l'inquiétude de la population en ces temps troublés.

Et c'est le moment choisi pour nous faire assister à la disparition, sans commentaire, du secrétariat d'Etat à la condition pénitentiaire.

Or ce secrétariat d'Etat avait entamé une certaine action susceptible de modifier à la fois la condition du personnel de surveillance et celle des détenus. Elle devait donner des résultats spectaculaires, disait-on, au bout de cinq ans. Nous ne jugeons pas, nous constatons.

A l'heure actuelle, va-t-on vers une composition plus judiciaire qu'administrative, ou est-ce le contraire ?

La commission de révision du code pénal préconiserait, entre autres réformes, l'institution d'un tribunal d'exécution des sanctions, qui se superposerait ou se substituerait à la commission d'application des sanctions, l'actuelle commission d'application des peines.

L'administration se demande où est sa mission devant le transfert au juge de l'application des peines des compétences traditionnelles à elle attribuées. Tendra-t-elle, alors, à ne jouer que les croquemitaïnes ?

Le chef d'établissement est responsable et ne peut exercer qu'en responsable. Pour qu'au moins chacun ici soit averti, nous aimerions, sur ce point, obtenir une réponse sans ambiguïté.

Le climat se détériore à nouveau dans les prisons. Toutes les promesses faites aux délinquants n'ont pas été suivies d'effet, à commencer par celles qui concernent les établissements eux-mêmes.

Votre prédécesseur disait : « J'en suis encore à amener l'électricité et à installer les sanitaires pour remplir les conditions du respect dû à tout être humain. » C'est un aveu. Et nous sommes en 1976 !

On assiste à une dégradation de l'emploi carcéral, déjà sous-rémunéré, notamment dans la concession confiée à des entreprises privées. De 10 500 postes de travail, il n'en reste que 6 500, soit une perte brutale de 4 000 postes.

Or, et chacun s'accorde à le reconnaître, l'oisiveté est génératrice de troubles, et l'une des révoltes — celle de Melun, en janvier 1975 — était motivée par une demande concernant l'amélioration de la préparation de la nourriture, mais aussi par une réclamation souhaitant l'accroissement du nombre d'emplois offerts par le travail pénal.

Il est donc nécessaire et urgent de rechercher du travail à l'extérieur.

Quant à la possible réinsertion des libérés inscrits à l'agence nationale pour l'emploi, elle se révèle plus que problématique, cette agence étant débordée et impuissante devant l'afflux des inscriptions de très nombreux demandeurs d'emploi.

Une autre révolte, à Nantes cette fois, était due à l'encombrement excessif de l'établissement.

N'était-il donc pas possible de l'éviter, même en l'état actuel ? Si ! en limitant au maximum l'incarcération préventive ; 40 p. 100 de prévenus, c'est trop, beaucoup trop.

Notons également que, en ce qui concerne les tentatives de suicide, plus des deux tiers affectent de jeunes détenus et plus des deux tiers également des prisonniers placés sous le régime de la détention préventive.

Cette défense du détenu pourrait accréditer la déclaration télévisée d'un responsable d'extrême droite qui a osé dire hier que « la pègre et les assassins serviront de bras à la gauche pour la prise du pouvoir ».

J'ose espérer, monsieur le garde des sceaux, que vous apprécierez le ridicule d'une telle affirmation et que vous condamnez l'auteur de cette déclaration scandaleuse.

Membre du conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, je suis en rapports suivis avec les syndicats de surveillants et je m'étonne que les revendications soient encore les mêmes lors de l'examen du quatrième budget de cette législation : conditions de travail ; manque de personnel ; parité intégrale avec la police, indemnitaire et indiciaire ; incorporation intégrale de l'indemnité de résidence dans le traitement de base, et respect des lois sociales. Cela est signé par l'intersyndicale C. G. T., C. F. D. T., F. O.

Les surveillants ? Vous l'avez dit vous-même, monsieur le garde des sceaux, lors de la réunion de la commission des lois, il en faudrait 4 000 de plus. Or, 2 500 ont été recrutés depuis le 1^{er} janvier 1975 et le budget de 1977 ne prévoit que 200 postes supplémentaires.

Il est donc normal que le personnel de surveillance se plaigne et ait participé au mouvement de grève du 23 octobre.

En revanche, les quartiers de surveillance renforcée comptent 234 places. Au 10 octobre, 71 prisonniers y étaient détenus — je me réfère au compte rendu analytique de la commission des lois — 52 surveillants y sont affectés. N'est-ce pas un peu trop ici et pas assez ailleurs ?

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Houteer.

M. Gérard Houteer. J'en ai terminé, monsieur le président.

La difficulté du rôle du personnel de surveillance mérite qu'on prenne en considération une augmentation des effectifs permettant de maintenir le calme.

J'ajouterai encore un mot sur les éducateurs. Ceux-ci doivent accomplir deux ans de scolarité et présenter un mémoire avant d'être titularisés. Ils sont actuellement dépourvus de statut, sans aucune protection en cours de scolarité. Il serait normal de les doter d'un statut.

Je n'ai pu, malheureusement, que survoler les problèmes. Je vous demande cependant, monsieur le garde des sceaux, de tenir compte de ces quelques remarques. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

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

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, m'exprimant maintenant à titre personnel, j'ajouterai à mon intervention à titre de rapporteur pour avis quelques brèves réflexions sur le fonctionnement des services judiciaires et leur organisation.

L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature fait peser sur les magistrats une obligation de réserve.

Or force est bien de constater que certains magistrats et certaine organisation syndicale oublient facilement cette règle essentielle, et l'on peut affirmer que l'obligation de réserve est moins respectée parce que la notion de réserve n'a pas été définie par la loi.

Je ne citerai pas tous les exemples récents qui ont terni dans une certaine mesure l'image de marque que doit conserver notre justice ; je me contenterai de relever que, tout récemment, le syndicat de la magistrature a récidivé, soit qu'il ait contesté la procédure qui a été employée pour tenter de découvrir l'auteur des graves attentats qui se sont déroulés dans la région de Grenoble dans l'affaire dite des « brigades rouges », à savoir une retransmission par la radio et la télévision de la voix de celui que recherchaient les enquêteurs, soit encore qu'il ait, dans un récent communiqué, critiqué le procureur près le tribunal de Paris, maintenant procureur général, qui n'avait agi que dans la plénitude de ses responsabilités, autrement sans doute que dans le sens politique souhaité par ce syndicat.

Il faut rappeler avec force que les juges sont à la fois les gardiens et les serviteurs de la loi. Ils l'appliquent en interprétant, si besoin est, la volonté du législateur qu'ils n'ont pas à critiquer, pas plus qu'ils n'ont la possibilité de peser sur ses décisions souveraines.

Pour éviter le renouvellement des excès que chacun connaît, il apparaît à mon avis nécessaire de définir l'obligation de réserve des magistrats et d'étendre cette obligation aux groupements ou associations de juges. En effet, ce qui n'est pas permis à un magistrat doit être également interdit à un groupe de juges.

Le rapport de la commission des lois, monsieur le ministre d'Etat, insiste sur les difficultés rencontrées par l'administration de la justice parce que les postes demeurent longtemps sans titulaire.

A ce sujet, je citerai l'exemple du tribunal de grande instance de Chartres.

Depuis deux ans et demi, le poste de premier juge est sans titulaire, tandis que l'absence pour une longue durée d'un magistrat instructeur retarde considérablement l'examen des affaires pénales.

Pourtant, l'activité de ce tribunal dépasse considérablement les moyens dont il est pourvu : l'an dernier, 1 250 jugements ont été rendus en matière civile, alors que ce tribunal n'est doté que d'une seule chambre civile.

Son activité dépasse notablement celle de certains tribunaux qui figurent cependant parmi les tribunaux hors classe et qui ont de ce fait une chambre supplémentaire.

Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir examiner de très près la situation du tribunal de Chartres et de le doter rapidement de la seconde chambre civile qui lui est indispensable.

En conclusion, j'évoquerai aussi la grave question des changements de la politique gouvernementale à l'égard de la cour d'appel de Versailles.

Il a été annoncé qu'on envisageait de revenir sur le décret du 24 décembre 1975 qui a fait entrer dans le ressort de cette nouvelle cour quatre départements : l'Eure-et-Loir, les Hauts-de-Seine, le Val-d'Oise et les Yvelines. Le département des Hauts-de-Seine lui serait retiré et resterait dans le ressort de la cour d'appel de Paris.

Votre projet de budget a cette conséquence que vous nous demandez de revenir sur les mesures résultant de la précédente loi de finances et de la loi organique du 5 février dernier.

En ma qualité de rapporteur du projet de loi portant dérogation en ce qui concerne la cour de Versailles aux règles d'organisation judiciaire, qui était venu en discussion devant l'Assemblée nationale le 17 décembre 1975, je rappelle que la commission des lois avait opposé la question préalable en signalant les inconvénients de ce projet, dont le premier consistait à réduire le ressort de la cour d'appel de Paris, certes trop étendu actuellement, au territoire de la seule ville de Paris.

Votre prédécesseur, évoquant l'autorité la plus haute de l'Etat, a combattu la question préalable, qui a été rejetée, et a obtenu du Parlement un vote favorable.

Ce vote a été acquis dans notre assemblée, non sans difficulté d'ailleurs, grâce à un scrutin public après que votre prédécesseur eut donné l'assurance que le Gouvernement n'excluait pas qu'après la création d'une nouvelle cour d'appel dans l'Est de la région parisienne le ressort définitif de la cour d'appel de Paris puisse s'étendre au-delà des limites de la ville de Paris proprement dite. Sur ce point, reportez-vous au *Journal officiel* du 17 décembre 1975, page 9339.

Or, voici qu'aujourd'hui ce qui a été demandé au Parlement et obtenu après tant d'insistance se trouve remis en cause. Après avoir fait écarter la question préalable, le Gouvernement veut maintenant y faire droit.

Si la solution d'une cour d'appel de Paris réduite au seul tribunal de Paris quant à sa juridiction n'est pas bonne, le démantèlement de la cour de Versailles est une solution détestable.

Comme M. Lecanuet, votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, l'avait laissé entendre, pourquoi ne pas maintenir dans le ressort de la cour d'appel de Paris, parmi les tribunaux qui dépendraient de la nouvelle cour d'appel de l'Est, le tribunal de classe exceptionnelle qu'est le tribunal de Bobigny, dont la population est la plus importante et qui croît rapidement, alors qu'à cet égard le ressort des Hauts-de-Seine est en légère régression ?

En acceptant de modifier ainsi votre projet, vous respecteriez la responsabilité que votre prédécesseur a fait prendre au Parlement tout en donnant à la cour d'appel de Paris un ressort convenable dont l'importance serait conforme aux moyens dont elle dispose et à l'autorité que doit conserver la première cour de France pour l'élaboration de la jurisprudence. (*Applaudissements sur divers bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Maurice Brun. Mesdames, messieurs, lorsqu'il est question de justice, on pense le plus souvent à la justice pénale. On oublie ainsi que la justice est aussi, et même d'abord, la justice civile.

On a cru, il n'y a pas si longtemps, et on l'a dit, que la justice civile était lente et coûteuse parce qu'une mauvaise organisation des professions judiciaires maintenait abusivement les privilèges des avoués qui ont été présentés comme les mainteneurs parasitaires de rites surannés, destinés tout au plus à permettre le prélèvement de dimes injustifiées.

La loi a unifié les professions d'avoué et d'avocat. Or, après le recul de quelques années, on s'aperçoit que la procédure est aussi lente, sinon plus et qu'elle n'est pas moins coûteuse.

Ne serait-ce pas parce qu'on n'a pas su, ou pas voulu voir, que les avoués accomplissaient dans leurs études un indispensable travail de préparation des dossiers, de mise en état des procédures, qu'avec l'aide des huissiers ils assuraient l'exécution des jugements, et que ce travail, il faudrait bien que d'autres le fassent ?

La procédure n'est pas un ensemble de rites pour initiés faisant écran entre le juge et le justiciable. La procédure, c'est la sauvegarde de la liberté. Qu'on l'allège, certes, mais qu'on n'altère pas ce que des années de pratique ont édifié.

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Maurice Brun. Le débat judiciaire doit être contradictoire à tous les niveaux. Personne ne doit être appelé devant un tribunal sans savoir pourquoi, sans avoir connaissance de ce qu'on veut de lui, sans pouvoir consulter les documents qu'on lui oppose, sans avoir le temps de préparer sa défense en se confiant au conseil de son choix. Le juge est là non pour conseiller, mais pour juger, pour dire le droit et l'équité.

Jour après jour, loi après loi, réforme après réforme, décret après décret, les magistrats et les greffiers se voient confier les missions de procédure qui étaient celles des avoués et qui sont encore en partie celles des huissiers. Les tribunaux ont été dotés de matériel plus perfectionné ; on a recruté du personnel ; on a rendu les locaux plus fonctionnels. Les collectivités locales, départements et communes, sont ainsi mises à contribution et supportent avec de plus en plus d'irritation des charges qui ne sont pas les leurs.

Mais, dans beaucoup de tribunaux, on manque pourtant de personnel bien formé. Au nom de la commission des lois, notre rapporteur s'est d'ailleurs fait l'éloquent écho des plaintes qu'il a recueillies à ce sujet.

Ce n'est pas en accablant magistrats et greffiers de tâches statistiques et comptables, en les bureaucratissant à l'excès, en les chargeant de registres et contrôles tatillons et en multipliant les paperasseries qu'on obtiendra d'eux un meilleur rendement et surtout cette chaleur humaine indispensable pour qui travaille dans l'humain.

C'est non la procédure qu'il faut simplifier, mais la façon dont on la fait.

Faites appel, monsieur le ministre, à des hommes et à des femmes d'expérience, donnez-leur des responsabilités, laissez-les prendre des initiatives, ne les enfermez pas dans des imprimés et des formules, toutes faites, souvent inutiles, destinées plus à l'ordinateur qu'au commun des mortels.

N'hésitez pas à autoriser le travail à mi-temps des mères de famille, même à des postes d'autorité ; cela vous évitera de vous priver du concours de fonctionnaires expérimentés ou de les astreindre à un rythme de vie préjudiciable à leur santé et à la bonne marche de leur service.

Défiez-vous des concentrations judiciaires trop importantes ; facilitez l'accès des citoyens à la justice ; rapprochez le juge du justiciable dans des tribunaux à taille humaine dont les juridictions de villes moyennes de province fournissent une excellente illustration.

N'écoutez pas ceux qui se méfient des avocats. Certes, la multiplicité des organisations professionnelles et des barreaux rend parfois la concertation difficile. Mais sachez bien qu'aucune réforme n'aboutira sans leur concours actif. Assurez-vous le concours d'un plus grand nombre. Vous l'obtiendrez si vous acceptez de retenir leurs suggestions même si elles vont à l'encontre de certaines orientations technocratiques ; la justice s'en portera mieux, surtout si ce même effort de concertation est mené dans les tribunaux entre magistrats, avocats, greffiers, huissiers, pour améliorer la pratique quotidienne.

Il faut certes doter la justice d'un budget suffisant. Mais je suis convaincu qu'on pourrait beaucoup mieux gérer le budget existant en permettant à chacun de donner dans son travail le meilleur de lui-même. Encore faut-il que l'exemple vienne de

haut et qu'on ne décourage pas les bonnes volontés en faisant de la justice une bureaucratie paralysante ou en laissant vacants pendant des mois des postes existants.

Je comprends que les magistrats ne veuillent pas rester passifs et attendre pour juger qu'on leur apporte des dossiers qui les lient. Mais une procédure de type inquisitorial détourne de l'institution judiciaire les citoyens qui entendent au civil mener comme bon leur semble la défense de leurs intérêts.

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Maurice Brun. J'admets qu'on ait voulu faire des greffiers des fonctionnaires, auxiliaires des magistrats, et qu'on leur confie le soin de diligenter la plupart des procédures. Mais nos compatriotes se détourneront de la justice civile si ces procédures leur deviennent étrangères et s'ils ont l'impression de se heurter à une institution anonyme qui les écrase. Et les avocats s'en détourneront aussi s'ils ont conscience qu'on les tolère tout au plus, en mettant à profit toutes les occasions de réduire leur rôle ou de limiter leurs moyens.

Vous avez eu raison de dire, monsieur le ministre d'Etat, en prenant vos fonctions, que vous seriez le gardien de la loi. Vous pouvez gagner la confiance de tous ceux qui concourent à rendre la justice ou ont recours à elle en vous affirmant le gardien actif d'institutions judiciaires à taille humaine, où auxiliaires de justice et justiciables restent en toutes circonstances des citoyens majeurs et respectés.

Alors que tant de jeunes s'interrogent sur leur avenir, il faut leur assurer qu'ils peuvent trouver au service de la justice une vie professionnelle utile en épanouissant leur personnalité.

Nous sommes nombreux en France à attendre du ministre d'Etat, ministre de la justice, que l'espoir que je me suis efforcé d'exprimer avec la conviction que donne l'expérience vécue devienne bientôt réalité. (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. Garcin.

M. Edmond Garcin. Vous venez de réaffirmer, monsieur le garde des sceaux, que votre ministère était celui de la loi.

Or, que dit la loi ?

L'ordonnance du 2 février 1945 stipule, en matière de délinquance juvénile, que, pour tout mineur auteur d'un délit, la sanction sera l'exception, la rééducation la règle.

Qu'en est-il en réalité ?

Entre 1951 et 1975, le nombre de mesures éducatives a été divisé par trois ; celui des peines et des sanctions a été multiplié par trois.

On constate donc que la loi n'est pas appliquée, mais que la répression s'accroît dangereusement.

Le budget pour 1977 prévoit-il les moyens nécessaires à l'application de la loi ?

Alors que les besoins croissent, le budget de l'éducation surveillée est en régression : 196 créations d'emplois en 1977 contre 240 en 1976 ; il manque 2 500 postes d'éducateurs ; les crédits d'équipement sont en légère diminution par rapport à 1976 et ne permettront pas de combler l'énorme retard du VI^e Plan.

Une telle situation entraîne de graves conséquences pour les jeunes en difficulté et pour le service public à vocation éducative que représente l'éducation surveillée. Près de 100 tribunaux pour enfants sur 124 ne disposent pas d'un équipement de base du secteur public. Parallèlement, se développe un secteur privé financé par les fonds publics et fonctionnant selon le principe du prix de journée. Rendre ainsi l'action éducative dépendante du prix de journée est inadmissible.

Faute de moyens en personnel, un service comme la liberté surveillée ne dispose en moyenne que d'un seul éducateur pour plus de cent jeunes, alors qu'il devrait en compter un pour cinquante jeunes. C'est là non seulement une insuffisance quantitative, mais une dénaturation de l'action éducative, telle qu'elle devrait être conduite. Il serait trop facile, après un tel constat, de masquer les carences en jetant le discrédit sur les personnels.

Pour ces derniers, si un statut titularisant les psychologues voit enfin le jour, des réformes globales se révèlent urgentes en faveur du personnel éducatif et des agents des catégories C et D. Il s'agit d'améliorer le recrutement et la carrière, de favoriser la formation de ceux qui participent à l'action édu-

cative. Enfin, en finira-t-on avec un régime indemnitaire aberrant : 23 taux d'indemnité pour quatre mille agents et primes de 4,33 francs par mois ? Quand la réunification en une indemnité unique indexée sur le salaire se fera-t-elle ?

Quelle orientation, avec la délégation régionale « justice » et les projets de création de centres fermés dits de « sécurité », entendez-vous donner à l'action de votre ministère ? Ne s'agit-il pas d'un renforcement de l'autoritarisme et de la répression ?

Quel rôle fait-on jouer, ou veut-on faire jouer, à la police avec la multiplication de brigades de mineurs non soumises à des textes officiels établissant leurs fonctions et leurs limites ?

Quel rôle joue M. le ministre de l'intérieur quand il écrit dans son bulletin d'information que la progression de la délinquance juvénile est de 145 p. 100 en dix ans ? Je lui ai demandé la semaine dernière, en commission élargie, s'il s'agissait d'une progression du nombre de délinquants ou du nombre d'actes de délinquance. M. le ministre a dû répondre qu'il s'agissait d'actes de délinquance et ajouter que la progression réelle de la délinquance juvénile de 1974 à 1975 était très faible.

Alors, pourquoi tromper l'opinion, d'autant que M. le ministre de la police, bien que n'étant pas celui de la justice, cite des chiffres qui ne tiennent pas compte des jugements et se fait ainsi juge et partie ?

Il s'agit là, en cherchant à confondre délinquance et criminalité, d'une véritable campagne d'intoxication contre la jeunesse.

Voici, pour rétablir la vérité, quelques exemples puisés dans le rapport de la commission de la vie sociale pour le VII^e Plan.

Le nombre de mineurs traduits en cour d'assises pour crime, y compris les tentatives et les accidents de la circulation, est passé de 55 en 1910 à 28 en 1973.

En 1975, pour un Bruno assassin, 58 000 jeunes ont été jugés ; mais sur un total de 11 millions de jeunes dont plus de 500 000 sont chômeurs.

En 1973, 1 300 personnes ont été tuées par homicide ; mais 2 500 l'ont été par suite d'accidents du travail, 10 000 par suite d'accidents domestiques et 15 000 par suite d'accidents de la route. Il convient d'ajouter à ces chiffres près de 100 000 tentatives de suicide par an. Où est la sécurité, ou plutôt où sont les sécurités ?

Enfin, un dernier élément : quel est le profit du crime ?

Trafic de stupéfiants : 125 millions de francs ; proxénétisme, prostitution : 1 080 millions ; fraudes fiscales : 25 351 millions. N'est-ce pas, messieurs Dassault et autres des sociétés multinationales, ce ne sont pas les jeunes de treize à dix-huit ans qui sont coupables de ces crimes ?

Oui, il y a délinquance juvénile. Elle est liée au chômage, à la misère moderne, à la crise qui frappe la société. Il faut se donner les moyens nécessaires à la rééducation et à la réinsertion sociale des jeunes. Mais il faut alors que cessent le chômage et les difficultés accrues dont sont victimes les familles !

Le Gouvernement a-t-il vraiment le souci de la rééducation et de la réinsertion sociale des jeunes délinquants ? La répression n'est-elle pas pour lui un moyen facile, alimentée qu'elle est par une campagne antijeune scandaleuse dès qu'il se produit un acte grave de délinquance ?

Parlons plutôt de ces jeunes qui, le 23 octobre, par dizaines de milliers, dans toute la France, ont manifesté avec calme et détermination pour le droit au travail, pour le droit à une jeunesse heureuse, à une jeunesse libre.

L'insécurité, la violence, est-ce la faute des jeunes ? Non, ce n'est pas là l'image de notre jeunesse. Vous essayez de la mettre en cause pour cacher les véritables responsables de l'insécurité qui inquiète à juste titre l'opinion publique, ceux qui, seigneurs des temps modernes, de la banque et de l'industrie, pillent et gaspillent les richesses créées par les travailleurs de notre pays.

Et la répression, qui est une forme de la violence, ne peut masquer les causes réelles de l'inquiétude, de l'insécurité de la vie quotidienne avec le chômage, les hausses de prix, les saisies, les expulsions.

Ce que veut notre jeunesse, dans son immense majorité, c'est étudier, recevoir une formation professionnelle, avoir à travail égal un salaire égal — et non pas, comme c'est le cas pour des centaines de milliers de jeunes de treize à vingt ans, travailler plus de quarante-huit heures par semaine pour une paie inférieure au S. M. I. C. — c'est avoir le temps et les moyens de vivre.

Quel est l'avenir des jeunes, aujourd'hui ? Il est bouché. Les jeunes représentent 50 p. 100 des chômeurs. Quel drame pour eux et leur famille quand, à la fin de leur scolarité ou de leurs études, avec ou sans diplôme, ils sont pendant des mois à la recherche d'un travail, même ne correspondant pas à leur qualification ou à leurs aptitudes, quand ils ne veulent plus être une charge pour leurs parents, quand ils vivent dans des logements surpeuplés ou sans confort, quand ils ne peuvent pas s'offrir les loisirs les plus simples en fin de semaine et qu'ils assistent à l'étalage souvent insolent de richesses auxquelles la publicité les invite mais qu'ils ne peuvent que regarder, quand ils voient impunis les fraudeurs milliardaires, quand, autour d'eux, il est fait officiellement commerce et profit de la violence ou de la pornographie ?

Malgré cela, dans sa très large majorité, la jeunesse est saine et ne tombe pas dans les pièges de la violence que lui tend le pouvoir. Mais elle en a assez, elle lutte avec les adultes pour une vie meilleure, plus juste, plus libre, plus humaine. Nous, communistes, nous lui proposons le chemin menant à cette vie qui ne sera plus un rêve. C'est un chemin de lutte. Avec elle et pour son avenir, nous proposons une politique nouvelle, celle du programme commun. Nous proposons une société où, avec la démocratie économique et politique, s'épanouiront les capacités et les goûts de chacun, 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, mon intervention portera sur deux problèmes généraux qui intéressent votre département : la situation des magistrats et l'avenir du barreau.

Concernant les magistrats, je rappellerai le propos que Camille Pelletan tenait ici même le 10 juin 1882 à l'un de vos prédécesseurs, Gustave Humbert : « Il y a en France un mal profond qu'il faut voir dans toute son étendue. La France n'a plus confiance dans la magistrature. La magistrature actuelle vit au milieu de la France moderne... » — on disait déjà cela — « ... étrangère à l'esprit des lois qu'elle a pour mission d'appliquer. »

Si l'on ne se réfère pas à la source, on croit entendre certains propos actuels, complaisamment répandus par les médias, sur l'état déplorable de notre justice, sur sa dépendance à l'égard de l'argent mais aussi du pouvoir exécutif. 1882-1976 : les jugements sont identiques et probablement excessifs.

La justice étant une institution humaine, loin de moi l'idée de repousser systématiquement l'évidence de certaines situations fâcheuses. Elles sont cependant limitées. Ce n'est tout de même pas la justice française qui, dans le monde actuel, est la plus dépendante à l'égard du pouvoir politique.

Une statistique établie sur des études de droit international et de jurisprudence comparée nous placerait certainement à un rang bien meilleur que celui que nous avons obtenu aux Jeux olympiques.

La composition sociologique de la magistrature montre l'origine modeste des magistrats, lesquels, depuis longtemps, ont su se familiariser avec le droit nouveau : droit social, droit du travail, droit rural.

Cette évolution a été conduite sans bruit excessif et avec une grande sérénité. Mais, en cette matière, il importe de garder la mesure : indépendance à l'égard de l'argent et des pouvoirs, oui, mais avec une indépendance tout aussi grande vis-à-vis des syndicats et des partis politiques !

Le gouvernement des juges, c'est théoriquement une solution que Clemenceau lui-même défendit dans cet hémicycle au cours des années 1880. Selon lui, les magistrats devaient procéder du suffrage universel, source de toute légitimité et de tout pouvoir. A peu de voix, le système fut repoussé, Waldeck-Rousseau ayant fait valoir que le troisième pouvoir — le pouvoir des juges — ne tarderait pas à juger les deux autres.

Avec beaucoup de sagesse, les juges ont préféré édifier des formes plus convenables d'équilibre : que l'on se réfère à l'indépendance acquise notamment par le Conseil d'Etat au cours des cent dernières années. L'édifice présente finalement des qualités supérieures à celles que lui prête une certaine contestation, laquelle se garde bien de préconiser l'élection des magistrats à l'instar de ce que faisait Clemenceau, conséquence pourtant logique de ses attitudes.

C'est tout à l'honneur d'un magistrat d'avoir récemment écrit : « La puissance du barreau est un gage de la liberté de l'homme. C'est pour cela que, dans les régimes où la démocratie décline ou disparaît, le barreau est le premier atteint. »

La crise de janvier 1976 consécutive à cet égard, monsieur le garde des sceaux, un avertissement qu'il convient de ne pas sous-estimer. A juste titre, les avocats ont dénoncé les atteintes au caractère contradictoire des débats, à la garantie des justiciables, à la liberté de l'avocat, préfiguration d'une volonté d'atteindre l'existence même du barreau.

Il y a deux ans, je mentionnais à cette tribune les conclusions d'une contre-rentrée judiciaire à Lyon. Quelques magistrats préconisaient la création de dispensaires juridiques sur les lieux de travail et dans les grands ensembles.

L'un de vos prédécesseurs avait fustigé le caractère rebutant des honoraires de première consultation et insisté sur l'intérêt pour le magistrat de voir le justiciable sans avocat.

Tout semble désormais concourir à entretenir la défiance à l'égard des avocats. Au congrès de Vichy, le président de l'association nationale des avocats a stigmatisé la volonté politique de quelques-uns d'éliminer partiellement et d'asservir la défense.

La vénérable et précieuse *Gazette du Palais*, qui avait fait état du « goulag fiscal » des avocats, a fait l'objet d'une protestation du directeur général des impôts contre ce que celui-ci considérait comme une outrage. Mais le débat n'est pas clos. En effet, s'il existe quelques dizaines d'avocats d'assises ou d'affaires qui sont, certes, des nantis, il convient de ne pas perdre de vue, monsieur le garde des sceaux, la situation tout à fait modeste et souvent précaire des douze mille autres.

Songez, par exemple, à la pression qu'exercent sur eux les grands clients collectifs. Pensez au prestige que certains doivent maintenir pour sauver la face ; pensez aussi aux tarifs anormalement bas. Que dire de l'insuffisance des indemnités de l'aide judiciaire, de la gratuité de la plaidoirie au pénal et devant les juridictions des pensions ou de la faiblesse des garanties sociales en cas d'invalidité ? Il s'agit là de situations véritablement désastreuses, souvent cachées ou peu voyantes. Les taux de retraitements sont lamentables, inférieurs au S.M.I.C. Que dire enfin du sort pitoyable des veuves ?

Dans le monde de cette seconde partie du XX^e siècle, tout concourt certes à l'édification d'une oligarchie de cadres administrant tous les autres, c'est-à-dire une masse d'encadrés.

Voilà — je crois qu'on peut le dire — un péché commun aux sociétés communistes et aux sociétés libérales, tout au moins en Europe. Nous assistons à un reflux inexorable des classes moyennes, dont les avocats font partie au même titre que les commerçants, les artisans et les petits industriels !

J'ajoute — et je puis en porter personnellement témoignage — que le barreau a été et demeure une bonne école de promotion sociale favorable aux humbles. C'est un fait qui ne saurait être méconnu.

Monsieur le garde des sceaux, je vous prie d'entendre mon appel en faveur de la préservation des droits traditionnels et des garanties de l'avocat. Faites en sorte que soit amélioré son statut économique et social et qu'enfin, au plan fiscal, l'administration n'utilise pas contre lui le code général des impôts comme une arme de dissuasion.

Il s'agit de maintenir non pas tel ou tel privilège mais l'exercice d'un métier auquel le texte de 1971 confirme son caractère libéral et indépendant. Le risque est, hélas, de voir se multiplier les avocats plus ou moins salariés des grandes firmes, de l'Etat ou des gros professionnels. Tout cela est de nature à inquiéter ceux qui restent attachés à la liberté de l'individu face à l'Etat et aux administrations.

J'ai trouvé, dans le discours d'un haut magistrat de la chancellerie, une excellente formule. « Il n'y a pas, s'écriait-il, de juge fort devant un avocat faible et il n'y a pas d'avocat fort devant un juge faible. » Voilà, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, qui me fournit une synthèse très heureuse que je vous présente en forme d'exhortation. (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 M. Plantier.

M. Maurice Plantier. Dans votre exposé, monsieur le garde des sceaux, vous avez déclaré qu'il était souhaitable de rapprocher la justice du justiciable et vous avez prévu, à cet

effet, une extension des tribunaux d'instance. Voilà une idée que j'approuve pleinement et qui va tout à fait dans le sens des observations que je voulais formuler.

Mais il ne s'agit pas seulement de rapprocher la justice du justiciable. Encore faut-il éviter le ralentissement de la justice. Celui-ci est dû, en grande partie, dit-on, à l'insuffisance numérique des magistrats, laquelle a évidemment pour cause le caractère insuffisant du budget de la justice et de la part du produit national brut que nous y consacrons.

Ce ralentissement, qui est particulièrement sensible dans les procédures civiles, est contraire à l'intérêt des justiciables. Cependant, il pourrait rapidement et à peu de frais y être remédié pour une grande part. Il suffirait de dégager les tribunaux de grande instance des affaires en réparation d'accidents de la circulation.

Ainsi libérés de cette partie considérable de leur travail, ils pourraient, sans augmentation d'effectifs, retrouver un rythme satisfaisant et peut-être même combler rapidement le retard accumulé.

Un simple décret attribuant aux tribunaux d'instance, en matière de réparation d'accidents de la circulation, la compétence illimitée en premier ressort, qui est la leur dans d'autres domaines, permettrait de réaliser sans délai ce transfert. Cette modification entraînerait même une importante diminution des frais de procédure, notamment par la suppression des droits dits « de postulation » existant devant les tribunaux de grande instance, économie dont les justiciables ne manqueraient pas d'apprécier l'intérêt.

Mais, me dira-t-on, il faudrait augmenter massivement le nombre des juges d'instance.

C'est, me semble-t-il, tout à fait possible et vous-même, monsieur le garde des sceaux, l'avez envisagé tout à l'heure : il suffit de remettre en vigueur l'institution dite « des juges de paix suppléants », qui a donné toute satisfaction et a assuré l'évacuation des affaires de bien des justices de paix jusqu'en 1958.

Les avocats composaient jadis la majeure partie des juges de paix suppléants, et je suis persuadé qu'ils accepteraient de reprendre cette charge dans l'intérêt des justiciables, qui est pour eux la première des règles.

Au demeurant, cette remise en vigueur ne se heurte à aucune difficulté puisque l'article 62 du décret du 9 juin 1972 réglementant leur nouvelle profession a prévu expressément la possibilité, pour les avocats, d'être nommés juges suppléants au tribunal d'instance.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, ce que je tenais à vous dire. Bien sûr, vous ne pourrez pas m'apporter une réponse précise dès aujourd'hui, mais je souhaiterais que vous joigniez l'étude de ce problème à celle que vous avez déjà entreprise, car je suis persuadé qu'activer le cours de la justice est non moins important que rapprocher la justice du justiciable. (*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.

Fixation de l'ordre du jour :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1977, n° 2524 (rapport n° 2525 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) ;

Justice (suite) :

Justice :

(Annexe n° 28. — M. Sprauer, rapporteur spécial ; avis n° 2533, tome I, de M. Gerbet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Condition pénitentiaire :

(Annexe n° 29. — M. Larue, rapporteur spécial) ;

Anciens combattants :

(Annexe n° 6. — M. Ginoux, rapporteur spécial ; avis n° 2530, tome V, de M. Valenet, 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.)

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