ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

COMPTE RENDU INTEGRAL — 24^e SEANCE

2^e Séance du Mardi 25 Octobre 1977.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER

1. — Mise au point au sujet de votes (p. 6560).
MM. Allainmat, le président.
2. — Loi de finances pour 1978 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6560).

Budgets annexes de la Légion d'honneur
et de l'ordre de la Libération.

- M. le président.
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. Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice.
MM. Plantier,
La Combe.
M. le ministre.

LÉGION D'HONNEUR

Crédits ouverts aux articles 40 et 41. — Adoption (p. 6562).

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Crédits ouverts aux articles 40 et 41. — Adoption (p. 6562).

Justice.

Débat préparatoire à l'examen en séance publique des crédits budgétaires :

Compte rendu intégral de la séance du 20 octobre 1977 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (réunion ouverte à tous les membres de l'Assemblée nationale) (p. 6562).

M. Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice.
M. Gerbet, rapporteur pour avis de la commission des lois.
M. Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

MM. Brun,
Piot,
Charles Elgnon,
Massot,
Forni,
Garcin,
Fontaine,
Houteer,
Lauriol,
Claudius-Petit,

M. le président de la commission,
M. le garde des sceaux.
M. le président de la commission.

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

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

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

MM. Frédéric-Dupont ;

Forni ;
Bustin ;
Lauriol ;
Houteer.

Renvol de la suite de la discussion budgétaire.

3. — Ordre du jour (p. 6586).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MISE AU POINT AU SUJET DE VOTES

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

M. Yves Allainmat. Monsieur le président, dans le scrutin n° 492 du 21 octobre 1977 sur l'amendement n° 91 de la commission des finances à l'état E du projet de loi de finances pour 1978, mon collègue M. Vacant a été porté comme ayant voté contre et mes collègues MM. Delehedde, Masquère et Savary ont été portés comme non-votants alors que tous désiraient voter pour.

Je serais heureux qu'il soit tenu compte de ces rectifications.

M. le président. Il vous en est donné acte.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1978
(DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1978 (n° 3120, 3131).

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 40 et 41.

Je suis heureux, au nom de l'Assemblée, de saluer la présence, au côté de M. le garde des sceaux, du général de Boissieu, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur. (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. Monsieur le président, je tiens à saluer à mon tour la présence, au côté de M. le garde des sceaux, de M. le grand chancelier de la Légion d'honneur, chancelier de l'ordre national du Mérite.

Mes chers collègues, le projet de budget annexe de la Légion d'honneur pour 1978 est présenté en équilibre et fait apparaître, par rapport à celui de 1977, une augmentation de 15,2 p. 100, contre 7 p. 100 entre 1976 et 1977. En effet, de 41 254 155 francs, il passe à 47 552 116 francs, soit une progression de 6 297 961 francs.

Les missions dont est chargée la grande chancellerie sont connues et n'ont pas subi de changements notables depuis 1977.

Je rappellerai succinctement que, outre la gestion du conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur et de celui de l'ordre national du Mérite et des médaillés militaires, la grande chancellerie assure le fonctionnement de son administration centrale, ainsi que celui des maisons d'éducation. S'y rattachent de surcroît l'entretien du patrimoine mobilier et immobilier et la gestion du musée.

L'analyse du budget montre que les recettes proviennent, pour la presque totalité, d'une subvention du budget général. Celle-ci avait été fixée en 1977 à 39 766 345 francs. Elle est portée en 1978 à 45 932 625 francs.

Les recettes propres attendues, d'une part, du produit des rentes appartenant à la Légion d'honneur, d'autre part, des droits de chancellerie, sont inchangées.

On peut se demander si ces droits ne devraient pas être majorés. Leurs taux restent très modiques. Ils s'échelonnent de 20 francs pour un chevalier de la Légion d'honneur à 100 francs pour un grand-croix.

est vrai que les traitements alloués aux bénéficiaires sont restés identiques et insignifiants depuis de nombreuses années : 20 francs par an pour un chevalier ; 15 francs pour un médaillé militaire. La dépense s'élève à onze millions de francs et se répartit entre 159 216 bénéficiaires — 163 556 en 1977 — pour la Légion d'honneur dont 128 796 chevaliers et 599 879 médaillés militaires.

Les effectifs de la Légion d'honneur s'élevaient au 1^{er} janvier 1977 à 277 176. Chaque année, ils accusent une diminution. Ainsi, au 1^{er} janvier 1975, ils atteignaient 286 363 membres.

Il en est de même pour l'effectif des médaillés militaires qui comptait 718 348 membres en 1975, 706 348 en 1976 et 697 555 en 1977.

L'ordre national du Mérite connaît la situation inverse. Il comprenait 97 523 membres au 1^{er} janvier 1977 contre 89 692 au 1^{er} janvier 1976.

Pour ce qui est de la Légion d'honneur, je souligne avec plaisir que nos recommandations en faveur des anciens combattants de la guerre de 1914-1918 et l'observation que j'avais présentée devant la commission des finances au début de ce mois ont abouti à la parution d'un décret, en date du 19 octobre 1977, qui a modifié les contingents de croix de la Légion d'honneur fixés pour la période du 1^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1978. Ils seront portés, pour les croix de chevalier, de 2 000 à 4 053 pour la période considérée, afin de récompenser d'anciens combattants de la guerre 1914-1918 titulaires de la médaille militaire, 3 350 de ces croix — au lieu de 1 800 précédemment — étant réservées aux anciens combattants justifiant en outre de quatre ou trois titres de guerre, blessures ou citations.

Cette mesure prouve donc le bien-fondé de la requête de la commission des finances et récompense — un peu tard cependant, il est vrai — les anciens combattants de 1914-1918 qui, de plus en plus nombreux, disparaissent chaque année du fait de leur grand âge.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, les moyens des services qui s'élèvent à 31 552 116 francs, augmentent de 3 297 961 francs par rapport à 1977, de 2 258 114 francs pour le personnel et de 558 584 francs pour les charges sociales.

Quant aux crédits de matériel, ils passent de 5 593 334 francs en 1977 à 5 954 567 francs en 1978, ce qui représente une augmentation de 361 263 francs.

La subvention allouée au musée national de la Légion d'honneur et des ordres de chancellerie passe de 343 500 francs à 443 500 francs, en augmentation de 100 000 francs.

En outre, les dotations prévues au titre des dépenses en capital et destinées à la poursuite des opérations de rénovation des maisons d'éducation de la Légion d'honneur s'élèvent à 6 350 000 francs d'autorisations de programme en 1978 contre 3 050 000 francs en 1977. Les crédits de paiement, fixés à deux millions de francs en 1977, atteindront cinq millions de francs en 1978.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances vous propose d'adopter le projet de budget annexe de la Légion d'honneur pour 1978.

L'examen du budget annexe de l'ordre de la Libération appelle peu de commentaires.

Les recettes, constituées uniquement par la subvention de l'Etat, sont en augmentation de 10 p. 100 environ et passent de 1 399 055 francs en 1977 à 1 530 533 francs en 1978.

Les dépenses, égales aux recettes, s'analysent ainsi : les rémunérations s'élèvent à 878 614 francs contre 792 381 francs en 1977, soit une augmentation de 86 233 francs ; les charges sociales passent de 111 829 francs à 130 220 francs ; les secours attribués aux compagnons de la Libération et aux médaillés de la Résistance demeurent fixés à 249 000 francs ; les dépenses de matériel et d'entretien des bâtiments progressent de 26 854 francs, passant de 245 845 francs à 272 699 francs.

On rappellera que 1 059 croix de la Libération avaient été décernées. Au 1^{er} septembre 1977, il ne restait plus que 463 compagnons de la Libération. A cette même date, le nombre des médaillés de la Résistance, également en diminution, était de 48 500.

Ces remarques étant faites, la commission des finances vous demande d'approuver ce projet de budget. (Applaudissements.)

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

M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice. Je suis heureux de saluer la présence à mes côtés, au banc du Gouvernement, du général Alain de Boissieu, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je remercie M. Philippe Madrelle, rapporteur spécial, qui a analysé avec précision et compétence, dans son rapport écrit que nous avons étudié et dans l'exposé oral qu'il vient de faire, les problèmes de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

Le budget annexe de la Légion d'honneur est en augmentation d'environ 15 p. 100. Sa croissance est donc légèrement supérieure à la progression moyenne des budgets de l'Etat en 1978, mais elle est très nette si on la compare à celle de 1977 par rapport à 1976, qui n'était que de 7 p. 100.

Cette augmentation couvre, pour l'essentiel, les besoins de fonctionnement des services de la grande chancellerie et des maisons d'éducation de Saint-Denis et des Loges ainsi que des travaux d'équipement destinés à rénover ou à compléter les installations de ces institutions.

Comme dans son rapport écrit M. le rapporteur l'a souligné, les résultats obtenus par les élèves de Saint-Denis et des Loges restent très brillants. En effet, 95 p. 100 des candidates de ces deux institutions exceptionnelles ont obtenu leur baccalauréat dont plus de la moitié avec mention. Je m'en réjouis et je rends hommage au dévouement des professeurs et des chefs d'établissement.

Nous avons un autre motif de satisfaction, mais qui est un peu teinté de tristesse parce qu'il s'agit d'une nécessité devant laquelle l'ordre de la Légion d'honneur s'est trouvé.

Le château et le parc d'Ecouer étaient traditionnellement propriété de l'ordre. Or le budget que vous allez, je l'espère, voter, était insuffisant pour lui permettre de faire face aux dépenses d'entretien, notamment de toiture. Par conséquent, la décision sage a été prise de mettre le château et le parc à la disposition du ministère de la culture et de l'environnement, pour abriter désormais le musée de la Renaissance, que M. le Président de la République a inauguré ce matin même.

Quant à la forêt, son aménagement par l'agence des espaces verts est envisagé pour faciliter l'accès du public. Ainsi, la gestion du patrimoine immobilier en fait un ensemble actif et sagement utilisé.

Votre commission unanime a exprimé le souhait qu'un contingent supplémentaire de deux mille croix de chevalier soit ouvert en faveur des anciens combattants de la guerre de 1914-1918, en raison de l'épuisement du contingent prévu pour les années 1976, 1977 et 1978.

Aussi bien, le Président de la République a-t-il voulu prolonger l'effort entrepris pour récompenser les survivants de la Grande guerre. C'est pourquoi un décret vient de leur attribuer 2 050 croix supplémentaires dont 550 leur seront décernées dans les semaines qui viennent et 1 500, l'année prochaine.

M. Plantier avait émis le vœu que les anciens combattants invalides à plus de 100 p. 100, qui obtiennent un troisième grade dans l'ordre de la Légion d'honneur, puissent bénéficier du traitement correspondant.

Le législateur a exclu qu'une telle promotion pût s'accompagner du traitement, car la troisième récompense est accordée pour le même fait qui a valu à ses bénéficiaires les deux précédentes avec traitement. Or, dans ce cas, l'attribution de la deuxième récompense avec traitement représente déjà un faveur exceptionnelle, dès lors qu'il s'agit d'un même fait d'arme qui a déjà été récompensé une première fois. Mais il va de soi que l'ancien combattant invalide promu, par exemple, commandeur, conserve le traitement d'officier, de même que celui qui est promu officier conserve le traitement de chevalier.

Enfin, le budget annexe pour 1978 de l'ordre de la Libération, qui augmente d'environ 10 p. 100 se borne à reconduire les recettes et les dépenses. Il est d'ailleurs très faible car, au début du mois de septembre 1977, il ne restait que 463 compagnons de la Libération et 48 500 médaillés de la Résistance.

Mesdames, messieurs, je vous demande de bien vouloir approuver les conclusions de la commission des finances et, par conséquent, de voter les deux budgets annexes de l'ordre national

de la Légion d'honneur et de l'ordre national de la Libération. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

M. Maurice Plantier. Monsieur le garde des sceaux, lorsque j'ai formulé, au cours de l'examen de ce projet de budget annexe par la commission des finances, le souhait qu'un nouveau contingent spécial de croix de la Légion d'honneur soit ouvert en faveur des combattants de la guerre de 1914-1918, j'étais persuadé qu'il serait exaucé et, en effet, les membres de la commission ont repris mon vœu et le Gouvernement nous a donné satisfaction.

De même, je demeure persuadé que sera satisfaite ma deuxième demande, en dépit de l'argumentation que vous m'avez opposée devant la commission des finances. En effet, vos arguments ne m'ont pas convaincu.

Pour vous répondre, je me référerai à une déclaration du général de Gaulle, grand maître de la Légion d'honneur, qui a su redonner à cet ordre national son prestige d'antan en limitant le nombre des nominations, qui, à une époque, avait pu être exagéré. Autant que je m'en souviens, car je n'ai pas le texte sous les yeux, le général de Gaulle avait déclaré qu'il serait souhaitable d'en revenir à ce qu'avait voulu le fondateur de notre ordre national, l'empereur Napoléon I^{er} : chaque titulaire de la Légion d'honneur, qu'il ait été nommé à titre civil ou à titre militaire, devrait percevoir un traitement.

Certes, ce traitement est symbolique. Si je vous en rappelais le montant, ceux qui ne sont pas au courant souriraient, mais les décorés tiennent à ce symbole. Jusqu'à présent, seuls bénéficiaires du traitement les Français décorés à titre militaire, et parmi eux, les anciens combattants grands invalides qui, dans certains cas, peuvent obtenir un troisième grade. Pour le moment, ce grade leur est donné à titre civil, si j'ose dire, puisqu'il n'est pas accompagné du traitement correspondant.

Or cette situation me paraît renfermer une contradiction, voire une absurdité. Aussi, pour respecter les intentions du général de Gaulle, c'est-à-dire pour que tous les légionnaires bénéficient un jour du traitement correspondant à leur grade dans la Légion d'honneur — il n'était pas symbolique lorsque Napoléon I^{er} institua l'Ordre — faudrait-il, en guise de premier pas, commencer par accorder le traitement à tous ceux qui ont reçu la croix de la Légion d'honneur à titre militaire.

Je suis convaincu, monsieur le garde des sceaux, qu'un jour ou l'autre — le plus tôt sera le mieux — le Gouvernement s'y décidera et que le Parlement sera parfaitement d'accord. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

M. René La Combe. Mes chers collègues, un contingent spécial de croix de la Légion d'honneur va être ouvert en faveur de nos anciens combattants de la Grande guerre.

Or nombreux parmi vous sont les maires ruraux. Dans vos communes, sur les monuments aux morts, la liste de ceux dont les noms sont gravés sur la pierre est fort longue : mais vous connaissez aussi, dans vos villages, quelques anciens combattants de la Grande guerre qui sont encore en vie. Agés souvent de plus de quatre-vingts ans, jusqu'à quatre-vingt-dix ans, ces vieux soldats se sont couverts de gloire : ne pourrait-on, en leur faveur, augmenter encore le contingent de croix ?

Je songe en particulier aux médaillés militaires, à ceux qui ont été blessés en participant à ces véritables carnages que furent la bataille de la Somme, le Chemin des Dames, la Marne ou les Dardanelles.

Monsieur le garde des sceaux, ma demande ne coûterait vraiment pas cher au budget de la nation. Aussi, je vous prie de bien vouloir augmenter dans de larges proportions le contingent de croix de la Légion d'honneur pour nos anciens combattants de la Grande guerre. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Mesdames, messieurs les députés, je suis bien embarrassé d'avoir à répondre aux deux questions qui viennent de m'être posées.

Pour sa part, M. Plantier a évoqué deux grandes figures de notre histoire, celles de Napoléon I^{er} et du général de Gaulle, mettant le Gouvernement en quelque sorte en contradiction avec l'un et l'autre, ou avec l'un ou l'autre. Or je voudrais m'en justifier et j'en profiterai pour répondre également à M. La Combe.

D'abord, Napoléon et le général de Gaulle avaient posé en principe que l'on ne pouvait être promu dans la Légion d'honneur qu'à raison de faits nouveaux. Or nous donnons déjà une entorse à cette règle en faveur des anciens combattants qui, sans avoir accompli de faits nouveaux depuis ceux qui avaient justifié leur première nomination, peuvent bénéficier cependant d'une promotion.

Cette première entorse ne doit pas s'accompagner d'une seconde qui provoquerait une inflation des traitements.

Vous avez eu raison, monsieur Plantier, de rappeler que Napoléon avait posé en principe que les Légionnaires devaient recevoir un traitement. Tel sera le cas pour les anciens combattants promus ; seulement leur traitement n'est pas modifié par une promotion destinée à leur procurer une suprême satisfaction, celle de voir leur valeur reconnue une nouvelle fois.

L'évocation de nos deux grands anciens, Napoléon et le général de Gaulle, me permettra aussi de répondre à M. La Combe qui souhaite une augmentation plus forte du contingent.

Lui donner satisfaction reviendrait à faire une entorse supplémentaire aux règles. Le nombre des Légionnaires est actuellement de 277 176 au total. A cet égard, vous n'ignorez pas que le général de Gaulle a accompli un effort de remise en ordre à partir de 1963 afin de lutter contre une certaine inflation qui avait sévi au cours des décennies précédentes et qui avait eu pour effet de porter atteinte au prestige de la Légion d'honneur : l'objectif voulu était de ramener le total de l'effectif des Légionnaires de 360 000 à 125 000 à la fin de ce siècle. Vous voyez que nous en sommes encore éloignés.

Combattant l'inflation sous toutes ses formes, le général de Gaulle considérait que celle des croix était finalement aussi pernicieuse que celle de la monnaie. C'est pourquoi, il a pris des mesures très rigoureuses pour éviter toutes les créations de contingents supplémentaires qui avaient pu avoir lieu auparavant. Or, en dépit de l'attitude qu'il avait adoptée d'une manière générale, le Gouvernement, à la suite d'un souhait exprimé par M. le Président de la République, a décrété qu'un contingent de 2 050 croix supplémentaires serait ouvert — 550 seront attribués dès cette année et 1 500 l'année prochaine.

Ce chiffre considérable correspond à un effort important, dont je n'affirme d'ailleurs nullement qu'il sera le dernier. En tout état de cause, si nous allions au-delà, du moins dans l'immédiat, nous nous engagerions sur une pente vers laquelle ne voulait pas aller le général de Gaulle, celle qui conduit vers l'inflation. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 40, au titre des services votés, au chiffre de 42 638 312 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 41, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 6 350 000 francs.

(Ces autorisations de programme sont adoptées.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 41, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 4 913 804 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 40, au titre des services votés, au chiffre de 1 479 432 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 41, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 51 101 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, le jeudi 20 octobre, ces crédits ont fait l'objet d'un débat préparatoire à la séance publique, qui a donné lieu au compte rendu intégral suivant :

« **M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** La séance est ouverte.

« Je n'aurai pas, monsieur le garde des sceaux, l'idée saugrenue de vous souhaïter la bienvenue dans une maison que vous avez illustrée pendant tant d'années et dans laquelle vous avez rempli avec l'éclat que l'on sait les fonctions souvent ingrates de président de commission.

« Je tiens cependant à vous dire, en mon nom personnel et en celui de la commission, combien nous sommes heureux de vous accueillir et de vous voir dans les fonctions qui sont les vôtres aujourd'hui.

« Le spectacle de cette salle peut sans doute donner à réfléchir si l'on songe que notre commission, aujourd'hui, est qualifiée d'« élargie ». Il peut donner à penser que la notion d'élargissement ne s'applique pas nécessairement au nombre des participants ! (Sourires.)

« **M. Eugène Claudius-Petit.** Disons que c'est un élargissement de l'espace !

« **M. Marc Masson.** Pour que cet élargissement devienne effectif, il serait bon que d'autres commissions ne siègent pas en même temps.

« C'est ainsi que je vais devoir assister ce matin à une réunion de la commission des affaires étrangères à laquelle j'appartiens, pour entendre M. de Guiringaud sur le budget de son département ministériel, alors que j'aurais souhaité rester jusqu'au bout au sein de la présente commission élargie.

« **M. le président de la commission.** Il est bien regrettable, monsieur Masson, que le ciel ne vous ait pas doté du don d'ubiquité ! (Sourires.) L'élargissement, pour vous, va donc bientôt retrouver son sens judiciaire. (Sourires.)

« Mais venons-en, sans plus tarder, à l'examen du projet de budget du ministère de la justice pour 1978.

« La parole est à M. le garde des sceaux.

« **M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice.** Mesdames, messieurs, je n'ai pas besoin de vous dire combien j'ai plaisir à me trouver parmi vous et combien je vous sais gré, monsieur le président, des paroles d'accueil que vous m'avez réservées.

« Malgré ma vieille habitude des commissions de cette Assemblée — puisque j'ai eu l'honneur, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, d'en présider une pendant fort longtemps — je n'avais jamais eu à comparaître dans cette grande salle fort impressionnante, et je m'en trouve très honoré.

« Depuis des années déjà, votre commission des lois et aussi votre commission des finances, par la bouche de vous-même, monsieur le président, de M. Gerbet, rapporteur pour avis de la commission des lois, de M. Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, avaient demandé avec obstination une augmentation du budget du ministère de la justice.

« Or j'ai le plaisir de vous présenter ce matin un budget « élargi », dans le sens des demandes constantes, persévérantes que vous avez vous-mêmes exprimées, un budget qui est le couronnement de votre obstination ainsi que de celle de mes prédécesseurs.

« Ce budget, en effet, va faire pour 1978, si le Parlement l'adopte, un bond en avant considérable : il va passer de 2 982 millions de francs à 3 685 millions de francs, crédits d'équipement non compris, et de 3 194 millions à 3 908 millions de francs avec l'équipement, soit une augmentation de 24 p. 100, alors que l'ensemble du budget de l'Etat augmente de quelque 12,5 p. 100.

« La part du budget de la justice dans l'ensemble des budgets civils de l'Etat, qui était inférieure à 1 p. 100, est en progression très nette, ce qui confirme d'ailleurs les efforts des précédents budgets de la justice ; elle dépassera nettement 1 p. 100 en 1978.

« Mais ce qui est le plus significatif, c'est le nombre exceptionnellement élevé des emplois nouveaux : 2 071, soit une augmentation de 83 p. 100 par rapport à 1977. Ces créations, rapportées à l'ensemble des emplois nouveaux de l'Etat — 20 908 — représentent une part de 10 p. 100, alors que les effectifs de la justice ne représentent que 2,54 p. 100 du total des personnels civils de l'Etat. Le nombre des emplois nouveaux augmente donc quatre fois plus pour la justice que pour la moyenne des autres ministères.

« Ces résultats satisfaisants par rapport à la situation antérieure donnent une impression de soulagement et même de satisfaction, mais ne sont que relatifs.

« En effet, ce bond en avant ne nous permettra pas — loin de là — de résoudre tous les problèmes. Ayons la franchise de le dire, nous sortons d'une situation pénible de pénurie qui a longtemps affecté la justice.

« De ce fait, nous n'avons pas aujourd'hui la possibilité de faire des largesses. Nous entrons dans une époque où vont pouvoir

s'ouvrir les choix d'une politique plus assurée pour l'avenir. Toutefois, les lacunes étaient si nombreuses et si graves, les retards accumulés étaient tels que nous pourrions seulement combler les lacunes les plus criantes et rattraper les retards les plus évidents.

« C'est pourquoi j'ai estimé qu'il fallait donner la priorité aux services judiciaires, et plus spécialement aux greffes qui sont actuellement surchargés.

« La délivrance des extraits de jugement donnait lieu à des retards considérables — un an et demi, quelquefois deux ans — situation que vous aviez avec juste raison dénoncée lors des précédents débats budgétaires.

« Certains retards sont particulièrement frappants parce qu'ils donnent l'impression que l'Etat se dévore lui-même, tel le catoblepas qui mange ses pieds. Je fais allusion au recouvrement des amendes pénales. En effet, de 30 à 50 p. 100 d'entre elles, suivant les années — entre le tiers et la moitié — étaient ainsi définitivement perdues pour le Trésor, essentiellement par le jeu de la prescription qui est de un an ou deux ans, suivant les cas. Cette situation était due à une insuffisance numérique du personnel d'exécution. C'était plutôt agréable pour les justiciables, mais cela dénotait un défaut de fonctionnement. En fait, la perte entraînée par le non-recouvrement de sommes qui, normalement auraient dû revenir au Trésor, était beaucoup plus élevée que ne l'aurait été le coût de l'effort financier nécessaire pour combler les retards.

« J'ai donc estimé qu'il convenait de consentir un effort tout particulier à cet égard.

« Ainsi, sur les 2 071 personnes supplémentaires prévues pour 1978, 1 476 seront affectées au fonctionnement des juridictions, soit 1 401 fonctionnaires pour les greffes et 75 magistrats destinés à renforcer les effectifs des tribunaux ou à doter les nouvelles juridictions, dont Créteil qui aura pleine compétence l'an prochain.

« Je précise que ces 2 071 personnes supplémentaires s'ajoutent au 1 100 personnes que nous avons recrutées à titre temporaire au mois de juillet dernier, conformément aux décisions qui avaient été adoptées au mois d'avril de cette année, à l'occasion de l'élaboration du « plan Barre II ».

« Ces 1 100 personnes recrutées à titre temporaire ne sont donc pas incluses dans l'effectif des 2 071 ; elles s'y ajoutent et relèvent du budget des charges communes. Par conséquent, elles n'emargent pas à la justice et ne sont pas prises en compte dans la présentation du budget pour 1978.

« Ces moyens humains supplémentaires seront d'autant mieux utilisés que la réforme qui institue la gratuité du service public de la justice civile allégera nettement, dès le début de 1978, les tâches actuelles des greffes.

« Cela fera, monsieur le président, si vous le voulez bien, l'objet d'une autre réunion — élargie ou rétrécie, comme vous voudrez — car il faudra que nous parlions également de ce problème de la gratuité de la justice.

« Celui-ci fera l'objet d'une loi spéciale, car nous n'étions pas prêts à temps, au début du mois de septembre, pour inclure dans le budget de l'Etat l'ensemble des conséquences financières d'un tel texte sur la gratuité du service public de la justice.

« Cette loi particulière, dont l'Assemblée discutera après l'adoption de l'ensemble du budget, c'est-à-dire à partir du 20 novembre prochain, introduira un certain nombre de dispositions à propos desquelles je serai prêt à répondre à vos questions, mesdames, messieurs, si vous désirez m'en poser. Mais je ne vais pas vous la présenter dès maintenant.

« Qu'il me suffise de dire que la gratuité du service public de la justice, cela signifie un gain de temps précieux pour les greffes, jusqu'à présent très occupés par le recouvrement des droits de timbre, d'enregistrement, de la taxe parafiscale notamment. Il s'agit là d'une tâche fort complexe.

« On a calculé, en effet, qu'environ un agent sur sept se consacrait totalement à ces tâches de comptabilité. Par conséquent, le fait de rendre gratuit le service public de la justice revient à augmenter, dans certains cas, d'un septième, voire d'un sixième, le nombre des agents disponibles pour d'autres tâches de greffe.

« La combinaison des trois facteurs — le recrutement, au mois de juillet dernier, de 1 100 personnes à titre temporaire ; le recrutement de 2 071 personnes supplémentaires, dans le cadre du budget pour 1978 ; la gratuité du service public de la justice — devrait permettre d'amplifier le retour à la normale du fonctionnement des greffes et de combler les retards désagréables, je dirai même détestables, qui s'étaient creusés depuis quelques années.

« Cet effort devrait améliorer le fonctionnement des juridictions. D'ailleurs, l'accroissement des moyens en personnels sera complété par la mise en œuvre de soutiens matériels modernes — dactylographie, mécanographie, informatique — qui devraient, eux aussi, contribuer à soulager la tâche des hommes.

« Telle est la première priorité : l'amélioration du fonctionnement des juridictions, qui, il faut bien le dire, n'était pas satisfaisant et suscitait dans le public un sentiment d'irritation dont les sondages ont porté témoignage.

« La seconde priorité retenue dans ce budget en raison de l'urgence des redressements à opérer a porté sur les services pénitentiaires.

« Les moyens de fonctionnement de ces services seront accrus en vue de l'amélioration du cadre de vie des détenus, qui est loin,

contrairement à une opinion trop répandue, de correspondre à celui d'hôtels « quatre étoiles » et qui, dans certains établissements pénitentiaires, est même insupportable. Cela ne peut pas continuer ainsi.

« Est également prévu l'essor des moyens médicaux des services pénitentiaires.

« La situation du personnel pénitentiaire sera également améliorée grâce à une réforme statutaire du personnel de surveillance. Vous savez, puisque vous l'avez vous-même réclamée, messieurs les rapporteurs, que cette réforme était attendue depuis longtemps. Elle aura pour effet d'aligner le statut des personnels de surveillance des prisons sur celui des corps des personnels en tenue de la police. Evidemment, cela se traduit par des mesures budgétaires.

« Voilà l'essentiel de ces priorités. Naturellement, comme il fallait oser à l'urgence, il ne nous a pas été possible de réserver à d'autres secteurs de la justice, l'effort qu'ils méritent.

« Je suppose que vos rapporteurs regretteront tout à l'heure que l'éducation surveillée ne bénéficie pas d'un rythme de croissance comparable aux autres secteurs. C'est tout à fait vrai. Pour 1978, la croissance des crédits est très nette, mais son rythme ne correspond pas à ce qui serait souhaitable pour répondre aux besoins toujours plus grands de la prévention de la délinquance, et spécialement de la délinquance juvénile : je le reconnais d'emblée très franchement. C'est pourquoi l'éducation surveillée sera très probablement considérée l'année suivante comme une priorité absolue. Mais cette année la priorité devait être mise sur les juridictions et les services pénitentiaires.

« Vous permettez à l'auteur du rapport sur la violence et au président du comité d'étude sur la violence de dire que cette situation n'est pas satisfaisante et que l'éducation surveillée doit bénéficier d'une priorité, aussi vite que possible. La situation actuelle n'est pas bonne. Il faudra la redresser, ce qui confirme la nécessité de poursuivre l'effort entrepris, grâce à l'appui de votre commission, au-delà de cette année 1978.

« Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les lignes directrices, réduites à l'essentiel, du budget de la justice que le Gouvernement a l'honneur de vous proposer pour 1978.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Gerbet, rapporteur pour avis de notre commission.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Monsieur le garde des sceaux, le projet de rapport que je vais soumettre cet après-midi à la commission des lois n'est pas terminé. J'attendais votre exposé, que j'ai écouté avec beaucoup d'attention, et les réponses que vous allez sans doute apporter à mes questions.

« Vous nous avez laissé entendre que nous pourrions parler un peu du projet sur la gratuité de la justice. Je le fais donc.

« Quelle sera la portée exacte de la mesure envisagée ? Il s'agirait de la « gratuité de l'enregistrement ». Si cela était, ne craignez-vous pas que des « procès bidons » — passez-moi l'expression — ne s'engagent pour déboucher sur la reconnaissance par le tribunal qu'il y a eu désaccord pour une vente, par exemple, et qu'ainsi les droits de mutation ne s'en aillent en fumée ? Lorsqu'un droit de préemption sera contesté, on pourra se poser la question.

« A cet égard, le financement partiel de la retraite des avocats par la perception d'un droit dit de plaidoirie, suscite à juste titre, me semble-t-il, l'inquiétude des avocats.

« Par ailleurs, j'aimerais que vous nous précisiez quel a été le bilan des premiers mois d'application de la loi récente sur l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.

« Votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, avait annoncé la création de conciliateurs. Je n'ai pu observer le fonctionnement de cette institution dans mon département, l'expérience ayant lieu ailleurs. J'aimerais donc que vous me disiez quel bénéfice la justice retire de cette réforme.

« D'autre part, la mise en place de l'aide judiciaire a-t-elle eu pour effet d'augmenter le nombre des affaires civiles tant devant les tribunaux de grande instance que d'instance ?

« En ce qui concerne le mode de désignation des juges d'instance et d'instruction, je regrette vivement que les observations qui ont été présentées dans le passé n'aient pas été suivies d'effet. Il s'agit de juges uniques qui ne le sont pas occasionnellement, mais en permanence, et dont les responsabilités sont bien connues. Nul besoin d'insister, par exemple, sur les responsabilités considérables du juge d'instruction. Quant à la compétence du juge d'instance, elle est très diversifiée puisqu'elle s'étend de la présidence des tribunaux paritaires aux affaires de tutelle, aux affaires pénales, civiles ou de loyer.

« Aussi les praticiens se demandent-ils s'il ne conviendrait pas que ne soient nommés à ces fonctions que des magistrats expérimentés qui auraient déjà, en collégialité, fait l'apprentissage de cette profession difficile et dont on ne peut pas appréhender la complexité dès le sortir de l'école.

« Autre sujet de préoccupation : la manière dont est « désorganisé » le service de la justice du fait qu'il faille geler certains postes dans l'attente de la sortie des auditeurs de l'école nationale de la magistrature. Ne pourrait-on pas organiser deux sorties par an afin d'éviter de trop longues vacances ?

« De même, le départ à la retraite des magistrats le jour même de leur soixante-cinquième anniversaire est-il à l'origine de vacances qu'il est impossible de combler avant la sortie des écoles. Ne pour-

rait-on pas prévoir un seul mouvement dans l'année qui coïnciderait avec la sortie des écoles, ou deux mouvements s'il y avait deux sorties ? On compenserait ainsi les effets de ce phénomène d'aspiration qui, par suite de départs à la retraite ou de mutations, retire en cours d'année aux tribunaux de petite et moyenne importance les magistrats tentés de gravir l'échelle de la hiérarchie et dont les postes peuvent rester vacants pendant des mois. Cet état de chose préoccupe beaucoup les chefs de juridiction des petits et moyens tribunaux. Les grands tribunaux qui bénéficient de l'aspiration sont évidemment beaucoup plus vite servis.

« J'ai été très impressionné, monsieur le garde des sceaux, par la motion du bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Nanterre, relative à l'automatisation du bureau de l'ordre. L'an dernier, à l'occasion d'une visite que j'effectuais en tant que rapporteur, j'avais été émerveillé de voir surgir tant de renseignements en appuyant sur un seul bouton. Mais cela soulève des questions de la même nature que celles qui vous ont été posées à l'occasion de l'examen de la loi sur l'informatique.

« En ce qui concerne les greffes, vous avez fait un gros effort, monsieur le garde des sceaux. Je ne peux porter une appréciation ce matin, car je n'ai pas encore le « feu vert » de mes collègues.

« Je me demande toutefois si beaucoup plus de jeunes ne seraient pas attirés vers la profession qui nécessite incontestablement beaucoup de perspicacité, de dévouement et de connaissances, si les greffiers étaient uniquement employés à des fonctions de greffier et ne passaient pas une partie de leur temps à des travaux de dactylographie, entre autres.

« Dans les grands tribunaux, chaque chambre siège une partie de la semaine. Que fait le greffier de la chambre A par exemple, quand, le mercredi, à dix-neuf heures, celle-ci cesse de siéger jusqu'à la semaine prochaine ? Il rentre chez lui, faute de place, pour taper ses arrêts sur une machine à écrire que lui fournit l'administration. Je vous en parle en connaissance de cause puisqu'une de mes filles est secrétaire-greffier d'une chambre de cour d'appel de Paris.

« Il serait bon de ne pas employer les greffiers expérimentés à de tels travaux. En augmentant l'effectif des personnels dactylographes et des employés de bureau, vous permettriez aux greffiers d'accomplir leur véritable travail et vous attireriez sans nul doute plus de candidats. On peut désirer être greffier sans avoir aucun goût pour la dactylographie, je vous assure. Le métier de dactylographe n'est en aucune façon méprisable, mais enfin chacun fait ce à quoi il s'estime destiné.

« Enfin, il semble que le nombre de postes de la catégorie B dans les greffes ne soit pas suffisant. Bien sûr, certains secrétaires-greffiers veulent un beau jour passer le concours de secrétaire-greffier en chef. Mais peu de postes de la catégorie B sont disponibles. Il faut que les carrières soient attrayantes, monsieur le garde des sceaux, si l'on veut obtenir un excellent fonctionnement des services de la justice.

« Je vous poserais à ce sujet une question subsidiaire, mais qui a son importance. Je ne voudrais pas être conduit à vous couvrir de fleurs qui ne seraient point méritées pour ce que vous avez obtenu concernant le nombre des greffiers. J'ai sonné le tocsin, vous le rappelez tout à l'heure, pendant plusieurs années de suite, en suivant l'exemple de mes prédécesseurs.

« M. le président de la commission. Aujourd'hui, vous allez sonner un carillon joyeux !

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Je le ferai avec joie quand la commission des lois m'y aura autorisé. Pour l'instant, je suis très prudent !

« Je vous demande une réponse objective, monsieur le garde des sceaux. Le nombre de postes de greffiers dont, à juste titre, semble-t-il, vous vous êtes félicité tout à l'heure, va-t-il être totalement absorbé en vue de l'amélioration des greffes ou une partie de ces nouveaux postes ne va-t-elle pas se trouver utilisée pour l'achèvement de la fonctionnarisation des greffes, prévue pour le 31 décembre 1978, ce qui ferait que ce que vous avez obtenu ne serait pas à cent pour cent quelque chose de neuf ?

« En tant que rapporteur, je ne souhaite pas soulever en séance plénière une question d'ordre local, mais, ici, je vais le faire. La prison de Chartres devait être l'une des premières à être détruite après celle de Versailles. Voilà que celle de Bois-d'Arcy, qui devait l'absorber — ce qui était justifié — est devenue moins importante et que l'on a soudain découvert que d'autres prisons avaient besoin d'être renouvelées ou reconstruites, si bien que l'on ne parle plus de ce qui avait été considéré par vos prédécesseurs comme une nécessité de première urgence. Au pied de la cathédrale de Chartres subsiste donc cette prison abominable, dont on m'avait promis la démolition.

« Mais il est un autre problème auquel, dans l'intérêt même du bon fonctionnement de la justice, une solution devrait être apportée.

« On sait qu'en matière civile, une formule d'indemnisation a considérablement allégé la charge que représentait l'aide judiciaire pour les avocats.

« Or, maintes fois, les rapporteurs de la commission des lois — et M. Massot a tenu le même langage — ont exprimé le désir que l'on fasse aussi une réforme similaire en ce qui concerne les commissions d'office. En matière pénale, celles-ci sont de plus en plus nombreuses : c'est un bâtonnier en exercice qui vous le dit.

« Se référant à l'article 1114 du code de procédure pénale, qui dispose que le magistrat donne avis à l'inculpé qu'il peut choisir

un conseil, et, qu'à défaut de choix, il peut lui en faire désigner un d'office s'il le demande, un juge d'instruction m'a écrit qu'il considérerait qu'en matière pénale « la gratuité de la défense est de droit pour tous ». Si nos magistrats instructeurs partagent cette idée et « poussent à la demande » de désignation d'un avocat d'office, il faut que les avocats, et notamment les plus jeunes, sur lesquels repose cette charge, reçoivent, sinon une rémunération, du moins une indemnisation.

« Je vous ai posé la question, monsieur le garde des sceaux, et vous m'avez répondu : « On l'étudie. » Votre prédécesseur m'avait déjà répondu la même chose. « Mais il faudrait, avez-vous ajouté, que les avocats se mettent d'accord sur la manière de procéder. » Cette fois, il y a du nouveau. J'avais réuni, en ma qualité de rapporteur, les représentants des avocats en les suppliant de trouver un terrain d'entente. M. le bâtonnier du barreau de Paris m'a transmis hier le double d'une motion déposée à la Chancellerie, et qui émane de l'ensemble des organisations professionnelles d'avocats, y compris le barreau de Paris. Voici, enfin, les avocats d'accord sur ce point. Maintenant, il est urgent de faire quelque chose. La profession ne peut plus supporter le poids de plus en plus lourd du service de la justice. La gratuité, en matière de commissions d'office, aggrave encore les charges qui pèsent aujourd'hui sur les auxiliaires de justice.

« A cet égard, je relève, dans le compte rendu de séance de l'Assemblée nationale du 2 novembre 1976, ces propos de votre prédécesseur qui m'étaient adressés : « Vous m'avez parlé, monsieur le rapporteur, des commissions d'office et de l'aide judiciaire. Je sais que les avocats estiment que la gratuité des commissions d'office en matière pénale constitue une charge de plus en plus lourde, très difficile à supporter. Une commission a été constituée réunissant les représentants de la profession et des magistrats de la Chancellerie. Il a été demandé, en ce qui concerne plus spécialement les commissions d'office, aux différentes associations d'avocats d'harmoniser leurs points de vue et de faire des propositions. Actuellement, il ne semble pas qu'une extension de l'aide judiciaire puisse être envisagée. »

« Cette commission s'est réunie. On attendait que les différentes organisations se mettent d'accord. Elles le sont. J'insiste donc pour qu'une solution intervienne, d'autant plus, monsieur le garde des sceaux, qu'il est indiqué à ce sujet dans le VII^e Plan, « qu'en vue de réduire le coût de la justice, la réforme de l'aide judiciaire soit étendue au domaine pénal avec une juste indemnisation du barreau. » Le moment est venu, me semble-t-il, de le faire.

« Je voudrais vous faire part aussi des préoccupations du personnel de l'administration pénitentiaire. Il semble que les effectifs des infirmiers et des assistantes sociales ne soient pas suffisants.

« Une question se pose également concernant l'extension des services régionaux. Un service régional pour l'administration de la justice a été créé dans la région Centre. Cette innovation sera-t-elle généralisée ? Cela préoccupe magistrats et fonctionnaires.

« Tout à l'heure, vous avez rappelé le rôle — un rôle éminent — que vous avez joué en tant que président de la commission qui a étudié les problèmes posés par la violence. Cette question de la violence me préoccupe au plus haut point, et j'aimerais savoir quel est, par rapport au nombre des condamnés ayant bénéficié de réductions de peines et de libérations conditionnelles, le pourcentage de ceux qui ont eu ensuite à comparaître à nouveau devant les juridictions répressives. Je vous demande, en outre, de me préciser si possible quel a été le pourcentage de ces récidives pour les mêmes délits ou pour des délits de même nature. Car, de réduction de peine en réduction de peine, d'autorisation de visite en libération conditionnelle, on en vient trop souvent, semble-t-il, à voir des individus comparaître en justice à plusieurs reprises pour les mêmes délits.

« Je vais maintenant conclure pour permettre à mes collègues, et notamment à M. le rapporteur de la commission des finances, de poser leurs questions. Les réponses que vous pourrez me fournir, monsieur le garde des sceaux, me seront d'une grande utilité pour la rédaction de mon rapport.

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

« M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. Le premier sentiment que j'ai éprouvé en étudiant le budget de la justice était celui de la satisfaction. Certes, nous avions toujours eu ces dernières années, une petite satisfaction car l'augmentation des crédits de la justice était toujours légèrement supérieure à la progression moyenne du budget de la nation. Mais elle était très limitée, puisqu'il a fallu un certain nombre d'années pour que le budget de la justice dépasse le cap de 1 p. 100 de celui de la nation. Il est vrai que ce pourcentage de 1 p. 100 a une valeur quelque peu mythique : tout rapporteur d'un budget représentant moins de 1 p. 100 du budget de l'Etat a toujours regretté qu'il n'atteigne pas ce pourcentage.

« Mais une augmentation de 23 p. 100 est quand même considérable ; elle montre que nous sommes sur la bonne voie. Il convient de vous remercier, monsieur le garde des sceaux, d'avoir obtenu un tel résultat dans le climat d'austérité qui est actuellement de mise. Cela devrait permettre au service de la justice — service national qui assume l'une des fonctions essentielles de la République — de rendre une justice équitable dans des délais normaux.

« Je constate surtout que le nombre des créations de postes est supérieur de 63 p. 100 à ce qu'il était l'année dernière ; c'est considérable. De ce fait, il sera certainement possible d'abréger dans une certaine mesure les délais de procédure et de voir le justiciable être un peu plus satisfait du fonctionnement de la justice.

« Evidemment, des lacunes subsistent toujours. Mais il faut bien déterminer des priorités. Celles que vous avez choisies, monsieur le garde des sceaux, me paraissent bonnes.

« Des lacunes subsistent, en effet, dans l'administration pénitentiaire : les autorisations de programme ont augmenté de 14,4 p. 100 seulement — ce qui est pratiquement une stagnation — et les crédits de paiement de 54 p. 100. Si l'on songe que les réalisations en matière d'équipements du ministère de la justice ont été extrêmement réduites ces dernières années, on se rend compte qu'il y a là une lacune considérable qu'il faudra tenter de combler à l'avenir. A ce sujet, je reviendrai à ce qui a été proposé tant par le rapporteur de la condition pénitentiaire que par moi-même : il faudrait mettre au point une sorte de loi de programme concernant la rénovation de l'équipement pénitentiaire. Actuellement les prisons connaissent un surpeuplement considérable, qui a encore augmenté ces derniers mois. Il m'apparaît donc nécessaire de consentir un effort dans ce domaine.

« Pour l'éducation surveillée, les autorisations de programme sont pratiquement nulles et si les crédits de paiement connaissent une augmentation de 240 p. 100, c'est parce qu'il était nécessaire d'éponger les engagements qui avaient été faits. Là aussi, un effort reste donc également nécessaire.

« De nombreuses juridictions sont encore, en effet, complètement dépourvues d'équipements en matière d'éducation surveillée, tandis que d'autres ne disposent que d'un équipement partiel. Or de tels équipements sont indispensables pour éviter, comme l'indiquait M. le rapporteur de la commission des lois, la récidive chez les jeunes.

« Un développement de l'éducation surveillée qui serait dotée des moyens matériels nécessaires permettrait certainement d'améliorer la situation.

« J'ai indiqué tout à l'heure que j'étais heureux de constater l'amélioration considérable intervenue en matière de création de postes. Le fait d'avoir privilégié les services judiciaires est, me semble-t-il, une très bonne chose, car nous aboutissons, pour ainsi dire, à un déni de justice, avec des procédures qui traînaient trop longtemps, des jugements qui ne pouvaient être rendus et une transcription de ceux-ci trop longue ce qui pose le problème de tout le personnel obligé d'aider les magistrats.

« Un gros effort devait donc être fait, et nous sommes très satisfaits de constater qu'il a été consenti.

« Malheureusement, l'éducation surveillée connaît, elle, une diminution considérable — 30 p. 100 — des créations de postes par rapport à 1977. Comme pour les équipements, une action devra être engagée pour remédier à la situation.

« Une solution au problème du nombre des magistrats pourra être apportée par la création de deux sorties par an de l'Ecole nationale de la magistrature, mais également par l'augmentation des postes mis au concours.

« A l'heure actuelle, en effet, ce nombre est trop juste et, comme le faisait remarquer M. le rapporteur de la commission des lois, les postes restent vacants trop longtemps. Nous le constatons tous dans nos provinces, et un effort est donc indispensable de ce côté-là.

« Le problème de la violence, qui a été évoqué tout à l'heure, nous préoccupe tous, évidemment.

« La prévention peut se faire par l'éducation surveillée — et l'effort que je demandais en ce domaine prend ici toute sa valeur — mais il faudrait peut-être aussi accélérer les procédures concernant la violence toute gratuite et le simple des petits bais du samedi soir.

« En effet, si l'on était en mesure, dans certains cas, d'appliquer la procédure de flagrant délit, on pourrait peut-être éviter que des jeunes ne passent en jugement qu'après un délai très long pendant lequel ils ont l'occasion de commettre de nouveaux délits, ce qui risque de rendre très difficile leur réinsertion dans la société.

« Je conclus, monsieur le garde des sceaux, en vous remerciant de l'effort qui a été fait et en souhaitant qu'il se poursuive dans les années à venir.

« M. le président de la commission. Mes chers collègues, nous avions, les années précédentes, tenté d'ordonner la discussion en posant les questions en fonction de ce que le projet de budget pour 1978 appelle des « actions ».

« L'expérience n'avait pas été très concluante puisqu'elle conduisait chacun d'entre vous à reprendre la parole à plusieurs reprises pour aborder des problèmes différents. Il serait plus simple que, intervenant dans l'ordre de l'inscription, vous posiez toutes vos questions en une seule fois, qu'elles concernent les services judiciaires, les services pénitentiaires ou autres.

« La parole est à M. Brun.

« M. Maurice Brun. Monsieur le garde des sceaux, j'ai trois groupes de questions à vous poser.

« Le premier concerne les greffes.

« L'augmentation des effectifs, qui est certainement une très bonne chose, ne peut être, à mon avis, ni une fin en soi ni le moyen de résoudre tous les problèmes.

« En effet, certains effectifs ont été augmentés, il faut bien le reconnaître, mais l'importance et la complexité des tâches des greffes se sont encore accrues davantage depuis leur fonctionnarisation et depuis qu'a été mise à leur charge une partie importante du travail matériel qui était effectué autrefois dans les études d'avoué.

« Ne doit-on pas craindre une bureaucratisation excessive des greffes ? Ne risquent-on pas, les effectifs augmentant avec l'accroissement des tâches, d'en arriver à faire de plus en plus de papiers ?

« Je suis personnellement assez inquiet devant la quantité de papiers qui sont faits dans les greffes, et je pense notamment au nombre toujours croissant de certificats, d'extraits de casier judiciaire, de pièces d'état civil et autres, qui sont délivrés pour la constitution de multiples dossiers administratifs.

« Par ailleurs, va intervenir une heureuse suppression — ou tout au moins une simplification — des redevances de greffe. Mais les greffiers — et ils le redoutent — ne vont-ils pas avoir à tenir des registres pour tous les actes accomplis, ce qui, pour permettre des contrôles et des statistiques, finira par leur donner presque autant de travail qu'auparavant lorsqu'il fallait percevoir des redevances ?

« En matière pénale, les frais de justice sont actuellement calculés selon les cas, qui sont fort nombreux. Ne serait-il pas possible de généraliser le forfait, comme cela se fait aujourd'hui pour les procédures d'ordonnance pénale ?

« J'insiste également sur la nécessaire amélioration du statut du personnel. En effet, dans les greffes, nombre de personnels sont dotés de statuts extrêmement différents, et je pense aux vacataires qui, lorsqu'ils sont mis au courant, sont affectés à un autre poste ou ne voient pas renouveler leur contrat.

« Le deuxième groupe de questions que je souhaite vous poser concerne les frais de fonctionnement des tribunaux.

« C'est l'élu local qui vous parle plutôt que le parlementaire, il est extrêmement irritant de constater que les frais de fonctionnement des tribunaux qu'on met à la charge des collectivités locales ne font que s'accroître.

« Car la nature des frais en question a complètement changé. Du temps des greffiers officiers ministériels, le conseil général n'avait à supporter que les frais de chauffage et d'éclairage des pièces affectées aux magistrats et des salles d'audience, qui n'étaient pas formellement en nombre très important dans les tribunaux. Actuellement, le conseil général supporte les frais de chauffage et d'éclairage de l'ensemble des services, y compris les services de greffe, et chaque fois qu'augmentent le nombre des fonctionnaires, celui des bureaux et de leurs équipements, les frais croissent.

« Il faut supporter les frais de timbres-poste et, depuis qu'on a généralisé le système de la double lettre — lettre recommandée et lettre simple pour être sûr que le courrier arrive à destination — ces frais ont crû dans des proportions extraordinaires.

« Toutes les dépenses relatives aux imprimés — c'est la conséquence des réformes de procédure et de l'amélioration du fonctionnement des greffes — sont comprises dans les frais de fonctionnement.

« Il en est de même pour le petit matériel. Chaque fois qu'un poste de greffier est créé et qu'une machine à écrire est achetée, les dépenses sont imputées sur les crédits en cause. Car l'Etat n'intervient que pour le gros matériel. Or, dans les petits et moyens tribunaux, on ne voit pas souvent arriver des ordinateurs. (Sourires.)

« Alors, en arrive à des pourcentages de hausse extraordinaires, et, si les conseillers généraux acceptent de payer, de plus ou moins bonne grâce, les frais d'entretien des tribunaux, ils estiment que l'obligation de payer tous ces frais de fonctionnement constitue un transfert de charges inadmissible.

« J'ai posé chaque année la question à vos prédécesseurs, monsieur le ministre. Chaque année il m'a été répondu que le problème allait être étudié. Actuellement, s'agissant des frais mis à la charge des collectivités locales, tous les pourcentages de hausse sont dépassés, parce qu'il est impossible de comparer des travaux qui ne sont pas comparables.

« Monsieur le garde des sceaux, quand pensez-vous faire prendre en charge par le budget de l'Etat ce qui concerne le fonctionnement même des tribunaux ? Si une telle réforme n'est pas faite à froid il faudra la faire à chaud d'ici quelque temps.

« Le dernier groupe de questions concerne l'administration pénitentiaire.

« Vous avez très justement parlé de l'amélioration des soins médicaux et d'autres services dans les prisons. Or, ayant participé, en tant que représentant du conseil général, à une réunion qui a eu lieu à la suite du passage de Mme le médecin inspecteur général des prisons dans mon département, j'ai été étonné des conséquences qu'entraînait l'absence de cabinet médical à la prison de Montluçon, et ce malgré les demandes qui ont été faites pour appliquer les mesures très opportunes préconisées par votre administration.

« Aussi sommes-nous obligés de procéder à des transferts de détenus à l'hôpital, dans des centres de soins ou dans des dispensaires, ce qui entraîne des frais de fonctionnement qui seraient beaucoup plus limités s'il y avait un cabinet médical.

« J'ai appelé votre attention sur ce point au mois de juillet et j'espère obtenir une réponse m'indiquant que quelques crédits seront dégagés afin de permettre la réalisation d'économies considérables sur ces frais de fonctionnement.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Piot.

« M. Jacques Piot. Monsieur le garde des sceaux, en ma qualité de rapporteur pour avis du budget des territoires d'outre-mer, je vous poserai deux questions concernant ces territoires.

« Il était envisagé, je crois, de créer en Polynésie un centre de prévention d'une vingtaine de places environ, pour les mineurs délin-

quants. Le terrain, d'après nos renseignements, serait choisi, et j'aimerais savoir si les crédits sont inscrits cette année pour cette réalisation qui se révèle urgente.

« Par ailleurs, la nécessité de créer un poste de magistrat dans le condominium des Nouvelles-Hébrides n'est contestée par personne. Mais, vous le savez, en raison du statut très particulier de ce condominium, les magistrats, qui sont au nombre de deux, sont détachés et mis à la disposition du secrétaire d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer.

« Serait-il possible d'envisager la création d'un poste de juge à Nouméa aux fins de détachement aux Nouvelles-Hébrides ?

« M. le président de la commission. La parole est à M. Charles Bignon.

« M. Charles Bignon. Monsieur le garde des sceaux, j'ai plusieurs questions à vous poser.

« La première rejoint celle de mon collègue M. Brun et concerne le transfert des charges de l'Etat aux collectivités locales. N'a-t-on pas été jusqu'à demander — je cite ce fait à titre d'exemple — au conseil général du département de la Somme de rémunérer un agent « contractuel » pour surveiller les locaux du palais de justice, tâche que la police urbaine, qui est une police d'Etat, ne pouvait assurer. Le conseil général de la Somme a d'ailleurs repoussé l'année dernière le rapport concernant cette demande.

« Voilà qui montre jusqu'où l'on peut aller.

« Ma deuxième question, très brève, est d'actualité. Elle concerne la surveillance des prisons.

« Les Français ont certainement appris avec beaucoup d'étonnement que certains détenus allemands pouvaient avoir en leur possession des pistolets de divers calibres. Pensez-vous que, dans les prisons françaises, en particulier dans les quartiers de haute surveillance, de telles armes puissent être possédées par des détenus dans des conditions analogues ?

« Ma troisième question concerne les conseils de prud'hommes. Vous n'ignorez certes pas que j'avais préparé un rapport pour l'un de vos prédécesseurs, l'antépénultième me semble-t-il, concernant une réforme de ces conseils de prud'hommes. Certes, je n'ignore pas que, l'ordre du jour de l'Assemblée étant très chargé, il ne sera certainement pas possible de reprendre cette affaire en séance publique avant la fin de la législature. Mais pourriez-vous donner quelques indications sur ce point à la commission élargie, notamment sur le financement de la réforme ?

« La question suivante concerne le rapport sur l'aide judiciaire — le « rapport annuel » — que vous nous avez adressé en septembre.

« C'est avec regret que, comme tous mes collègues certainement, j'ai pris connaissance de ce rapport, car j'ai pu constater son extrême « indulgence ». J'emploie ce terme car je n'en vois pas d'autres qui puissent convenir.

« La deuxième partie intitulée « remarques » se résume en une page et demie. Si vous preniez la peine de les lire rapidement, monsieur le garde des sceaux, vous comprendrez qu'on n'oserait pas les communiquer aux enfants de CE 1 ou de CM 2 d'une école de quartier.

« Je le dis avec sévérité et justice, car il est préférable de supprimer le rapport annuel, pourtant prévu par la loi, que d'élaborer des textes aussi pauvres que celui-ci, qui contient une énumération et quelques tableaux insignifiants.

« Dans cet esprit de respect du législateur, que vous éprouvez plus que quiconque, monsieur le garde des sceaux, il serait préférable de nous livrer certaines réflexions, de nous proposer des perspectives et de prendre la décision de supprimer la rédaction du rapport que de relater en trois lignes les travaux de la commission et de baptiser « commission du rapport annuel » un texte dont vous serez certainement peiné de prendre connaissance.

« Ma dernière observation concerne les problèmes d'éducation surveillée et les tribunaux d'enfants. J'ai constaté avec tristesse, à la page 128 du fascicule budgétaire « action 05 », le transfert de onze emplois de divers corps des services extérieurs nécessaires au fonctionnement de l'administration centrale.

« Monsieur le garde des sceaux, par principe, en matière d'éducation comme ailleurs, une action à l'extérieur s'avère nécessaire. En transférant, ne serait-ce que symboliquement, onze emplois vers l'administration centrale, on fait le contraire de ce que je souhaiterais.

« J'estime qu'en matière de tribunaux pour enfants et d'éducation surveillée la liaison n'est pas toujours suffisamment établie entre l'action du juge du tribunal pour enfants — qui dispose de moyens considérables et vous m'excuserez de l'affirmer, parfois arbitraires — et tous les services sociaux. La coordination devrait uniquement se fonder sur l'intérêt de l'enfant. Or, l'on a parfois l'impression qu'il demeure toujours des chapelles, des luttes d'influence. Tous vos services, monsieur le garde des sceaux, devraient œuvrer en coopération et consentir un effort supplémentaire, qui ne coûte rien, dans le souci délabré de liaisons plus étroites. L'intérêt de l'enfant est tel que toute susceptibilité, toute division, tout conflit n'a qu'une conséquence : celle de diminuer l'efficacité d'une fonction qui n'est pas celle de la magistrature, mais, en réalité, celle du sacerdoce. Je serais très heureux que vous portiez attention à cette question, voire que vous preniez des instructions.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Massot.

« M. Marcel Massot. Ma première question concerne la retraite des avocats. Je l'évoque chaque année, je l'ai évoquée lorsque j'étais rapporteur et je suis intervenu sur ce sujet à la tribune à de nombreuses reprises.

« La réponse était invariable : tous les gardes des sceaux nous ont répondu que nous avions raison, que la retraite des avocats allait être réorganisée l'année suivante et que nous pouvions leur faire confiance.

« Nous ne voyons hélas ! rien venir. Je vous rappelle, monsieur le garde des sceaux, que la retraite des avocats est alimentée, d'une part, par les cotisations des avocats des barreaux et, de l'autre, par les droits de plaidoirie.

« J'ai lu avec un peu d'inquiétude, hier soir, dans *Le Monde*, le compte rendu du conseil des ministres. J'ai appris que le droit de plaidoirie allait être, sinon supprimé, du moins modifié quant à sa perception. Jusqu'à présent, le droit de plaidoirie était encaissé par l'administration de l'enregistrement qui le restituait à la caisse des barreaux français. Maintenant, les avocats vont devenir des percepteurs et encaisser les droits de plaidoiries. Je ne vois pas comment ce système peut fonctionner et je désirerais avoir sur ce point quelques précisions, monsieur le garde des sceaux.

« Je désirerais également connaître l'incidence de cette nouvelle organisation sur la retraite des avocats. Je vous rappelle que les avocats touchent actuellement une retraite à peu près égale au S. M. I. C. Cette situation ne peut se prolonger. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il serait temps d'y remédier. Je serais heureux, monsieur le garde des sceaux, que vous nous donniez quelques explications sur ce point.

« Enfin — une fois n'est pas coutume — je rejoindrai les observations qui ont été présentées par M. Gerbel, rapporteur pour avis de la commission des lois, en ce qui concerne l'aide judiciaire et les commissions d'office.

« Il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle, l'aide judiciaire, après avoir connu maintes difficultés, fonctionne à peu près normalement. Mais les avocats se plaignent de recevoir leurs maigres émoluments ou indemnités parfois avec un an ou deux de retard, ce qui est inadmissible. J'attire votre attention sur le fait que pour un divorce, par exemple, l'indemnité n'est versée qu'après la transcription du divorce. Or la procédure se prolonge quelquefois pendant quatre ans. Un avocat stagiaire dénué de ressources se trouve devoir faire face à une situation financière gênante. Ne pourrait-on pas, au moins, verser, au début de la procédure, une provision égale, par exemple, à la moitié du montant de l'indemnité qui a été fixée, le solde intervenant à l'issue de la procédure ? Cette solution me paraîtrait raisonnable et sage et elle donnerait satisfaction aux avocats.

« En ce qui concerne les commissions d'office, il est inadmissible que les avocats commis d'office pour défendre des inculpés ne perçoivent pas une indemnité, même légère. Lorsqu'un avocat va visiter un inculpé dans sa prison, cela lui revient quelquefois très cher. Certaines prisons comme Fleury-Mérogis, Fresnes sont loin de Paris et les avocats doivent faire chaque semaine une centaine de kilomètres pour aller voir leurs clients. Il me paraît anormal que ces avocats ne reçoivent pas un indemnité correspondant au moins à leurs frais d'essence, de bureau et de timbres-poste. Un effort s'impose et je serais heureux, monsieur le garde des sceaux, que vous preniez des mesures en ce sens.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Fornl.

« M. Raymond Fornl. Monsieur le garde des sceaux, nous aurons l'occasion de nous exprimer plus longuement sur votre budget à l'occasion de la séance qui se tiendra le mardi 25 octobre. Aussi me contenterai-je aujourd'hui de vous poser quelques questions ponctuelles concernant les projets de la Chancellerie.

« Tout d'abord, j'aimerais savoir si vous entendez soumettre à l'Assemblée nationale, avant la fin de la session, la convention antiterroriste qui a été signée par la France il y a déjà plusieurs mois.

« Je voudrais également savoir si la Chancellerie envisage actuellement une réforme des règles de responsabilité en matière d'accident de la circulation, afin de véritablement indemniser les victimes.

« Un autre point qui me tient à cœur concerne les mesures concrètes que vous entendez prendre, monsieur le garde des sceaux, pour éviter que les diverses organisations, notamment les sectes politico-religieuses, ne violent systématiquement notre législation, que ce soit au regard de la publicité mensongère, de l'exercice illégal de la médecine et, pour tout dire, de l'escroquerie. Des enquêtes sont-elles en cours ? Des poursuites ont-elles été engagées ? Quel en sont les résultats ?

« D'autre part, une réforme des statuts de la police a été prévue et M. Pandraud, qui a fait plusieurs déclarations à ce sujet, a indiqué que les commandants et officiers affectés au service des C. R. S. n'auraient aucune attribution d'officier de police judiciaire en matière de maintien de l'ordre. J'aimerais connaître le sentiment de M. le garde des sceaux sur ce point.

« Une autre question, que j'exposerai très brièvement de manière à faire gagner du temps, concerne l'exclusion de plusieurs candidats à l'école nationale de la magistrature. A la suite d'une question que j'avais posée il y a quelques jours en séance publique, vous nous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, que l'un de ceux-ci avait fait l'objet, dans le passé, d'une poursuite pour vol et vous avez précisé que leur entrée à l'École nationale de la magistrature n'était qu'ajournée.

« Dans l'hypothèse où la remarque que vous avez présentée, à savoir que l'un des intéressés aurait été poursuivi pour vol, se révélerait exacte, vous semble-t-il normal de procéder à un simple ajournement et non pas purement et simplement à une radiation ?

« Ma question suivante portera sur les dossiers en attente dans les cabinets d'instruction. Vous savez que les juges d'instruction sont surchargés de travail, notamment un certain nombre de juges parisiens qui doivent instruire certains dossiers très importants, tels ceux relatifs aux attentats contre le M.R.A.P. ou contre la ligue des droits de l'homme, qui nécessitent de nombreuses investigations. Dès lors, vous paraît-il normal que ces juges d'instruction aient à traiter près de six cents dossiers, ce qui manifestement ne leur laisse pas le temps nécessaire pour mener à bien les enquêtes que nécessitent les dossiers que nous considérons comme très importants ?

« Ma dernière question concerne les éducateurs. Monsieur le garde des sceaux, vous avez pris récemment une décision qui a choqué une partie de l'opinion publique, à l'égard de cinq éducateurs de la prison de Fleury-Mérogis.

« Vous connaissez comme nous l'indigence en matière d'éducation surveillée en milieu fermé. Vous savez par exemple qu'un éducateur à la prison de Fleury-Mérogis est chargé de 650 détenus. Il se trouve dans une situation extrêmement difficile et ce n'est pas le budget pour 1978 qui apportera des remèdes sur ce point.

« A la suite de leur comparution devant une commission de discipline qui a procédé à des auditions, des sanctions ont été proposées. J'aimerais connaître les raisons qui ont motivé votre décision et savoir quand ceux qui ont été affectés, pour raisons de service, à une autre maison d'arrêt, seront renseignés sur leur sort définitif. A la suite de l'examen de cette affaire par le conseil supérieur de la fonction publique, quelle décision prendrez-vous ?

« M. le président de la commission. La parole est à M. Garcin.

« M. Edmond Garcin. Comme M. Forni, je vous parlerai des cinq éducateurs de Fleury-Mérogis. Je vous ai d'ailleurs déjà interrogé par écrit à ce sujet, monsieur le garde des sceaux.

« La sanction prise va à l'encontre des intentions affirmées dans la réforme car, selon les éléments qui m'ont été fournis sur l'éducateur qui a été sanctionné le plus sévèrement, il semblerait qu'il ait simplement accordé une autorisation de communication téléphonique.

« Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce point, monsieur le garde des sceaux.

« En ce qui concerne les personnels d'éducation surveillée, entendez-vous mettre fin à la multiplicité des primes qui leur sont accordées pour instaurer une prime unique ? En effet, l'existence de vingt-trois primes différentes pour les personnels d'éducation surveillée me paraît anormale, ce que je signale d'ailleurs chaque année.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Fontaine.

« M. Jean Fontaine. Sur le plan national, je m'associe aux déclarations qui ont été faites par mes collègues MM. Brun et Charles Bignon au sujet des frais de fonctionnement des tribunaux. J'ajouterai à leurs remarques une observation similaire concernant les frais de fonctionnement des tribunaux d'instance qui, pour l'essentiel, pèsent sur les communes des sous-préfectures dont ils dépendent.

« Il en va de même pour les tribunaux de prud'homme, pour lesquels la participation des communes est proportionnelle à leur nombre d'habitants.

« Je soulèverai également l'éternelle question de l'intégration de la police judiciaire au ministère de la justice.

« Ma troisième question porte sur le secret de l'instruction et son inviolabilité.

« La quatrième concerne la possibilité pour des secrétaires greffiers en chef, titulaires de la licence en droit, d'accéder à un poste de magistrat par la voie parallèle.

« Sur le plan local — et je vous prie de m'excuser d'évoquer ce point, monsieur le garde des sceaux — j'appellerai votre attention sur une situation particulière au département de la Réunion au sujet de l'association réunionnaise d'aide judiciaire aux familles l'ARAJUFA. Vous savez tout le bien qu'il faut penser de cet organisme.

« Pendant très longtemps, un premier président de cour s'est occupé fort heureusement de cet organisme. Après avoir été promu au grade de conseiller à la cour de cassation, celui-ci a quitté le département. Il semble que son successeur ne nourrisse pas les mêmes dispositions d'esprit à l'égard de cet organisme — qui fait pourtant partie intégrante de la vie de notre département. Or, comme l'a souligné notre collègue M. Piot, l'ARAJUFA fait maintenant partie des institutions de notre département et sa bonne marche rend les plus éminents services aux déshérités, dont le nombre est élevé.

« Le premier président de la Cour d'appel prétend que cet organisme pourvoit les tribunaux en dossiers et qu'il concourt à l'encombrement des juridictions. Cette affirmation est absolument erronée puisque, dans les trois quarts des cas, l'ARAJUFA règle les questions par voie de conciliation.

« Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, vous sensibiliser sur ce point afin de nous aider à pérenniser cette institution.

« J'appelle également votre attention sur le nombre insuffisant des agents de probation et sur celui des postes vacants de magistrats dans mon département.

« Je vous remercie d'avoir bien voulu créer une deuxième chambre à Saint-Pierre-de-la-Réunion. Je souhaite cependant que ce poste soit rapidement pourvu.

« Je m'inquiète également des restrictions apportées par certains magistrats aux mises en liberté surveillée et aux prolongations anormales des délais de garde à vue.

« Monsieur le garde des sceaux, vous connaissez — et les membres de cette commission sont aussi bien informés que moi — les conditions de l'univers carcéral dans mon département. Pouvons-nous espérer l'achèvement rapide du centre pénitentiaire du Port ?

« Enfin, j'appelle votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur le fait que l'éducation surveillée à la Réunion prend un tournant qui ne correspond nullement aux objectifs de la métropole.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Houteer.

« M. Gérard Houteer. Je me bornerai à quelques brèves questions, la plupart ayant déjà été évoquées par nos collègues.

« L'avant-projet de réforme du code pénal, qui est indispensable pour procéder à une refonte complète d'un code vieux de cent soixante ans maintenant, semble avoir été écarté, puisque, depuis juillet 1976, date à laquelle la commission de révision a remis la première partie de ses travaux à vos prédécesseurs, le stade des commentaires n'a pas été dépassé. Cet avant-projet est-il enterré ?

« En ce qui concerne les conditions de vie dans les prisons, recevant en juin 1977 une délégation du comité d'action des prisonniers, vous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, que vous feriez appliquer la loi sur la liberté de lecture en prison. Comptez-vous faire respecter par l'administration pénitentiaire les engagements que vous avez pris publiquement ?

« La vague de suicides dans les prisons, loin de s'interrompre, s'est accentuée au cours de l'année écoulée. Aucune mesure ne semble avoir été décidée pour prendre en charge les détenus dépressifs. Au contraire, le directeur du personnel de l'administration pénitentiaire a semblé les encourager en faisant une déclaration, qui a été répercutée par les journaux : « Pour tous ces récidivistes, la prison est la dernière porte avant l'enfer : on peut se demander si le suicide n'est pas la meilleure solution pour eux. »

« Ces propos sont-ils la traduction de votre position ?

« Enfin, j'aimerais savoir pourquoi le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire ne se réunit pas à date fixe, tout au moins une fois par an, pour étudier les problèmes et tenter d'y porter remède.

« M. le président de la commission. La parole est à M. Lauriol.

« M. Marc Lauriol. Monsieur le garde des sceaux, j'ai trois questions à vous poser.

« La première concerne les masses budgétaires que vous nous soumettez. Le budget de fonctionnement augmente de 23 p. 100, ce qui est très substantiel. Mais, dans le budget d'équipement, apparaît une différence qui me paraît curieuse. En effet, les autorisations de programme progressent de 12 p. 100, ce qui est bien peu, alors que les crédits de paiement augmentent de 46 p. 100, pourcentage considérable.

« D'où provient cet écart ? Y a-t-il des retards et des reports de crédits d'une année sur l'autre ?

« Ma deuxième question, qui ne vous étonnera pas, porte sur la cour d'appel de Versailles.

« Je n'ai pas entendu cette année mon collègue et ami, M. Gerbet, évoquer cette affaire qui devient traditionnelle. Où en est la mise en place de cette cour d'appel de Versailles, en effectifs et en répartition de ceux-ci entre le siège et le parquet ?

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. La réponse figure dans mon rapport écrit.

« M. Marc Lauriol. Je ne l'ai pas encore lu, puisque la commission vous entend cet après-midi.

« Rencontrez-vous des difficultés dans cette mise en place, monsieur le garde des sceaux ? Les responsables de la cour, le premier président et le procureur général, ne se sont pas faits écho de quelconques difficultés, j'aimerais néanmoins que vous fassiez le point de cette question.

« Ma troisième question est relative à la gratuité de la justice.

« Vous avez très justement indiqué qu'en matière pénale, et même en matière civile, l'objectif à atteindre était la gratuité totale d'accès aux tribunaux. Mais un problème se pose, celui de la rémunération des avocats, membres d'une profession libérale.

« Quelles perspectives envisageriez-vous au sujet des honoraires d'avocat ?

« M. le président de la commission. La parole est à M. Claudius-Petit.

« M. Eugène Claudius-Petit. Ma première question, qui revient tous les ans, porte sur l'encombrement des prisons.

« Les prisons sont encombrées parce qu'elles abritent à peu près autant, et quelquefois davantage, de détenus non jugés, c'est-à-dire des personnes présumées innocentes, que des condamnés. La proportion des détenus non jugés par rapport à l'ensemble de la population carcérale évolue-t-elle dans le bon sens ? Est-elle en diminution ?

« Ma deuxième question rejoint celle qu'a posée M. Fornl sur ce sujet.

« A Fleury-Mérogis, il y a un éducateur pour six cents détenus, alors qu'un instituteur ou un professeur de lycée s'occupe de vingt-quatre élèves, qui sont des enfants normaux. Est-il raisonnable de parler d'éducation avec un rapport de un à six cents ? Est-il sérieux de laisser croire, dans ces conditions, qu'un éducateur aussi isolé puisse avoir une quelconque influence ?

« Ma troisième question concerne le rapport sur la violence, que j'ai lu attentivement et qui propose nombre de recommandations à nos réflexions.

« La presse, ce matin, nous annonce l'installation d'un comité ayant vocation de mettre en œuvre ces recommandations. Le choix de son président est un gage d'efficacité, et je me réjouis de la nomination de cet éminent magistrat à la tête de ce comité. Mais — telle est ma question — cela signifie-t-il que les recommandations qui concluent le rapport sur la violence sont définitives ou bien aurons-nous l'occasion d'en discuter ?

« En effet, si certaines d'entre elles paraissent tomber sous le sens, il en est d'autres qui semblent singulièrement contestables, les bases mêmes de leur inspiration ayant été souvent cherchées dans des pays qui n'ont aucun lien commun avec le nôtre et dont les points de vue sont assez étranges.

« Enfin, toujours dans ce rapport sur la violence, il est souvent question, avec beaucoup de bonheur, de la prévention et des mesures qu'il conviendrait de prendre à l'égard des jeunes en danger de délinquance afin de les réinsérer dans la vie normale. J'estime d'ailleurs qu'il serait préférable de les « insérer » dans la vie sociale, où ils ne sont pas encore entrés. Or, l'une des recommandations, qui a une incidence sur le travail manuel, ne manque pas à la fois de m'inquiéter et de me rejouir puisqu'elle rend indirectement hommage à ce travail manuel, qui pourrait redonner un certain équilibre à ceux qui en ont été écartés.

« Telles sont les questions, plutôt d'ordre général, que je tenais à soulever.

« M. le président de la commission. Qu'il me soit permis, à mon tour, d'ajouter deux brèves observations.

« Je ne partage pas l'opinion développée tout à l'heure par M. Gerbet, qui souhaite que le nombre des places mises au concours d'entrée de l'École nationale de la magistrature soit augmenté.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Je n'ai pas, dit cela ! J'ai demandé qu'ils sortent deux fois l'an.

« M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. C'est moi qui l'ai souhaité.

« M. le président de la commission. Alors, monsieur Gerbet, je vous prie de m'excuser.

« Les conversations que l'on peut avoir avec les membres du jury conduisent à cette conclusion que, d'ores et déjà, pour arriver à pourvoir tous les postes mis au concours, ces jurys sont obligés de déclarer admis des candidats qui devraient prolonger encore leur préparation pendant un certain temps. Il serait imprudent, pour la qualité du corps des magistrats, de mener dans ce domaine, comme dans les autres, une politique inflationniste.

« Ma deuxième observation — je parle et j'appuie sur ce point l'opinion exprimée tout à l'heure par M. Brun — concerne les dépenses de fonctionnement des tribunaux des collectivités locales.

« Voilà des années qu'on nous parle de leur transfert définitif à l'Etat. M. Plevin, lorsqu'il était garde des sceaux, nous avait annoncé que ce serait fait l'année suivante. A la suite de je ne sais quelles séries d'événements — du moins je crois trop les comprendre : notamment pour la raison qu'il était plus facile de tirer de l'argent à un conseil général que, sauf quand vous êtes vous-même garde des sceaux, d'en obtenir du ministère des finances — cette réforme n'a jusqu'à maintenant pas pris corps.

« Il serait donc souhaitable, qu'une bonne fois les choses soient remises en ordre et qu'on ne continue pas à faire payer par les départements et même, pour certaines juridictions, par les communes des dépenses de fonctionnement d'un service public qui exerce l'une des attributions fondamentales de l'Etat et l'une de ses fonctions qu'il ne peut envisager de décentraliser.

« La parole est à M. le garde des sceaux.

« M. le garde des sceaux. Je suis satisfait, monsieur le président, de la variété, de la multiplicité des questions qui m'ont été posées ; mais, en même temps, je suis un peu effrayé de ne disposer que de si peu de temps pour y répondre, alors que leur énoncé a duré deux heures et qu'elles abordent tous les aspects des grands problèmes qui nous occupent.

« C'est donc un exercice très difficile que vous me demandez. J'essaierai, cependant, de ne pas trop vous décevoir et de répondre brièvement à l'ensemble des problèmes soulevés.

« MM. Gerbet et Sprauer souhaitent que je complète les informations que j'ai données dans mon exposé initial sur la gratuité du service public de la justice et ils s'interrogent sur le point de savoir quelle sera l'incidence de cette mesure sur une éventuelle accélération de cette justice.

« Je me bornerai à quelques indications générales sur l'esprit dans lequel le Gouvernement a adopté, pas plus tard qu'hier, le projet de loi relatif à cette gratuité.

« Le comité d'études sur la violence, auquel plusieurs d'entre vous se sont référés, avait, parmi ses 105 recommandations, mis particulièrement l'accent sur deux d'entre elles.

« L'une rejoignait tout à fait celle qu'a présentée, dans l'exercice de sa mission, M. Piot, vice-président de votre commission : comment faciliter les relations entre le justiciable et la justice ? Cet aspect s'insère d'ailleurs dans le problème général des relations entre le citoyen et l'administration.

« Donc, désir de simplifier les choses, de diminuer les coûts et d'abattre cette barrière psychologique qui se dresse entre l'appareil de la justice et le justiciable dès lors que la justice est coûteuse et compliquée.

« L'autre recommandation visait à la poursuite énergique de la délinquance « astucieuse ».

« Or ces deux recommandations sont satisfaites dans le projet de loi qui a été adopté hier par le Gouvernement.

« En effet, nous avons étudié le coût de la justice dans cette perspective de simplification. Et une analyse des différentes composantes de ce coût a fait apparaître l'extraordinaire complication du système : en tirant un fil, nous avons découvert un écheveau complètement embrouillé.

« Nous nous sommes aperçus qu'il existait environ deux cents catégories de tarifs différents allant de cinq centimes à cinq cents francs, suivant la nature des actes et des procédures, d'où l'obligation pour les greffes de compiler des registres. Plutôt que de perdre ainsi un temps précieux, il serait préférable que les greffiers s'emploient à la préparation des dossiers en vue d'une instance et, ensuite, à la notification des jugements lorsqu'ils sont rendus. Or, faute de temps, ils ne peuvent le faire. Tout cela complique effroyablement la tâche, retarde le cours normal de la justice et, de plus, crée cette barrière psychologique à l'encontre du justiciable.

« Cette situation est malsaine et coûte très cher.

« D'abord, le temps perdu, calculé en salaires de fonctionnaires, est probablement supérieur au montant de la recette. Nous n'avons pu l'établir scientifiquement ; mais, d'après des sondages, il semble bien qu'il en soit ainsi.

« Ensuite, le coût est encore aggravé, comme je l'indiquais tout à l'heure, par le non-recouvrement d'amendes pénales. En effet, en raison de l'énorme retard pris dans toutes les juridictions, 30 à 50 p. 100 des recettes provenant chaque année des amendes pénales échappent au Trésor.

« Par rapport au budget de la justice qui s'élève à environ 3 milliards de francs et approche même cette année les 4 milliards, les pertes pour le Trésor résultant des lenteurs de la justice et des délais automatiques de prescription qui frappent certaines amendes pénales sont considérables : de un milliard à un milliard et demi de francs, soit la moitié du montant de ce budget, et plus encore les années où intervient l'amnistie présidentielle et qui connaissent un manque à gagner plus important.

« Outre le coût économique, il faut tenir compte du coût psychologique de la justice, qui constitue l'un des éléments importants de la défiance, de l'irritation, parfois même de la répulsion qu'inspirent aux justiciables la complexité des institutions judiciaires et la lenteur de cet appareil majestueux.

« La réforme tend donc à instaurer la gratuité du service public de la justice, à l'exclusion des honoraires des avocats, membres d'une profession libérale qui — à défaut d'un remboursement par la sécurité sociale ; nous n'en sommes pas encore là ! (Sourires.) — continueront d'être rétribués par leurs clients. Mais les justiciables n'auront plus à régler les provisions pour frais de justice dont l'importance les décourageait souvent. La barrière psychologique est donc supprimée.

« Naturellement, il fallait compenser cette perte de recette. Faisant d'une pierre deux coups, nous avons gagé la réforme par l'augmentation des amendes frappant tout spécialement la délinquance astucieuse.

« Le taux des amendes pénales sanctionnant les délits était en effet resté inchangé depuis vingt ans, malgré la dépréciation monétaire.

« La délinquance astucieuse, la délinquance en col blanc, les abus de confiance, les abus de biens sociaux, l'escroquerie, la pratique des prête-noms, la fraude fiscale, tous ces délits sont insuffisamment réprimés. En aggravant les peines qui les frappent et en assurant ainsi la gratuité du service de la justice, nous avons donc accompli une double réforme qui correspond à deux grandes recommandations du comité d'études sur la violence.

« Pour répondre à une préoccupation de M. Gerbet — sa satisfaction était teintée d'inquiétude — je lui précise que le projet de loi empêchera que le versement des droits d'enregistrement frappant les mutations de propriété ne soit éludé par des procédures judiciaires.

« De son côté, à propos de la gratuité, M. Brun m'a demandé si l'institution d'un forfait pour les frais de justice en matière pénale ne serait pas envisageable.

« A cet égard, je tiens à le rassurer : un projet de loi, qui vous sera soumis prochainement, peut-être vers le 20 novembre, prévoit purement et simplement deux montants forfaitaires : l'un de 25 francs, pour les jugements de police et tous ceux qui ne statuent pas au fond, l'autre de 125 francs pour les jugements au fond prononcés par les autres juridictions.

« S'agissant de l'institution des juges uniques, M. Gerbet a déclaré que le comportement de certains d'entre eux se révélait parfois inexpérimenté, pour ne pas dire irresponsable. Ce phénomène l'inquiète à juste titre car il pose, en effet, un grave problème.

« De fait, les responsabilités confiées à un juge unique, exigent une certaine expérience. A l'évidence, il serait donc préférable de réserver ces fonctions à des magistrats ayant déjà participé à une instance collégiale, c'est-à-dire s'étant formés au contact des autres, ayant fait « leurs classes » selon l'expression familière.

« Pour le moment, la situation du corps ne permet pas la mise en œuvre d'une telle pratique, mais le propre du pouvoir politique n'est-il pas de faire évoluer les situations ? Dans l'immédiat, c'est impossible, je le répète. Il ne reste donc qu'à essayer de rendre l'évolution possible, ce qui ne sera pas commode. Les candidats pour exercer les fonctions de juge d'instruction ou de juge d'instance sont actuellement trop peu nombreux parmi les magistrats qui bénéficient déjà d'une certaine expérience. Aussi pour satisfaire les besoins des juridictions, est-on bien obligé de mettre en place des magistrats nouveaux, en dépit de leur absence d'expérience.

« M. Marc Lauriol. Il en a toujours été ainsi !

« M. le garde des sceaux. C'est pourquoi un certain nombre de postes de juge d'instruction et de juge d'instance doivent être offerts à des auditeurs à leur sortie de l'école nationale de la magistrature, sinon ces postes ne seraient pas pourvus.

« M. Jean Fontaine. Que fait-on de la continuité du service public !

« M. le président de la commission. Vous oubliez l'inamovibilité, monsieur Fontaine !

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Bien sûr !

« M. le garde des sceaux. Un juge d'instruction ou d'instance, qui est de toute façon un juge du siège, ne se déplace pas comme un toton. Il n'est pas révocable *ad nutum*, dirait M. Foyer.

« M. le président de la commission. Vous parlez encore cette langue, monsieur le garde des sceaux ?

« M. le garde des sceaux. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas rechercher une solution, mais celle-ci n'est pas si facile à trouver *rebus sic stantibus*.

« Le président de la commission. Vous me comblez ! (Sourires.)

« M. André Fanton. N'existe-t-il pas une circulaire interdisant aux tribunaux l'utilisation des langues étrangères, monsieur le garde des sceaux ?

« M. le garde des sceaux. Je l'ai interdit pour les tribunaux, non pour la commission des lois !

« M. André Fanton. Le garde des sceaux doit donner l'exemple. (Sourires.)

« M. Marc Lauriol. La commission des lois se l'interdit elle-même !

« M. le garde des sceaux. En tout état de cause, une modification assez profonde du statut du corps, de l'organisation judiciaire, est nécessaire. Il s'agit d'une procédure lourde et délicate.

« Sur les motivations, M. Gerbet a parfaitement raison. Le bon sens nous conseille de faire évoluer la situation pour que les jeunes magistrats issus de l'école nationale de la magistrature profitent d'au moins deux ou trois années d'expérience dans une instance collégiale avant d'être chargés des très lourdes responsabilités qui pèsent sur le juge unique — juge d'instance ou juge d'instruction.

« En ce qui concerne la question relative à l'entrée et à la sortie des magistrats, posée par M. Gerbet et M. Sprauer, deux projets sont à l'étude. J'espère qu'ils vont aboutir.

« Le premier consisterait à permettre aux magistrats qui atteignent la limite d'âge d'être appelés à continuer à exercer leurs fonctions jusqu'au 31 décembre de l'année en cours.

« Selon le second, les magistrats pourraient et devraient poursuivre leur activité au-delà de la limite d'âge jusqu'à la fin du semestre au cours duquel ils auront été atteints par la limite d'âge, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin ou au 31 décembre, suivant qu'ils seront nés durant le premier ou le second semestre.

« D'un autre côté, il serait logique que l'école nationale de la magistrature compte deux promotions au lieu d'une, ou plutôt deux demi-promotions, si vous préférez. Ainsi les auditeurs de justice seraient mis à la disposition des juridictions en deux fois, correspondant aux deux périodes de mise à la retraite, pour éviter des vacances de postes qui se prolongent quelquefois près d'un an.

« La logique et le bon sens imposent de le faire. J'espère que nous y parviendrons. Quant à la « réalisabilité » ou à la « faisabilité », comme on dit aujourd'hui, de l'opération...

« Le président de la commission. Il faudra introduire ce terme dans le dictionnaire de l'Académie, monsieur le garde des sceaux !

« M. Eugène Claudius-Petit. Oui, car M. Lauriol commence à s'agiter !

« M. le garde des sceaux. Les ingénieurs emploient le mot : « faisabilité », traduit d'un terme anglais provenant lui-même du français !

« Disons qu'en étudiant la possibilité de l'opération, nous nous apercevons qu'elle n'est pas très facile à mettre en œuvre.

« En effet, un seul concours d'entrée à l'école nationale de la magistrature avec la sortie de deux promotions par an, provoquerait une inégalité de traitement entre les candidats. Quant à prévoir deux concours et deux sorties par an, c'est très difficile : cette formule risquerait de jeter un discrédit sur l'école. Aucune grande école ne recrute ses élèves au rythme de deux concours par an car, doubler le rythme des entrées et des sorties, revient à admettre que six mois peuvent suffire à préparer le concours d'accès. On reverra nécessairement six mois après les candidats qui ont été refusés au concours qui s'est déroulé six mois avant. L'affaire n'est donc pas si simple. Quoi qu'il en soit, il faut trouver une solution, je le reconnais. J'espère que nous y parviendrons.

« M. Gerbet m'a interrogé sur l'expérience des conciliateurs, qui dérive d'une idée émise par mon prédécesseur immédiat, M. Olivier Guichard, à la fin de l'année dernière, dans la discussion budgétaire.

« La mise en place de cette expérience a commencé au mois de mai dernier. Au terme de trois ou quatre mois seulement, je ne peux donc pas vous en communiquer les résultats définitifs. Nous n'en sommes qu'au stade des premiers balbutiements.

« L'expérience, qui s'est déroulée dans quatre départements — les Alpes-Maritimes, la Gironde, la Loire-Atlantique et la Haute-Marne — a d'ores et déjà permis une constatation très positive : de nombreux candidats, pour occuper les emplois offerts, se sont présentés. Je n'ose qu'à peine user du mot « emploi » puisqu'il s'agit d'un travail bénévole. La non-rémunération de la fonction n'a pourtant créé aucun obstacle psychologique : pas un instant, ni au cours du recrutement, ni au cours d'inspections que j'ai fait opérer par l'inspection générale des services judiciaires, la question de la rémunération n'a été soulevée.

« En effet, il existe une catégorie de Français, âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans, qui viennent de prendre leur retraite et qui trouvent désagréable de ne rien avoir à faire du jour au lendemain, alors qu'ils étaient habitués à une vie très active. Ils sont très heureux de pouvoir œuvrer, même sans rémunération, au service de leurs concitoyens, de l'Etat et du pays, surtout en faveur de la justice. Cette constatation est satisfaisante et, en ce sens, l'expérience a un caractère très positif.

« Jusqu'à maintenant, pas un centime n'a été prévu pour le fonctionnement, même pas pour le remboursement des frais d'essence ou de l'usure des chaussures des conciliateurs. Peut-être est-ce un peu excessif. Je pense qu'il faudrait prévoir certaines indemnités pour que les anciens magistrats, les anciens fonctionnaires ou les enseignants, recrutés sur dossier, après enquête d'honorabilité, pour exercer ces fonctions, n'y soient pas de leur poche, si je puis dire. Les frais qu'ils exposent devraient leur être remboursés.

« En outre, on observe un certain flottement dans l'expérience elle-même. Il tient au fait que le cadre de la mission des conciliateurs n'est pas très net. S'agit-il d'un juge suppléant chargé de la mission de conciliation qui, traditionnellement, incombait au juge de première instance ? Ce n'est pas tout à fait cela mais on n'en est pas tout à fait sûr. J'estime nécessaire d'élaborer un texte, peut-être un projet de loi, destiné à préciser la mission des conciliateurs.

« Quoi qu'il en soit, d'ores et déjà des résultats très favorables sont apparus et l'expérience devrait être étendue. Nous serons sûrement appelés à en reparler.

« Pour sa part, M. Brun, qui connaît bien la question, s'est plaint de l'accablement des greffiers submergés par les tâches bureaucratiques exigées par la multiplication des documents administratifs. Actuellement, un grand effort d'harmonisation des documents détenus par les greffes est entrepris. La plupart des documents peuvent être photocopiés, ce qui constitue une simplification importante par rapport à la pratique ancienne de la copie calligraphiée en grosse écriture — d'où vient le mot « grosse ».

« De plus, la tâche des greffiers devrait être allégée grâce à la mise en place progressive du dactylo-codage et de l'informatique, techniques susceptibles d'aboutir, à moyen terme, à la simplification de tous les imprimés. Le résultat en serait non pas la bureaucratization que vous craignez, monsieur Brun, mais une certaine « débureaucratization ».

« Si je les ai bien compris, M. Gerbet et M. Brun pensent que le recrutement serait amélioré par l'augmentation du nombre des postes de la catégorie B, nettement insuffisants. Je ne partage pas leur avis. Actuellement, le nombre des candidats admis au concours est inférieur à celui des postes offerts : pour cent vingt postes mis au concours au mois de février dernier, quatre-vingt-dix-huit candidats ont été reçus. Au concours du mois de mai, pour un même nombre de postes, quatre-vingt-douze candidats ont été admis. A mon sens, l'augmentation du nombre des emplois ne résout pas le problème.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. C'est que les candidats ne se voient aucun avenir !

« M. le garde des sceaux. A cet égard, nous rejoignons la question que vous m'avez posée, monsieur le rapporteur, sur la *diminutio capitis*, en quelque sorte, des greffiers appelés à accomplir des tâches d'un niveau inférieur à celles pour lesquelles ils sont recrutés, ce qui provoquerait leur découragement et diminuerait le nombre de candidatures au concours de recrutement.

« D'après vous, le gâchis serait semblable à celui qui règne dans la fameuse armée mexicaine où les officiers d'encadrement peuvent remplacer des soldats de deuxième classe ! (Sourires.)

« Fréquemment, si ce n'a été la règle, des greffiers ont été obligés de dactylographier eux-mêmes les textes !

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Il en est toujours ainsi !

« M. le garde des sceaux. Des dactylographes accompliraient ce travail tout aussi bien, sinon mieux.

« Cependant, la situation s'améliore du fait du recrutement, au mois de juillet dernier, de 1 100 secrétaires dactylographes qui permettent aux greffiers de s'acquitter d'autres tâches. Le retard commence à être rattrapé. Il y avait, reconnaissons-le, un véritable embouteillage dont on voit la fin maintenant.

« Monsieur Gerbet, lorsque vous empruntez l'autoroute, pour venir de Chartres, si vous vous trouvez pris aux portes de Paris, dans un formidable bouchon, vous savez fort bien que celui-ci ne disparaît pas en un instant. (Sourires.)

« M. André Fanton. Aussi M. Gerbet prend-il le train !

« M. le garde des sceaux. S'agissant de l'intégration des greffiers en chef, non licenciés en droit, dans la magistrature — question posée par M. Fontaine — le décret d'application de la loi du 3 novembre 1976, prévoyant cette intégration, est au contresaigné. Une formation probatoire de huit mois, dont quatre à Bordeaux, à l'école nationale de la magistrature, et de quatre mois de stage dans une juridiction, est prévue. Vous aurez donc bientôt satisfaction, monsieur Fontaine : le texte va paraître pour autant que mes collègues auront bien voulu le contresigner.

« M. Brun et le président Foyer m'ont interrogé au sujet du transfert à l'Etat des charges de fonctionnement des tribunaux de l'ordre judiciaire.

« Selon une évaluation récente, le montant des dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance assumées par les collectivités locales représenterait pour l'année 1977, environ 300 millions de francs. Cette évaluation ne tient pas compte des dépenses immobilières qui, de toute façon, demeureraient à la charge des collectivités locales.

« D'ores et déjà, l'Etat participe partiellement aux dépenses de fonctionnement des tribunaux d'instance et de grande instance, d'une part en versant aux collectivités locales une subvention dont le montant s'est élevé à 17 millions de francs l'an dernier et, d'autre part, en intervenant directement pour l'équipement et la modernisation des secrétariats-greffe fonctionnalisés.

« Le transfert à l'Etat des charges de fonctionnement des tribunaux doit être replacé dans le cadre d'une redistribution des tâches entre l'Etat et les collectivités locales. Tel est le problème que s'est efforcé de résoudre le rapport Guichard qui considère que toutes les dépenses judiciaires devraient incomber à l'Etat.

« Pour le moment, aucune décision n'a encore été prise. On attend les résultats d'une enquête en cours auprès des maires et des conseillers généraux. Elle sera dépeuplée cet hiver. Le Gouvernement avancera ensuite des propositions.

« Au sujet de l'automatisation du bureau d'ordre de Nanterre, M. Gerbet m'a fait part de son émotion. Or j'ai déjà traité ce problème à la faveur de la discussion de la loi sur l'informatique, il y a quelques jours. Les inquiétudes qui se sont manifestées ne me paraissent pas justifiées car la nature des fiches éditées par le bureau d'ordre et leur contenu n'a absolument pas varié en passant au traitement sur ordinateur. Les fiches sont les mêmes qu'auparavant. Il n'y aurait novation qu'au cas où elles auraient changé de nature.

« Néanmoins, j'ai réclamé un examen très approfondi de la question, ainsi que je m'y suis engagé il y a quinze jours devant vous. A cet effet, j'ai désigné un groupe de travail, composé d'avocats, de magistrats et de professeurs de droit, qui se réunira à la Chancellerie à partir du 26 octobre prochain.

« En attendant les résultats de l'examen auquel va se livrer ce groupe de travail, j'ai adressé des instructions pour que les fiches informatiquées ne soient plus versées aux dossiers pénaux.

« M. Sprauer s'est préoccupé de l'indemnisation des victimes de la violence et de l'insécurité dans les lieux publics et les bals.

« Pour ce qui est de l'indemnisation des dommages corporels, une commission d'indemnisation des victimes d'infractions a été mise en place le 5 mars dans toutes les cours d'appel, conformément aux prescriptions de la loi de janvier dernier.

« Dans un premier temps, peu de demandes d'indemnisation ont été présentées, peut-être parce que les gens ne connaissent pas la loi. « Nul n'est censé ignorer la loi », dit-on. Mais peut-être devrait-on dire que nul n'est censé la connaître. Il faut la faire connaître. Pour le moment donc, peu de demandes ont été présentées. Cependant, depuis le mois de septembre — l'information se diffuse peu à peu par capillarité — le nombre des requêtes a augmenté : il était de trois cents le 15 octobre. Vingt décisions définitives de rejet ont été rendues et un certain nombre de provisions ont été accordées.

« M. Sprauer s'est inquiété du climat d'insécurité qui règne dans les bals du samedi soir, ou du vendredi soir d'ailleurs. Certains faits sont d'une extrême gravité, mais heureusement ils sont très rares ; d'autres sont moins graves mais assez nombreux tels que rixes, coups de bouteille de bière sur la tête...

« Dans les bals, les actes de violence sont souvent la conséquence d'excès de boisson. Je vois que M. Claudius-Petit m'approuve comme toutes les fois où il est question des fâcheuses conséquences de l'excès de boisson... (Sourires.)

« M. Eugène Claudius-Petit. Je suis angevin, monsieur le garde des sceaux ; donc du pays de la mesure. Je ne suis pas un abstinent.

« M. le garde des sceaux. J'ai donné instruction aux parquets de recourir systématiquement à la procédure de flagrant délit. M. Sprauer a donc satisfaction. C'est une procédure très rapide, exemplaire, et qui permet une répression immédiate. Je ne sais pas si, s'agissant des bals du samedi soir, le flagrant délit aura pour effet de faire siéger les magistrats le dimanche. Peut-être attendront-ils le lundi. Cela aura surtout pour effet de maintenir les « gaillards » en détention jusqu'au lundi, ce qui est déjà quelque chose.

« Je dois quand même appeler votre attention sur le fait que le recours à la procédure de flagrant délit suppose que certaines conditions soient réunies : il faut ainsi, par exemple, qu'il n'y ait pas de contestation sérieuse sur les faits qui auront eu des témoins, que les personnes en cause soient arrêtées et qu'il soit inutile de procéder à une expertise médicale.

« M. Eugène Claudius-Petit. Il faut que les témoins parlent, et, généralement ils ne le font pas.

« M. le garde des sceaux. Il faut, en effet, qu'ils aient le courage de parler.

« La répression du délit de port d'armes fait l'objet d'études au sein de la commission de révision du code pénal à propos de laquelle plusieurs orateurs m'ont interrogé ; cet organisme range le délit de port d'armes dans la catégorie des « délits-obstacles » dont la répression doit être exemplaire pour éviter la commission d'autres délits.

« M. Fontaine et M. Gerbet m'ont interrogé sur l'aide judiciaire. M. Gerbet voudrait savoir si, depuis qu'elle a été réformée, le nombre des affaires civiles a augmenté devant les tribunaux d'instance et de grande instance. Je possède un tableau qui conclut à une forte augmentation tant des demandes que des aides judiciaires effectivement accordées.

« Le nombre des demandeurs est passé de 107 000 en 1973 à 113 000 en 1974, 145 000 en 1975 et 161 000 en 1976. Quant au nombre des bénéficiaires, il est passé de 54 000 en 1973 à 113 000 en 1976. Depuis 1974, l'augmentation annuelle est donc de 30 p. 100. Si le produit national brut augmentait dans les mêmes proportions, la France n'aurait plus de problèmes ou, en tout cas, nombre de ses problèmes seraient réglés.

« Ces chiffres sont impressionnants : ils montrent l'importance de la réforme de l'aide judiciaire.

« M. Fontaine m'a interrogé sur l'ARAJUFA. Il en parle comme si ce sigle était courant. Je crois savoir que c'est l'équivalent, à la Réunion, de l'aide judiciaire, mais je n'en suis pas sûr.

« M. Jean Fontaine. L'association réunionnaise d'aide judiciaire aux familles est un organisme qui relève de la loi de 1901. Il a été créé avec la bénédiction de l'un de vos prédécesseurs, M. Plevin. Il a jusqu'à présent bénéficié de la faveur des magistrats, y compris ceux de la Chancellerie, qui y ont vu une institution originale et intéressante. D'ailleurs, lors de la réforme du statut des avocats, on avait voulu créer un organisme assez comparable, une sorte de bureau de consultation, mais les avocats ont repoussé cette proposition.

« Seules les familles d'indigents qui ont des motifs de contentieux familial ou social peuvent s'adresser à l'ARAJUFA, qui, dans 75 p. 100 des cas, parvient à imposer des solutions de conciliation.

« Malheureusement, nous craignons pour sa pérennité car les nouveaux magistrats, ou tout au moins le premier président qui a remplacé M. Dupertuis, ne manifestent pas la même attitude à l'égard d'un organisme qui, je l'ai dit, est devenu une institution traditionnelle.

« M. le président de la commission. C'est une expérience extrêmement intéressante. On peut se demander s'il ne conviendrait pas de s'en inspirer en France métropolitaine et d'instituer une sorte d'association chartraine d'aide judiciaire aux familles, l'ACHAJUFA, qui pourrait fonctionner dans le département que représente avec tant de dignité M. Gerbet. (Sourires.)

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. J'ai vu l'expérience sur place, elle est effectivement très intéressante, mais une ACHAJUFA à Chartres, non merci. (Sourires.)

« M. Eugène Claudius-Petit. Il n'y aurait pas de clients à Chartres !

« M. le garde des sceaux. Je remercie M. Fontaine de ces précisions qui m'ont beaucoup appris. Je traverse en effet une période d'initiation comparable à celle que M. Gerbet voudrait imposer aux auditeurs de justice à leur sortie de l'école. (Sourires.)

« Je ne savais pas ce qu'était l'ARAJUFA, mais je suivrai cette affaire avec attention. Vous me rendez conscient de son importance. Cependant il y aurait peut-être avantage à ne pas trop officialiser une association de cet ordre. En l'officialisant à la Réunion, on risquerait en effet de créer un précédent, qui conduirait à multiplier les demandes d'associations analogues et donc à créer un réseau parallèle d'aide judiciaire.

« M. Jean Fontaine. Je précise que cette association fonctionne uniquement avec des fonds départementaux. Seuls le département de la Réunion et le FASO — le fonds d'action sociale obligatoire — participent à son financement.

« La justice n'intervient qu'en nous prêtant son concours pour les enquêtes ; le personnel est payé par l'organisme lui-même. La justice nous donne son label pour que les positions prises au sein de cet organisme ne soient pas dénuées de fondement.

« M. le garde des sceaux. Je constate que grâce à la conjugaison de l'ARAJUFA et du FASO le problème est bien réglé à la Réunion. Vous souhaitez, bien entendu, que cette expérience soit soutenue ?

« M. Jean Fontaine. Oui.

« M. le garde des sceaux. Soyez assuré que je ferai tout ce qu'il faudra pour que cet organisme continue à bien fonctionner.

« A propos de l'indemnisation des avocats commis d'office, MM. Gerbet et Massot ne m'ont pas caché leur inquiétude.

« Actuellement, la situation est la suivante: en matière civile, l'avocat qui est désigné au titre de l'aide judiciaire reçoit une indemnité mais au pénal l'avocat commis d'office ne perçoit aucune indemnité. C'est une situation qui n'est évidemment pas satisfaisante.

« Pour en sortir, on peut envisager deux solutions.

« La première solution serait que l'avocat commis d'office reçoive de l'Etat une indemnité dont le montant serait déterminé selon des critères objectifs, en fonction de la nature de l'instance — cour d'assises, tribunal correctionnel, etc. L'avocat aurait la faculté de demander au président du bureau d'aide judiciaire d'imposer une contribution à son client qui se révélerait fortuné, auquel cas l'indemnité versée par l'Etat serait réduite ou supprimée.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Cela n'ajoute rien. Actuellement, le bâtonnier a le pouvoir d'autoriser l'avocat commis d'office à toucher des honoraires si son client a des ressources.

« M. le garde des sceaux. C'est quand même une solution.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Elle existe déjà pour ceux qui ont des ressources.

« M. le garde des sceaux. Il y a une différence car, selon ma proposition, l'avocat commis d'office recevrait une indemnité dans tous les cas, même si son client a des moyens; à ce moment-là il serait payé selon la procédure qui est déjà admise.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. A l'heure actuelle, la loi est telle que si M. Dassault, après avoir été inculpé par un juge d'instruction, demandait qu'on lui désigne un avocat d'office, il ne devrait rien.

« Je trouve que c'est abusif !

« M. le garde des sceaux. Pour la première solution, aux termes de laquelle l'Etat verserait une indemnité à tout avocat commis d'office, il faut une loi.

« Selon la seconde solution, pour laquelle un simple décret suffirait, les indemnités versées par l'Etat seraient assimilées à des frais de justice. Aucune contribution ne pourrait être réclamée au client même s'il dispose de ressources importantes. La procédure serait plus rapide, mais cette solution présente un inconvénient. En effet, dans l'hypothèse que vous avez soulevée, votre collègue, qui est censé avoir des moyens, n'aurait pas à verser une indemnité, ce qui n'est peut-être pas très équitable.

« Les avocats ont présenté une troisième solution.

« Les indemnités seraient nettement supérieures à celles qui sont envisagées par la chancellerie et, d'autre part, le bâtonnier aurait la possibilité d'autoriser l'avocat non pas à se faire rembourser par le client fortuné, mais à se faire payer en plus par le client fortuné, auquel cas les honoraires s'ajouteraient à l'indemnité versée par l'Etat.

« Nous n'avons pas encore tranché cette question, puisque je viens seulement de recevoir les propositions des avocats. Néanmoins, il n'y a aucune divergence fondamentale entre la Chancellerie et le barreau. Compte tenu de l'excellent climat de concertation qui s'est instauré, il devrait être possible de trouver une solution qui recueille l'accord de tous, même si elle ne suscite pas l'enthousiasme de tous, ce qui est évidemment impossible.

« J'aborde maintenant la question posée par MM. Gerbet, Massot et Lauriol concernant les droits de plaidoirie et la retraite complémentaire des avocats. Ce sont là des problèmes très techniques.

« Le projet de loi sur la gratuité de la justice a pour objet de supprimer les droits fiscaux et les redevances de greffe qui sont perçus au profit du Trésor à l'occasion des procédures judiciaires. Il ne met pas en cause l'existence des droits de plaidoirie, lesquels seront désormais perçus par les avocats eux-mêmes et reversés à la caisse nationale des barreaux français, l'Etat prenant à sa charge le paiement des droits dus à l'avocat quand celui-ci est désigné au titre de l'aide judiciaire ou quand il est commis d'office.

« Hormis ces deux cas, ce sont, je le répète, les avocats eux-mêmes qui assureront cette perception, alors que jusqu'à maintenant les greffiers s'en chargeaient.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Monsieur le garde des sceaux, me permettez-vous de vous interrompre ?

« M. le garde des sceaux. Volontiers.

« M. le président de la commission. La parole est à M. le rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Avant cette réforme des greffes, les droits de plaidoirie — que les avocats doivent, je crois, à M. Raymond Poincaré — étaient perçus par l'enregistrement, lequel les versait ensuite à la caisse des barreaux français. En confiant la perception de ces droits aux avocats eux-

mêmes, on risque d'aller au-devant de difficultés. Les bâtonniers, qui devront exercer un contrôle, vont se heurter à une quasi-impossibilité, et je suis persuadé que cette réforme se traduira par une baisse des recettes de la caisse, loin de moi l'idée de critiquer les jeunes, mais enfin je l'ai été, et je ne suis pas sûr qu'à vingt-cinq ans je me serais préoccupé du versement d'un droit de plaidoirie à la caisse des barreaux français pour permettre à mes vieux confrères de prendre leur retraite. Je ne crois pas que ce soit là un bon système.

« M. le garde des sceaux. Je précise à M. Gerbet que l'enregistrement ne perçoit plus aucun droit. De toute façon, j'étudierai la question, mais a priori la réforme que nous envisageons et qui consiste à faire percevoir les droits de plaidoirie par les barreaux eux-mêmes devrait mettre fin à une confusion qui s'était progressivement établie quant à la nature de ces droits. On avait de plus en plus confondu le droit de plaidoirie et le droit d'enregistrement du fait que leur recouvrement était opéré en même temps. Or ces deux droits sont très différents. Désormais, le droit de plaidoirie apparaîtra en toute clarté comme ce qu'il est, à savoir une contribution du client au régime de retraite des avocats.

« La mise au point du régime complémentaire d'assurance vieillissement des avocats sera achevée au début du mois de novembre. Les textes sont actuellement en cours d'élaboration, et vous êtes donc associés à celle-ci.

« M. Lauriol m'a interrogé sur les perspectives concernant les honoraires d'avocats. La Chancellerie estime qu'il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'intervenir dans ce domaine. Nous n'entendons en effet nullement porter atteinte au caractère libéral de la profession. C'est donc à la profession elle-même de s'efforcer d'imposer une certaine discipline à ses membres, si le besoin s'en fait sentir, ou de se concerter, comme certains barreaux le font d'ores et déjà, pour mettre au point des barèmes indicatifs.

« M. Massot m'a interrogé sur la retraite, mais j'ai déjà répondu à cette question.

« Comme M. Lauriol, M. Sprauer a présenté des observations au sujet de l'administration pénitentiaire.

« Il considère qu'il est anormal que les autorisations de programme ne représentent que 14 p. 100. C'est tout de même un peu plus qu'en 1977, mais comme je l'ai indiqué dans mon exposé initial, nous avons surtout voulu combler les lacunes du fonctionnement qui revêtaient un caractère dramatique, ce qui ne pouvait se faire qu'au détriment d'autres secteurs. Les équipements marqueront donc un peu le pas en 1978.

« Cependant, nous allons tout de même moderniser les prisons trop vétustes ou inadaptables comme celle de Loos dont l'état, je crois, inquiète M. Sprauer, ou celle de Melun, que je connais mieux.

« La nouvelle maison d'arrêt de Nantes sera achevée et, après 1978, il faudra reprendre un programme pluri-annuel de constructions neuves.

« M. Marc Lauriol. Songez aussi à Bois-d'Arcy !

« M. le garde des sceaux. M. Lauriol a noté, avec raison, la différence entre la modicité relative des autorisations de programme et l'importance des crédits de paiement.

« Quelle en est la raison ?

« Nous avons voulu accélérer les chantiers en cours et, à cet effet, il était indispensable de disposer de crédits de paiement. Ceux-ci augmentent donc dans une très forte proportion, de manière à suivre le déroulement des chantiers. En effet, on ne peut pas demander aux entreprises de mettre les bouchées doubles et de réaliser en six mois ce qui devait être fait en un an ou deux ans, et ne pas les payer. Nous avons lancé des opérations importantes, et les maisons d'arrêt de Metz et des Yvelines vont profiter de ces accélérations.

« Plusieurs orateurs m'ont posé des questions au sujet de l'administration pénitentiaire et sur la commission de révision du code pénal.

« M. Claudius-Petit s'inquiète des rapports entre les prévenus et les condamnés dans les prisons.

« Au 1^{er} septembre, date de la dernière statistique dont je dispose, 33 200 personnes étaient détenues dans les prisons de métropole et d'outre-mer. Parmi elles, 14 000 étaient des prévenus, soit 42 p. 100 de la population pénale. J'indique à M. Claudius-Petit que cette proportion est exactement la même depuis deux ans. Les chiffres ont globalement augmenté, mais la proportion n'a pas changé.

« Les parquets s'efforcent de réserver la procédure de l'instruction aux affaires les plus graves et les plus complexes afin d'éviter l'encombrement des cabinets d'instruction, de réduire la durée des informations et, par là même, de diminuer la longueur des détentions provisoires.

« Par ailleurs, le recours au contrôle judiciaire a augmenté dans de fortes proportions. En effet, s'il s'exerçait dans 5 700 cas en 1972, il joue cinq ans plus tard sur 12 077 cas. Là encore le taux de croissance est très élevé.

« De même, lorsque les affaires sont audiençées devant le tribunal, la priorité est toujours accordée à celles qui concernent des détenus. Enfin, la Chancellerie contrôle systématiquement les informations dans lesquelles la détention est supérieure à huit mois et, le cas échéant, toutes directives sont données aux parquets.

« A titre d'exemple, je peux préciser qu'au plan national près de 90 p. 100 des détenus en détention provisoire depuis plus de

huit mois — ils sont au total 1 577 sur un total de 33 200 détenus — soit 1 511 personnes, faisaient l'objet de poursuites pour crimes. L'ordre public, la sécurité des citoyens imposaient donc leur maintien en détention.

« Autrement dit, et j'espère ainsi rassurer M. Claudius-Petit, les cas de longue détention provisoire sont en très faible proportion — 1677 sur 33 200 détenus, je le répète — et parmi eux 90 p. 100 concernent des crimes qui, de toute façon, méritent des sanctions allant très au-delà de la durée de la détention provisoire. D'ailleurs, si l'on supprimait ces détentions provisoires, ne nous dissimulons pas que nous rencontrerions de graves difficultés, car nous nous heurterions à un autre problème qui a également été soulevé, celui de la récidive et des libérations conditionnelles.

« En ce qui concerne ces récidives et ces libérations conditionnelles, je ne dispose pas de renseignements statistiques suffisamment précis, et je ne puis, par exemple, vous indiquer combien de bénéficiaires d'une réduction de peine ont dû comparaître après leur libération devant des juridictions répressives.

« En revanche, nous savons que 6 p. 100 seulement des condamnés n'ont pas bénéficié de réduction de peine en 1976. Autrement dit, les réductions de peine sont très fréquentes, l'on pourrait même dire qu'elles constituent la règle.

« En ce qui concerne les libérations conditionnelles, les chiffres sont un peu faussés par le fait que les révocations prononcées au cours d'une année ne concernent pas exclusivement les libérations conditionnelles accordées au cours de la même année. Mais sous cette réserve, qui complique un peu les chiffres, je peux vous donner les précisions suivantes : en 1975, pour 854 décisions de libération conditionnelle de condamnés à plus de trois ans, il y a eu 94 révocations pour nouvelles condamnations. En 1976, on a compté 796 décisions d'admission à la libération conditionnelle et 49 révocations pour nouvelle condamnation.

« Les nouvelles condamnations entraînant révocation de la libération conditionnelle sont, dans la grande majorité des cas, prononcées pour des infractions de très faible gravité. En 1976, quinze libérés conditionnels, soit 0,3 p. 100 du total, ont commis des crimes ou infractions graves contre les personnes ou les biens. Le pourcentage de « bavures » est donc tout de même très faible.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Oui, mais quand il s'agit d'un crime, c'est tout de même très regrettable !

« M. le garde des sceaux. Je reconnais que c'est en effet très fâcheux.

« Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, dans une prison, la vie n'est tolérable et possible que si existe la perspective de la libération. La supprimer serait transformer les prisonniers en bêtes fauves. Pour que les relations entre les gardiens et les prisonniers soient positives, pour que le prisonnier n'agresse pas le gardien qui vient lui apporter son repas, il faut qu'il existe cette perspective. Sinon, il faudrait autant de surveillants que de détenus, et nous sommes loin du compte.

« M. Eugène Claudius-Petit. Cela ferait 33 200 incarcérés supplémentaires.

« M. le garde des sceaux. Il est vrai que les gardiens eux-mêmes n'ont pas une vie très facile.

« M. Forni est revenu sur l'affaire de l'Ecole nationale de la magistrature, dont nous nous sommes entretenus l'autre jour publiquement. Je suis satisfait de constater qu'il a, en quelque sorte, renversé sa position. J'avais expliqué à la tribune que les trois candidats écartés à la veille du concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature, ne l'avaient pas du tout été pour des raisons politiques. En effet, si l'on avait éliminé tous les candidats favorables à l'opposition, ce n'est pas trois, mais sans doute au moins neuf cents d'entre eux, qu'il aurait fallu écarter.

« M. André Fanton. Au minimum !

« M. le garde des sceaux. Compte tenu de l'âge des candidats il ne peut en être autrement.

« Ce n'est donc pas pour des raisons politiques, je le répète, mais pour des raisons que j'ai qualifiées de caractérielles qu'une telle mesure a été prise.

« Le premier des trois candidats en question, avait été non seulement poursuivi, mais condamné pour vol ; le second avait séquestré un doyen de faculté ; le troisième, animateur d'un comité de soldats, avait distribué des tracts qui couvraient d'injures une haute juridiction et les jugements rendus par elle. Il avait d'ailleurs été condamné à soixante jours d'arrêts.

« Il est donc apparu que ces trois candidats risquaient de ne pas manifester la sérénité que l'on est en droit d'attendre d'un magistrat.

« Compte tenu du fait qu'il n'y a plus moyen de les faire sortir de l'Ecole nationale de la magistrature une fois qu'ils y sont entrés, si ce n'est pour en faire des magistrats, — et devenus magistrats du siège, ils sont inamovibles — mieux vaut éviter de recruter des caractériels et les écarter avant qu'après le concours.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Et le syndicat proteste !

« M. le garde des sceaux. Mais il me semble, monsieur Forni, que mon raisonnement vous a convaincu, puisque vous avez l'air de vous inquiéter du fait, non pas qu'ils aient été écartés, mais qu'ils aient été simplement ajournés, donc que cette décision ne soit que provisoire. Je suis heureux de constater que, pour une fois, vous ne me trouvez pas trop rigoureux, mais trop laxiste. Au demeurant, cet

ajournement pourra éventuellement faire l'objet d'une confirmation. Cela dépendra de ce qui se passera au cours de l'année qui vient, puisque, si une amnistie présidentielle intervenait, le vol serait considéré comme n'ayant pas eu lieu.

« M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Heureusement, le président est encore en place !

« M. le garde des sceaux. M. Claudius-Petit s'est ému du faible nombre d'éducateurs à la prison de Fleury-Mérogis et a affirmé qu'on n'en comptait qu'un pour 600 détenus.

« En réalité, il y a vingt-deux éducateurs pour 3300 détenus, soit un pour 150. Mais, ce chiffre n'est pas significatif, car les éducateurs se consacrent essentiellement aux jeunes détenus qui représentent 40 p. 100 de la population pénale. La proportion est donc d'un éducateur pour environ quarante ou cinquante jeunes détenus. Une proportion de un pour dix serait, bien sûr, meilleure, mais celle-ci n'est tout de même pas catastrophique. En tout cas, l'effort de recrutement sera poursuivi.

« MM. Forni et Fontaine m'ont posé des questions à propos de l'intégration de la police judiciaire au sein du ministère de la justice. Le rapport de la commission présidée par M. Racine a conduit à une modification des statuts des personnels de police et les dispositions qui tendent à accroître l'effectif des officiers et agents de police judiciaire pour améliorer le fonctionnement de la police judiciaire, seront examinées par le Sénat le 15 novembre prochain.

« Pour répondre plus précisément à M. Forni, il n'est pas actuellement prévu d'intégrer la police judiciaire au sein du ministère de la justice, mais les officiers qui la composent exercent leurs fonctions sous la direction et le contrôle du parquet, donc du ministère de la justice.

« Je dirai à M. Houteer, à propos du fonctionnement du conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, que la dernière réunion annuelle de ce conseil a eu lieu en avril dernier et que la prochaine se tiendra le 10 novembre. Les convocations à cette séance parviendront à ses membres au cours des prochains jours.

« M. Claudius-Petit m'a questionné à propos des recommandations du comité « Violence », qui, je le souligne, s'honore de l'avoir reçu et entendu. Il fait partie des personnalités qui lui ont beaucoup apporté.

« Le Président de la République et le Premier ministre m'ont demandé de diriger l'application de l'ensemble des 105 recommandations. Un comité d'application a donc été créé sous la présidence de M. Schmeick, et dont les membres sont, pour la plupart, les rapporteurs qui m'assistaient au sein du comité « Violence » que je présidais.

« Ces 105 recommandations feront l'objet soit de projets de loi qui vous seront donc présentés, soit de décrets, circulaires ou lettres d'orientation du Président de la République, du Premier ministre ou du garde des sceaux sur lesquels je me propose de revenir au cours d'une réunion spéciale, si M. le président de la commission le juge utile, car cela forme un sujet vaste et cohérent.

« M. Eugène Claudius-Petit. Non, il n'est pas cohérent. Mon observation portait précisément sur la non-cohérence de l'ensemble du rapport.

« M. le garde des sceaux. Nous pourrions, à l'occasion de la réunion spéciale qui pourrait être organisée sur ce sujet, voir quelles sont les parts respectives de la cohérence et de l'incohérence.

« M. le président de la commission. Le sujet mériterait en effet une réunion spéciale de la commission.

« M. le garde des sceaux. M. Lauriol m'a interrogé sur la mise en place et la compétence de la cour d'appel de Versailles — qui intéresse aussi M. Wagner. Voici un exemple de réforme échelonnée qui s'effectue selon le calendrier prévu et dans des conditions excellentes. La compétence de la cour d'appel de Versailles s'étend de façon progressive et pour des matières déterminées. Je pourrais, si vous le voulez, vous répondre par écrit sur ce sujet.

« Je vous propose aussi de répondre par écrit à d'autres questions posées par M. Forni sur la commission de révision du code pénal et sur les poursuites contre les sectes. Je signale à ce propos qu'une enquête très approfondie sur le fonctionnement de la secte Moon est actuellement effectuée.

« M. André Fanton. Ce n'est pas la seule secte.

« M. le garde des sceaux. Jusqu'à maintenant, aucune infraction pénale n'a été relevée. Une enquête est également en cours sur les activités de la secte Les Enfants de Dieu.

« Ces affaires sont suivies avec la plus grande attention.

« M. Bignon m'a posé une question sur la sécurité dans les palais de justice. Je conviens que le sujet est très préoccupant. La collectivité propriétaire du bâtiment doit assurer la surveillance.

« M. Eugène Claudius-Petit. Engagez un concierge !

« M. le garde des sceaux. Mais, s'agissant de la sécurité des personnes et des biens, une formule de coordination avec les services de police devra être trouvée à l'échelon local.

« M. le président de la commission. Monsieur le garde des sceaux, vous ne l'ignorez certainement pas, il a été décidé que, cette année, le compte rendu *in extenso* de ce débat préparatoire serait publié au *Journal officiel* dans le numéro qui reproduira les débats en séance publique sur votre budget.

« Il serait donc souhaitable — c'est une suggestion que je me permets de vous faire — que vous communiquiez, par écrit, au secrétariat de la commission, avant la séance publique, vos réponses aux questions auxquelles vous n'avez pas eu le temps de répondre oralement.

« **M. le garde des sceaux.** J'accepte bien volontiers cette suggestion.

« Je répondrai donc par écrit aux questions de M. Piot sur les centres d'éducation surveillée des Nouvelles-Hébrides et de Polynésie, à celles de M. Fontaine sur la création d'un poste supplémentaire de conseiller à la cour d'appel, sur l'administration pénitentiaire et sur l'agent de probation à La Réunion ainsi que sur les congés des magistrats d'outre-mer, à celles de MM. Bignon et Brun relatives à la réorganisation des conseils des prud'hommes et sur la loi les concernant, enfin à celles de MM. Forni et Garcin sur les trois éducateurs de Fleury-Mérogis.

« Je souhaite que tous ceux à qui je ne peux répondre ce matin veuillent bien m'excuser : je leur ferai donc des réponses orales par écrit. (Sourires.)

« **M. le président de la commission.** Le moment est venu de vous remercier, monsieur le garde des sceaux, pour les explications très complètes que vous nous avez fournies.

« La séance est levée. »

M. le président. Compte tenu de ce débat préparatoire, j'insiste tout particulièrement pour que soient évitées les redites et 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 garde des sceaux, mes chers collègues, voilà plusieurs années que j'ai l'honneur de présenter le projet de budget du ministère de la justice.

Chaque fois, ce fut pour déplorer que sa progression, bien que supérieure à celle de l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat, demeurait néanmoins très insuffisante, dans la mesure où les chiffres qui servaient de point de départ restaient trop faibles pour l'ensemble des chapitres.

Cette année, pour la première fois, je puis vous faire part de ma satisfaction d'avoir à rapporter un projet de budget qui progresse d'un taux largement supérieur à la moyenne du budget général.

Nous nous sommes donc engagés dans la bonne voie. C'est pourquoi je tiens à féliciter et à remercier M. le garde des sceaux d'avoir pu donner l'impulsion nécessaire afin que la justice française soit mieux à même d'accomplir sa mission.

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. Germain Sprauer, rapporteur spécial. En effet, le budget de la Chancellerie, pris dans son ensemble — dépenses ordinaires et crédits de paiement des dépenses en capital — s'élève pour 1978 à 3 907 millions de francs environ contre 3 134 millions en 1977, soit une augmentation de 24,7 p. 100 ; à titre de comparaison, en 1977, la progression n'était que de 15 p. 100 par rapport à 1976.

Certes, on se trouve encore en présence d'un projet qui, pour une large part, privilégie les dépenses de fonctionnement. Du moins, les efforts consentis dans ce domaine sont-ils sensibles, particulièrement en ce qui concerne les mesures nouvelles qui voient leur montant doubler par rapport à 1977 et dont les principaux bénéficiaires sont les services judiciaires et pénitentiaires. Les emplois évoluent aussi favorablement puisque 2 071 postes sont créés pour 1978, contre 1 271 en 1977, soit un accroissement de 63,2 p. 100.

La part des crédits de fonctionnement des services judiciaires par rapport à l'ensemble des crédits de fonctionnement du ministère de la justice demeure importante, puisqu'elle s'élève à 41,5 p. 100. En outre, ces crédits augmentent plus rapidement qu'en 1977 — 17,2 p. 100 pour 1978 contre 14,8 p. 100. Par ailleurs, le nombre d'emplois enregistre une hausse considérable puisqu'il passe de 656 en 1977 à 1 462 pour 1978, soit un accroissement de 123 p. 100.

Les dépenses en capital connaissent une progression modérée qui succède à la stagnation observée l'année précédente. Les autorisations de programme augmentent de 13,6 p. 100 contre 2 p. 100 et les crédits de paiement de 13,4 p. 100, alors qu'ils avaient diminué de 2 p. 100 en 1977.

Les crédits de fonctionnement des services pénitentiaires représentent 27 p. 100 des crédits de fonctionnement du budget de la justice. Leur progression, supérieure à 18 p. 100 en 1978, est analogue à celle qui a été enregistrée en 1977. Pour l'essen-

tiel, ils sont consacrés à l'amélioration des conditions des personnels pénitentiaires, à l'accroissement des effectifs et, dans une certaine mesure, à l'amélioration des conditions de vie du milieu carcéral.

Le nombre des emplois créés demeure insuffisant puisqu'il ne s'élève qu'à 350 pour 1978, contre 331 en 1977. Une progression aussi limitée ne répond pas aux besoins de l'administration pénitentiaire dans ce domaine. Celle-ci, en conséquence, ne peut que difficilement assurer sa double mission de protection de la société et de réinsertion sociale du détenu qui est la sienne.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, alors qu'en 1977 les autorisations de programme avaient pratiquement plafonné au niveau de l'année précédente — elles ne s'étaient accrues que de 2,5 p. 100 — elles augmentent pour 1978 de 14,4 p. 100.

Quant aux crédits de paiement, ils enregistrent une hausse assez sensible de 15,1 p. 100 en 1977 à 54,7 p. 100 pour 1978.

Ces dotations sont destinées d'abord à la réalisation de travaux de réparation et de rénovation dans les maisons centrales et les centres de détention mais elles permettront également d'achever la construction des maisons d'arrêt des Yvelines — Bois-d'Arcy — de Metz et de Nantes, ainsi que du centre de détention de la plaine des Gallets à la Réunion.

Si les crédits d'équipement pour 1978 ont nettement progressé par rapport à ceux de l'année précédente, ils sont encore insuffisants pour remédier à l'inquiétante situation de surpeuplement qui affecte actuellement le milieu carcéral.

La part des crédits de fonctionnement de l'éducation surveillée au sein du budget de fonctionnement de la justice demeure modeste : 14 p. 100 en 1976, 13 p. 100 en 1977 et 13,7 p. 100 pour 1978, en dépit d'une augmentation de ces crédits par rapport à l'année précédente — 29 p. 100 en 1978, contre 17 p. 100 en 1977. Plus préoccupante est la baisse de près de 30 p. 100 du nombre des emplois créés pour 1978 en comparaison de 1977 — 138 au lieu de 196. Une telle évolution est fâcheuse à l'égard d'un secteur qui joue un rôle essentiel dans la prévention de la délinquance.

S'agissant des dépenses en capital, si les crédits de paiement passent de 8,95 millions de francs en 1977 à 30,5 millions de francs en 1978, soit une hausse supérieure à 240 p. 100, on enregistre inversement une baisse de 0,04 p. 100 des autorisations de programme par rapport à 1977. Le Gouvernement, en accroissant sensiblement les crédits de paiement, manifeste sa volonté d'accélérer la réalisation des autorisations de programme en cours et prévues pour cette année.

Néanmoins, ses projets pour les prochaines années paraissent incertains dans la mesure où les montants inscrits en autorisations de programme — celles-ci constituent, normalement, un indicateur des intentions d'investir des pouvoirs publics — sont insuffisants pour 1978.

Eu égard à l'ampleur des tâches qui incombent au service de l'éducation surveillée, il conviendrait que le Gouvernement accomplisse, dans le domaine de l'équipement, un effort plus important.

Pour 1978, 15,3 p. 100 des crédits de fonctionnement du budget de la justice sont affectés à l'administration centrale et aux services communs.

Avant d'en venir aux observations adoptées par la commission des finances, il convient de dire quelques mots de l'article 79 du projet de loi de finances pour 1978 qui concerne le relèvement des plafonds de ressources de l'aide judiciaire. En effet, cet article est rattaché au budget de la justice.

La loi n° 72-11, modifiée, a institué une aide judiciaire qui est accordée aux personnes dont les ressources mensuelles ne dépassent pas un certain plafond que le Gouvernement propose de porter à 1 620 francs pour l'aide judiciaire totale et à 2 700 francs pour l'aide judiciaire partielle, soit une augmentation de 8 p. 100 : l'ajustement proposé est relativement proche de l'évolution enregistrée par les prix au cours de la période considérée.

Quant à l'indemnité forfaitaire perçue par l'avocat intervenant dans le cadre de l'aide judiciaire, elle est également majorée de 8 p. 100 et passe ainsi de 1 000 francs à 1 080 francs. Une telle augmentation ne paraît pas non plus excessive eu égard à l'accroissement des frais que les avocats sont appelés à supporter à cette occasion.

Permettez-moi maintenant, monsieur le garde des sceaux, de vous soumettre trois observations approuvées par la commission des finances.

La première rappelle d'ailleurs celle qui a déjà été présentée lors de l'examen du budget de la justice pour 1977. Elle a trait au projet de loi portant amélioration du fonctionnement des conseils de prud'hommes déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 avril 1976.

A l'occasion de l'examen de ce projet par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le problème de la prise en charge financière du fonctionnement des conseils de prud'hommes a été soulevé.

Cette question fait actuellement l'objet d'une étude complémentaire de la part des départements ministériels concernés, étude qui ne semble pas encore avoir abouti.

Aussi la commission des finances demande-t-elle avec insistance au Gouvernement de proposer rapidement des solutions aux problèmes restant en suspens afin de permettre l'entrée en vigueur de cette réforme dans les meilleurs délais.

La deuxième observation a trait aux services judiciaires.

En 1978, il est prévu de créer 75 emplois de magistrats. L'effort accompli en ce domaine demeure cependant insuffisant au regard des besoins des juridictions.

Par ailleurs, l'application de la loi qui a modifié la limite d'âge des magistrats aura pour conséquence d'entraîner une accélération du nombre des mises à la retraite à partir du 1^{er} janvier 1978.

Or les promotions de l'école nationale de la magistrature, en dépit de leurs effectifs accrus, ne peuvent remédier que partiellement à cette situation, qui est aggravée par le fait que les postes réservés aux auditeurs de justice demeurent vacants pendant une grande partie de l'année jusqu'à ce que les intéressés y soient affectés.

Aussi la commission des finances demande-t-elle au Gouvernement, d'une part, d'accroître son effort en vue d'accroître le nombre des magistrats, d'autre part, de prendre des dispositions propres à combler dans des conditions satisfaisantes les vacances en cours d'année.

La troisième observation concerne l'éducation surveillée qui n'occupe qu'une place trop modeste au sein du budget de la justice. Ainsi assiste-t-on à une baisse continue des créations d'emplois : 290 en 1975, 240 en 1976, 196 en 1977 et 138 en 1978.

De même, depuis 1975, nous observons une stagnation perceptible des autorisations de programme que le budget de 1978 n'a fait qu'aggraver.

En outre, la prise en charge éducative des mineurs nécessite la mise en place d'équipements de base auprès de chaque juridiction pour enfants.

Le retard en ce domaine est important. En effet, à ce jour, 56 tribunaux sont encore privés d'un équipement de base, 20 en sont pourvus partiellement et 48 seulement possèdent en ce domaine un équipement complet.

Face à cette situation préoccupante, la commission des finances demande au Gouvernement d'accomplir un effort tout particulier en faveur de l'éducation surveillée afin de donner à cette dernière des moyens en personne et en matériel propres à lui permettre d'accomplir sa mission.

Pris dans leur ensemble, les crédits de la justice augmentent d'une manière satisfaisante par rapport aux années précédentes. Un progrès sensible est enregistré en matière de création d'emplois et il convient de signaler à cet égard la priorité accordée au renforcement des services judiciaires.

L'analyse par secteur de ce budget nous conduit à regretter l'insuffisance de la progression des effectifs de l'administration pénitentiaire ainsi que la régression des emplois créés et des autorisations de programme en ce qui concerne les services de l'éducation surveillée.

Par ailleurs, il apparaît urgent de mettre fin à la situation de surpeuplement que connaissent actuellement les établissements pénitentiaires. A ce sujet, nous nous permettons, monsieur le garde des sceaux, de vous rappeler la demande qui a été faite, aussi bien par le rapporteur de la condition pénitentiaire que par celui de la justice, de mettre au point une loi de programme qui permettrait, avec un étalement sur plusieurs années, de remédier à l'insuffisance des équipements pénitentiaires.

Avant de conclure, je voudrais vous rappeler, monsieur le garde des sceaux, les problèmes que nous pose la violence dans les lieux publics, particulièrement lors des bals et autres manifestations. Malgré les efforts de la police et de la gendarmerie

nationale, il n'a pas été possible de réduire ce phénomène qui s'est, au contraire, amplifié et aggravé. Trop souvent, les bals se terminent par la mort d'un innocent ou par des blessures graves.

Ne serait-il pas possible d'aggraver les peines prévues pour port d'armes prohibé lorsque le délit se produit dans un lieu public ou aux abords immédiats de ce lieu ?

Ne pensez-vous pas que la procédure du flagrant délit serait applicable pour ce type manifeste de trouble de l'ordre public et de la tranquillité de nos concitoyens ?

Nous vous serions reconnaissants de donner les instructions nécessaires au Parquet pour qu'il soit fait preuve de plus de rigueur, en particulier à l'égard des récidivistes.

Le rapporteur souhaite, en conclusion, que l'effort exceptionnel consenti cette année soit poursuivi dans les années à venir afin de donner à la justice de notre pays les moyens qui lui sont nécessaires pour accomplir les missions qui lui incombent.

Sous réserve de ces remarques, la commission des finances ayant donné son approbation, je demande à l'Assemblée d'adopter à son tour les crédits de la justice pour 1978. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Daniel Benoist, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est la troisième fois que j'ai l'honneur de présenter le rapport sur le budget de l'administration pénitentiaire, qui est en quelque sorte le parent pauvre du budget de la justice.

Malgré une augmentation, cette année, de 23 p. 100, les crédits de l'administration pénitentiaire représentent en effet un peu moins du quart du budget du ministère de la justice, puisqu'ils s'élevaient à 1 milliard de francs, chiffre à comparer aux 3,9 milliards de francs consacrés à l'ensemble du ministère. A noter que les crédits de fonctionnement, qui représentent 85 p. 100 du budget total, restent encore trop élevés par rapport aux crédits d'équipement proprement dits.

On a pu sourire, tout à l'heure, lorsque M. Sprauer a souhaité une loi de programme pour les prisons françaises. Personnellement, je ne souhaite à personne d'être incarcéré dans nos prisons. Pendant trois années consécutives, je les ai visitées et, si je reconnais volontiers qu'un effort considérable a été fait, je ne crois pas que l'on puisse dire, en 1977, que la personne humaine est respectée dans tous nos établissements pénitentiaires.

Les effectifs de personnels reçoivent un renfort appréciable de 350 emplois nouveaux. A cet égard, l'administration pénitentiaire fait un effort qui mérite d'être signalé en matière de formation de ses personnels. L'école nationale d'administration pénitentiaire a porté à cinq semaines la durée de scolarisation du personnel de surveillance, qui avait été réduite à deux semaines en raison des impératifs de recrutement. Il est envisagé maintenant d'allonger la durée de séjour jusqu'à huit semaines afin d'améliorer encore la formation des surveillants qui sont en contact permanent avec les détenus et les condamnés.

La population carcérale est en accroissement continu : lorsque j'ai présenté mon rapport, en 1975, elle était de 26 039 personnes ; aujourd'hui, le nombre des détenus est de 32 379. Cette évolution a évidemment pour conséquence de provoquer un encombrement des établissements, qui n'est pas sans incidence sur la mise en application de la loi du 11 juillet 1975, qui avait prévu la possibilité pour les tribunaux de prononcer des peines de substitution à la peine d'incarcération. Il semble, monsieur le ministre, que vous n'ayez pas les moyens d'appliquer cette loi.

Le taux d'occupation des établissements est variable. Dans les maisons d'arrêt, il ressort à 128 p. 100, ce qui signifie que l'on trouve quelquefois quatre ou six détenus par cellule. On imagine aisément l'état sanitaire du local, si celui-ci n'est pas au nombre des 5 000 cellules qui ont été réaménagées.

Justice doit être rendue aux femmes : le nombre de femmes détenues est moins élevé que celui des hommes, si bien que les prisons de femmes connaissent un taux d'occupation de 50 p. 100.

Quant à la capacité des établissements de sécurité renforcée, elle est suffisante, puisqu'il y a 232 places pour 62 détenus.

Certes, nos établissements ne sont nullement comparables à ce que l'on a pu voir, à la télévision, de la prison de Stuttgart, mais l'état des cellules a été amélioré, même s'il n'est pas encore satisfaisant.

Le taux d'occupation des maisons centrales, des centres de détention et des établissements spécialisés était de 85 p. 100 au 1^{er} juillet 1977.

La loi du 11 juillet 1975, je l'ai dit, avait prévu la possibilité pour les tribunaux de prononcer des peines de substitution à la peine d'incarcération, s'agissant de délits mineurs. La suppression du permis de conduire, à temps ou définitive, était notamment envisagée, de préférence à la prison. Mais, au cours de l'année 1976, 1 p. 100 seulement des jugements rendus par les tribunaux ont prononcé des peines de substitution, si bien que le pourcentage de prévenus, qui était de 43 p. 100 au 1^{er} janvier 1974, est resté le même au 1^{er} juillet 1977.

On imagine les graves conséquences de cet état de choses quand on sait que 60 p. 100 des personnes incarcérées ont moins de trente ans.

Rejeté par la société, par les employeurs et parfois même par sa famille, le jeune qui sort de prison n'a d'autre ressource que la « bonne adresse » qui lui a été confiée par le truand avec lequel il partageait sa cellule. Il ira grossir les rangs de ces délinquants dangereux qui n'hésitent pas à tuer dans les attentats ou les hold-up.

En trois ans, j'ai visité la plupart des prisons françaises et ce sont les vieux gardiens qui m'ont informé de toutes ces choses bien mieux que certaines réponses du ministère.

Assez curieusement, alors que l'on dénombre officiellement quelque 1 400 000 chômeurs dans la population française, le travail pénal marque une légère tendance à l'accroissement. En 1976, 50 p. 100 des détenus travaillaient. Ils étaient 51 p. 100 au 1^{er} janvier et 49 p. 100 au mois de mai dernier.

Ce redressement est dû, essentiellement, au développement des activités de la régie industrielle et à la reprise du travail en concession, souvent pour le compte de gros commerçants — je ne citerai personne à la tribune, mais on relève parmi eux des parfumeurs connus qui font fabriquer ainsi les emballages de leurs produits.

Les taux de rémunération atteignent aujourd'hui 100 p. 100 du S.M.I.C., alors qu'ils ne représentaient que 60 p. 100 en 1975. La masse salariale globale des détenus est passée de 60 millions de francs en 1975 à 72 millions de francs en 1976. Il n'en reste pas moins que la moitié des détenus ne travaillent pas.

Mon collègue M. Sprauer a estimé tout à l'heure, avec juste raison, que les conditions d'incarcération mériteraient de faire l'objet d'une loi de programme. Ce n'est pas là un souci électoraliste, certes. Mais si l'on se fait une certaine idée de la condition humaine, peut-être conviendrait-il d'y songer.

L'inventaire des besoins fait apparaître la nécessité de créer 1 200 places dans les maisons d'arrêt et 1 300 places dans les centres de détention et d'aménager 400 places dans les maisons d'arrêts existantes et 700 places dans les maisons centrales et les centres de détention.

Les opérations de rénovation des installations sanitaires ou d'électricité ont porté sur 5 000 places. On voit l'effort qui reste à faire quand on sait que la plupart des prisons françaises, hormis le prétendu « quatre étoiles » de Fleury-Mérogis, datent du milieu du XIX^e siècle, et parfois même d'une époque plus reculée encore. Il faudra donc se pencher sur ce problème car les conditions d'incarcération sont d'autant plus ressenties que la peine est mineure.

En tant que médecin, je ne puis qu'être choqué par l'état de certains équipements hospitaliers. L'amélioration, dans ce domaine, consistera essentiellement dans la réorganisation de l'hôpital de Fresnes. Celle de l'hôpital des prisons des Baumettes, à Marseille, semble reportée indéfiniment puisqu'elle n'est envisagée que dans une seconde étape.

Il n'est pas douteux — et les gardiens de prison me l'ont confirmé — qu'une importante proportion des détenus est constitué par des psychopathes. Or le contrôle psychiatrique des incarcérés est pratiquement nul dans les maisons d'arrêt de province parce que la rémunération à la vacation est telle que les psychiatres des villes refusent de se déplacer. Ainsi ignore-t-on souvent si l'individu incarcéré est vraiment responsable de l'acte qui l'a conduit en prison. Il y aurait également un effort à faire en matière de soins et d'hospitalisation.

Lors de la présentation de ce rapport devant la commission, j'ai soumis à son approbation les quatre observations suivantes, qui ont été adoptées à l'unanimité.

En ce qui concerne l'équipement immobilier, le programme de rénovation des établissements pénitentiaires a porté sur environ 11 000 places, ce qui signifie que 17 500 places environ n'offrent pas encore aux détenus des conditions décentes d'incarcération.

La commission renouvelle donc une recommandation qu'elle a déjà formulée concernant l'accélération de la rénovation de notre équipement pénitentiaire et la mise au point, comme l'a rappelé tout à l'heure mon collègue M. Sprauer, d'un projet de loi de programme susceptible d'élever en quelques années les installations immobilières à la hauteur des besoins reconnus.

Pour ce qui est des comités de probation, l'insuffisance de leur nombre est telle que la loi du 11 juillet 1975 ne peut avoir sa véritable signification. Les modifications apportées par cette loi au régime du sursis avec mise à l'épreuve ont provoqué un accroissement considérable du nombre des condamnés soumis à ce régime. De 35 365 au 1^{er} janvier 1974, leur effectif s'est élevé à 48 685 au 1^{er} janvier 1977.

Pour contrôler et surveiller l'exécution des obligations imposées aux probationnaires, les juges de l'application des peines ne disposaient à la fin de 1976 que de 362 agents.

De surcroît, l'insuffisance du personnel socio-éducatif a eu pour conséquence, outre l'excès de charge imposé à chaque agent, qui doit s'occuper de 148 condamnés, de freiner la création de comités de probation, dont 31 juridictions sont, aujourd'hui encore, dépourvues.

La commission des finances demande avec insistance au Gouvernement de prévoir le renforcement de l'effectif des personnels mis à la disposition des juges de l'application des peines, avec le double objectif de permettre la création d'un comité de probation auprès de chaque juridiction et de ramener à un niveau normal la charge des délégués de probation.

Troisième point : la récupération sociale des détenus libérés. En dehors des organisations privées, auxquelles il faut rendre hommage et qui sont subventionnées par votre ministère, monsieur le garde des sceaux, il n'y a pas d'établissement public qui s'occupe des personnes sortant de prison.

Or c'est un problème fondamental. En effet, que deviendra — j'ai déjà posé cette question tout à l'heure — le jeune détenu qui, après avoir purgé sa peine, sera rejeté par une partie de son entourage professionnel, voire familial ? Il n'aura souvent d'autre recours que celui d'aller dans ce « milieu », au sein duquel il aura vécu pendant sa détention, même si celle-ci a été inférieure à un an.

La commission des finances demande, en conséquence, au Gouvernement de mettre à l'étude l'extension des compétences et des moyens du ministère de la justice pour lui permettre de faire face à la plénitude de sa mission dans ce domaine.

Ma quatrième observation sera probablement la plus dramatique. Elle concerne les suicides dans les établissements pénitentiaires. Certes, celui qui se trouve derrière des barreaux rencontre toujours l'opposition d'autrui. Mais on observe qu'il il y a en moyenne 40 suicides par an — 38 une année, 47 une autre. L'augmentation semble progressive.

Si l'on recherche les causes de suicide chez les détenus, on découvre rarement une cause spécifique. Il y a quelquefois des raisons familiales. Mais dans la majorité des cas, c'est la détention elle-même qui est responsable du suicide, surtout chez les prévenus, c'est-à-dire chez ceux qui n'ont pas encore été jugés.

La commission des finances demande au Gouvernement que soient mis en œuvre, à l'égard des détenus qui présentent un comportement dépressif, souvent décelé par les gardiens qui malheureusement n'ont pas la possibilité d'y remédier, et susceptible de conduire ces détenus au suicide, les moyens de surveillance et d'intervention nécessaires pour prévenir avec plus d'efficacité les actes suicidaires.

J'en aurai terminé lorsque j'aurai parlé de l'internement des détenus psychopathes, question qui nous a été signalée par notre collègue M. Neuwirth.

Celui-ci se réfère évidemment à ce qui s'est passé il y a quelques jours dans un avion d'Air Inter : l'auteur de la prise d'otages avait déjà eu affaire à la justice, il avait déjà été arrêté, puis relâché. M. Neuwirth et la majorité de la commission des finances recommandent au Gouvernement de mettre en place, avant la prochaine loi de finances, dans les établissements psychiatriques, des départements spéciaux réservés à l'internement des auteurs de crimes et délits relevant des cours d'assises et déclarés irresponsables.

Je n'ai pas voté cette recommandation. Voici pourquoi. Je ne suis pas psychiatre, mais chirurgien. Nous abordons le point que

j'évoquais tout à l'heure. Ce n'est pas en internant ces personnes de manière définitive qu'on pourra les aider, mais en les soumettant à une surveillance médicale continue. Il existe à l'heure actuelle, dans nos hôpitaux psychiatriques publics, des consultations régulières destinées aux personnes qui vivent à l'extérieur, dans leur famille, mais qui sont soumises à un contrôle permanent. Peut-être de telles personnes ont-elles quelquefois été laissées en liberté parce qu'elles ne sont pas venues, comme elles auraient dû le faire, consulter leur psychiatre. Celui-ci pourrait percevoir le mouvement dépressif avant que soit commis un attentat.

Voilà, monsieur le ministre, ce que souhaitait dire le rapporteur du budget de la condition pénitentiaire. Ce secteur est le parent pauvre du ministère de la justice. Il n'a plus de secrétaire d'Etat et nous sommes obligés de faire appel à vous. Certes, la condition pénitentiaire n'apporte aux foules aucun motif d'intérêt, mais je crois qu'elle peut, tout simplement, relever de sentiments humains! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

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.

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs. Lors de la discussion du budget de la justice pour l'année 1971, M. Plevin, alors garde des sceaux, avait reproché au rapporteur de la commission des lois de lui avoir offert un bouquet comportant plus d'épines que de roses.

Votre commission des lois, en effet, après avoir rappelé que le budget de la justice pour 1969 était un budget d'indigence, que celui de 1970 était le budget de la résignation, avait dénommé celui de 1971 le budget de la misère et du désespoir.

Après en avoir envisagé un instant le rejet, la commission avait alors assorti son approbation de sérieuses réserves, en précisant dans le rapport écrit que cet avis était donné avec beaucoup d'hésitations et prenait le sens d'un rejet avec bénéfice du sursis.

Cette approbation, qui avait donc valeur de condamnation, a été entendue puisque dès l'année suivante, la même commission des lois pouvait parler en son avis d'un budget de l'espérance.

Le bouquet que j'ai mission de vous présenter aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, ne comporte plus d'épines.

Il est fait de remerciements et de souhaits auxquels se mêlent cependant quelques regrets.

Je commencerai par les regrets.

Le principal est la pauvreté toujours alarmante de l'éducation surveillée.

Depuis des années, tous les rapports et avis sur le budget du ministère de la justice déplorent l'insuffisance criante des moyens de cette direction qui, malgré l'immense bonne volonté de ses agents, ne peut mener à bien son action. Le projet de budget pour 1978 n'apporte aucune amélioration réelle à la situation existante, et la commission des lois se doit de se faire l'écho de la profonde déception des personnels concernés.

Les mesures nouvelles de fonctionnement demeurent fixées à un niveau extrêmement faible, et le nombre des créations d'emplois ne cesse de diminuer.

Le montant des autorisations de programme régresse puisqu'il est de 27,5 millions de francs depuis 1976.

Seuls les crédits de paiement, dont le montant avait diminué l'an passé, sont un peu plus élevés que ceux de 1976.

La situation de l'éducation surveillée est donc extrêmement préoccupante, décevante même, si l'on considère que dans le VII^e Plan l'accent est mis sur la nécessaire « adaptation des équipements de l'éducation surveillée aux conditions actuelles de la profession, de l'inadaptation et de la délinquance ».

Dans mon rapport de l'an dernier, j'avais insisté sur le caractère déplorable des moyens dont disposait l'éducation surveillée, alors qu'il est évident que cette insuffisance est partiellement à l'origine de la croissance de la délinquance des adultes.

Je viens donc, monsieur le garde des sceaux, tirer la sonnette d'alarme.

Il ne suffit pas pour le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, de voter des réformes généreuses et indispensables. Il faut que celles-ci puissent être appliquées. Pour l'instant, elles ne peuvent l'être convenablement, faute de moyens en crédits de fonctionnement, en personnels et en équipements.

Certes, pour combler la pénurie qui a longtemps caractérisé le sort réservé à nos juridictions, il vous a fallu, monsieur le garde des sceaux, faire un choix.

Les années précédentes, ce choix portait sur le renforcement général des effectifs des juridictions. Cette année, il porte sur l'effectif des greffes, dont l'insuffisance était telle qu'il fallait absolument y remédier en priorité.

La commission des lois, monsieur le garde des sceaux, vous demande avec insistance, maintenant que l'indispensable a été fait pour renforcer le personnel des juridictions, de classer l'an prochain, en priorité des priorités, les crédits indispensables à l'éducation surveillée qui demeure encore la grande sacrifiée.

Ces regrets exprimés, j'ai mission, monsieur le garde des sceaux, de vous dire la satisfaction de la commission des lois concernant la progression de votre budget.

Certes, contrairement à ce qu'annonçait la presse de ce matin, nous n'atteignons pas le fameux 1 p. 100.

Pour annoncer que les crédits alloués à votre ministère dépassent, cette année, ce seuil de 1 p. 100 du budget de l'Etat maintes fois réclamé par les rapporteurs, il a été fait un choix habile dans les références possibles.

Traditionnellement, la commission des lois s'est attachée à calculer la part de la justice dans le budget général de l'Etat par rapport aux charges brutes.

Cette part est cette année, non pas de 1 p. 100 ou plus, mais de 0,91 p. 100 seulement.

Puissions-nous, l'an prochain, atteindre le 1 p. 100 qui est un minimum indispensable! Car, toute proportion gardée, par rapport à l'importance que doit avoir la justice, gardienne de la loi, protectrice de la liberté des personnes et du respect des droits, son budget demeure le plus pauvre de l'Etat.

L'effort important consenti en faveur des greffes n'en a que plus de valeur.

L'an dernier, la commission des lois avait fait porter la majeure partie de ses réflexions sur la crise des greffes.

En effet, les créations d'emplois du précédent budget se trouvaient absorbées par l'achèvement et la fonctionnarisation des greffes, tandis que la résorption de l'auxiliaariat dans la fonction publique privait désormais les greffes de toute autre possibilité de recrutement.

La conséquence de ce déficit en personnel se traduisait par la lenteur de la justice et devait nécessairement conduire à une totale paralysie des juridictions à plus ou moins bref délai.

Le signal d'alarme qu'avait longuement tiré la commission des lois a été entendu. Soyez-en, monsieur le garde des sceaux, remercié.

L'effort en ce domaine doit cependant être poursuivi, car une partie des postes créés sera nécessairement absorbée par la mise en place de la dernière étape de la fonctionnarisation des greffes.

Dans le bouquet de la commission des lois figurent un certain nombre de souhaits: souhaits renouvelés pour n'avoir pas été entendus, souhaits nouveaux issus des circonstances.

Il ne suffit pas d'accroître le nombre de postes de fonctionnaires greffiers; il faut aussi réaliser une meilleure utilisation des compétences.

Trop de greffiers, notamment les greffiers d'audience, sont astreints, plusieurs jours par semaine, à des travaux de bureau.

Le recrutement des greffiers n'est pas toujours facile par suite des compétences et de l'expérience que cette profession délicate exige.

Pourquoi, dès lors, occuper tant de greffiers à taper à la machine à écrire les jugements, les ordonnances et les arrêts? Au lieu de deux greffiers par chambre, contraints à effectuer ensuite des travaux de dactylographie le reste de la semaine, pourquoi n'y aurait-il pas qu'un seul greffier? Ou bien encore pourquoi les deux greffiers ne seraient-ils pas chargés aussi de la mise en état?

Vous augmenteriez ainsi le nombre du personnel qualifié nécessaire en recrutant plus facilement du personnel dactylographique. Un effort est fait à ce sujet dans votre projet de budget, mais il est encore insuffisant.

Concernant les auxiliaires de justice dont la place, le rôle et les responsabilités sont indispensables au bon fonctionnement des juridictions, se pose à nouveau le problème, maintes fois signalé par la commission des lois, de la retraite des avocats et de l'indemnisation des commissions d'office.

Rappelons que la retraite des avocats a une double source : le droit de plaidoirie et la cotisation des avocats à la caisse des barreaux français. Son insuffisance a été maintes fois dénoncée : son montant dépasse à peine celui du S. M. I. C. Cette situation, qui oblige les avocats à prolonger leur activité professionnelle, risque de se trouver aggravée par une réforme instituant la gratuité de la justice dans la mesure où les droits de plaidoirie ne seront plus perçus par les greffes.

On peut légitimement craindre que la caisse des barreaux ne connaisse de ce fait une diminution de ressources.

Ce droit est actuellement de 22,50 francs.

Perçue jadis par l'enregistrement comme elle l'était jusqu'à maintenant par les greffes, cette aumône était récupérable.

Voit-on, monsieur le garde des sceaux, un avocat reconduire son client et lui tendre la main en ouvrant la porte : « 22,50 francs, monsieur, s'il vous plaît, pour ma retraite ».

M. Pierre Mauger. La charité !

M. Claude Gerbet, rapporteur pour avis. L'avocat ne le fera pas. Il paiera le droit de sa poche et l'enverra à la caisse des barreaux ou n'adressera rien car il n'aura rien perçu.

C'est tout le système de retraite en vigueur depuis des dizaines d'années qui va de ce fait disparaître.

C'est la fin d'un système qu'il aurait au contraire fallu conforter, si nous ne voulons pas que tant d'avocats, parvenus à un âge avancé, soient encore tenus de se présenter à la barre, quelquefois jusqu'aux derniers jours de leur vie.

Voici deux ans, la commission des lois avait proposé que ce droit soit perçu sur tous les jugements en matière civile, qu'il s'agisse d'un jugement au fond, d'un jugement sur la compétence ou des ordonnances du juge de la mise en état.

Elle avait suggéré l'an dernier que ce droit soit également dû sur tous les jugements des tribunaux d'instance.

Pour les avocats se pose également aujourd'hui, avec plus d'acuité que jamais, le problème de l'indemnisation — et non pas de la rémunération — des avocats commis d'office en matière pénale.

Les commissions d'office ne font que croître.

On constate même dans certains cabinets d'instruction une sorte d'incitation à la demande de désignation d'un avocat d'office, au motif que la gratuité de la défense serait un droit en matière pénale. Par suite d'une interprétation abusive que font certains de vos juges d'instruction de l'article 114 du code de procédure pénale.

Le 20 octobre 1976, en réponse à une question écrite d'un sénateur de mon département, M. Jean Cauchon, le garde des sceaux a indiqué qu'il n'était pas opposé au principe d'une rétribution de la fonction des avocats commis d'office en matière pénale, mais qu'une solution ne pouvait être mise au point qu'après concertation avec les intéressés.

L'accord est maintenant fait, monsieur le garde des sceaux, et la Chancellerie a été saisie, la semaine dernière, d'une demande commune à l'ensemble des organisations d'avocats et du Barreau de Paris.

Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de déposer très rapidement un projet en ce sens, réservant bien évidemment le contrôle des conseils de l'Ordre.

Je regrette même qu'une ligne n'ait pas pu être inscrite dans votre budget, d'autant plus qu'une réforme de cette nature a d'ailleurs été inscrite au VII^e Plan dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 17.

Cette réforme urgente s'impose d'autant plus que le législateur a admis le principe de la rémunération forfaitaire de l'avocat en matière judiciaire, alors surtout que les commissions d'office en matière pénale, de plus en plus nombreuses, à la suite notamment de la réforme de la procédure du flagrant délit, sont le plus souvent supportées par les plus jeunes, c'est-à-dire par ceux qui ont le moins de clientèle.

Pour ce qui concerne les justiciables, la commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, a exprimé divers souhaits.

Le fonctionnement des juridictions est souvent perturbé parce que les postes demeurent sans titulaire durant de longs mois, bloqués dans l'attente d'une affectation des auditeurs de l'école nationale de la magistrature.

Pour pallier ce grave inconvénient, il apparaît indispensable d'organiser deux sorties par an de l'école.

Il serait également souhaitable que les magistrats ne soient pas contraints de cesser leurs fonctions le jour même où ils fêtent leur soixante-cinquième anniversaire, mais qu'ils puissent continuer leur tâche soit jusqu'au 31 décembre de l'année en cours, soit, s'il y a deux sorties d'école, jusqu'à la fin du semestre.

Il conviendrait également de limiter à une opération par an le mouvement des magistrats tant qu'il n'y aura pas deux sorties annuelles de l'école.

Concernant l'affectation des magistrats, la commission des lois vous demande avec force, monsieur le garde des sceaux, afin d'assurer une meilleure administration de la justice, de réserver les postes de juges d'instruction et de juges d'instance à des magistrats d'expérience.

A la sortie de l'école, un auditeur doit nécessairement poursuivre un stage, tout en exerçant librement sa mission à côté de ses collègues plus anciens dans les juridictions collégiales.

Le juge d'instruction est un juge unique. Ses responsabilités et ses pouvoirs sont considérables. Le juge d'instance est également un juge unique et ses compétences sont des plus délicates et des plus variées, puisqu'elles vont des actions possessoires aux affaires prud'homales et de droit rural, des affaires civiles et pénales aux affaires de loyer et à la tutelle des mineurs et des incapables majeurs.

Il suffirait de réserver ces postes à des premiers juges ou à des magistrats classés au moins dans le deuxième groupe du deuxième grade ou, à tout le moins, à des magistrats ayant déjà en collégialité durant plusieurs années.

Il paraît que le corps ne le souhaite pas. Je dis tout net que cela n'a pas d'importance dès lors que l'intérêt supérieur d'une bonne justice exige cette réforme.

Avant d'en venir au dernier souhait, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, appeler votre attention sur le respect de l'obligation de réserve que le statut de la magistrature exige de tous les magistrats.

L'opinion admet mal que des juges puissent critiquer l'opportunité de décisions prises par des cours d'appel, qu'il s'agisse par exemple de l'affaire Lip ou de l'occupation des locaux du Parisien libéré, ou contestent les poursuites en cours avant que la juridiction compétente n'ait statué, qu'il s'agisse de l'affaire de Creys-Malville ou de la demande d'extradition d'un avocat étranger.

Pour terminer, monsieur le garde des sceaux, je désirerais exprimer un dernier souhait qui ne concerne, cette fois, ni les services judiciaires, ni les préoccupations du justiciable, mais qui se rapporte à une légitime préoccupation de nos concitoyens.

Mon collègue M. Sprauer, au nom de la commission des finances, s'est ému il y a un instant de la prolifération des actes de violence et, notamment de l'insuffisance de la répression à l'encontre des casseurs des bals du samedi soir.

La commission des lois, lors de la discussion du budget, a évoqué à son tour le problème de la violence et de la récidive, en posant la question de savoir, par rapport au nombre des condamnés ayant bénéficié d'une réduction de peine et d'une libération conditionnelle, quel était le pourcentage de ceux qui ont eu ensuite à comparaître à nouveau devant les juridictions répressives.

L'actualité toute récente a appelé l'attention de l'opinion publique sur les conséquences de certaines permissions de sortie, accordées à des criminels ou à l'auteur de très graves délits.

Deux fois meurtrier, un détenu en permission vient de tuer sa fille.

Il faut bien admettre que les améliorations apportées au sort des détenus ou des condamnés par les lois de décembre 1972 et de juillet 1975 posent parfois problèmes.

De remise de peine en permission de sortie, de remise de peine en libération conditionnelle, on voit aujourd'hui — bien qu'ils ne soient pas heureusement la majorité — trop de libérés qui récidivent.

Sans aller jusqu'à la sévérité du projet de loi n° 2182, qu'avait rapporté, en l'adoucissant, la commission des lois en avril 1977, mais qui n'a pas été finalement inscrit à l'ordre du jour, il semble indispensable, monsieur le garde des sceaux, que le juge de l'application des peines, juge unique, lui aussi, conduit à dispenser pour partie de l'exécution de peines prononcées en collégialité ou par les jurés populaires, soit aidé dans sa lourde tâche et conforté dans le délibéré de ses décisions par l'obli-

gation de prendre l'avis du parquet, notamment de celui de la juridiction qui a rendu la sentence et, surtout, par la possibilité de recourir au premier président de la cour d'appel ou à son délégué, comme l'avait admis la commission des lois.

Sous le bénéfice de ces observations, mesdames, messieurs, la commission des lois, saisie pour avis, vous demande d'adopter les crédits budgétaires de la justice pour 1978. (*Applaudissements sur les bancs du groupe républicain, du rassemblement pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

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

M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, avant de venir vous soumettre le projet de budget du ministère de la justice pour 1978, j'ai tenu à prendre connaissance des débats qui s'étaient instaurés, il y a un an, à propos du budget de 1977.

Eh bien, le budget que j'ai l'honneur de vous présenter prouve que vous avez été entendus.

Par exemple, M. Germain Sprauer souhaitait que, pour 1978, le ministère de la justice pût profiter de la même augmentation en pourcentage qu'en 1977 — c'est-à-dire 15 p. 100 — « afin d'établir une meilleure concordance entre ses besoins et ses charges ».

Quant à M. Claude Gerbet, il s'écriait : « La commission des lois tire 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. »

Vous venez de déclarer, monsieur Gerbet, que, dans le bouquet que vous aviez à me présenter, il n'y aurait que des roses et pas d'épines. Certes, il y a eu quand même quelques épines (*Sourires*) mais, en réalité, les fleurs que vous m'avez offertes, c'est à vous-même que vous les avez envoyées, puisque ce budget est la consécration de votre long effort. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. Guy Ducoloné. Il n'y en a que pour lui !

M. le garde des sceaux. Les rapporteurs s'expriment au nom des commissions concernées et, par conséquent, de l'Assemblée tout entière.

Les doléances de l'Assemblée ont donc produit leurs effets et ont écarté les calamités que les rapporteurs annonçaient. Soyez-en remerciés.

Monsieur Sprauer, c'est non pas de 15 p. 100 que s'accroît le budget de la justice pour 1978, comme vous l'espérez, mais de 24 p. 100 et même de près de 25 p. 100 quant au fonctionnement et aux crédits de paiement pour l'équipement. Si l'on se réfère non pas au budget voté pour 1977, mais à l'ensemble formé par ce budget voté et par la loi de finances rectificative que vous avez adoptée en juin dernier, le calcul aboutit à 23 p. 100 environ. Mais rien ne dit qu'il n'y aura pas de budget complémentaire au cours de l'année 1978. La comparaison doit donc se faire de budget voté à budget voté, et, dans ce cas, nous approchons de près 25 p. 100.

Avec les 15 p. 100 que souhaitait M. Sprauer, ce budget aurait progressé tout juste un peu plus que la moyenne des budgets civils de l'Etat. Dès lors, par sa très forte croissance, la justice se situe au premier rang, devant les autres grandes priorités : affaires étrangères, culture et environnement.

Nous allons donc, monsieur Gerbet, éviter la situation funeste que vous aviez parfaitement raison de redouter.

Mais ne nous hâtons pas de trop nous réjouir. Pour la société, la justice est essentielle, et, pour l'Etat, son coût reste marginal puisque, en dépit de cette très forte augmentation, il est à peine supérieur à 1 p. 100 des charges globales ; cette barre, certes symbolique, de 1 p. 100 vient seulement d'être franchie. Mais il vous faudra, mesdames, messieurs, il nous faudra sans cesse, à nous ou à nos successeurs, exercer notre vigilance pour que l'effort consenti cette année soit régulièrement poursuivi au cours des prochaines années de manière que le ministère de la justice puisse disposer, enfin, de tous les moyens qui lui sont indispensables.

Je me propose de répondre en détail, à la fin de la discussion, aux questions ou objections que vous pourrez soulever au cours du débat ainsi qu'à celles qui ont été formulées par les rapporteurs.

Pour l'instant, vous attendez sans doute de moi moins le dénombrement des moyens budgétaires — ce qui serait fastidieux après les rapports clairs et documentés que nous venons d'entendre et qui ont parfaitement balisé la route — que l'exposé des orientations générales de la politique de la justice, qui ont été rendues possibles grâce à l'aisance des moyens qui sera donnée par ce budget, si toutefois vous voulez bien le voter.

Quelques mots d'abord, pour situer le débat, sur les grandes masses financières du budget de la justice.

Celles-ci ont été clairement décrites non seulement dans les trois rapports que vous venez d'entendre, mais aussi dans « le budget de programmes » de la justice que j'ai le plaisir de vous présenter et qui est établi pour la première fois cette année. Il s'agit d'un document qui vient d'être mis à la distribution et qui me paraît présenter un grand intérêt.

Ce budget de la justice est, avant tout, un budget de fonctionnement en moyens humains et matériels qui représentent à eux seuls 3 685 millions de francs sur un total de 3 908 millions.

L'investissement occupe une place très modeste, voire dérisoire, comme le soulignait M. Benoist. Il est à peu près équivalent à la dotation d'une direction départementale moyenne du ministère de l'équipement. Ce rapprochement situe exactement le niveau de notre capacité en équipement et éclaire en même temps l'effort qu'il importera d'accomplir dans l'avenir : il faudra combler cette lacune qui est tout à fait préjudiciable à l'adaptation de notre appareil judiciaire et pénitentiaire aux exigences très pressantes nées de l'urbanisation, de la montée de la violence et de la croissance de la délinquance et de la criminalité dans la société moderne. Prenons donc conscience, pour le moment, du retard accumulé, ainsi que de la hardiesse qui sera nécessaire pour ajuster nos installations dans un délai suffisamment bref.

Sur les 3 685 millions de dépenses de fonctionnement, 607 millions sont destinés à l'administration centrale où un gros effort sera entrepris l'année prochaine pour développer les systèmes modernes de gestion, la déconcentration des tâches et la formation du personnel. Le reste, soit un peu plus de 3 milliards, se répartit entre, d'une part, les juridictions, qui en absorbent environ la moitié, soit 1 408 millions de francs — l'accent étant mis, ici, sur la facilité d'accès au système judiciaire par des dépenses progressant de plus de 39 p. 100 — et, d'autre part, les services pénitentiaires et l'éducation surveillée qui en reçoivent un peu plus de la moitié, soit 1 648 millions de francs.

Donc, mesdames, messieurs, aujourd'hui, heureusement, notre budget sort de l'indigence. Nous entrons dans une époque où s'ouvrent les choix d'une politique désormais plus assurée de son avenir. Lorsque l'on échappe à la pénurie, il n'est pas question de se contenter de faire du saupourrage : ce serait de mauvaise politique ; nous dilapiderions les moyens nouveaux dont nous disposons. Il faut appliquer l'effort sur les actions les plus urgentes et les plus essentielles de manière à leur donner une impulsion qui puisse être significative en vue d'atteindre cette masse critique sans laquelle rien n'est vraiment possible. Il faut donc se poser la question de savoir ce qui est le plus urgent, ce qui est le plus essentiel pour la gestion de la justice française.

J'aimerais que, dans cet esprit, cette discussion budgétaire soit, pour nous, l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur le présent et sur l'avenir de notre justice.

Je suis frappé par l'importance, de plus en plus grande, que les Français attachent à la justice. Bien sûr, celle-ci a-t-elle toujours été l'affaire de tous, ou du moins devait-elle l'être. Mais, aujourd'hui, se manifeste un besoin de justice extrêmement profond. Au même titre que la liberté, la justice apparaît comme une aspiration fondamentale des Français. C'est sans doute pourquoi ils se montrent envers elle de plus en plus exigeants et, peut-être, un peu injustes.

Des enquêtes que nous avons fait faire depuis le printemps dernier par plusieurs organismes de recherches et de sondages, notamment par l'I. F. O. P. et la S. O. F. R. E. S., comportent des enseignements qui sont malheureusement convergents.

Notre justice est trop souvent regardée par nos concitoyens comme une institution inaccessible, coûteuse, débordée, désespérément lente, indifférente à l'homme dans sa vie quotidienne.

Il y a peut-être un peu d'injustice dans tout cela, disais-je à l'instant. Mais, enfin, c'est un fait dont il faut prendre conscience ; on n'a jamais raison contre les faits ; or il s'agit là d'un fait de société.

Les procédures sont lourdes, longues et chères. Les textes sont difficilement compréhensibles.

La justice civile et commerciale est celle qui touche l'immense majorité des Français car c'est elle qui tranche leurs différends et sauvegarde leurs droits. Eh bien, elle leur fait peur. Les particuliers préfèrent trop souvent soit renoncer à faire valoir leurs droits en justice, soit même faire défendre leurs intérêts par des groupes de pression quand ce n'est pas par la violence. Ainsi, subrepticement, notre société tend-elle à cesser d'être une société de droit pour devenir une société de rapports de forces, ce que nous ne pouvons nullement admettre.

En matière pénale, la criminalité et la délinquance s'affirment sous des apparences sans cesse renouvelées, qui frappent les honnêtes gens d'un sentiment d'insécurité de plus en plus nettement marqué.

Il faut porter remède à ces calamités. Il faut que soit atténuée cette réaction de fuite devant la justice civile. Il faut que la justice pénale garantisse la sécurité des citoyens.

Il faut prendre acte du fait que la justice passe pour être lente, chère, incompréhensible, du fait qu'on la voit comme une machine d'autant plus implacable et lointaine qu'elle est plus mystérieuse. Il y a peut-être, dans cela, du mythe plus que de la réalité, mais vous savez bien de quel poids pèsent les mythes dans notre civilisation où l'information est de plus en plus répandue et rapide et où la mauvaise chasse souvent la bonne, suivant une sorte de loi de Gresham de l'information. Or, de toutes les institutions sociales, la justice est certainement celle qui a le plus besoin de la confiance de nos concitoyens.

Il y a donc tout un travail de création ou plutôt de restauration de la confiance à mener à bien. Il convient d'accélérer le cours de la justice, bien entendu dans le respect le plus strict des droits et des libertés, car il ne s'agit pas de faire une justice expéditive à la Fouquier-Tinville. En outre, il s'agit de réduire son coût et, enfin, de la rendre transparente, dans ses intentions comme dans son fonctionnement.

Un mot résume ces trois axes d'action : la simplification. Sans cesser d'être juste et efficace, la procédure doit se simplifier : elle y gagnera en rapidité ; elle sera moins onéreuse et plus claire.

Tel me semble être, mesdames, messieurs les députés, le cadre des réformes souhaitables.

Il s'agit non pas de courir après la mode, mais d'adapter notre système judiciaire à l'évolution des mœurs et des idées.

La justice, en somme, doit devenir, tout simplement, d'accès plus aisé ; elle doit être plus attentive à répondre aux besoins vécus que ressentent les citoyens, aux besoins réels de l'homme dans sa vie de tous les jours ; elle doit devenir un service public plus moderne, plus efficace, j'oserais même dire « plus chaleureux ». Il faut que le citoyen ne contredise pas l'homme et que la loi renforce la responsabilité des citoyens.

Voilà la philosophie générale qui inspire les réformes que je souhaite promouvoir : renforcer la justice et la liberté par le développement de l'esprit de responsabilité. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. Alain Bonnet. Il y a pourtant vingt ans que vous êtes au pouvoir !

M. le garde des sceaux. Vos amis ont été au pouvoir et ils nous ont laissé tant de choses à faire que nous ne pouvions tout régler en un jour. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Dès l'année prochaine, grâce au budget que nous discutons, des progrès substantiels dans la direction que je viens d'esquisser devraient être perçus par le public dans le fonctionnement des juridictions. Car les lacunes les plus criantes seront comblées et les retards les plus déplorables seront rattrapés dans les secrétariats greffes qui constituent, comme l'a bien noté M. Gerbet tout à l'heure, le pivot des juridictions.

Par rapport aux autres départements ministériels, la justice recevra, en effet, proportionnellement quatre fois plus d'emplois nouveaux, ce qui accroîtra de près de 6 p. 100 le total de ses effectifs.

M. Gerbet a parfaitement raison, il n'est pas normal que des magistrats accomplissent des tâches de greffiers, que des greffiers fassent un travail de dactylo. Il n'est pas normal que la justice française fonctionne comme une armée mexicaine où les officiers remplacent les soldats. Il n'est pas normal que la production des extraits de jugement tarde jusqu'à un an et demi, voire deux ans. Il n'est pas normal que le recouvrement des amendes pénales,

faute de moyens administratifs suffisants, aboutisse à perdre de 30 p. 100 à 50 p. 100 des amendes, par le simple jeu de la prescription.

Désormais, avec le vote de ce budget, nous entrevoyons, soyez-en assurés, la fin de ces anomalies pernicieuses pour le fonctionnement des tribunaux, mais, surtout, pour les justiciables.

Sur les 2 071 personnes supplémentaires qui seront ainsi recrutées, 1 401 seront affectées aux greffes, où elles rejoindront les 1 100 agents temporaires ou vacataires qui y ont été affectés depuis le mois de juillet dernier.

De surcroît, le 1^{er} janvier 1978, la gratuité des actes de justice devant les tribunaux civils, la gratuité du service public de la justice — pour laquelle un projet de loi sera bientôt soumis à votre approbation, indépendamment du projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter — contribuera à alléger de façon sensible le plan de charge des greffes qui sont actuellement débordés par des opérations comptables et administratives d'intérêt médiocre. On a calculé, en effet, qu'une personne sur sept, dans les greffes, était uniquement employée à la comptabilité concernant les redevances, les droits et les taxes en matière de justice, qui seront supprimés.

Enfin, cette grande réforme de la gratuité va libérer les voix d'une réorganisation moderne des greffes au moment où, précisément, tous seront directement pris en main par l'Etat, comme les rapporteurs l'ont rappelé tout à l'heure.

Selon la taille des greffes, les soutiens matériels de la mécanique, du dactylocodage pour l'édition d'actes répétitifs, dans soixante juridictions moyennes, et de micro-ordinateurs, dans dix-huit tribunaux importants de grande instance, seront mis en service de façon anticipée, par rapport aux prévisions initiales.

La priorité sera donc, l'année prochaine — je l'affirme avec netteté — de débloquer le plus gros goulet d'étranglement des services judiciaires, là où se situent les entraves les plus fâcheuses : dans les greffes des tribunaux, lesquels sont au contact et au service immédiat des magistrats, des justiciables et des auxiliaires de justice.

Notre souci de soulager la vie quotidienne de la justice et des usagers ne s'arrêtera évidemment pas là.

Soixante-quinze magistrats supplémentaires viendront renforcer les effectifs des tribunaux et doter les nouvelles juridictions à Créteil et en province. L'accent sera mis, en particulier, sur les tribunaux pour enfants, sur les services de l'application et de l'exécution des peines et sur les juridictions économiques et financières.

Nous développerons, d'autre part, l'expérience, qui a commencé seulement au mois de mai dernier mais qui est d'ores et déjà très encourageante, des conciliateurs bénévoles, dont cent vingt sont déjà en fonction dans les quatre départements des Alpes-Maritimes, de la Gironde, de la Loire-Atlantique et de la Haute-Marne. D'accès facile, sans formalisme, volontairement, puisque ce sont des bénévoles, au service de leurs concitoyens — ces concitoyens qui hésitent si souvent à ouvrir une procédure devant le tribunal d'instance qui leur fait peur et qui est parfois trop éloigné — ces conciliateurs connaîtront les différends qui touchent aux rapports de voisinage : par exemple, contestations sur les droits de passage, entretien des murs mitoyens, limite entre les propriétés, conflits entre copropriétaires, règlement des dettes, toutes sortes de petits conflits qui exigent, pour être bien réglés, le transport sur place de celui qui est appelé à tenter une conciliation. Or les juges d'instance sont tellement débordés qu'il n'est pas question pour eux de se transporter sur place pour de si petits conflits.

Les conciliateurs sont appelés à assumer une mission d'apaisement et, en même temps, à décharger les tribunaux d'instance qui sont surchargés.

M. Claude Roux. Très bien !

M. le garde des sceaux. Parfois même, en accord avec les magistrats du parquet, ces conciliateurs interviendront pour régler les dommages causés à l'occasion d'infractions dont la faible gravité ne justifierait pas l'exercice de poursuites pénales, mais dont il est juste que les victimes obtiennent réparation.

Cette extension voulue de l'expérience des conciliateurs s'inscrit dans le souci primordial d'ouvrir le plus largement possible l'accès à la justice, encore trop hérissé d'obstacles, pour chacun, quelle que soit sa condition, et si humble soit-il.

Y pourrions-nous en particulier :

La généralisation des procédures de requêtes permettant de faire l'économie d'un procès et des procédures devant le juge d'instance ;

Les progrès de l'aide judiciaire en faveur des plus défavorisés, dont le rythme s'accroît de 20 p. 100 par an, avec le concours des avocats. Il est souhaitable, en particulier, que les avocats soient indemnisés, sans inégalités, aussi bien pour leur concours en matière judiciaire que pour le concours qu'ils apportent dans les commissions d'office dans le domaine pénal ; de même, il est souhaitable que le problème de leur retraite soit réglé avec équité — un projet sera donc prochainement arrêté ;

Le renforcement du service d'information et d'accueil des usagers, car il est essentiel que ceux-ci ne se sentent pas perdus dans ce monde incompréhensible et que des gens spécialement choisis pour les accueillir avec sympathie, avec chaleur, puissent les guider et les conseiller ;

La gratuité administrative des procédures judiciaires civiles pour tous les justiciables et, pour la partie civile, devant les instances pénales ;

Enfin, l'amélioration des services rendus par les professions judiciaires et juridiques, en conciliant les exigences d'un meilleur service public avec les intérêts légitimes des professions auxiliaires de la justice.

Au total, les dotations consacrées à notre politique d'accès aisé et pratiqué au système judiciaire seront en accroissement de 40 p. 100.

Ainsi, dès lors que nous sortons de la période de pénurie budgétaire, nous avons voulu d'abord parer à l'urgence, en faveur des services judiciaires dont les besoins étaient les plus pressants. Mais nous avons également entendu rapprocher la justice du justiciable, faire en sorte que, dans les actes de sa vie quotidienne, le citoyen cesse de souffrir de l'éloignement excessif de l'institution judiciaire.

Avec les services judiciaires, c'est l'administration pénitentiaire — je dis bien « l'administration pénitentiaire » — qui fera, en 1978, l'objet des priorités.

A ce titre, l'essentiel des moyens nouveaux de fonctionnement — plus de 85 millions de francs — sera consacré à améliorer la condition des personnels pénitentiaires, à accroître les effectifs, enfin à en améliorer la formation.

Plus de 25 millions de francs seront appliqués à donner aux quelque 10 000 surveillants la partie indicière avec le personnel de la police nationale, qu'ils réclamaient depuis de longues années. Il y a quelques semaines, lorsque j'ai reçu les syndicats de surveillants pour leur annoncer cette nouvelle, ils ne voulaient pas le croire et, à la sortie de l'audience, ils ont questionné les fonctionnaires qui assistaient à l'entretien pour savoir si je ne m'étais pas trompé. Or je ne me suis pas trompé : il s'agit bien de la parité indicière avec le personnel de la police nationale.

Parallèlement, le statut des personnels médicaux, des infirmières, sera amélioré, en liaison d'ailleurs avec la réorganisation de l'hôpital de Fresnes, puis ultérieurement, de celui des Baumettes à Marseille, comme l'a souhaité M. Benoist.

Trois cent quatre-vingt-seize emplois supplémentaires viendront renforcer les moyens des services, dont deux cent cinquante pourvoiraient aux besoins nés de la création de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, dans les Yvelines, qui sera ouverte en 1978, et cent quarante-six permettront de diversifier les régimes de détention, de mieux organiser la vie collective des détenus, notamment grâce au recrutement d'infirmiers, d'instructeurs et de maîtres d'éducation physique, et, enfin, de préparer la réinsertion sociale des détenus, ce que M. Benoist souhaitait également.

S'agissant de l'équipement, il est nécessaire de reprendre, sur des bases raisonnables, un programme pluriannuel qui soit conséquent avec lui-même.

La part relative du budget de l'équipement de la justice par rapport aux dépenses civiles en capital de l'Etat demeure, je le reconnais, excessivement réduite — j'emploie « excessivement » au sens de : « trop », le seul sens correct — puisqu'elle n'atteint que 0,58 p. 100, ce qui est tout à fait insuffisant.

Cette situation de pénurie est spécialement déplorable pour l'administration pénitentiaire, surtout depuis la réforme intervenue en 1975. Toute réforme est coûteuse : sur un patrimoine de 169 établissements, 43 étaient déjà constamment surpeuplés, 47 étaient considérés comme devant être désaffectés rapidement et, sur un total de 28 592 places normales, 11 000 seulement étaient neuves ou renouvelées. Or la réforme pénitentiaire, ainsi que le gonflement de la population pénale du fait de la montée de la violence, accentuent le besoin de moderniser et d'adapter ce patrimoine beaucoup trop vétuste.

Certes, les dotations d'équipement pour l'administration pénitentiaire s'accroîtront de 14 p. 100 en 1978. Mais, il ne faut pas se le dissimuler, nous resterons encore l'année prochaine dans une relative disette. M. Benoist et M. Gerbet avaient raison de le dire : il y a disette de crédits et encombrement des prisons. C'est donc une erreur de prétendre que les magistrats n'envoient pas suffisamment de gens en prison, puisque nos prisons sont surpeuplées : plus de 33 000 détenus, alors qu'il y a 28 500 places.

Voilà pourquoi nous avons dû nous résigner à nous contenter de sauver des immeubles depuis longtemps délaissés, à Loos, à Melun, à la Santé, à Marseille, à achever les nouvelles maisons d'arrêt de Nantes, Bois-d'Arcy et Metz, sans pouvoir lancer encore les constructions neuves qui sont indispensables et auxquelles il conviendra de s'attaquer dans le prochain budget. Je ne chante donc pas devant vous un chant de victoire, et j'insiste sur le fait qu'il faudra, au-delà de 1978, desserrer les contraintes de notre système pénitentiaire, puisque l'équipement est très insuffisant et qu'il n'est pas raisonnable d'entreprendre des réformes si nous ne réunissons pas les moyens matériels nécessaires pour qu'elles soient vraiment suivies d'effet.

Or notre justice pénale doit s'ajuster à la criminalité moderne, laquelle, vous le savez parfaitement, revêt des formes multiples et blesse le désir légitime de sécurité des citoyens. Il faut donc répondre à ce besoin.

Notre justice répressive se doit d'être exemplaire à l'égard des grands criminels, mais elle se doit, également, d'être pitoyable à l'endroit des égarés et surtout envers les victimes.

Or qu'est-ce que la grande criminalité ? C'est celle qui éclate en graves violences de toutes sortes contre la société, par exemple dans les rapt d'enfants, les prises d'otages, à propos desquelles MM. Sprauer et Gerbet se sont tout à l'heure exprimés. C'est aussi la criminalité des grands délinquants qui se servent astucieusement de la société pour s'arroger, par ruse ou par escroquerie, des avantages de profit qui ont pour effet de déconsidérer l'effort honnête et le travail sérieux.

A propos de ces grands criminels de violences, de ces grands délinquants « en col blanc », de ces grands délinquants distingués, je voudrais, pour rejoindre les propos des trois rapporteurs — et surtout MM. Sprauer et Gerbet — rappeler les réflexions de Francis Bacon, qui restent tout à fait d'actualité bien qu'elles datent de près de quatre siècles :

« La pitié est cruelle quand elle engage à épargner des criminels qui devraient être frappés par le glaive de la justice. Elle est plus cruelle que la cruauté même. Car la cruauté ne s'exerce qu'à l'égard des individus. Mais cette fausse pitié, à la faveur de l'impunité qu'elle procure, arme et pousse, contre la totalité des honnêtes gens, toute la troupe des scélérats. »

Vous voyez que ce que l'on pouvait dire sur ce sujet au xvi^e siècle est toujours vrai au xx^e siècle.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. le garde des sceaux. En revanche, la justice doit être pitoyable pour les égarés et pour les victimes.

La loi du 11 juillet 1975 a mieux fait le départ entre la petite ou la moyenne délinquance et la grande criminalité. Pour ceux qui se sont égarés, des substituts aux courtes peines, leur humanisation, l'assistance et la réinsertion dans la société, si ardu que soit l'effort, sont des nécessités.

Quant aux victimes, le système prévu par la loi du 3 janvier 1977 pour l'indemnisation des victimes de dommages corporels causés par des délinquants inconnus ou insolvable est en place et le nombre des demandes à l'instruction dépassent déjà trois cents.

Avant de conclure, je veux aborder franchement un problème qui me tient à cœur.

Les moyens supplémentaires qui vont être accordés à la justice doivent être appliqués, par priorité, à combler les lacunes les plus évidentes dans les services judiciaires et dans l'administration pénitentiaire.

Ce faisant, il m'a fallu, contre mon gré, limiter quelque peu nos ambitions quant à l'équipement de l'éducation surveillée en faveur des mineurs délinquants ou en danger. M. Gerbet a eu parfaitement raison de le souligner.

Les investissements ne progresseront pas par rapport au niveau qu'ils avaient atteint en 1976 et en 1977, c'est-à-dire que l'effort d'équipement sera au même niveau que les deux années précédentes. C'est donc une stagnation relative, puisque nous nous étions habitués à considérer que les investissements devaient non seulement croître, mais croître par rapport à la croissance.

En revanche, les crédits de fonctionnement de l'éducation surveillée progresseront de 29 p. 100 — 503 millions de francs contre 390 — les mesures nouvelles croissant, de leur côté, de 60 p. 100.

Pour préparer l'avenir, une sous-direction de la pédagogie éducative sera instituée à l'administration centrale, complétant ainsi la fonction de contrôle de gestion des centres publics et privés d'action éducative des mineurs. L'effectif des personnels d'éducation surveillée sera augmenté, et la situation de ces personnels sera améliorée.

Enfin, le problème posé par les juridictions de la jeunesse ne nous a pas laissés indifférents. Aussi bien, en 1978, quatre-vingt-dix emplois seront-ils affectés à ces juridictions pour les doter des moyens de base nécessaires à l'observation, à l'orientation, à l'accueil et à l'hébergement des mineurs.

Mesdames, messieurs, je ne pouvais pas, dans le cadre de cet exposé, m'étendre davantage sur bien des aspects de la politique du Gouvernement pour la justice, telle que je la conçois et telle que le budget de l'année prochaine l'esquisse déjà dans la répartition de ses moyens.

Une étape est franchie. Les choses apparaissent encourageantes, d'autant plus que l'élan donné par le budget sera bientôt relayé et amplifié par la grande réforme qui instituera la gratuité du service public de la justice dès le début de 1978.

Il fallait commencer par l'essentiel. Comme disait Chamfort :

« Il faut être juste avant d'être généreux, comme on a des chemises avant d'avoir des dentelles. » (Sourires.)

La voie est désormais tracée, sans retour possible en arrière. Notre justice est toujours à l'image de la société et de notre vie quotidienne, avec ses contradictions, ses carences, ses faiblesses mais aussi ses espérances, souvent déçues, mais sans cesse renouvelées.

Nous nous voulons libres. Notre société ne pourra rester libre qu'à condition d'être juste et, par conséquent, de faire l'effort nécessaire pour sa justice. C'est cet effort, mesdames, messieurs, que le Gouvernement vous demande de faire. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Frédéric-Dupont.

M. Edouard Frédéric-Dupont. Monsieur le garde des sceaux, je vous poserai deux questions : l'une de caractère ponctuel et l'autre de caractère général.

Premièrement, j'ai constaté qu'un décret du 17 novembre 1977 rattachait à la cour de Versailles le tribunal de Nanterre. Nous sommes dans une période de concertation ; des enquêtes ont été menées, des sondages ont été faits : 85 p. 100 des maires des Hauts-de-Seine ainsi que l'unanimité des membres du barreau de Nanterre ont demandé que le tribunal de Nanterre soit rattaché à Paris. Et le barreau de Versailles est plus favorable au rattachement de l'Essonne qu'à celui des Hauts-de-Seine à sa cour d'appel.

A quoi bon effectuer des enquêtes et, si l'on ne tient pas compte des résultats, d'autant que ce n'est pas conforme à la politique actuelle fondée sur la concertation ?

Le second sujet qui me préoccupe, vous l'avez déjà évoqué très brièvement à la fin de votre exposé.

Nous sommes dans une période d'attentats. Des citoyens sont très souvent victimes d'agresseurs insolvables. Sans doute lorsqu'il s'agit d'émeutes, les collectivités sont responsables, mais, lorsqu'il s'agit d'attentat individuel, elles ne le sont pas. Et l'on en arrive à ce résultat que les courageux citoyens, qui ont contribué à arrêter ou à faire retrouver des assassins, s'exposent à des vengeances.

J'avais déjà eu l'occasion de poser cette question en 1975 au ministre de l'intérieur qui m'avait entièrement approuvé. Je l'ai renouvelée ensuite devant votre prédécesseur qui m'avait également dit combien il était d'accord avec moi.

Il est exact qu'il y a la loi du 3 janvier 1977. Mais vous savez très bien, monsieur le garde des sceaux, qu'elle est insuffisante et qu'elle accorde beaucoup moins de garanties aux victimes des assassins qu'aux victimes d'accidents d'automobiles. Le préjudice corporel ne doit pas seul être indemnisé ; le préjudice matériel doit l'être aussi : des gens peuvent être ruinés parce qu'ils ont été courageux ou parce qu'ils ont aidé la justice.

Alors, que comptez-vous faire pour renforcer le statut des victimes ? (Applaudissements sur les bancs du groupe républicain, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et du rassemblement pour la République.)

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

M. Raymond Forni. Monsieur le garde des sceaux, on doit vous reconnaître un mérite : votre intervention était pavée de bonnes intentions.

J'en ai apprécié la haute tenue, les ambitions, mais il fallait bien que nous redescendions, que nous nous mettions à examiner votre projet de budget, examen, il est vrai, empreint de lassitude. En effet si, par paresse, j'avais décidé de reprendre mon intervention de l'an dernier, je n'aurais eu que quelques mots à modifier, une virgule à déplacer par-ci par-là, pour composer mon exposé d'aujourd'hui, tant les questions maintes et maintes fois posées restent désespérément sans réponse.

Bien sûr, après les louanges du rapporteur, on me rétorquera que je suis de mauvaise foi, que je fais de l'opposition systématique.

MM. Marc Lauriol et Hector Rolland. Mais non ! Mais non ! (Sourires.)

M. Raymond Forni. Ne nous avez-vous pas annoncé fièrement, devant la commission élargie, que vous aviez le plaisir de nous présenter un budget lui-même élargi, en augmentation de 24 p. 100 ?

Un tel accroissement est bien relatif, lorsque l'on sait, par exemple, que l'indice de la construction de l'I.N.S.E.E. a progressé de 12 p. 100 entre le deuxième trimestre 1976 et le deuxième trimestre 1977, et si l'on tient compte de l'érosion monétaire.

Vous avez d'ailleurs vous-même reconnu, monsieur le garde des sceaux, que le soulagement apporté par ce projet de budget ne pouvait être que modéré « car l'on sort d'une longue période de pénurie, de telle sorte qu'on ne peut dans l'immédiat que combler les lacunes les plus criantes et les retards les plus évidents ».

En outre cette augmentation de 24 p. 100 est presque entièrement absorbée par la création de 2 071 emplois. Sur ce total, 1 476 seront affectés au fonctionnement des juridictions, dont 493 dans les secrétariats, greffes, et 200 ne seront que la transformation de postes de vacataires en emplois permanents.

Ce souci de réduire l'encombrement matériel de la justice vous honore, mais reconnaissez qu'il était plus que temps. En mars 1977 il fallait déjà attendre trois mois à Paris avant qu'un jugement ne devienne effectif, tout simplement par absence de dactylographe. C'est ainsi que certains contrevenants bénéficient, à l'heure actuelle, de sursis inespérés car les avertissements qui leur sont destinés s'accumulent dans les palais de justice, faute d'être mis sous enveloppe. Et plus rien n'empêche les Français d'être mis sous enveloppe. Et plus rien n'empêche les Français d'être bigames, les mentions de mariage ne pouvant être portées en marge des actes officiels !

Mais toutes ces tâches, dont je ne prétends pas contester l'importance pour le bon fonctionnement de la justice, sont-elles les plus urgentes ? De quoi la justice souffre-t-elle ? D'un manque de dactylos et de greffiers ou d'une inadéquation à sa fonction ?

Il me semble, monsieur le garde des sceaux, que vous avez effectué, comme certains de vos collègues, un choix électoraliste. Il est plus payant d'offrir aux Français l'image d'une justice moins lente, que de s'occuper, par exemple, de la réinsertion des jeunes. A cet égard, la régression effarante de la part réservée à l'éducation surveillée par rapport à la progression générale du budget de la justice me semble significative.

Dois-je vous avouer que je suis déçu ? A la lecture du rapport du comité d'études que vous présidiez, j'avais eu l'impression que vous tentiez d'analyser avec objectivité la situation de violence que connaît aujourd'hui la France et, même si votre constat ne souffrait pas d'un excès d'originalité, les remèdes que vous proposiez étaient souvent formulés avec lucidité. Ce rapport me paraissant être un élément important de notre discussion, permettez-moi de m'y attarder pendant quelques instants.

Vous indiquez, notamment, qu'une large majorité de Français — plus de 80 p. 100 — ressent avec acuité la montée de la violence. Même si certains, 40 p. 100, nuancent cette impression, estimant que les moyens d'information accentuent la sensibilité

collective de ces attitudes, le plus grand nombre est convaincu que l'augmentation de la violence est réelle et croîtra ces prochaines années.

Le baromètre mensuel, établi par *Le Figaro* et la S.O.F.R.E.S., révèle, pour les années 1975 et 1976, que la lutte contre la violence et la criminalité devrait être, selon les Français, l'une des grandes priorités de l'action gouvernementale avec le ralentissement de la hausse des prix et la résorption du chômage. Or cette lutte oscille entre une prévention insuffisante et une répression que vous qualifiez d'hésitante.

Vous soulignez que l'image de la justice dans l'opinion n'est pas bonne, affirmation corroborée par un sondage effectué cette année et duquel il ressort que pour 71 p. 100 des Français la justice fonctionne mal. Selon vous, ce jugement extrêmement sévère tient à une méconnaissance, par l'opinion publique, de la réalité judiciaire et des mécanismes mis en place pour assurer le respect de la loi, mais aussi l'exercice d'une justice sereine et respectueuse des libertés individuelles.

Cette analyse théorique se poursuit par des recommandations parmi lesquelles vingt-cinq traitent de la protection de la jeunesse.

C'est ainsi que la recommandation 57 vise à compléter la formation des éducateurs qui se destinent à la prévention spécialisée, en leur donnant une connaissance approfondie des milieux fortement marginalisés.

La recommandation suivante propose d'ouvrir le recrutement de ces éducateurs en l'étendant, d'une part, aux personnes expérimentées ou ayant déjà exercé des activités sociales ou parasociales, d'autre part, à certains jeunes issus des milieux marginalisés, qui se révèlent souvent de remarquables animateurs.

Par la recommandation 64, vous souhaitez une sensibilisation des parquets sur la nécessité d'orienter le plus grand nombre possible d'affaires pénales concernant les mineurs vers le juge des enfants, seul magistrat véritablement spécialisé en matière de protection judiciaire de la jeunesse.

D'autres recommandations tendent à l'augmentation des effectifs des juges de la jeunesse et à l'accroissement du nombre des éducateurs.

Vous demandez aussi que soit assurée une meilleure connaissance des finalités et du fonctionnement des institutions judiciaires par l'ouverture de bureaux d'accueil dans les juridictions dotées de moyens d'action suffisants.

Je relève enfin votre recommandation 93 qui vise à permettre aux tribunaux de prononcer à l'égard des jeunes adultes des mesures de caractère éducatif analogues à celles que peuvent ordonner les juridictions pour enfants.

Toutes ces interrogations et ces observations du député Peyrefitte composent un point de vue intéressant qui nous était apparu chargé de promesses pour une réflexion globale sur le problème de la justice. Malheureusement, le député est devenu ministre, et la vertu a fait place au compromis. Vous semblez, en ayant gagné un portefeuille, avoir perdu les bonnes intentions qui vous animaient.

En effet, face aux grandes ambitions du rapport sur la violence, vous répondez par un budget sans ambition. Une suite de médiocrités relevant plus du tâtonnement — je devrais dire du charlatanisme —, de la recherche empirique, que d'une volonté politique réelle, sérieuse, généreuse.

La priorité donnée aux services judiciaires se comprend si l'on considère la surcharge des greffes. Le justiciable a le droit d'obtenir copie d'un jugement dans des délais raisonnables.

Mais, face aux besoins criants de la justice, il nous semble que le choix ne devait pas se faire en faveur de la justice civile. Les remèdes ponctuels que vous préconisez dans une perspective de plus en plus électoraliste au fur et à mesure que nous approchons de mars 1978, ne masquent pas l'absence de projet judiciaire du gouvernement actuel.

En effet, le vide et l'absence de cohérence dans la pensée des hommes actuellement au pouvoir, quant à l'avenir de la France, se traduisent de la manière la plus crue dans ce sentiment de flottement qui entoure tout ce qui touche à la justice.

On augmente les effectifs du personnel des greffes, on annonce la gratuité de la justice civile, mais on ne s'attaque pas aux vrais problèmes. Les Français ne croient plus à leur justice. Vous le savez, monsieur le garde des sceaux. Que proposez-vous dans votre budget pour leur donner une idée exacte de ce service public ?

Actuellement, la justice n'est pas la même pour les plus fortunés qui jouissent des meilleurs conseils et de la meilleure

défense, et pour les pauvres, les faibles, qui se sentent écrasés par le poids de cette énorme machine qui les broie et qui leur fait peur.

Et pourtant, ai-je mal lu le budget pour n'y rien trouver en matière d'aide judiciaire sinon un article dans la loi de finances qui ressemble plus à une aumône qu'à l'aménagement d'un véritable accès de tous à la justice ?

M. Charles Josselin. Très bien !

M. Raymond Forni. Cependant, vous aviez pris des engagements clairs devant le congrès du syndicat autonome des fonctionnaires de justice, le 6 mai 1977 : vous déclariez, en effet, que vous souhaitiez améliorer l'accès du justiciable à la justice par un relèvement des plafonds d'aide judiciaire et des indemnités versées aux auxiliaires de justice.

Quelle en est la traduction budgétaire ? Les plafonds des ressources de l'aide judiciaire sont portés de 1500 à 1620 francs pour l'aide judiciaire totale, et de 2500 à 2700 francs pour l'aide judiciaire partielle.

Quant au plafond de l'indemnité forfaitaire perçue de l'Etat par l'avocat en cas d'aide judiciaire totale, il passe de 1000 à 1080 francs. Ce relèvement de 8 p. 100 ne correspond même pas à la hausse des prix et, lorsque je vois, dans l'exposé des motifs, qu'il est proposé d'adapter ces plafonds à « l'évolution des conditions économiques », je me demande si l'on ne se moque pas et des justiciables et des auxiliaires de justice. L'égalité des chances devant la justice, cela signifie aussi pouvoir, quelle que soit sa situation de fortune, être assisté ou représenté devant toutes les juridictions, par un conseil compétent et décentement rémunéré.

Chaque année, nous demandons que l'aide judiciaire soit étendue au pénal. Vos prédécesseurs ont répondu chaque fois que ce problème était à l'étude.

Vous nous avez indiqué, quant à vous, que deux solutions se présentaient : soit l'Etat pourrait verser une indemnité, variable selon la nature de l'instance, avec possibilité de la récupérer en tout ou en partie, sur décision du président, dans le cas où le client est fortuné, soit il verserait une indemnité assimilée aux frais de justice, sans récupération sur le client.

Or la profession, dans une motion adoptée unanimement par les ordres, associations et syndicats d'avocats, motion qu'elle vous a certainement fait parvenir, demande qu'une indemnisation forfaitaire des frais et charges résultant des commissions d'office soit mise en place par l'Etat.

Cette motion demande également que cette indemnité, éventuellement complétée par le client, soit versée ou directement par l'Etat entre les mains des avocats commis d'office, ou dans les caisses de l'Ordre avec la faculté, pour chaque ordre, de prévoir une caisse autonome destinée à la perception des fonds, à charge, pour le bâtonnier, de donner à l'indemnité globale ainsi perçue telle affectation qu'il jugera opportune.

Il me semble que cette solution d'indemnités nettement supérieures offre l'avantage de la facilité et laisse chaque barreau maître de l'affectation des sommes ainsi versées.

La profession, monsieur le garde des sceaux, attend que l'on se décide enfin à prendre les mesures budgétaires qui s'imposent afin d'offrir une défense de qualité à ceux qui se trouvent démunis pour payer un conseil.

Le besoin est particulièrement urgent car, au pénal, un délinquant ne met pas en jeu ses seuls intérêts pécuniaires : c'est de sa liberté, souvent, qu'il s'agit.

Je vous demande donc de nous indiquer si les 35 millions de francs prévus dans la septième partie du titre III dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 17 doivent servir à rémunérer les commissions d'office dès le début de cet exercice. Les déclarations d'intentions ne nous suffisent plus : nous voulons leur traduction budgétaire et, en l'état actuel de ce projet de budget, nous restons sur notre faim.

Mais l'accès de tous à la justice, c'est aussi le droit qu'à chaque justiciable de ne pas se trouver face à un juge surchargé de dossiers et n'ayant pas le temps de rendre la justice dans la sérénité parce que les affaires s'entassent et qu'il faut parer au plus pressé.

A cet égard, permettez-moi de vous donner un exemple d'une juridiction que je connais bien, où les dossiers restent en attente pendant un délai d'un an à un an et demi. La création de 75 emplois de magistrats est parfaitement dérisoire : croyez-vous véritablement que la création de cinq postes de juge d'appli-

cation des peines au titre du programme d'action prioritaire n° 16 « Prévention et action sociale volontaire », permette de développer les structures en milieu ouvert de l'administration pénitentiaire ?

Ce n'est même pas une lueur d'espoir, car ces cinq nouveaux juges pour toute la France, c'est une goutte d'eau dans la mer des besoins.

Il est trop facile de reconnaître qu'il faudrait aménager les conditions d'exécution pour les condamnés à de courtes peines que le système carcéral inhumain transforme en enragés, et de proposer ensuite un remède sans commune mesure avec le mal dénoncé.

D'Albertine Sarrazin, et à sa description du monde carcéral dans *L'Astragale*, à André Sarrazin qui s'est suicidé hier dans une prison parisienne, naït obligation, pour nous et pour vous, de dresser un constat d'échec et d'apporter des solutions, notamment par la multiplication du nombre de ces magistrats spécialisés. Quant à la création de trois postes de magistrats, dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 17, pour développer les structures d'accueil dans les palais de justice, c'est vraisemblablement ce que vous appelez la mise en œuvre de la recommandation 84, laquelle vise à permettre aux justiciables de mieux connaître leurs institutions judiciaires. Mais à ce rythme, il faudra au moins un siècle pour commencer à avoir une véritable structure d'accueil dans l'ensemble de nos palais de justice.

Enfin, je ne ferai qu'évoquer la création de trente-cinq emplois de magistrat pour renforcer les juridictions et pour suivre la mise en place des juridictions spécialisées en matière économique et financière, car elle permettra à peine d'ajuster le nombre de ces professionnels à l'augmentation du volume des affaires traitées par la justice.

Mais je crois que le secteur le plus menacé par votre budget, monsieur le garde des sceaux — M. le rapporteur l'a rappelé il y a quelques instants — est celui de l'éducation surveillée.

Déjà, l'année dernière, j'avais insisté sur le décalage constant entre l'esprit des textes relatifs à la délinquance juvénile, qui font de la mesure éducative la règle et de la peine l'exception, et leur application rendue impossible, en raison de la modicité des moyens disponibles, ou disqualifiée par les conditions dans lesquelles on contraint les éducateurs à l'exercer.

Or, cette année, c'est à une véritable régression que nous assistons, et vous avez pu constater que la commission des finances comme la commission des lois, regrettant la place modeste occupée par l'éducation surveillée au sein du budget de la justice, insistent pour qu'un sérieux effort de redressement soit entrepris en ce domaine.

C'est là que vous révélez le mieux l'impossibilité dans laquelle vous vous trouvez de concrétiser les aspirations qui étaient les vôtres en tant que président de la commission sur la violence. Depuis 1970, jamais l'éducation surveillée n'a eu une dotation aussi faible. L'accroissement du nombre des éducateurs préconisé par la recommandation 72 est-il réalisé par la création de 133 postes alors que, après le retard pris au cours du VI^e Plan, et évalué à 2500 postes, le VII^e Plan prévoyait de créer un minimum de 1800 emplois, soit une moyenne de 360 postes par an ?

Comment comptet-on doter chaque juridiction de la jeunesse des équipements d'accueil qui évitent au mineur en danger l'incarcération quand les autorisations de programme sont en baisse : 27,5 millions de francs au lieu de 27,51 millions de francs en 1977 ?

En matière de crédits de fonctionnement, la majorité des mesures nouvelles va servir à financer les institutions privées habilitées à recevoir des mineurs placés entre les mains de la justice, si bien que le secteur public, déjà déficient en 1977, verra encore accroître son incapacité à prendre en charge ces mineurs. Nous ne voulons pas, nous ne pouvons pas accepter que soit mise en place une loi Debré de l'éducation surveillée.

Vous disiez aussi, monsieur le ministre, souhaiter une formation plus complète des éducateurs. Encore faudrait-il qu'ils ne constituent pas une catégorie marginale, sous-payée et tenue par la politique du bâton et de la carotte. Votre budget ne prévoit rien pour l'amélioration indispensable des statuts des personnels ; les quelques mesures de revalorisation du régime indemnitaire qui y figurent ne compensent même pas les effets de l'inflation et ne concernent qu'une partie des indemnités.

Volre budget, monsieur le garde des sceaux, traduit-il une véritable volonté de prévention ou n'est-il qu'un catalogue de mesures électoralistes ?

Je n'ai malheureusement pas le temps de commenter les crédits pour l'administration centrale et les services régionaux pour l'administration de la justice. Je rappellerai seulement que j'ai déjà, dans un débat précédent, appelé votre attention sur les dangers des traitements informatiques dans le secteur judiciaire où leur utilisation comporte des risques graves pour les libertés de chacun. A cet égard, l'exemple du tribunal de Nanterre montre que tous les abus sont permis lorsque la technique n'est pas contrôlée.

Mais il m'a paru particulièrement important, surtout cette année où l'auto-satisfaction semble de règle pour la présentation du budget de la justice, d'explicitier les faux-semblants des crédits que vous proposez.

Un budget fait de réformes au coup par coup qui pérennisent l'inégalité, le droit du fort sur le faible et qui ne pourront certes pas rendre son crédit à la justice, voilà ce que vous voulez nous faire voter.

Du *Mal français* à la présidence du comité sur la violence, en passant par la place Vendôme, ne doit-on pas vous appliquer cette réflexion célèbre : « La vertu qui fait du tapage n'est déjà plus la vertu » ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

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

M. Georges Bustin. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget de la justice pour 1978 n'a pas le caractère exemplaire que le Gouvernement prétend lui donner.

Conscient des critiques qu'appelle, année après année, l'insuffisance criante des moyens financiers, du personnel et des équipements dont dispose la justice, il a lancé une opération d'envoie pour tenter d'accréditer dans l'opinion l'idée qu'un effort important était entrepris pour rendre la justice moins coûteuse et plus accessible.

Mais quelle est la réalité si l'on confronte les moyens budgétaires à l'ampleur des besoins reconnus ?

Ce projet de budget ne donne pas les moyens nécessaires pour s'attaquer aux graves problèmes de l'heure : rien pour prévenir la délinquance juvénile, améliorer les mesures éducatives, rendre la justice plus humaine et plus proche des justiciables, assurer l'égalité d'accès à la justice ; lenteur de la procédure, coût encore élevé malgré la suppression des redevances de greffe en matière civile. On est encore loin de la justice service public gratuit, égal et démocratique !

Les crédits consacrés à l'aide judiciaire sont insuffisants et les conditions prévues pour en bénéficier trop restrictives. Un travailleur payé au S. M. I. C. n'a pas droit à l'aide judiciaire totale.

En réalité, il n'y a, en matière de justice comme ailleurs, qu'une gestion de la pénurie, la volonté de sacrifier l'éducation surveillée et de maintenir les services judiciaires et pénitentiaires en l'état sans engager d'améliorations en profondeur.

Le nombre et les conditions de travail des magistrats ne permettent pas d'assurer une justice rapide et répondant aux besoins des justiciables. En matière d'effectifs des services judiciaires, les créations d'emplois prévues pour 1978 tendent surtout à remédier en partie, à l'insuffisance criante du nombre des sténodactylos et des agents de bureau. Comme il n'est pas rare qu'il y ait aujourd'hui une secrétaire pour plusieurs magistrats, l'amélioration de la situation n'a rien d'exemplaire.

Les collectivités locales sont encore appelées, et d'une manière aggravée, à supporter les charges indues que représentent les frais de fonctionnement des tribunaux : 300 millions de francs pour une aide de l'Etat s'élevant à 17 millions. Ce sont là des transferts scandaleux auxquels il faudrait mettre un terme. La promesse en avait d'ailleurs déjà été donnée par un de vos prédécesseurs, M. Pleven, il y a plusieurs années.

En matière d'équipement, les crédits de paiement ouverts en 1978 ne permettront même pas d'amorcer une politique tendant à mettre fin à la vétusté des tribunaux en France.

La répression reste le moyen privilégié, le moins coûteux financièrement, le plus rentable idéologiquement.

Avec la crise et le chômage, le fonctionnement de la justice devient insupportable. Ce sont des centaines de milliers de travailleurs qui sont traînés devant la justice. Car si l'aspect le plus visible de cette crise est le million et demi de chômeurs, ses aspects moins connus sont les traductions parcellaires de la réalité par la justice : les expulsions cas par cas, les saisies de meubles, le contrôle de la consommation par les lutelles aux prestations sociales, les accidents du travail, les licenciements économiques détournés, l'accroissement de la petite délinquance.

Tel est le scénario tristement classique de la justice quotidienne qui, loin de juguler les inégalités, les accroît. Qui est expulsé, saisi, contrôlé, licencié ? Qui est placé en détention provisoire en l'absence de travail régulier ou de domicile fixe ? Qui défile dans les scandaleuses audiences de flagrant délit ?

La voilà la justice du quotidien : c'est l'histoire de familles démunies et accablées par votre système !

Or, une fois encore, vous tentez de détourner l'attention des véritables problèmes. Prenant le relais de la campagne Poniowski sur la sécurité des Français, voilà le rapport Peyrefitte sur la violence, rapport volumineux qui traite longuement des facteurs de la violence en omettant toutefois de parler du chômage, si ce n'est pour affirmer qu'il est soi-disant scientifiquement impossible d'établir une corrélation entre la montée du chômage et la recrudescence de la violence.

Ce n'est pas, monsieur Peyrefitte, ce que disait le rapport de la commission « vie sociale » du VII^e Plan, qui fournissait un tableau montrant bien, au contraire, l'étroite relation entre les deux phénomènes.

C'est, en effet, bien en relation directe avec le développement de la crise que s'est développé un sentiment général d'insécurité. Votre gouvernement s'est efforcé de le canaliser en un besoin de sécurité face à une augmentation de la délinquance de l'utiliser pour renforcer la répression et restreindre les libertés.

Voire analyse met l'accent, comme volontairement, sur la criminalité et la délinquance, la violence économique, la violence du monde du travail.

Qui, les citoyens aspirent à la sécurité. Mais c'est le pouvoir qui favorise la création d'un climat de violence : agression et assassinat d'un ouvrier à Reims commis par des membres de la C. F. T., attentats fascistes et racistes impunis qui se multiplient. C'est le pouvoir qui refuse le dialogue avec les travailleurs, qui bafoue leurs droits en se mettant ouvertement au service du patronat. Le pouvoir voudrait accréditer l'idée que l'on doit subir la violence due à la crise dont personne ne serait vraiment responsable et mettre l'accent sur une délinquance dont il est facile, en revanche, de trouver les responsables.

C'est la technique bien connue du bouc émissaire. Elle a déjà fait ses preuves. Elle a conduit tout droit à la déclaration de M. Poniowski en septembre 1975 : « Il faut contrôler plus étroitement la catégorie de Français d'où émanent les trois quarts de la criminalité. »

Le pouvoir l'utilise pour masquer ses propres carences. La moitié des détenus, des jeunes pour la plupart, sont en détention provisoire dans les prisons pendant des semaines et des mois, sans avoir été préalablement jugés comme l'exige pourtant la loi.

Le Gouvernement ne prend aucune mesure pour mettre un terme à cette situation scandaleuse qui commanderait, en premier lieu, d'augmenter sensiblement le nombre des juges d'instruction. Par contre, il prend des sanctions disciplinaires injustifiées à l'encontre d'éducateurs — comme cela a été le cas récemment à Fleury-Mérogis — coupables de faire humainement leur métier.

Violence, insécurité, répression, la boucle est bouclée. En assimilant abusivement la sécurité des citoyens à la sécurité de l'Etat, les agressions violentes et physiques, dont seraient victimes de plus en plus les citoyens, à la contestation puis à l'opposition politique au Gouvernement, vous mettez en place un appareil répressif pouvant être utilisé contre les opposants politiques.

Vous avez écrit, monsieur Peyrefitte, dans un article du journal *Le Monde*, le 25 août 1977 : « L'Etat peut-il mobiliser les esprits contre la violence s'il continue à donner l'exemple légal de la violence suprême ? » Je vous pose la question.

Ce régime se révèle incapable de promouvoir par lui-même les libertés. L'actualité en fournit deux exemples.

Le texte que les députés de la majorité font discuter devant la commission des libertés et qui, au lieu de promouvoir les libertés nouvelles nécessaires à notre temps, vise, derrière des généralités et des redites indignes d'un pays qui a donné au monde la déclaration de 1789, à remettre en cause les libertés existantes pour les travailleurs.

Le second exemple nous est fourni par le projet de loi sur la réforme de la procédure pénale qui, derrière la modification des règles du secret de l'enquête et de l'instruction, tend à porter atteinte à la liberté de la presse de dénoncer les scandales.

La crise de votre justice n'est que le reflet de la crise de votre système. Seul un changement profond des structures politiques, économiques et sociales de notre pays pourra y mettre un terme.

C'est dans ce cadre qu'il sera possible de garantir et d'étendre l'exercice des libertés individuelles et collectives, de garantir le droit au travail, à l'éducation et à la formation, de mettre en œuvre une politique sociale du logement et du cadre de vie.

Ces conditions sont indispensables à la réduction de la criminalité, qui passe par la satisfaction des besoins communs à tous les individus.

Notre parti a, dans sa déclaration des libertés, précisé nos positions en matière de justice ; elles sont claires et connues de tous : garantir strictement les libertés individuelles ; assurer un accès égal et gratuit à la justice ; élargir les droits de la défense ; assurer l'indépendance de la justice à l'égard de pressions de l'exécutif et, particulièrement, l'indépendance de la magistrature ; supprimer les tribunaux d'exception ; revoir le système des peines et réformer le régime pénitentiaire en faisant une large part aux mesures de réinsertion sociale ; mais, surtout, développer la prévention, c'est-à-dire en premier lieu s'attaquer aux conditions sociales d'existence de la délinquance et de la criminalité.

Nous ne voulons une justice de classe ni pour aujourd'hui ni pour demain.

Nous voulons une justice dont le rôle essentiel sera de défendre et de garantir les libertés. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

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

M. Marc Lauriol. Monsieur le ministre, en montant à cette tribune, je voudrais pouvoir vous dire, paraphrasant notre grand Racine :

« Sans vous laisser toucher d'une inertie funeste,
Dans ce très bon budget, vous avez fait de reste. »

Malheureusement, notre rapporteur sévère ne me suivrait pas dans la voie d'un tel optimisme !

Tout à l'heure, mon ami Jacques Piot analysera votre projet de budget dans ses aspects administratif et technique. Pour ma part, me fondant sur l'aphorisme bien connu « un budget est l'expression d'une politique », je voudrais examiner la politique que vous menez à la tête de votre ministère, notamment sur deux plans : celui de la fonction de magistrat et celui de la lutte contre la violence.

La fonction de magistrat, éminente dans toute république car elle représente par-dessus tout la garantie du respect du droit, repose d'abord sur la dignité du magistrat, sur le rang qu'il occupe dans la société, sur le respect dont il est entouré, mais aussi sur les moyens que vous mettez à sa disposition pour lui permettre d'accomplir sa mission.

Or, sur ce point, le magistrat français travaille avec des moyens qui étaient déjà désuets à l'époque de Courteline. Vous n'en êtes pas responsable : le poids des ans marque votre œuvre. Il est vrai que le peuple de France, depuis fort longtemps, n'a pas accordé au service de la justice l'attention et la faveur qu'il mérite.

Mais, depuis quelques années, le Gouvernement a décidé de secouer le joug du passé et de redresser le service de la justice en lui donnant de nouveaux moyens. Et votre projet de budget, monsieur le ministre, pourrait se résumer dans la devise bien connue : « Je maintiendrai. »

Vous avez maintenu et vous avez prolongé. Les autorisations de programme augmentent de 12 p. 100. Ce n'est pas énorme compte tenu de la dépréciation monétaire, mais ce n'est tout de même pas la stagnation si l'on en croit les statistiques de l'I. N. S. E. E.

Les crédits de paiement, en revanche, augmentent de 46 p. 100. Par cette progression considérable, vous manifestez votre volonté de voir terminer avant la fin de l'année 1978 nombre de travaux en cours de réalisation. Il s'agit en effet de construire de nouveaux locaux et d'équiper les bureaux de moyens modernes. Vous l'avez fait, et il est juste de vous en donner acte.

Mais il faut aller au-delà et accélérer le mouvement de redressement dont bénéficie la justice. Il est vrai que dans cette période d'austérité, vous ne pouviez pas faire mieux, mais il vous reste encore beaucoup à faire.

Sur le plan de la lutte contre la violence, ce n'est pas au ministre de la justice qu'il faut poser les questions qui sont aujourd'hui sur toutes les lèvres.

Comment peut-on monter dans un avion comme voyageur en étant bardé de grenades, de pistolets, de plastic ? J'avoue que c'est un mystère.

Comment peut-on admettre qu'un relais de télévision provincial soit, à partir de vingt heures trente, laissé sans garde alors que notre armée de terre ne sait pas toujours que faire de ses effectifs ?

En posant ces questions, ce n'est pas au ministre de la justice que je m'adresse, mais au président éminent de la commission d'étude des problèmes de la violence où vous étiez investi de la confiance de M. le Président de la République. Cette commission, vous l'avez présidée avec un talent, avec une maîtrise, avec une compétence, qui vous sont coutumiers, et c'est avec plaisir que nous vous rendons hommage.

Je me permets de vous demander, monsieur le ministre, ce que deviendra le rapport que vous avez publié à la suite de ces travaux. Vous avez avancé, si j'ai bonne mémoire, 105 propositions toutes très intéressantes. Un comité doit étudier la possibilité de les mettre en œuvre. Est-ce possible, et dans quel délai ?

Etant donné l'importance de la lutte contre la violence dans notre démocratie, c'est avec curiosité que nous attendons de connaître votre opinion, à laquelle nous attachons une grande importance.

La violence, c'est un défi que lance l'esprit rétrograde, l'esprit d'oppression à une société de liberté. La liberté est mise au pied du mur.

M. Henri Lucas. Vous êtes un connaisseur !

M. Marc Lauriol. Qu'entendez-vous par là ?

La liberté, nous la connaissons, nous en sommes les héritiers et les gardiens ! Nous en sommes fiers et nous ne faillirons pas à notre tâche ! *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)*

Ce travail est ingrat et difficile car le respect de la loi implique, selon les méthodes libérales qui sont les nôtres et dont nous nous enorgueillissons, des précautions et des lenteurs, dont les malfaiteurs, les bandits, les terroristes de tout poil tirent évidemment le plus grand avantage.

C'est de la justice, vous l'avez dit, que dépend l'avenir d'une démocratie. C'est aussi de la fermeté. Et, sur ce point, les attitudes fermes adoptées par les gouvernements de l'Europe occidentale, y compris le gouvernement français, sont un gage d'espoir.

Cet espoir, nous le plaçons dans la fermeté, mais aussi dans la justice. Difficile synthèse ! Mais, monsieur le garde des sceaux, le groupe du rassemblement pour la République, au nom duquel je parle ce soir, vous fait confiance pour défier ainsi le destin. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.)*

M. Raymond Forni. Si l'on avait appliqué cette méthode en Algérie, cela ce serait mieux passé !

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

M. Gérard Houteer. Mesdames, messieurs, c'est un long débat, dans un cadre autre que l'examen d'un budget préalablement admis par la majorité, que nous devrions consacrer non seulement à la condition pénitentiaire mais aussi aux causes de la recrudescence de la délinquance et de la criminalité. Il est regrettable que nous n'en ayons pas le temps.

La réforme pénitentiaire de 1975 est inapplicable dans les conditions de détention actuelles. Au 1^{er} juillet 1977, 24 972 détenus étaient logés dans des établissements prévus pour 19 500. Les conditions sanitaires sont toujours aussi déplorables et 50 p. 100 des détenus sont chômeurs. L'administration pénitentiaire devrait faire œuvre de resocialisation ; elle n'est, en fait qu'institution de gardiennage et de surveillance.

Lors de la discussion en commission élargie, la semaine dernière, j'ai posé quelques questions auxquelles je n'ai obtenu de réponse ni oralement ni par écrit. J'espère, en les réitérant, connaître vos raisons, monsieur le garde des sceaux.

L'une concernait la liberté de lecture en prison. Certaines revues ne sont pas diffusées, d'autres sont même interdites par la direction de l'administration pénitentiaire. Or, en juin 1977, vous avez déclaré vouloir faire respecter la liberté de lecture en prison. Comment comptez-vous faire respecter vos propres engagements ?

Une autre question était relative aux suicides. Leur nombre est en constante progression. Est-ce à cause des conditions de vie ? Ce sont rarement les plus dangereux qui tentent de se suicider — je parle de la France — mais les plus faibles, les petits délinquants, ceux qui attendent leur jugement, et qui ne supportent pas le choc de l'incarcération. Doit-on rappeler le drame dont a été victime un acteur qui était le héros d'une pièce à la télévision ?

La tentative de suicide, qu'elle soit authentique ou simulée, est presque toujours un appel à l'attention ou au secours. Il faut donc préserver les liens familiaux, souvent lâches avant la détention. Je sais qu'il est difficile de défendre cette thèse après l'événement atterrissant qui s'est produit récemment, mais on doit pouvoir, avant d'accorder une permission de sortie, analyser l'état d'esprit du détenu. Encore faut-il savoir faire preuve de psychologie provoquer l'échange sans tomber dans l'interrogatoire.

Au cours des dix dernières années, 807 détenus se sont donné la mort. 1 622 — c'est un chiffre officiel — ont échoué dans leur tentative. Cependant, aucune mesure n'a été décidée pour prendre en charge les détenus dépressifs. Nous en sommes loin puisque le directeur du personnel de l'administration pénitentiaire a déclaré publiquement : « La prison est la dernière porte avant l'enfer ; on peut se demander si le suicide n'est pas pour eux — il s'agit des détenus — la meilleure solution. » Ces propos ont été reproduits le 10 octobre 1977 par le quotidien *Le Matin*.

Pourquoi le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire auquel j'appartiens ne se réunit-il pas au moins une fois par an pour étudier ces graves problèmes ? En réalité, depuis 1973, il ne s'est réuni que deux fois.

Face à cette situation, il est urgent d'éviter, le plus possible, l'incarcération préventive des délinquants primaires. Quant aux éducateurs, ils peuvent jouer un rôle déterminant dans la prévention des suicides et favoriser la réinsertion des détenus, et peut-être même leur insertion dans la société.

Or qu'en est-il ? L'administration pénitentiaire emploie deux à trois cents éducateurs pour plus de 30 000 détenus. Proportion dérisoire aggravée par le fait qu'elle ne fournit pas aux éducateurs les moyens d'exercer convenablement leur mission et les sanctionne même arbitrairement. Ainsi, cinq éducateurs de Fleury-Mérogis ont été traduits devant le conseil de discipline de l'administration pénitentiaire parce qu'ils avaient accordé des facilités à certains détenus. Il ne faut pas toujours confondre la situation en France et celle de l'étranger.

Un membre du conseil de discipline aurait déclaré : « Les faits sont sans importance. C'est tout ce qu'il y a derrière qui est important. » Qu'est-ce que cela signifie exactement ?

Dans les décisions prises apparaît l'usurpation de pouvoir et l'on peut se demander par quel tour de passe-passe les sanctions disciplinaires se sont transformées en raisons de service.

Il nous faut dénoncer enfin les structures de formation qui transforment les éducateurs en simples gardiens, au mépris du rôle pédagogique qu'ils ont véritablement à remplir.

Pour ce qui est du personnel de surveillance, le projet de budget prévoit 360 emplois nouveaux ; mais 250 seront affectés à la nouvelle maison d'arrêt de Bois-d'Arcy.

La commission des finances estime qu'il faudrait augmenter les effectifs de 5 000 postes. Cette année, ce sont encore les mêmes revendications que présentent les surveillants : renforcement des effectifs afin d'assurer la multiplication des tâches dues à la réforme, restauration de l'autorité du surveillant, définition exacte du rôle et de la mission de la fonction pénitentiaire, amélioration quantitative et qualitative du recrutement, amélioration des conditions de travail, notamment en service de nuit. Dans les conditions actuelles, certains surveillants passent une nuit blanche sur quatre ; c'est un fait que j'ai vérifié.

Les surveillants réclament également la parité indiciaire totale avec la police, mais vous nous avez annoncé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, qu'ils obtiendraient satisfaction sur ce point. Ils souhaitent bénéficier de la bonification du cinquième accordée aux fonctionnaires placés sous statut spécial ; ils font d'ailleurs partie de cette catégorie au même titre que les policiers. Ils demandent enfin l'extension des droits syndicaux et leur application réelle.

Il est urgent d'assurer aux personnels de surveillance une formation, un statut, un salaire et des conditions de travail qui soient dignes du rôle social, estimable et indispensable qu'ils jouent, car trop souvent ils se sentent victimes et rejetés, presque au même titre que les détenus.

Dans la note de synthèse sur le budget, il est fait état d'une amélioration. Nous ne la constatons pas tellement dans les chiffres.

La quasi-totalité du personnel d'une grande centrale a fait grève il y a peu de temps. Un tel mouvement d'exaspération du personnel ne s'était jamais vu.

M. Alain Bonnet. C'est tout à fait exact !

M. Gérard Houteer. Dans les quartiers de haute sécurité, en revanche, il y aurait plutôt pléthore de personnel au détriment bien sûr des autres maisons ou centrales. On compte trente surveillants pour quinze détenus dans l'établissement de haute sécurité de Lisieux — vous pouvez m'interrompre si je fais erreur — et un surveillant pour deux cent soixante personnes au centre de Melun.

Officiellement, il y a dix quartiers ou établissements de sécurité renforcée. Quels en sont les « clients » ? Ce ne sont pas toujours les grands truands, mais ceux qui s'expriment, se manifestent, se révoltent contre la discipline de l'administration pénitentiaire, ceux qui ne se plient pas à l'accord tacite qui lie parfois l'administration et le « caïdat ».

Le plus grave est que le pouvoir actuel se servira de cette montée du banditisme et du terrorisme dont il est indéniablement, en partie du moins, responsable...

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. Ce propos est inadmissible !

M. Gérard Houteer. ... pour amplifier dans l'opinion la psychose d'insécurité et inciter l'électorat à réagir de manière épidémique en donnant un blanc-seing à la droite qui pourtant n'a pas su maintenir l'ordre public.

M. Raymond Forni. Très bien !

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. C'est absurde !

M. Gérard Houteer. Ce ne sera pas la première fois, monsieur Foyer, nous sommes habitués à ce procédé.

Il faudrait des élections tous les six mois : nous pourrions alors entendre plus souvent l'annonce de mesures quasi révolutionnaires comme celles dont vous nous avez fait part vers dix-huit heures, monsieur le garde des sceaux. Nous connaissons maintenant vos intentions, nous attendons vos actes. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1978, n° 3120. (Rapport n° 3131 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

— Justice et article 79 (suite) :

— Justice :

(Annexe n° 30. — M. Sprauer, rapporteur spécial ; avis n° 3151, 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° 31. — M. Benoist, rapporteur spécial.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

JACQUES RAYMOND TERNIN.