

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

(31^e SÉANCE)

COMpte RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 23 octobre 1990

www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU

Justice

1. Loi de finances pour 1991 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4153).

M. le président.

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

M. Jean de Gaulle, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice.

BUDGET ANNEXE DE LA LÉGION D'HONNEUR

Adoption des crédits ouverts aux articles 49 et 50.

BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

Adoption des crédits ouverts aux articles 49 et 50.

Kappel au règlement (p. 4155)

MM. Pierre Mazeaud, le président.

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. François Asensi, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration centrale et les services judiciaires.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée.

MM. Pascal Clément,
Jean-Louis Debré,
Jean-Jacques Hyst,
Gilbert Millet,
François Massot,
Maurice Sergheraert.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. Ordre du jour (p. 4173).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE de M. MICHEL COFFINEAU,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1991

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1991 (n° 1593 et lettre rectificative n° 1627, rapport n° 1635).

Au moment d'aborder l'examen des fascicules budgétaires, j'invite chacun des intervenants à respecter strictement son temps de parole, condition indispensable au bon déroulement de calendrier arrêté en conférence des présidents.

Je rappelle que la conférence des présidents a recommandé aux membres du Gouvernement de s'en tenir à une seule intervention d'ordre général, à l'issue de la première phase de la discussion de chaque budget, après les rapporteurs et l'orateur unique de chaque groupe.

Dans la deuxième phase de chaque discussion, les questions seront appelées par période d'un quart d'heure par groupe ; je rappelle que l'auteur de chaque question dispose de deux minutes et que la conférence des présidents a recommandé aux ministres de répondre avec concision.

BUDGETS ANNEXES DE LA LÉGION D'HONNEUR ET DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

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

Je suis heureux, au nom de l'Assemblée, de saluer la présence aux côtés de M. le garde des sceaux du général Biard, grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, et du général Simon, chancelier de l'ordre de la Libération.

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

M. Jean de Gaulle, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, monsieur le grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, mes chers collègues, les deux projets de budget annexe qui nous sont présentés aujourd'hui comportent des dotations qui, en 1991, vont avoir des évolutions radicalement différentes.

En effet, si les crédits de l'ordre de la Légion d'honneur augmentent - ce dont on ne peut que se réjouir - ceux de l'ordre de la Libération diminuent pour la deuxième année consécutive, ce qui est infiniment dommage pour l'institution.

Les crédits de l'ordre de la Légion d'honneur passeront en effet de 98,8 millions de francs en 1990 à 104,8 millions de francs en 1991, soit une augmentation de 6,05 p. 100.

Il est vrai que cette augmentation n'est plus que de 4,53 p. 100 si l'on raisonne à structure constante puisque l'on intègre cette année au sein du budget annexe une dotation d'un million et demi de francs qui figurait jusqu'à présent au budget du ministère de la justice.

Cependant, même ramenée à 4,53 p. 100, l'évolution constatée est correcte.

En revanche, il n'en est pas de même pour le budget de l'ordre de la Libération.

Ce dernier passera en effet de 3,84 millions de francs en 1990 à 3,83 millions de francs en 1991, soit une diminution de 0,4 p. 100 en francs courants et de plus de 3 p. 100 en francs constants. Il s'agit là d'une situation que l'on ne peut que regretter.

Mes chers collègues, compte tenu du temps qui m'est imparti, je vous renvoie pour plus de précisions à mon rapport écrit qui entre dans le détail des différents chapitres.

Je souhaite seulement rappeler ici que l'augmentation des crédits de la Légion d'honneur en 1991 est due, pour l'essentiel, à la hausse des moyens généraux des services et à celle des crédits des chapitres de personnel, alors que, parallèlement, on note une baisse des crédits de paiement affectés à la section d'investissement de l'Ordre.

L'augmentation des moyens des services, de 15 p. 100, et des crédits de personnel, de 9,12 p. 100, traduit la prise en compte de la poursuite de l'informatisation au sein de la grande chancellerie.

Elle traduit également les effets de la seconde tranche du plan de revalorisation de la condition des agents de l'éducation nationale au profit des personnels des maisons d'éducation.

Elle est liée enfin à l'ouverture d'une classe de seconde année de B.T.S. de commerce international à la maison d'éducation de Saint-Denis en septembre 1991.

La baisse des dépenses en capital en crédits de paiement, de 17,40 p. 100, résulte de la fin de la procédure de mise en réserve initiée en 1985 et destinée à assurer le financement des travaux de rénovation des dortoirs de la maison d'éducation de Saint-Denis.

Les travaux ont en effet débuté en février 1989 et ils devraient s'achever dans le courant de 1991.

Par ailleurs, le volume des dépenses en capital de l'ordre de la Légion d'honneur - 8,2 millions de francs en 1991 - permettra également de débiter des travaux de rénovation à la maison d'éducation des Loges qui avaient été différés depuis 1980.

Enfin, s'agissant de l'ordre de la Libération, les dépenses ordinaires augmenteront de 1,55 p. 100, l'augmentation provenant de la hausse des chapitres de personnel, tandis que les dépenses en capital baisseront de 23,34 p. 100, leur montant en volume - 230 000 francs - permettant cependant la poursuite d'un certain nombre de travaux de maintenance commencés en 1989 ou en 1990.

Cependant, la modestie des chiffres ne doit pas faire oublier l'importance des missions dévolues tant à l'ordre national de la Légion d'honneur qu'à l'ordre de la Libération. Je les rappelle brièvement.

En premier lieu, les chancelleries doivent préparer les décisions des conseils de l'ordre et elles doivent maintenir la discipline des membres de chacun des deux ordres.

En deuxième lieu, les deux ordres doivent gérer et maintenir en état leur patrimoine immobilier.

En outre, l'ordre de la Légion d'honneur remplit la mission, noble entre toutes, qui consiste à préparer l'avenir en assurant l'éducation des filles et des petites-filles des légionnaires français et étrangers qui lui sont confiées.

Les deux maisons des demoiselles de la Légion d'honneur, sises aux Loges et à Saint-Denis, reçoivent en effet près de 1 000 jeunes filles par an dans des classes qui vont de la sixième à l'hypokhâgne. Celles-ci y bénéficient d'un enseignement de très haute qualité qui recueille des résultats des plus satisfaisants puisque près de 91 p. 100 des élèves présentées au baccalauréat ont été reçues en 1990 dont 30 p. 100 avec mention.

Toutefois, les tâches de la grande chancellerie ne s'arrêtent pas là. Une autre de ses missions est d'assurer le suivi du chapitre budgétaire concernant les traitements des titulaires de la Légion d'honneur et de la médaille militaire.

A ce propos, monsieur le garde des sceaux, je souhaite vous poser une question qui est à la fois une question de contrôle budgétaire et de politique générale à l'égard des anciens combattants.

Si l'on examine l'évolution du chapitre 65-03 - traitements des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires -, on est frappé de voir que la dotation décroît sans cesse depuis quelques années.

En 1987, en effet, le chapitre disposait de 21 millions de francs en loi de finances initiale. En 1988, il a été ramené à 11,5 millions de francs, en 1989, à onze millions de francs, en 1990, à 10,3 millions de francs. Pour 1991, il s'établit à 9,65 millions de francs dans le présent projet de loi de finances.

Le but de ces réductions n'est pas douteux : il s'agit de ramener graduellement un chapitre traditionnellement un peu surévalué à son niveau de dépenses réelles, c'est-à-dire environ dix millions de francs.

Après cette remarque, je pose deux questions, monsieur le garde des sceaux.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, l'ajustement n'a-t-il pas été réalisé à un niveau un peu bas ? Ne risque-t-on pas des difficultés en fin d'année liées à la suppression, cette année, de tout volant de trésorerie dans la gestion du chapitre ?

Plus généralement, n'aurait-il pas mieux valu se servir des disponibilités constatées ces dernières années pour financer une revalorisation des traitements des légionnaires et des médaillés, dont le niveau est notoirement insuffisant ainsi que l'a reconnu à l'unanimité la commission des finances au moment de l'examen du budget annexe pour l'année 1990 ?

M. Philippe Aubergier. Tout à fait !

M. Jean de Gaulle, rapporteur spécial. Je vous rappelle, en effet, mes chers collègues, que, depuis 1982, le montant annuel des traitements est le suivant :

Pour la Légion d'honneur : grand-croix, 240 francs ; grand officier, 160 francs ; commandeur, 80 francs ; officier, 60 francs ; chevalier, 40 francs.

Pour la médaille militaire : 30 francs.

Il paraît certain qu'une revalorisation de ces traitements aurait pour effet de marquer, pour les décorés et les médaillés, un surcroît de considération auquel ils seraient particulièrement sensibles.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, avant de conclure, je souhaiterais attirer l'attention non seulement de l'Assemblée, mais aussi du Gouvernement, sur le bien-fondé qu'il y aurait à instituer une fourragère de l'ordre de la Libération qui serait remise aux régiments dont les unités ont eu l'honneur de recevoir cette décoration en 1945.

En effet, la croix de l'ordre de la Libération a été décernée non seulement à des membres de la Résistance intérieure et des Forces françaises libres, mais aussi à des villes et à des unités d'armées. C'est ainsi que cette croix a été attribuée à dix unités de l'armée de terre, à cinq unités de l'armée de l'air, à deux bâtiments et à une unité de marine.

Cependant, il n'existe pas pour ces régiments de fourragère spécifique de l'ordre de la Libération alors qu'il existe, en revanche, des fourragères de la Légion d'honneur, de la médaille militaire, de la croix de guerre de 1914-1918, de la croix de guerre de 1939-1945 et de la croix de guerre des théâtres des opérations extérieures.

Pour assurer la pérennité du port de l'ordre de la Libération, appelé à disparaître avec le décès du dernier compagnon, il apparaît donc très souhaitable que cette distinction

puisse être créée afin de perpétuer le souvenir des actions glorieuses des régiments qui ont participé à la libération de notre pays.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il ne saurait être question de mesurer à l'aune des dotations attribuées à l'ordre de la Légion d'honneur et à l'ordre de la Libération les mérites éminents de ceux que la nation a entendu récompenser, soit à titre civil, soit à titre militaire.

Néanmoins, il est de tradition que, chaque année, la commission des finances se livre à un exercice délicat d'analyse et de contrôle portant sur les crédits des deux budgets annexes.

Il est de tradition également que, chaque année, la commission des finances adopte à une large majorité, voire à l'unanimité, le montant des dotations des deux grandes chancelleries en témoignage de respect.

Cette année encore, la commission des finances n'a pas failli à la tradition et, à l'unanimité, elle a adopté les crédits de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

Je vous demande, mes chers collègues, de suivre la commission et d'adopter les crédits des deux budgets annexes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe socialiste.)*

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, monsieur le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur, monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, mesdames, messieurs, je remercie d'abord M. le rapporteur de son exposé et de son excellente analyse sur le budget annexe de la Légion d'honneur pour 1991.

Vous vous êtes d'abord demandé, monsieur le rapporteur, si les crédits de 1991 seraient suffisants pour régler la dépense afférente aux traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire. Vous vous êtes ensuite interrogé sur la possibilité de conserver la partie des crédits qui serait disponible afin de concourir à l'augmentation de ces traitements, souhaitée unanimement par les membres de la commission des finances.

Par ailleurs, vous demandez que soit réexaminée avec bienveillance la possibilité d'instituer une fourragère spécifique de l'ordre de la Libération qui serait remise aux régiments dont les unités ont eu l'honneur de recevoir cette décoration en 1945.

Je m'efforcerai de répondre à ces questions après avoir présenté les aspects essentiels de ce budget.

Le budget annexe de la Légion d'honneur, qui avait bénéficié en 1990 d'une augmentation de 10,47 p. 100 continuera en 1991 à progresser, de façon certes appréciable, mais plus modérément puisqu'il passera de 98 880 000 francs à 104 865 576 francs, en accroissement de 6,05 p. 100 par rapport à l'année précédente.

Cette croissance est due à l'augmentation des crédits de fonctionnement.

Elle correspond tout d'abord à la poursuite de la mise en place des classes préparatoires au brevet de technicien supérieur de commerce international, nécessaires pour améliorer les débouchés offerts aux élèves à la sortie des maisons d'éducation et pour lesquelles trois emplois seront créés à la rentrée de septembre 1991.

Elle traduit ensuite l'incidence de la mise en œuvre du plan de revalorisation de la fonction enseignante pour les professeurs et de la première étape de la réforme de la grille de la fonction publique pour les autres personnels.

A la grande chancellerie, l'informatisation des services des ordres nationaux, en vue de moderniser le travail d'examen des propositions et de mettre à jour la tenue des fichiers des membres de ces ordres, se poursuit. Elle bénéficie d'un accroissement de dotation de 2,1 millions de francs en contrepartie, il est vrai, de la suppression de deux emplois.

Les dépenses d'équipement sont en progression sensible au niveau des autorisations de programme, de 68 p. 100, afin notamment, comme vous l'avez souligné, d'entreprendre des

travaux de restauration et de rénovation de la maison des Loges où sont hébergées les élèves des classes du premier cycle. En revanche, les crédits de paiement régressent légèrement, en liaison avec la fin de la première tranche des travaux de rénovation des dortoirs de la maison d'éducation de Saint-Denis.

A cette occasion, monsieur le rapporteur, messieurs les députés, vous savez qu'il est de tradition d'évoquer les résultats scolaires des maisons d'éducation. Tout le monde se félicitera, je crois, de constater qu'ils continuent d'être excellents, puisqu'un peu plus de 91 p. 100 des élèves ont été admis au baccalauréat et que ce pourcentage a été porté à 97 p. 100 pour le brevet des collèges.

En ce qui concerne le fonctionnement des services de la grande chancellerie, la question avait été posée ces dernières années de savoir si différents dossiers présentés par les différents ministères parvenaient dans les délais suffisants pour pouvoir faire l'objet d'une instruction, conformément aux règles des ordres. Je voudrais vous préciser, concernant cet examen, que les ministères ont continué à présenter leurs dossiers dans les délais impartis et que, de la sorte, le rythme de publication des promotions, fixé par les codes, a pu être respecté en 1990.

Pour répondre à la question qui a été posée concernant les crédits affectés au paiement des traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires, ces crédits sont certes, comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, en régression, mais je vous assure qu'ils seront, compte tenu de la diminution des effectifs des bénéficiaires, suffisants pour assurer les paiements aux échéances prévues.

Il convient d'autre part de considérer, pour ce qui concerne le traitement de la Légion d'honneur et celui de la médaille militaire, que la nature de ces traitements a, bien évidemment, beaucoup évolué depuis leur création.

A l'origine, le traitement était destiné, en l'absence de retraite et de sécurité sociale, à permettre aux décorés de poursuivre leur existence dans des conditions compatibles avec le prestige de ces décorations. Mais, aujourd'hui, la signification du traitement est tout autre : il faut y voir, je crois, le symbole que la décoration qu'il accompagne a été acquise sous les armes. Ses titulaires ont d'ailleurs désormais admis dans leur très grande majorité le sens symbolique du traitement : l'attachement qu'ils lui portent ne se mesure plus, pour eux - heureusement ! -, à son montant, mais davantage au surcroît d'honneur qu'il représente.

Au reste, la notion de distinction honorifique s'accorde mal - alors qu'existent aujourd'hui, par ailleurs, retraites, pensions et sécurité sociale - avec toute gratification d'ordre matériel ou économique. Il ne convient plus de mêler le pur symbole d'aujourd'hui avec la notion ancienne de « traitement », liée à une situation qui ignorait encore le statut d'« ancien combattant ».

Toute réflexion menée à ce sujet devra donc prendre en compte cette évolution profonde, désormais inéluctable.

Vous m'interrogez enfin à nouveau, monsieur le rapporteur, sur l'opportunité de créer une fourragère aux couleurs de l'ordre de la Libération pour les unités militaires compagnons de la Libération. Vous le savez, la fourragère a été instituée pendant la Première Guerre mondiale pour rappeler d'une façon apparente et permanente l'obtention par certains régiments ou unités de citations à l'ordre de l'armée. Elle pouvait être aux couleurs de la Croix de guerre, de la médaille militaire ou de la Légion d'honneur. La détermination de la couleur dérivait - et dérive toujours - exclusivement du nombre de citations à l'ordre de l'armée obtenues par chaque régiment. C'est dire qu'il n'existe aucun rapport ni lien juridique entre la détention d'une décoration et le port d'une fourragère. Toute dérogation à ce principe remettrait en cause la définition traditionnelle de cette marque distinctive.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, monsieur le rapporteur, les précisions que je voulais apporter à l'Assemblée nationale sur le budget annexe de la Légion d'honneur pour 1991 et les réponses aussi que je voulais vous présenter. J'espère que, compte tenu de ces éléments, vous accepterez, comme l'a proposé M. le rapporteur spécial, d'adopter ce projet de budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Budget annexe de la Légion d'honneur

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 49, au titre des services votés, au chiffre de 93 883 724 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programmes inscrites au paragraphe I de l'article 50, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 9 500 000 francs.

(Ces autorisations de programmes sont adoptées.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 50, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 10 981 852 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

Budget annexe de l'ordre de la Libération

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 49, au titre des services votés, au chiffre de 3 566 491 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 50, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 230 000 francs.

(Ces autorisations de programme sont adoptées.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 50, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 267 412 francs.

(Ces crédits sont adoptés.)

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

Rappel au règlement

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le président, j'estime que, compte tenu de la situation actuelle, le temps consacré à l'examen du budget de la justice - trois heures et quelques minutes - est ridiculement faible. Et je remercie M. le garde des sceaux de m'approuver. Face à la crise de la magistrature et du monde judiciaire que nous traversons, voilà qui est non seulement irréal, mais extrêmement grave.

L'examen du budget de la justice est l'occasion de parler de la crise du monde judiciaire.

Mme Ségolène Royal. Combien êtes-vous dans l'hémicycle ?

M. Pascal Clément. Et vous-mêmes ?

Mme Ségolène Royal. En proportion, nous sommes plus nombreux !

M. Michel Pezet et M. Alain Bonnet. Et ce sont les meilleurs !

M. le président. Monsieur Mazeaud, ne profitez pas d'un rappel au règlement pour faire une intervention en dehors de votre temps de parole !

M. Pierre Mazeaud. Je trouve inadmissible, monsieur le président, que l'on consacre seulement trois heures à ce budget, qui est, je le répète, l'occasion de débattre de la politique qu'il convient de mener si l'on veut mettre fin à cette crise de confiance que connaît le monde judiciaire.

Mme Ségolène Royal. Venez donc plus nombreux !

M. Pierre Mazeaud. J'ajoute à l'intention de Mme Ségolène Royal que, si les députés de la majorité sont actuellement plus nombreux, ils seront peut-être moins nombreux tout à l'heure, et que cela tient au fait que c'est la majorité qui a désigné les rapporteurs, lesquels, par définition, doivent être présents dans l'hémicycle.

M. Alain Bonnet. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Pierre Mazeaud. C'est un problème grave, sur lequel, monsieur le président, je vous demande d'appeler l'attention de la conférence des présidents. La France entière suit nos travaux aujourd'hui et certains comportements ajoutent encore au discrédit qui pèse sur le Parlement.

M. le président. Monsieur Mazeaud, je pense que votre intervention s'adresse d'abord à votre président de groupe, M. Pons.

M. Alain Bonnet. Absolument !

M. le président. Ce sont en effet les présidents de groupe qui demandent les temps de parole - lesquels sont ensuite additionnés pour donner le temps de parole total.

M. Pierre Mazeaud. C'est la conférence des présidents qui fixe cela !

M. le président. Sur proposition des groupes !

M. Alain Bonnet. Vous avez un mauvais avocat, monsieur Mazeaud !

JUSTICE

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

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

M. Philippe Auberge, rapporteur spécial. Monsieur le président, en commençant mon propos, je voudrais, moi aussi, faire un très bref rappel au règlement, fondé sur l'article 117, alinéa 3.

Ce rappel au règlement visera l'excellent président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En effet, l'article 117, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée prévoit que le rapporteur spécial peut suivre avec voix consultative l'ensemble des travaux de la commission dont la compétence correspond à ce budget, en l'occurrence la commission des lois, qui est compétente pour l'examen du budget de la justice. Il doit être - c'est un impératif - convoqué à ses réunions. Or j'ai appris de façon fortuite, en lisant le feuillet, que le garde des sceaux avait été invité la semaine dernière à commenter son budget devant la commission des lois, et je n'en avais pas été informé.

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas bien !

M. Philippe Auberge, rapporteur spécial. C'est la troisième année que cela se produit. L'année dernière, j'avais, ayant été informé à temps, demandé à être invité.

Je demande que, dorénavant, le président de la commission des lois, qui se doit d'être un gardien vigilant de notre règlement, en fasse une application extrêmement scrupuleuse. Je l'en remercie par avance.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Philippe Auberge, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, le récent remaniement ministériel est venu en quelque sorte à point nommé pour délivrer votre prédécesseur de l'engagement, sans doute quelque peu préemptueux, qu'il avait voulu prendre. Il avait dit : « Soit le budget de la justice sera prioritaire, avec un taux de progression à deux chiffres... » - c'est-à-dire supérieur à 10 p. 100 - « ... soit je démissionnerai. » En fait, le budget de la justice n'a pas un taux de progression supérieur à deux chiffres, mais il n'a pas eu l'occasion - ou le temps - de démissionner puisqu'il a été nommé à d'autres fonctions.

Vous arrivez à la tête de ce département ministériel - aidé d'ailleurs, pour la première fois depuis des lustres, par un ministre délégué - libre de tout engagement et de toute promesse. Le discours que vous prononcerez tout à l'heure sera, pour vous, l'occasion de préciser ce que seront vos lignes d'action, et dans quelles directions de travail vous comptez vous engager au cours des prochaines années. Ce sera en quelque sorte la première fois que vous aurez l'occasion de vous exprimer publiquement sur votre conception de la justice et sur l'idée que vous vous faites de votre travail à la tête de ce très important ministère.

Ce ministère a été marqué par des grèves et par des conflits répétés, notamment dans les établissements pénitentiaires en 1988-1989. Chacun sait que les foyers de conflit ne sont pas totalement éteints. La situation est encore explosive, tant humainement qu'administrativement, dans certains établissements pénitentiaires et pose de très sérieux problèmes en matière d'ordre public.

Il existe également des conflits avec les magistrats, quelle que soit, d'ailleurs, leur opinion. Un profond malaise s'est instauré parmi eux, et non pas seulement, comme certains l'ont prétendu, pour des questions d'amnistie financière. Les magistrats s'interrogent sur leur devenir et sur celui de leur institution. En réalité, la magistrature n'est pas une profession comme les autres ; c'est beaucoup plus une fonction, et même une vocation.

Il y a aussi les conflits avec les professions judiciaires ; un certain nombre de barreaux ont fait la grève de l'aide judiciaire. Le barreau d'Auxerre, que vous connaissez bien, monsieur le garde des sceaux, poursuit encore actuellement ce mouvement. C'est, je crois, le seul de France dans ce cas.

Je mentionnerai en outre les conflits au sein de l'éducation surveillée.

Bref, il n'y a pas de secteur de l'activité judiciaire qui ne soit actuellement en conflit avec le ministère et avec les pouvoirs publics.

Votre prédécesseur avait dû, dans chaque circonstance, agir à chaud alors qu'il aurait été préférable de tenter de régler les conflits à froid.

Aujourd'hui, c'est l'ensemble de la nation judiciaire en quelque sorte qui se tourne vers notre hémicycle et qui a les yeux fixés sur notre débat.

Quelques questions peuvent être posées à propos de ce budget.

La première question, la plus sensible, le budget de la justice revêt-il cette année un véritable caractère prioritaire ?

Par-delà les chiffres, se pose un problème de symbole. Au-delà de la place du budget de la justice dans le budget de la nation, c'est la place même de la justice dans la nation qui est en cause. Et le monde judiciaire demande que soit reconnue l'existence de retards budgétaires dans ce domaine.

Assurément, un effort est nécessaire pour combler ces retards. Le Premier ministre avait promis de faire de l'année 1991 l'« année de la justice ». Il importe de savoir si cet engagement pourra être respecté.

En ce qui concerne les crédits, leur niveau dépasse, pour la première fois, 18 milliards de francs. Ils représentent 1,4 p. 100 du budget de l'Etat, ce qui reste, malgré tout, très modeste. Quel est le taux de progression ? Je sais que vous n'avez pas - et, je pense, à juste titre - repris les explications de votre prédécesseur lorsqu'il avait présenté son budget, notamment devant les chefs de cour. Il avait essayé de procéder à un amalgame entre les autorisations de programme et les crédits de paiement en utilisant une notion qui n'a pas cours dans le droit financier, les crédits d'engagement, et en essayant vaille que vaille de dégager un pourcentage qui apparaisse flatteur.

En réalité, le taux de progression pour cette année est de 6,7 p. 100. C'est d'ailleurs celui qui figure dans les documents officiels établis par le ministère de l'économie et des finances. Ce taux doit être comparé au taux général des dépenses du budget, qui s'élève à 4,8 p. 100.

J'observe d'abord que c'est moins que pour l'année 1990, qui enregistrait un taux de progression de 7,3 p. 100, mais dû essentiellement à l'effort consenti en faveur des programmes d'équipements, avec notamment l'inscription d'importants crédits de paiement pour les établissements pénitentiaires, ce qui n'est pas le cas cette année.

Si l'on considère les crédits de fonctionnement, les dépenses ordinaires, on arrive à un taux de progression de 11,34 p. 100, qui se compare, cette fois-ci, avantageusement au taux de 10,32 p. 100 de 1990.

Il y a donc, on peut le dire, un léger progrès dans les crédits du ministère de la justice pour 1991 par rapport à 1990.

Ce progrès reste très mesuré si on le compare à l'augmentation des crédits d'autres ministères, dont certains n'ont pas été considérés comme prioritaires : affaires étrangères, plus 10,7 p. 100 ; coopération, plus 7,5 p. 100 ; culture et communication, plus 15,2 p. 100 ; éducation, plus 9 p. 100 ; trans-

ports terrestres, plus 8,2 p. 100 ; sécurité routière, plus 7,4 p. 100 ; environnement, plus 43,5 p. 100. Si les crédits du ministère de la justice doivent être considérés comme prioritaires, je dirai, avec une formule un peu mathématique, que c'est une priorité de deuxième ordre par rapport à d'autres ministères, qui, incontestablement, ont été mieux servis.

M. Alain Bonnet. Mais non !

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Ensuite, il convient d'examiner les mesures nouvelles. Cette année, il y a 1 600 millions de francs de mesures nouvelles, dont 360 millions pour les nouveaux établissements pénitentiaires. Cela représente 8 p. 100 du montant total des crédits. C'est un chiffre qui est plus significatif que les années précédentes.

Le budget pour 1991 prévoit 1203 créations d'emplois. C'est le deuxième budget pour le nombre des créations d'emplois. Pour l'administration pénitentiaire, il y en a 808, dont 514 pour les établissements nouveaux, et pour les services judiciaires 320, dont 290 pour les greffes.

A la question de savoir si le budget de la justice est, oui ou non, prioritaire, je répondrai qu'il est incontestablement en progrès par rapport aux années précédentes, mais qu'il y a encore un pas à franchir pour mettre véritablement les crédits du ministère de la justice à la hauteur des espoirs et à la hauteur des besoins.

Deuxième question : que va apporter le budget pour 1991 aux magistrats et à l'administration judiciaire ?

Ainsi que vous le savez, monsieur le ministre, les justiciables se plaignent - avec juste raison - de la complexité de la justice, de ce qu'ils estiment être son caractère inégal et surtout de sa lenteur. Lenteur de l'instruction, par exemple, en matière pénale. Ne vient-on pas, d'ailleurs, de parler tout récemment d'un procès qui va s'ouvrir en cour d'assises pour des faits qui remontent à 1978 ?

M. Jean-Louis Debré. Ce n'est pas toujours de la faute des magistrats !

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Douze ans après ! C'est long, en tout cas pour l'opinion publique, qui ne connaît pas tous les arcanes de la justice. C'est même très long.

Cette lenteur, on la retrouve au niveau des procédures d'appel et au niveau des procédures devant les juridictions administratives. Nous qui sommes élus locaux, nous ne pouvons que déplorer la lenteur des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat à juger les affaires qui concernent nos collectivités locales.

Il serait simple, nous dit-on, de remédier à cette lenteur en augmentant le nombre des magistrats. Certes, la question du nombre des magistrats mérite d'être posée. Je pense, après réflexion, que le rapport Terré présentait des objectifs sans doute irréalistes - 1 000 magistrats supplémentaires. De toute façon, il faudrait, pour recruter ces magistrats, modifier les procédures en cours, qui, certainement, ne seraient pas adaptées. De plus, vous le savez, le recrutement de l'Ecole nationale de la magistrature connaît une diminution relative. Tous les postes ne peuvent pas être pourvus aux différents concours.

Surtout, le nombre des postes vacants dans la magistrature est élevé et les vingt-cinq postes supplémentaires qui vont être créés dans le budget de 1991 ne seront qu'une goutte d'eau par rapport aux 250 postes actuellement vacants dans le corps des magistrats.

Pour ce qui concerne la magistrature, les priorités doivent être les suivantes :

D'abord, il faut pourvoir les postes vacants. A cet égard, on pourrait s'interroger sur l'opportunité de recourir à quelques recrutements exceptionnels, comme cela a été fait dans le passé et ce qui a donné, je puis en attester, de bons résultats.

Il convient ensuite d'améliorer la gestion du corps, notamment les délais d'affectation des magistrats : trop souvent, il y a une interruption entre le départ d'un magistrat et l'arrivée d'un autre. Le statut dont vous avez demandé la modification à un récent conseil des ministres pourrait sans doute remédier à cette situation.

N'oublions pas le problème des magistrats suppléants. En cas de maladie ou de maternité, il serait utile de pouvoir disposer au niveau des cours d'appel d'un plus grand nombre

de magistrats volants qui pourraient permettre de combler momentanément certaines vacances. Ce serait un élément de souplesse, d'ailleurs souhaité par les présidents de cours.

Une réflexion doit être conduite - le champ est immense et à peine exploré - sur une meilleure répartition des effectifs en fonction des charges de travail. Il convient donc de procéder à un réexamen de la répartition des magistrats entre les différentes juridictions et à l'étude des conséquences des réformes.

Prenons un exemple : la loi sur le surendettement des ménages. Celle-ci a eu de graves conséquences sur la charge de travail des tribunaux d'instance, dont certains se sont trouvés quasiment paralysés.

Des procédures devraient en outre être simplifiées, telles que celle de la saisie-arrest ou des tutelles.

On doit aussi traiter l'immense question des conséquences de la réforme de l'aide judiciaire, que chacun appelle de ses vœux et qui peut influencer sur la demande de justice et, par suite, sur l'engorgement de certains tribunaux.

D'autre part, si l'on veut améliorer l'attractivité du corps des magistrats, il faut naturellement revaloriser sur le plan financier leurs rémunérations et leurs avantages.

Je note cependant qu'un effort plus significatif que les deux années précédentes est accompli en ce qui concerne les crédits des indemnités : 41,4 millions de francs contre 18 millions en 1989 et 24 millions en 1990, c'est presque aussi bien qu'en 1988, où les crédits supplémentaires s'élevaient à 49,6 millions.

Mentionnons aussi le plan de revalorisation des carrières sur cinq ans et un début de séparation entre le grade et l'emploi.

Mais il faut plus ! Il faut également, tous les intéressés le réclament, améliorer les conditions de travail des magistrats. Cela signifie notamment que les crédits de fonctionnement doivent être augmentés et, plus encore, que doit être amélioré l'état des locaux. Si certains locaux sont nobles, si certaines cours ou certains tribunaux ont l'honneur de siéger dans des monuments historiques, les locaux sont bien souvent inadaptés au travail, parfois vétustes, poussiéreux et toujours inconfortables. Cela a évidemment une répercussion sur le travail des magistrats.

Dois-je rappeler que les crédits d'équipement s'élèvent à 491 millions de francs, dont 187 millions de mesures nouvelles, ce qui est évidemment très peu, surtout quand on pense que la cité judiciaire de Lyon, par exemple, « mangera », si j'ose dire, et pendant plusieurs années, 560 millions de francs de crédits ?

Il reste donc en ce domaine un très gros effort à faire !

Un mot sur les greffes, car ce sont les auxiliaires indispensables des magistrats : ce secteur connaît une relative effervescence et même un grave malaise. Ce matin même, sur une radio, on pouvait entendre une greffière exposer les problèmes qu'elle avait à résoudre.

Le personnel est insuffisant, mal rémunéré, les vacances de poste sont nombreuses. Parfois, des responsabilités trop importantes sont confiées aux greffiers sans que les avantages liés à leurs fonctions effectives leur soient accordés. Surtout, le retard dans la modernisation des tâches et des délais tout à fait anormaux pour la notification des jugements participent pour une grande part à la lenteur de la justice.

Cette année, 290 emplois supplémentaires sont prévus. Soit ! Mais il faut aussi améliorer les conditions de remplacement temporaire et pour remédier à certaines vacances, notamment en développant les crédits de vacation, et améliorer la formation continue, la formation à l'informatique en particulier.

Un gros effort de modernisation est à faire dans les greffes : le retard en matière d'informatique et de bureautique est considérable ! Je ne sais si une autre administration française est aussi en retard que les greffes en cette matière : la chaîne pénale est très imparfaite, la chaîne civile est à l'essai, les autres tâches, notamment la comptabilité, sont à peine informatisées, les tribunaux d'instance et les cours d'appel ne connaissent pratiquement pas l'informatique et la bureautique, y compris pour la frappe des jugements, souvent réalisée de façon tout à fait conventionnelle.

On peut dire sans exagération qu'il y a là entre cinq à dix années de retard et la seule bonne volonté ne peut pas y remédier !

M. le président. Monsieur le rapporteur spécial, puis-je vous demander d'aller vers votre conclusion ?

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. J'y arrive, monsieur le président.

M. Jean-Louis Debré. Il y allait sans votre ordre ! (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Juste un mot auparavant, monsieur le garde des sceaux, sur le secteur pénitentiaire.

On arrive à l'achèvement du programme des 13 000 places. Ce bon programme avait été décidé par le précédent gouvernement et c'est à l'honneur de l'actuel gouvernement de l'avoir repris à son compte, poursuivi et mené à bien.

M. René Dosière. Et modifié !

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Vous le connaissez bien, d'ailleurs, puisque le premier ou deuxième établissement de ce nouveau type a été ouvert dans votre propre circonscription législative.

Mais il ne faut pas oublier totalement les anciens établissements pénitentiaires qui, souvent, sont extrêmement vétustes. Je ne vous décrirai pas la maison d'arrêt d'Auxerre, qui est plus que centenaire et qui mériterait certainement un peu d'attention des services et quelques crédits de rénovation.

Dans ce domaine aussi, quelques progrès doivent donc encore être accomplis.

Je dirai, en conclusion, que la commission des finances a approuvé à la majorité votre budget, monsieur le garde des sceaux.

M. Jean-Louis Debré. Dommage !

M. Pierre Mazeaud. Elle a eu tort !

M. Jean-Louis Debré. Elle a eu un instant d'inattention !

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. En quelque sorte, elle vous a acquitté, monsieur le garde des sceaux, au bénéfice du doute et avec mise à l'épreuve (*Sourires.*) compte tenu du fait qu'elle ne connaissait pas encore vos intentions réelles et que ce budget est plutôt moins mauvais que les précédents.

Vous n'ignorez pas que votre arrivée au ministère a suscité certains espoirs. Elle permet d'envisager certains progrès et, ainsi que l'espèrent les magistrats et les professionnels de la justice, le renouement de contacts qui avaient sans doute été insuffisants avec votre prédécesseur.

Les professionnels de la justice souhaitent surtout que celle-ci soit réhabilitée dans leur travail, dans son honneur, et qu'elle retrouve la place qu'elle mérite dans notre nation.

M. Jean de Gaulle. Beaucoup reste à faire !

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Ce sera assurément une œuvre de longue haleine. Cet effort, qui doit être engagé et poursuivi pas à pas, année après année, s'inscrit dans la durée.

Alain René Lesage a écrit : « La justice est une si belle chose qu'on ne saurait trop cher l'acheter. » Voilà ce que devrait être, monsieur le garde des sceaux, votre programme budgétaire pour les prochaines années. Un léger effort est fourni avec le budget de 1991. Il conviendrait que, les années suivantes, cet effort soit non seulement poursuivi, mais si possible amplifié. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. François Asensi, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration centrale et les services judiciaires.

M. François Asensi, rapporteur pour avis. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » : c'est à l'aune de cet article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qu'il nous faut aujourd'hui mesurer la situation de la justice française.

En effet, et je le dis avec la gravité nécessaire, l'ampleur des problèmes que connaît le service public de justice en situe l'enjeu au niveau du respect, par notre société, des principes fondamentaux de la République.

Tout autre débat - querelles de chiffres ou remaniements ministériels - se trompe d'objets et d'enjeux. Tout autre budget qu'un budget prenant à bras-le-corps l'état de délabrement de l'institution perpétue le décalage entre la démocratie et la justice française.

Le Premier ministre en a bien senti la réalité, puisqu'il a annoncé en février dernier que 1991 serait l'année de la justice. Mais, outre que cette reconnaissance est venue bien tardivement au regard des cris d'alarme lancés depuis des années, beaucoup plus grave est que cet engagement ne soit pas suivi d'effet et que la seule réponse concrète ait consisté dans le changement du garde des sceaux, comme si, sans autres moyens supplémentaires et à coup de baguette magique, M. Nallet pouvait faire mieux que M. Arpaillange.

Si, aujourd'hui, l'ensemble des professions judiciaires est amené à se faire entendre, si à la quasi-unanimité de ses organisations le monde judiciaire refuse le budget de 1991, c'est parce que celui-ci passe à côté des objectifs fondamentaux auxquels il devrait s'attaquer et que l'on peut résumer ainsi : assurer la garantie des droits de tous les citoyens en permettant l'accès de toutes et de tous à la justice ; redonner au peuple la confiance dans le service public de justice en lui donnant les moyens de traiter les affaires avec rapidité et efficacité, en toute indépendance du pouvoir exécutif.

La France, que les discours officiels présentent comme un Etat de droit, parfois même de référence, ne peut plus se satisfaire du délabrement ni des insuffisances de l'institution judiciaire. L'Etat de droit ne se satisfait plus de pétitions de principe ou de colloques grandiloquents. Il doit, pour avoir une existence réelle, être au cœur des relations judiciaires. Qu'importe le fait de pouvoir saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'on ne peut se faire rendre, au quotidien, une justice diligente soucieuse du droit des justiciables et de ceux de la défense !

Service public, la justice doit satisfaire les besoins du justiciable !

Quelle image donne, à nos concitoyens, une justice lente pour les uns et rapide pour les autres, financièrement accessible pour les uns et non pour les autres, qui condamne un voleur à la tire et constate l'amnistie de ceux qui détournent des milliards de francs et qui, enfin, enterre certaines affaires, alors qu'elle traite irrémédiablement celles du quidam, coupable de ne pas faire partie de la cour des grands ? Rien dans les réponses qui nous sont apportées par le Gouvernement n'est de nature à changer cette image...

M. Jean-Louis Debré. C'est vrai !

M. François Asensi, rapporteur pour avis. ...l'impulsion que l'on devrait attendre de l'Etat pour une moralisation du système, ni dans ce budget de 1991, qui n'a pas la dimension nécessaire pour résoudre les problèmes de fond.

Peut-on décemment parler de priorité budgétaire lorsque de 1,38 p. 100 du budget de l'Etat, celui de la justice n'en représentera en 1991 que 1,41 p. 100 et que sa progression de 6,7 p. 100 est inférieure à celle des budgets de l'environnement, de la culture, des affaires étrangères, de l'éducation nationale ou des transports ?

De fait, les crédits proposés ne permettront pas de résoudre les problèmes des juridictions.

Certes, l'effort est maintenu, voire amplifié, pour la modernisation de l'administration et sa rationalisation. L'effort en faveur de la formation continue, par le biais de la création d'un institut des hautes études judiciaires chargé de promouvoir une réflexion de qualité sur le rôle du droit et de la justice, témoigne du souci d'améliorer, avec des moyens réduits, l'institution judiciaire.

De même, en application du protocole d'accord conclu entre le Gouvernement et les organisations syndicales, des transformations d'emplois et une revalorisation des indemnités, tant des fonctionnaires que des magistrats, vont dans le sens d'une meilleure reconnaissance des qualifications et du travail accompli.

Mais tout cela, situé dans un contexte de surcharge de travail, de locaux mal adaptés, de dévalorisation des professions et en même temps de surqualification des agents par rapport aux emplois et aux salaires, c'est très peu !

S'agissant des magistrats, vingt-cinq créations de postes ne suffiront pas à renforcer comme il le faudrait les juridictions du premier degré.

Les mesures envisagées pour adapter la structure des emplois aux besoins des services n'ont pas fait l'objet de concertation préalable avec les organisations professionnelles permettant de mesurer leur incidence sur l'organisation des juridictions.

Les assistants de justice contractuels recrutés provisoirement en 1980 n'ont pas été intégrés, et l'appel est tout aussi fréquent en faveur du maintien en activité des magistrats au-delà de l'âge de la retraite.

La magistrature continue à souffrir d'un manque de vocations.

Par ailleurs, j'avais souligné l'an passé la nécessité d'une augmentation du nombre de juristes dans les institutions communautaires pour lutter contre l'envahissement du droit anglo-saxon. A cet égard, le 22 février 1990, le Premier ministre avait annoncé la création de dix postes de magistrats réservés à des mises à disposition dans des services extérieurs, tels que les Communautés européennes. Je regrette que cette mesure ne figure pas dans le projet du budget pour 1991.

D'une façon générale, il conviendrait d'améliorer considérablement les règles statutaires des magistrats, de façon à garantir leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Une rentable réforme du statut de la magistrature s'avère indispensable pour renforcer la crédibilité et la morale du système judiciaire. Des propositions ont été remises en ce sens au Premier ministre en juillet dernier. Je regrette qu'aucune position n'ait encore été arrêtée et je demande que le Gouvernement prenne rapidement ses responsabilités en ce domaine.

En ce qui concerne les personnels des services judiciaires, je constate, en dépit de la création de 300 emplois, les suppressions successives qui ont porté à 38 le déficit d'emplois depuis 1987. En 1990, ce sont 940 emplois qui sont restés vacants. L'appel aux temporaires s'est encore accru et 4,5 millions de francs seraient, en 1991, consacrés à ce type d'emploi.

Si 100 emplois de catégories C et D sont transformés en emplois de greffier, ce sont 250 transformations qui seraient nécessaires.

A l'administration centrale, si 18 emplois sont créés, 11 suppressions sont annoncées concernant les agents administratifs, dont l'insuffisance numérique avait été dénoncée dans le rapport de la M.O.D.A.C. en juin 1989.

D'autre part, il conviendrait d'accélérer la transformation d'emplois pour adapter les effectifs aux besoins nouveaux des services, et d'aligner les régimes indemnitaires de ces personnels sur ceux des autres administrations centrales.

Il faut relever, parallèlement, la situation extrêmement difficile des tribunaux administratifs, où 28 créations d'emplois de magistrat ne s'accompagnent que de 30 emplois de greffier, ce qui est notoirement insuffisant au regard de la situation proche de l'asphyxie.

Quant au parc immobilier, son état de vétusté et d'inadaptation exige qu'une action significative et rapide soit entreprise notamment en faveur des sites judiciaires les plus gravement atteints par le manque de surface et la dispersion des services, action que les crédits prévus au budget de 1991 ne permettront pas d'entreprendre.

Je demande donc au Gouvernement de mettre en œuvre, dès 1991, un plan d'urgence pour l'équipement judiciaire, de façon à offrir aux magistrats et aux fonctionnaires un cadre de travail digne de leur mission, et aux justiciables des conditions d'accueil satisfaisantes.

Toutes ces mesures indispensables et urgentes à prendre visent à donner un nouveau souffle à notre système judiciaire, à améliorer l'accès du citoyen à la justice, en rendant celle-ci attractive et efficace. Indissociablement, l'accès égal de tous au droit et à la justice exige la refonte du système de l'aide légale et des commissions d'office.

Etablie à la demande du Premier ministre, une commission présidée par M. Paul Bouchet a travaillé sur l'aide juridique pour un meilleur accès au droit et à la justice. Adoptées le 26 avril 1990 par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, les conclusions de cette commission conviennent de réformes urgentes à entreprendre en la matière.

Force est de constater que l'aide judiciaire, comme garant de l'égalité des citoyens devant la justice, est laissée pour compte dans le budget tel qu'il est proposé. Les dépenses qui y sont consacrées baissent en francs constants et perpétuent

une situation moyenâgeuse où la France participe à hauteur de sept francs par habitant, quand les Etats-Unis en sont à trente-cinq francs et l'Angleterre à quatre-vingt-quinze francs.

Les plafonds de ressources pour l'attribution de l'aide n'ont pas été réévalués depuis 1986. En 1972, le plafond était supérieur au S.M.I.C. de 35 p. 100. En 1990, il lui est inférieur de 16 p. 100. Nous en arrivons à une situation où toute la population dont les revenus sont du niveau du S.M.I.C., ou même un peu inférieurs, soit une grande masse de nos concitoyens, est exclue du droit et de la justice.

Les commissions d'office sont indemnisées en moyenne de 293 francs, soit une diminution en francs constants de 12,8 p. 100 en cinq ans. Au surplus, les procédures de paiement des indemnités sont lourdes et les délais varient entre six et dix mois.

A cela, il faut ajouter l'assujettissement à la T.V.A. à compter du 1^{er} avril 1991, au taux de 18,6 p. 100, des prestations effectuées par les avocats dans la perspective de l'harmonisation européenne. Même si ce taux est ramené à 5,5 p. 100 dans le cadre de l'aide judiciaire ou de la commission d'office, cette taxe ne manquera pas d'avoir encore un rôle dissuasif pour l'accès à la justice du citoyen ordinaire. C'est pourquoi un amendement déposé par le groupe communiste vise à appliquer le taux minoré à l'ensemble des prestations.

Lorsque l'on parle d'égalité d'accès des citoyens à la justice, il faut aussi parler de l'égalité de traitement. Outre les « affaires », que j'ai évoquées au début de mon propos, je souhaite appeler l'attention de l'Assemblée nationale sur le décret du 2 février 1990, qui permet aux juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif de mettre et de conserver en mémoire informatisée des données nominatives faisant apparaître les origines raciales, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, ou les appartenances syndicales des parties en litige, lorsqu'elles sont nécessaires à l'instruction et au jugement.

M. le président. Il vous faut conclure, monsieur le rapporteur.

M. François Azensl, rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

J'estime que les incidences de la création de ce fichier n'ont pas été mesurées et qu'elles portent atteinte tout autant aux libertés que les décrets relatifs à l'informatisation des fichiers des renseignements généraux, qui ont finalement été retirés par un décret.

En conclusion de mon analyse du projet de budget pour la justice en 1991, j'estime que, loin de résoudre les problèmes, et eu égard aux immenses espoirs que les promesses faites ont suscité, les crédits proposés vont au contraire perpétuer la méfiance des usagers envers le système judiciaire, accroître le malaise des personnels et accentuer l'inégalité des citoyens face à la justice.

Le service public de la justice aurait eu besoin non seulement d'un véritable plan de sauvetage, donc d'une réelle priorité budgétaire, mais encore d'un vaste débat national, associant au premier plan l'ensemble des personnels, afin de définir les missions fondamentales de notre justice et de lui rendre sa fonction essentielle de garantie des droits de chaque citoyen.

C'est pourquoi, réclamant ce débat, votre rapporteur avait proposé à la commission des lois de ne pas voter les crédits du ministère de la justice.

M. Jacques Limouzy. C'est bien !

M. François Azensl, rapporteur pour avis. La commission des lois en a décidé autrement...

M. Jean-Louis Debré. Hélas !

M. François Azensl, rapporteur pour avis. ... en votant ces crédits à la majorité.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La commission dans sa sagesse !...

M. François Azensl, rapporteur pour avis. Je regrette d'autant plus que la commission n'ait pas cru devoir faire sien mon avis que ce dernier rejoint celui de l'ensemble des professionnels de la justice aujourd'hui en grève.

J'espère à tout le moins que l'écho de leur manifestation sera entendu. Sinon, de guerre lasse, le corps social, déjà fissuré par la crise économique, se disloquera dans une crise de société rendue inévitable.

Mais alors, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, il sera trop tard.

M. Gilbert Millet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Michel Pezet, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, soucieux de ne pas retenir l'attention de l'Assemblée par des artifices oratoires...

M. Pierre Mazeaud. Oh, entre avocats ! (Sourires.)

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... j'en viens directement à ce que sera ma conclusion, car je tiens à ne pas maintenir nos collègues dans l'angoisse : j'indique tout de suite que la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Jean-Louis Debré. Et vous le regrettez déjà, monsieur le rapporteur ? (Sourires.)

M. Pierre Mazeaud. Maintenant vous pouvez regagner votre banc ! (Rires.)

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Non, abordons le fond du problème. Ce projet de budget est-il aussi mauvais que certains veulent bien le dire ? (Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Pierre Mazeaud. Oui !

M. Jean-Louis Debré. Evidemment !

M. Alain Bonnet. Mais non ! Bien sûr que non !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Est-il extraordinaire,...

M. Jean-Louis Debré. Oh non plus ! (Sourires.)

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. ... comme d'autres... ne le disent pas ? (Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.) Qu'en est-il exactement ?

En fait, ce projet de budget souffre au moment où il vient d'un certain « effet d'annonce », annonce faite à un moment déterminé...

M. Jean-Louis Debré. Mais ce n'est pas un avocat, c'est un procureur !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. A un certain moment, on a déclaré : « On va voir ce qu'on va voir : le projet de budget pour 1991 va être fabuleux ! »

M. Jean-Louis Debré. Or, il n'est pas fabuleux, il est mauvais !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Or, et tout le monde le reconnaît, les crédits sont de fait en augmentation. J'ai eu l'occasion, en ma qualité de rapporteur, d'entendre beaucoup de partenaires des professions du droit...

M. Jean-Louis Debré. Dans l'exercice de leurs fonctions ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Tous ces professionnels reconnaissent, individuellement, que tous les chapitres sont en augmentation, qu'une avancée est notable : reste qu'il y a une distorsion avec l'effet d'annonce - je pense aussi bien à votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, qu'au Premier ministre. Eh oui, on avait dit : « Ce sera l'année de la justice ! »

M. Jean-Louis Debré. Et c'était de la propagande ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. En réalité, il s'agit d'un bon budget !

M. Pierre Mazeaud. C'est bien pour cela que les professionnels sont dans la rue ?

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ce sera un bon budget, surtout s'il est replacé dans une optique de pluriannualité... (Exclamations et rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)

M. Pierre Mazeaud. Mais c'est bien sûr ! Il fallait attendre vingt ans !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ce ne serait pas un excellent budget, s'il ne restait que sur un budget annuel. Nous en sommes tous d'accord ! (Rires et exclamations sur les mêmes bancs.)

Nous sommes tous d'accord sur cette analyse !

M. Pascal Clément. Vous ne votez donc pas le texte actuel, puisqu'il n'est pas pluriannuel ?

M. Jean-Louis Debré. Dire qu'il y a dix ans qu'ils sont au pouvoir !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Avec, hélas ! une interruption terrible !

M. Jean-Louis Debré. Ah, voilà que les neuf premières années ne comptent plus !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. J'en reviens au projet de budget. Quel est-il dans sa réalité ? Les crédits seront en progression de 6,72 p. 100. Il s'agit incontestablement d'un budget qui augmente. Allons plus loin : pouvait-on escompter une augmentation encore plus grande en ce qui concerne les autorisations de programme ? Peut-être... On en a discuté. Pouvait-on accroître les crédits en faveur des recrutements ? Peut-être... Quel était l'obstacle ? Nous le savons tous ici : on se serait heurté à l'incapacité de se servir des crédits de paiement, parce que les dossiers ne sont pas en état. Il y avait une incapacité à inscrire des crédits de fonctionnement, faute de pouvoir opérer de véritables recrutements, tout simplement parce que la formation n'était pas prête. Telle est aussi la réalité qui explique ce projet de budget et il convenait, je crois, de le dire.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très vrai, en effet !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Nous nous trouvons dans une situation qui doit nous conduire obligatoirement à organiser chaque année une montée en pression. Cette année, le budget nous paraît être un bon budget, dans la mesure où on a pris conscience du contexte.

S'agissant de la pénitentiaire, le programme des 13 000 places sera continué à juste titre...

M. Pierre Mazeaud. Merci, M. Chalandon !

M. René Dosière. Ah non !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Il fallait, dans la pénitentiaire, ajuster le nombre des places. D'ici 1992, on arrivera à une capacité de 50 000 places, pour 45 000 à 49 000 détenus par an, en moyenne. Il était donc tout à fait logique d'avoir dans notre pays des établissements pénitentiaires correspondant aux besoins réels. Mais nous savons tous qu'il faudra éviter tout dérapage - je veux dire l'augmentation du nombre des détenus, sous prétexte qu'il y a davantage de places !

Il faudra aussi, comme le disait notre collègue Bonnemaison, rapporteur précédent de ce budget, poursuivre l'effort entrepris en ce qui concerne les mesures alternatives à la mise en détention. Qu'il n'y ait pas de dérapage en ce qui concerne le nombre des détenus.

L'effort est maintenu en faveur de la rénovation des établissements. C'est même la première fois que l'on peut voir, s'agissant de la rénovation des établissements, un budget important, une programmation qui va être appliquée. Cela étant, nous déplorons la situation de certaines maisons d'arrêt dans les départements d'outre-mer, plus spécialement en Guyane où un nouvel établissement nous paraît absolument indispensable d'urgence. Je précise que 827 postes sont créés en tout, plus dix postes pour l'hôpital de Fresnes. L'effort est incontestable.

On se souvient de la situation de crise dans laquelle s'est trouvé le personnel pénitentiaire en 1988 et en 1989. Nul ne peut faire l'impasse sur l'état d'esprit du personnel. Compte tenu de cette crise, il y avait sans doute matière à aller plus

loin pour améliorer les conditions de travail des personnels. Une approche a été faite s'agissant d'un problème technique auquel ces professionnels sont extrêmement attachés : je veux parler du taux de compensation pour le calcul des besoins des services. Dans ce domaine, nous passons de 16 à 18 p. 100. Le passage d'un taux à l'autre correspond peut-être un peu trop uniquement à ce qui relève de la formation, a-t-on dit. Il conviendrait d'aller plus loin et d'atteindre le plus vite possible le taux de 21 p. 100. Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez indiqué en commission que telle était l'orientation que vous imaginiez pour les années qui viennent. Il est urgent de passer à 21 p. 100, parce que la situation du personnel pénitentiaire est difficile sur ce point.

Nous estimons que si l'effort se poursuit dans les années à venir pour les créations de postes, nous aurons affaire à une bonne proposition.

Je souligne la nécessité d'une amélioration des conditions de logement pour une partie du personnel, surtout dans la région parisienne où les surveillants de prison trouvent difficilement à se loger, d'autant plus qu'à la mairie de Paris il n'y a aucun relais pour aider ce personnel, à obtenir quelques appartements H.L.M. qui permettraient parfois de résoudre des situations personnelles.

M. Alain Bonnet. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Vous exagérez ! Mais enfin, qu'est-ce que cela veut dire ? Adressez-vous à la S.N.C.F. aussi pour savoir s'ils peuvent prendre le train !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Mes chers collègues, c'était une interrogation... Sur Paris, nous savons bien quel est le coût des logements ! Le personnel surveillant rencontre des difficultés pour se loger.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Tout à fait !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Messieurs les ministres, vous consentez un effort par des mesures nouvelles dans le domaine de la sécurité, qu'il s'agisse de crédits d'équipement ou de crédits de fonctionnement. Cela nous paraît être une bonne chose.

Enfin, la déconcentration de l'administration pénitentiaire va être renforcée grâce notamment à l'application d'un budget global dans six établissements. C'est une idée originale, un effort important - il faudra certainement accélérer le mouvement. J'insiste sur le redécoupage indispensable de la carte pénitentiaire qui ne correspond plus à la réalité.

Enfin, vingt-six emplois sont créés pour renforcer le milieu ouvert, et c'est bien, mais il faut certainement aller plus loin en ce domaine aussi.

Voilà, pour ce qui est du budget de la pénitentiaire. En entrant dans le détail, on se rend compte qu'il y a un ressaisissement pour l'ensemble de l'administration pénitentiaire, et ce ressaisissement nous paraît être de bon augure. Avis favorable donc.

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse qui donne lieu à l'effort le plus important. La progression est là nette encore, de 9,62 p. 100. Mais il faut aller encore plus loin. Les effectifs des éducateurs sont insuffisants. Il y a eu des crises de recrutement, on le sait, des gels de postes. Ce que nous déplorons le plus, c'est une politique de recrutement en « dents de scie ». Telle année, on recrute, telle autre non. Les centres de formation ne peuvent pas travailler normalement. Le besoin en éducateurs est évident. L'année dernière, trente et un postes ont été créés, cette année trente postes : cela pourrait paraître insuffisant. Néanmoins, nous trouvons dans votre budget le dégel de 200 postes. Au total, il y aura 350 postes à la disposition de la protection judiciaire de la jeunesse. C'est bien. Nous entrons dans un cycle de formation. Celle-ci, il faut la préparer et l'alimenter en prenant quasiment l'engagement d'assurer une montée en puissance sur les créations de postes d'éducateurs.

A cet égard, la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance a créé un contexte nouveau. Il faut se féliciter de la mise en cohérence du schéma national et des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse. La direction avancée dans ce projet de budget nous paraît intéressante. Il faut bien suivre de près le mécanisme de liaison entre l'échelon décentralisé et la politique souhaitée par le Gouvernement.

La modernisation de ce service paraît bien engagée. La globalisation des crédits de fonctionnement au niveau de chaque département nous paraît être une bonne chose. La

modernisation passera, nous le savons tous, par l'amélioration de la situation du personnel : 9,8 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrites au budget pour l'application du protocole sur la grille de la fonction publique, sans parler de 6,5 millions de francs en mesures nouvelles pour la formation initiale. Le chiffre est intéressant : mais nous aimerions bien qu'apparaissent des crédits de formation continue, pas simplement des crédits de formation initiale.

Enfin, en ce qui concerne les équipements, les autorisations de programme sont en augmentation, même si elles restent insuffisantes. Nous nous félicitons de l'accord intervenu avec le ministère des finances. Il simplifie la procédure de remise aux domaines qui va permettre le redéploiement de l'éducation surveillée.

Sur ce point, la commission a formulé une observation. Monsieur le garde des sceaux, dans le courant de l'année dernière, votre prédécesseur avait indiqué qu'une réforme de l'ordonnance de 1945 était envisagée. L'Assemblée travaillera sur ce texte avec intérêt. Mais il faut prendre garde : la réforme de l'ordonnance de 1945 intervenant hors budget n'aurait évidemment pas de traduction budgétaire immédiate, car les structures sont à imaginer. Certes, nous nous réjouissons que le nombre des enfants en détention ait considérablement diminué. De même, la proportion des prévenus détenus en maison d'arrêt par rapport au nombre des condamnés a diminué de 50 p. 100 à 40 p. 100. Nous espérons que la décroissance se poursuivra.

M. le président. Monsieur le rapporteur, il vous faut conclure.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Je vais terminer, monsieur le président.

Nous souhaitons, monsieur le garde des sceaux, que vous nous éclairiez sur le calendrier de la réforme de l'ordonnance de 1945 et sur les structures imaginables.

Enfin, nous avons bien conscience - alors que l'appareil judiciaire est en grève - qu'il existe un malaise. Il concerne incontestablement les budgets antérieurs et il manifeste une espérance pour les budgets à venir.

Nous savons aussi que ce malaise a d'autres causes. Il porte sur la place de notre droit dans une Europe en construction où d'autres références juridiques commencent à apparaître et interpellent notre pays de droit latin. En voulant faire l'impasse sur cette question cruciale de civilisation on se tromperait. Ce serait considérer par le mauvais bout de la loupe la crise du droit qui est la nôtre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Le Garrec. Excellent !

M. René Dosière. Il est très bon !

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, je ne m'attendais pas à m'exprimer tout de suite, je l'avoue car, généralement, le garde des sceaux prend la parole avant la discussion générale. Très brièvement, en dix minutes, et je sais combien notre président de séance est sourcilieux en ce qui concerne les temps de parole...

M. Pierre Mazeaud. C'est un hommage ?

M. Pascal Clément. ... je vais vous dire ce que pense le groupe U.D.F. de ce projet de budget du ministère de la justice.

D'abord, le groupe U.D.F. ne considère pas qu'il a devant lui un garde des sceaux et un ministre délégué nouvellement nommés : nous avons toujours le même gouvernement et surtout, sauf erreur de ma part, le même Premier ministre !

Aujourd'hui, nous vivons un moment que nous jugeons tous douloureux. A 90 p. 100, le monde judiciaire, non seulement les magistrats mais toutes les professions judiciaires, participe à une journée d'action dans le respect, du moins je l'espère, du statut - c'est-à-dire impossibilité de faire grève pour les magistrats.

N'est-ce pas, ainsi qu'un rapporteur l'a très justement observé, la conséquence d'un effet d'annonce de M. Michel Rocard, au mois de février dernier, lorsqu'il a rendu visite à son garde des sceaux, déjà bien défaillant,

pour lui redonner confiance ? Le Premier ministre avait alors déclaré que 1991 serait l'année de la justice. S'il y a déception aujourd'hui, ce n'est pas tant dans l'hémicycle qu'en dehors : le montrent les magistrats et les professions judiciaires qui ont décidé de faire une journée d'action.

Nous savons que le budget de la justice n'a jamais été bien traité sous la V^e République. Certes, il y a eu quelques petits efforts, notamment le programme des maisons d'arrêt : bon programme mais qui n'était qu'une pierre blanche jetée dans un océan de médiocrité budgétaire depuis trente ans.

Il est grave qu'un Premier ministre puisse déclarer que l'année suivante sera celle de la justice, et deux ou trois mois plus tard à peine, dans la *Lettre de Malignon*, on pouvait lire que le budget de la justice n'était pas la première priorité du Gouvernement.

Les priorités ? Elles ont été fixées. L'environnement, 42 p. 100 de hausse... Effectivement, mais on ne part pas de très haut ! Le Quai d'Orsay, 10 p. 100. Compte tenu des circonstances, et eu égard au fait que nous avons affaire à un budget de misère depuis longtemps, je ne porterai pas de critique. La culture, 15 p. 100 : là, un mot de critique. J'entends encore le ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, nous dire ici que l'opposition n'était pas cohérente en demandant plus d'argent pour tel et tel ministère, alors qu'elle regrette une trop grande fiscalisation et le poids de la dette publique.

Ah oui ? Eh bien, je vais vous donner, moi, un élément de cohérence. Monsieur le garde des sceaux, pensez que la Très Grande Bibliothèque devait coûter 4 milliards de francs et qu'elle va en coûter, si tout ne se passe pas trop mal, 8 milliards... C'est la seule grande bibliothèque au monde qui sera verticale, alors que tout le monde sait qu'un tel équipement ne peut fonctionner qu'horizontalement. Franchement, l'argent, nous l'avions ! Il aurait seulement suffi d'être un peu plus modeste sur les grands travaux et du Président de la République et du Gouvernement socialiste.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Pascal Clément. Seconde observation : on peut concevoir qu'un plan pluriannuel ne s'applique pas de façon linéaire, j'en suis conscient. Recruter de nouveaux magistrats suppose de passer par l'E.N.M. Recruter des gardiens pour les maisons d'arrêt, c'est passer aussi par une école. Bref, un délai s'impose.

Mais pour autant, comment ne pas imaginer, après les déclarations du chef du Gouvernement, que nous n'aurions pas cette année, comme on l'a pour la défense, comme on l'a pour tous les secteurs qui sont budgétairement en difficulté, une priorité donnée, avec une position claire du Gouvernement sur plusieurs années, au moins jusqu'à la fin de la législature ? Vous ne le savez pas, monsieur le garde des sceaux. Ce que vous savez seulement, c'est que l'année prochaine, vous aurez un budget qui représentera 1,4 p. 100 du budget de l'Etat, contre 1,38 p. 100 pour celui qui est en cours. Où est l'augmentation ? Il y a tout de même de bons aspects, mais, je vais y revenir, ils sont quelquefois ambigus.

« Crise morale » : ces mots, on les entend depuis ce matin, on les entend même depuis des mois. Aujourd'hui, c'est la deuxième grande manifestation des magistrats. Crise morale, nous savons pourquoi dans cet hémicycle : l'amnistie, avec l'affaire Nucci, qui a été, je crois, le coup de gong de la désespérance des magistrats.

M. Alain Bonnet. Et avec Peyrefitte ?

M. Pascal Clément. Il y a aussi le sentiment d'être incapables de faire comme dans les grandes démocraties, les Etats-Unis, l'Autriche, où la justice est capable de poursuivre et de condamner les plus hautes personnalités d'un pays. Nous, que voyons-nous ? Le non-lieu dans l'affaire Luchaire, l'enterrement dans l'affaire des Irlandais de Vincennes...

M. Alain Bonnet. Et vos affaires à vous ? Aranda, de Broglie, Boulin et compagnie...

M. Pascal Clément. ... bref, une action publique tenue sous la poigne et une magistrature qui, malheureusement, perd son indépendance mais perd aussi de son honorabilité. Et puis, c'est aussi la non-exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux, ou le refus constant du pouvoir exécutif d'appliquer des décisions de justice.

La crise matérielle, je n'y reviens pas, vous êtes convaincu qu'elle existe. Nous en sommes tous convaincus. Il y a là un progrès, mais il faut aller plus loin et dire surtout que tant que nous n'aurons pas réglé le problème du Conseil supérieur de la magistrature, elle ne sera que l'aspect le plus visible, mais pas le plus profond, de la crise des magistrats. On doit revenir - le Président de la République l'avait dit dans sa dernière campagne électorale, il ne l'a pas fait - sur le mode de composition, le mode de désignation des membres du C.S.M...

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait.

M. Pascal Clément. ... sous peine de continuer à voir des juges du siège faussement indépendants puisqu'ils dépendent du C.S.M. pour leur promotion.

Dans le court temps de parole qui m'est imparti, permettez-moi d'en venir maintenant à des projets qui me paraissent hautement importants, en particulier le projet de réforme du statut des magistrats. Selon un journal du matin, *Le Figaro*, et personne jusqu'à présent n'a démenti l'information, il y a dans vos tiroirs, monsieur le garde des sceaux, un projet tendant à la séparation du grade et de l'emploi. La mesure, à mes yeux, n'est pas mauvaise en soi, mais je voudrais tout de même pousser un cri public. Je n'ose croire que cette nouvelle faculté qui sera donnée au ministre de la justice soit l'occasion, pour un gouvernement socialiste, de mettre en place des chefs de cour, des présidents, des procureurs généraux ou des procureurs de leur choix.

De quoi s'agit-il, mes chers collègues ? Actuellement, il y a deux groupes dans la magistrature et deux grades par groupe. Dans mon département, par exemple, le président, une femme, d'ailleurs, du tribunal de grande instance de Roanne - tribunal assez petit : il n'y a qu'une chambre - est du deuxième groupe, deuxième grade. Elle passerait ainsi dans le premier groupe, premier grade. Par conséquent, son emploi va être hiérarchisé.

Or et je vous demande votre attention - qui est absolument sûr que ce magistrat, et tous les autres dont les responsabilités hiérarchiques seront relevées occuperont demain le poste qu'on aura rehaussé ? Personne ! On peut imaginer, au contraire, que l'on va revoir ce qui fut pratiqué à l'arrivée de M. Arpaillange à la chancellerie, où les nominations les plus « roses » ont eu lieu scandalisant les observateurs les plus modérés, et que je ne voudrais pas qu'avec l'arrivée d'un nouveau garde des sceaux, on revive un moment aussi choquant pour la justice française. Pourquoi je dis cela ? Parce que, pour ma part, je ne veux plus entendre parler de magistrats de gauche ou de droite.

M. Alain Bonnet. Cela ne s'est pas fait avant !...

M. Pascal Clément. Cette neutralité est, à mes yeux, le pilier le plus fondamental de notre démocratie. Il est impensable qu'un conseil, qu'un avocat s'entende demander par son client : « Et ce magistrat, ce président de tribunal, est-ce qu'il est rose, ou non ? »

M. Alain Bonnet. Vous avez de drôles de clients !

M. Pascal Clément. Monsieur le garde des sceaux, vous n'appartenez pas je le sais, au milieu judiciaire. Je puis vous dire que ce que je dis est tristement vrai et il faut maintenant - et je vous le demande publiquement - que vous recommandiez aux magistrats un devoir drastique de réserve sur le plan politique. On ne peut plus accepter que des magistrats se laissent aller à des déclarations politiciennes de quelque bord qu'elles soient.

Notre magistrature perd de son prestige moral. Depuis quelques années, elle a perdu largement de ses moyens matériels. Même si vous partez avec beaucoup de bonne volonté pour augmenter les crédits de ce budget - et j'espère vous entendre prendre aujourd'hui un engagement pluriannuel - vous ne réglez pas le problème de la justice, s'il est considéré comme normal d'avoir des syndicats parmi les plus politisés. Ils doivent l'être, dans le milieu judiciaire, le moins possible. Alors, des syndicats professionnels, oui, bien sûr, des syndicats politisés : non, absolument.

Un dernier mot : on a oublié de fêter le bicentenaire de la séparation de pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif. Alors qu'on s'est donné tant de mal pour fêter celui de la Révolution, il eût été bon de ne pas oublier celui-ci. Mais ce principe, on l'a perdu de vue - et depuis l'origine de la V^e République, d'ailleurs, puisque nous n'avons même plus affaire à un pouvoir, mais à une autorité judiciaire.

Au nom du groupe U.D.F. je réclame que le pouvoir judiciaire soit restauré dans ce pays et que l'indépendance des magistrats ne soit plus une seconde soupçonnée par qui-conque...

M. François Colcombet. C'était de Gaulle !

M. Pascal Clément. ... par quelque justiciable que ce soit. Voici les vœux que je forme devant vous. Par la suite, monsieur le garde des sceaux, je suis sûr que tout le pays vous aidera à avoir un budget pluriannuel significatif, si nous avons le courage de traiter les questions de fond. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. Merci, monsieur Clément, pour ce strict respect de votre temps de parole.

La parole est à M. Jean-Louis Debré.

M. Jean-Louis Debré. Monsieur le président, messieurs les ministres, chers collègues, voici plus de dix ans que la justice ne fonctionne pas comme elle le devrait. Voilà dix ans (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste*) que les magistrats, avocats, greffiers, fonctionnaires appellent en vain l'attention des ministres de la justice successifs sur l'urgence d'augmenter le nombre de magistrats, de greffiers afin de répondre à l'attente des justiciables.

Le droit au juge, le droit à la justice est un droit fondamental. Il est une nécessité. Contrairement à ce qui a pu être affirmé ici ou là, le recours à la justice pour régler les différends entre particuliers n'est pas, ne doit pas être une anomalie. Bien au contraire, ce recours doit être le moyen normal de solution aux conflits entre individus.

Or, parce que les magistrats ne sont pas en nombre suffisant, parce qu'il manque greffiers et fonctionnaires, ce droit à la justice n'est plus, pour une majorité de nos concitoyens, une réalité. Ceux-ci ne se sentent pas égaux face à lui.

Votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, avait promis en 1989 que la justice serait une priorité dans le budget de 1990. Il n'a pas su se faire entendre de son collègue des finances. Et, naturellement, la crise de fonctionnement de l'institution judiciaire persista et même s'aggrava. N'étant plus crédible, il eut alors recours au Premier ministre lui-même. C'est ainsi qu'il y a moins d'un an, Michel Rocard annonça devant les chefs de juridictions que 1991 serait enfin l'année de la justice. Cette annonce redonna espoir à celles et à ceux qui croyaient encore les socialistes capables de tenir leurs promesses.

M. René Dosière. Faux naïf !

M. Jean-Louis Debré. En fait, le projet de budget pour 1991 est là pour en témoigner, les promesses du Premier ministre n'étaient que des illusions. Faire croire, désamorcer la grogne des magistrats, calmer la contestation qui montait des rangs des greffiers et des fonctionnaires était en fin de compte le seul objectif du Premier ministre et du garde des sceaux de l'époque. Pour les ministres socialistes, finalement, gagner du temps, escamoter les difficultés, louvoyer, sont devenus la méthode de gouvernement.

Mais à la crise de fonctionnement succède désormais une crise morale. Magistrats, greffiers, fonctionnaires, avocats ne croient plus en vos promesses. Ils ne vous font plus confiance pour régler leurs problèmes. Oui, ils en ont surtout assez de porter seuls la responsabilité du mauvais fonctionnement de l'institution judiciaire.

Oui, monsieur le garde des sceaux, les magistrats en ont assez, et leur exaspération est à son comble. Lorsque, après une dernière tentative d'illusion dans la présentation du projet de budget pour 1991, le Premier ministre s'est décidé à limoger votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, et à le recaser à la Cour des comptes...

M. Alain Bonnet. Premier président ! (On vous en souhaite autant !)

M. Jean-Louis Debré. ... l'exaspération des personnels de justice ne s'est pas calmée. Elle s'est même accrue, je dois le dire, après le remaniement ministériel, car à la crise des effectifs de la justice, le Premier ministre et le Président de la République ont répondu par un doublement du nombre des ministres... Quel mépris !

Oui, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, décevantes, vos nominations... Deux ministres, pour quoi faire ?

M. Alain Bonnet. Ce n'est pas la première fois !

M. François Colcombet. Il y en a déjà eu deux du temps de Peyrefitte !

M. Jean-Louis Debré. Tout simplement peut-être pour tenter, encore une fois, de faire illusion et de donner l'impression aux Français que le Gouvernement s'intéresse encore à la justice. Oui, aujourd'hui, magistrats, greffiers, fonctionnaires, avocats sont même las d'espérer. Ils ne vous croient plus capables de comprendre leurs problèmes, de comprendre que, à force de ne pas régler la crise du système judiciaire français, vous favorisez les inégalités entre les justiciables. Même en ce qui concerne la justice, les socialistes engendrent l'inégalité !

Vous voilà donc, monsieur le garde des sceaux, lanqué de votre avocat favori, devenu ministre délégué... J'espère au moins qu'à la médiocrité de votre prédécesseur, qui attristait bon nombre de magistrats (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)...

M. Claude Galametz. Indécent !

M. René Dosière. Excessif !

M. Jean-Louis Debré. ... car elle donnait une pitoyable image de la justice, ne va pas succéder, ce qui ne serait pas mieux, le bruissement de vos rivalités. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je sais que, déjà, à la Chancellerie, les paris sont ouverts pour savoir lequel des deux ministres mangera politiquement l'autre.

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Voilà de hautes préoccupations !

M. Jean-Louis Debré. Bref, vous comprendrez qu'aujourd'hui greffiers, fonctionnaires manifestent publiquement leur mécontentement.

M. Didier Migaud. Il ne croit même pas à ce qu'il dit !

M. Alain Bonnet. Tout ce qui est excessif ne compte pas !

M. Jean-Louis Debré. Dans toutes les juridictions de France, ils crient - mais êtes-vous encore capable de les entendre : « Dix ans de socialistes à la tête de la justice, cela suffit ! »

M. Pierre Mazeaud. C'est dix ans de trop !...

M. Claude Galametz. Et Chalandon ?

M. Jean-Louis Debré. Ils vous disent, ces juges et procureurs qui défilent dans la rue : « Un budget qui ne représente que 1,4 p. 100 du budget de l'Etat, cela est nettement insuffisant, cela n'est pas acceptable ! » Votre « année de la justice » se traduit par un budget en augmentation de 0,02 p. 100. Vous comprendrez qu'il ne soit pas accepté par les magistrats.

Les dépenses ne passent que de 16,8 milliards à 18 milliards, soit une augmentation de 6,7 p. 100 inférieure à celle de l'année dernière.

Ces juges et ces procureurs dans toutes les juridictions sont en colère. Ils vous disent que c'est se moquer d'eux. Et c'est surtout se moquer des justiciables que de se satisfaire d'un nombre de magistrats en augmentation de 0,3 p. 100 alors que le nombre des affaires est en progression de 5 p. 100. La justice, aujourd'hui débordée, implose, et vous regardez bêtement cette situation sans y apporter la moindre solution.

Ils vous disent, messieurs les ministres, ces juges, procureurs et greffiers, qu'ils ne comprennent pas pourquoi vous négligez le développement de l'informatique. Savez-vous qu'il faut souvent aux avocats et aux justiciables, attendre plusieurs semaines pour qu'une décision de justice soit simplement dactylographiée ?

M. Pierre Mazeaud. Plusieurs mois !

M. Jean-Louis Debré. Ils vous disent, ces magistrats : « Regardez donc un peu où nous conduit l'attitude irresponsable du Gouvernement depuis dix ans ! »

Elle détourne les jeunes de la carrière de magistrat. Pour la première fois moins de mille candidats se sont présentés au concours de l'école nationale de la magistrature, l'année dernière...

M. Alain Bonnet. Vous les désespérez, avec vos discours !

M. Jean-Louis Debré. ... et, surtout, elle conduit à la perte totale de la crédibilité des magistrats.

Lorsqu'il faut plus d'un mois pour un tribunal, un délai supérieur pour une cour d'appel et plus de deux années à la Cour de cassation pour rendre en matière civile une décision, vous comprendrez que les justiciables soient sévères à l'égard de la justice.

En matière administrative, les délais nécessaires aux tribunaux et au Conseil d'Etat pour trancher les litiges apparaissent comme de véritables dénis de justice.

Les magistrats, messieurs les ministres, les greffiers, les fonctionnaires sont las d'assurer à votre place la responsabilité de votre absence de politique. Oui, ils sont las de ces ministres qui - et la loi sur le surendettement des familles est là pour en témoigner - multiplient les sources de contentieux et ne leur donnent pas les moyens de traiter correctement ce contentieux.

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. Ils sont las de ces ministres qui, au nom de l'Etat de droit compliquent à plaisir les règles de procédure et aboutissent à créer, faute de moyens, un état de paralysie de l'institution judiciaire.

Ils vous disent, ces juges et ces procureurs, ils vous disent, ces avocats, qu'il est temps d'améliorer l'accès à la justice, de faire du droit à la justice un droit, et non pas simplement un dû.

Oui, il est plus qu'urgent d'améliorer l'aide judiciaire. A titre de comparaison, savez-vous que son montant est de sept francs par habitant en France alors qu'il est de quarante-dix-huit francs en Grande-Bretagne ?

Mme Ségolène Royal. Déjà dit !

M. Jean-Louis Debré. Les sommes prévues à cet effet dans le projet de budget sont donc notoirement insuffisantes.

Les greffiers, messieurs les ministres, vous disent que l'augmentation de leur nombre est très loin de correspondre à ce qui est indispensable pour un fonctionnement normal des greffes.

En fait, chers collègues, en dépit des apparences des présentations trompeuses, il apparaît bien dans ce projet de budget que les socialistes n'ont pas d'ambition pour la justice.

M. Jacques Toubon. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. François Mitterrand ou Michel Rocard, peu importe. Que Henri Nallet chasse Pierre Arpailange...

M. Michel Pozet, rapporteur pour avis. Il ne chasse personne.

M. Jean-Louis Debré. ... et qu'il soit flanqué d'un ministre délégué, cela n'a finalement pas d'importance car la politique socialiste à l'égard de la justice demeure identique et d'une médiocrité désespérante.

Le R.P.R. votera et vous demande de voter contre ce pauvre projet de budget de la justice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

Plusieurs députés du groupe socialiste. Ce n'est pas brillant !

M. René Dosière. Nullité rime avec Debré !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

Mme Ségolène Royal. Elevez le débat, monsieur Hyest !

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, le 23 octobre ne ressemble pas, apparemment, au 22 février. En effet j'ai bien entendu le discours du Premier ministre. Ce jour là, fait exceptionnel, symbolique, il tenait une conférence à la Chancellerie en présence de tous les chefs de cour : 1991 devait être l'année de la justice. Ne déclarait-il pas : « Les mesures prises aujourd'hui se veulent le gage d'une volonté politique, celles de donner à la justice dès 1991 la priorité qu'elle mérite ? » Oh ! les belles promesses !

M. Jean-Louis Debré. Oh ! les beaux jours !...

M. Jean-Jacques Hyest. Si des explications embarrassées et fausses peuvent, en effet, faire croire que le budget de la justice augmente de 12,4 p. 100, en fait les crédits ne progressent que de 6,7 p. 100 et le budget de la justice, comme on l'a répété à souhait, représente 1,41 p. 100 du budget de l'Etat - M. Clément a eu tort, il a dit 1,40 p. 100, c'est 1,41 p. 100, il faut reconnaître le bel effort - contre 1,38 p. 100 en 1989 et 1,36 p. 100 en 1988.

Effectivement, c'est une priorité, monsieur le garde des sceaux... J'aurais préféré que le budget augmentât de 0,20 p. 100 cette année, de 0,20 p. 100 l'année prochaine et de 0,20 p. 100 l'année suivante. Nous arriverions à 2 p. 100 et alors je le voterai. Je pense que dans un certain nombre de démocraties, c'est le pourcentage qui lui est affecté.

M. René Dosière. Ça viendra !

M. Jean-Jacques Hyest. Oui, mais pas avec 0,3 p. 100 d'augmentation par an ! On n'y arrivera pas ! Il faudra quarante ans ! Ce n'est pas supportable !

Bien entendu, je ne reprendrai pas l'analyse de nos rapporteurs sur le budget, car elle est parfaitement exacte.

En ce qui concerne l'administration judiciaire, si des efforts de modernisation ont été accomplis, notamment en ce qui concerne l'informatique, on doit avouer que, sur le plan immobilier, beaucoup de juridictions sont encore très mal loties, et j'en connais quelques-unes dans mon département. Mais la principale difficulté tient à la surcharge des juridictions et surtout à la mauvaise répartition de la charge de travail, problème auquel il faudra bien s'attaquer un jour. Il semble monsieur le garde des sceaux, que l'on n'ait pas le droit d'en parler, et pourtant la surcharge de certaines juridictions est patente. On sait, par exemple, que les tribunaux de grande instance de la grande couronne enregistrent 10 p. 100 d'augmentation des affaires par an.

M. Michel Pozet, rapporteur pour avis. Alors qu'à Paris, la tendance est à la baisse.

M. Jean-Jacques Hyest. Il y a donc lieu de procéder à un examen de l'ensemble des juridictions et, sans doute, d'envisager un redéploiement.

Mme Ségolène Royal. C'est juste !

M. Jean-Jacques Hyest. C'est cela la vraie réorganisation.

Mais, bien sûr, ce dont souffre la justice avant tout tient au fait que les juges n'ont pas eu les revalorisations de carrière qu'ils méritent. La fonction judiciaire est une fonction à part, et les rémunérations doivent être à la mesure des responsabilités. Si l'Ecole nationale de la magistrature traverse une crise de recrutement, c'est parce que l'on n'offre pas aux magistrats les rémunérations qu'ils méritent. La considération qu'un peuple porte à sa justice, cela commence par là. Et l'on pourrait en dire autant d'autres fonctions, je pense à l'enseignement.

La surcharge des juridictions vient aussi du fait qu'on vote trop souvent des lois sans prévoir les moyens judiciaires de les appliquer. L'exemple que tout le monde connaît est celui de la loi Neiertz, votée l'année dernière. On eût mieux fait d'examiner d'abord la loi sur les voies d'exécution, mais passons ; je pense, monsieur le ministre délégué, que vous allez vous en occuper. La loi Neiertz arrive maintenant devant les juridictions et tous les juges d'instance nous disent qu'ils ne sont pas en mesure de faire face à l'augmentation de la charge que représente son application.

M. Pascal Clément et M. René Couanau. Bien sûr !

M. Jean-Jacques Hyest. Du point de vue du justiciable, même s'il est délinquant, le manque de moyens de la justice se trouve aussi à l'origine du scandale que continue d'être, dans notre pays, la détention provisoire. Cette pratique est dénoncée régulièrement par l'ensemble des organisations internationales qui s'occupent des droits de l'homme. Il y a eu des progrès, mais bien insuffisants. Il faudra donner à la justice d'autres moyens si l'on veut que la détention provisoire baisse beaucoup plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Il n'est pas normal que 40 p. 100 des détenus soient sous ce régime.

M. Jean-Louis Debré. Cela ne veut rien dire !

M. Jean-Jacques Hyst. Le dernier point que j'évoquerai à propos de l'insuffisance des moyens est l'accès de tous nos concitoyens à la justice.

Consacrer 75 millions de francs à la réforme de l'aide légale me paraît absolument ridicule, ou bien cela signifie qu'on ne la mettra pas en œuvre en 1991. Or, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, il s'agit d'une priorité absolue. Si nous ne permettons pas à tous nos concitoyens d'y accéder, comment soutenir qu'il y a une justice en France ?

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée, un effort a été consenti, je le reconnais. Il est heureux que l'on n'ait pas arrêté le programme des 13 000 places de prison et que l'on ne se contente plus de crédits dérisoires pour la modernisation des maisons d'arrêt existantes. Vous poursuivez donc le programme d'investissement pour la modernisation des prisons françaises.

Mais cet effort n'est pas non plus à la mesure des besoins. D'ailleurs, l'ensemble des personnels pénitentiaires se plaignent de leur condition, souvent déplorable. Ils sont obligés de prendre des risques. Ils se sentent en situation d'insécurité. Il faut donc augmenter les crédits beaucoup plus substantiellement que vous ne le prévoyez pour 1991.

Enfin, s'agissant de l'éducation surveillée, je ne reprendrai pas l'analyse de M. Pezet. Je suis de ceux qui pensent qu'envoyer les mineurs en prison est une pratique insupportable, ce qui suppose, bien entendu, une politique claire de l'éducation surveillée. Or on a l'impression qu'après des politiques très diverses, l'effort indéniable qui est fourni en la matière n'a pas permis, néanmoins, de dégager les vraies priorités, ni même de montrer ce que veut exactement le ministère. Il faut, monsieur le garde des sceaux, que vous nous indiquiez si vous souhaitez revoir l'ordonnance de 1945 pour mettre fin à l'emprisonnement des mineurs. Il faut que vous nous expliquiez avec précision en quoi consiste votre politique de l'éducation surveillée.

Au reste, tout le monde sait bien que le malaise de la justice ne tient pas seulement aux conditions de fonctionnement. Si deux journées d'action ont été organisées, celle du mois de juin et celle d'aujourd'hui, c'est que les magistrats ont l'impression, comme le disait un de vos prédécesseurs, d'être les « bouffons de la République ».

M. Jean-Louis Debré. C'est Arpaillange qui l'a dit, mais il était encore procureur !

M. Jean-Jacques Hyst. On peut comprendre cette impression, vu l'ambiance actuelle. Je me souviens que, dans les années 1986-1987, un autre de vos prédécesseurs se faisait insulter pendant des heures par les députés socialistes sous la conduite de leur président de groupe. Comment devrions-nous, nous, réagir aujourd'hui devant tant d'affaires non éclaircies ?

M. François Loncle. L'affaire Chaumet !

M. Jean-Jacques Hyst. Je pense à l'affaire d'Angoulême. Pourquoi, depuis un an, n'a-t-on pas engagé de poursuites, alors que tout le monde sait - et que la preuve est faite - que cette affaire est extrêmement grave. Et puis, il y a Urba et toutes les autres.

Si l'on veut déconsidérer la justice et la politique, il faut continuer à mettre un bouchon sur ces affaires : il finira par nous sauter à la figure ! Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, d'être extrêmement vigilant dans ce domaine, même si certains vous sentent concerné par ces problèmes. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et l'Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. Gilbert Millet.

M. Gilbert Millet. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, au moment même où nous sommes appelés à « régler le sort » du budget de la justice pour 1991, l'inter-syndicale, représentant la quasi-totalité des professions et des personnels de justice, organise une journée nationale d'action et de grève, historique dans l'institution judiciaire.

Pourquoi cette mobilisation sans précédent quelques mois seulement après le puissant mouvement du 21 juin, où les magistrats de toutes spécialités, et toutes appartenances syndicales rassemblées, clamaient haut et fort leur volonté d'être entendus ?

L'exaspération et la détermination des gens de justice nous interpellent.

Qu'il s'agisse des juges, judiciaires comme administratifs, qui ont fait grève en juin, ou des avocats, qui ont fait grève dès février, en passant par les surveillants de prison, dont on ne compte plus les grèves, et les greffiers, qui ont cessé le travail en janvier, c'est l'ensemble du monde judiciaire qui s'est mobilisé cette année comme jamais, en convergence étroite avec des justiciables dont la confiance en la justice de leur pays s'est évanouie depuis longtemps.

Il suffit de lire le projet de budget pour réaliser qu'ils ont de quoi se montrer mécontents.

Avec 18,013 milliards de francs, soit 1,41 p. 100 du budget de l'Etat, en progression de 0,03 en pourcentage par rapport à 1989, la justice n'est sans doute pas aussi « prioritaire » pour le Gouvernement que pouvait l'annoncer le Premier ministre le 22 février dernier place Vendôme, relayé par le garde des sceaux de l'époque !

Pire, si l'on réintègre les incidences du programme des 13 000 nouvelles places de prison que le ministre a jugé bon d'écartier du budget parce qu'il se termine en 1992, la réelle progression des crédits n'est que de 6,7 p. 100, c'est-à-dire inférieure à celle prévue dans le projet initial pour l'année précédente, que le Parlement avait déjà jugée trop faible !

Faut-il rappeler que, de 1981 à 1988, le nombre des affaires jugées a augmenté de 33 p. 100 ?

Cette situation n'est pas fatale. C'est la crise qui produit une telle inflation de dossiers. Les jugements en traduisent de plus en plus les effets : saisies, expulsions, injonctions de payer, chèques sans provision, liquidations de biens. Beaucoup plus nombreux sont aujourd'hui ceux qui ont affaire à la justice dans le domaine du travail, du logement, de la famille, de la consommation de crédits.

En même temps, l'effectif des magistrats et des fonctionnaires stagne ou presque. La pénurie des greffes en personnel et en moyens les met au bord de l'asphyxie. Des délais de plusieurs mois, voire de plusieurs années, pour obtenir une date d'audience ou recevoir une copie de jugement sont pratique courante.

Dans ces conditions, la justice peut-elle faire face aux nouvelles tâches que lui confie le législateur ? Et peut-on prétendre que les quelques créations d'emplois prévues dans le projet de budget, et d'ailleurs fortement liées aux luttes qui se sont développées cette année, permettront d'apporter une réponse ?

Aujourd'hui, la société n'offre à de nombreux jeunes de notre pays que des petits boulots ou des stages bidons quand elle ne les condamne pas au chômage, c'est-à-dire souvent au pire : une existence marginale débouchant trop fréquemment sur la délinquance et la drogue. Les événements de Vaulx-en-Velin ont révélé l'ampleur du drame d'une jeunesse laissée pour compte, le caractère insupportable de cette société à deux vitesses dont la précarité constitue un des modes de fonctionnement, notamment dans ces ghettos, la mal-vie qui en découle et la colère aussi...

Bien sûr, ce n'est pas l'administration judiciaire qui règlera les graves problèmes d'une société qui se remodèle selon les impératifs de l'argent ; d'ailleurs, elle en est elle-même victime comme en témoigne votre budget. Cependant, n'est-il pas nécessaire de renforcer davantage la part du budget consacrée à la protection judiciaire de la jeunesse, particulièrement mise à mal sous Chalandon ? La création de trente emplois et le recrutement de 200 éducateurs par dégel des postes dont elle devait hériter, est-ce suffisant pour permettre à l'éducation surveillée de remplir sa mission ? Nous ne le pensons pas.

En développant sa politique de régression sociale, le Gouvernement accroît sans cesse le champ des problèmes de la justice au quotidien. En ne fournissant pas les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, il aggrave le danger que la justice de notre pays reste sourde aux réalités sociales.

Au final, c'est le justiciable qui sera pénalisé : lenteur des procédures, inégalités d'accès à la justice, droit à l'information de moins en moins effectif, tout cela alimente la défiance de la population à l'égard de sa justice, défiance que la banalisation des bavures, le blanchiment des scandales politico-financiers et les agissements arbitraires ne font qu'accroître.

Les Français n'ont pas confiance dans la justice de leur pays, dont le coût risque encore d'être aggravé par l'absence de revalorisation substantielle de l'aide judiciaire et par l'assujettissement à la T.V.A. des prestations des avocats, au taux

de 18,6 p. 100. A-t-on bien mesuré les conséquences que cette disposition ne manquera pas d'avoir sur l'accès à la justice du citoyen ordinaire, pour lequel le coût d'un procès devient de plus en plus dissuasif ?

La mesure nouvelle - 75 millions de francs - contenue dans le projet de budget suffira-t-elle à rendre effectif le droit de chacun à être « défendu », suffira-t-elle pour mettre en chantier la réforme de l'aide judiciaire annoncée par votre prédécesseur pour la fin de l'année ? Nous ne le pensons pas. Au contraire. La misère à laquelle les gouvernements successifs ont réduit l'aide judiciaire en fait déjà, malgré les efforts importants des barreaux, un système de « sous-défense » auquel ne peuvent prétendre qu'un faible nombre de ceux qui en auraient absolument besoin pour faire valoir leurs droits. Où est la gauche dans cette situation d'injustice ?

M. Jean-Louis Debré. La gauche n'existe plus !

M. Gilbert Millet. L'aide judiciaire totale devrait être accordée à toute personne dont le revenu n'excède pas un S.M.I.C. revalorisé à 6 500 francs. Cette mesure est prioritaire et devrait constituer le préalable à une réforme de la justice dont elle devrait être le fondement.

L'accès des citoyens à une justice gratuite et rapide est une condition de la démocratie. Vous ne voulez pas la remplir, comme en témoignait le projet de loi sur la réforme des professions judiciaires dont nous avons eu à débattre en juin dernier texte, qui entérinait une justice à deux vitesses, c'est-à-dire une régression considérable.

Et qu'en est-il des revendications des personnels ? La situation n'est guère brillante. Nous savons que la rémunération moyenne des fonctionnaires de la justice ne dépasse pas 5 500 francs. Qu'ils travaillent dans des conditions matérielles d'hygiène et de sécurité affligeantes, dans des locaux parfois vétustes. Que les revendications des personnels de l'administration pénitentiaire portant sur l'amélioration et la démocratisation de leurs conditions de travail, sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires, sur l'avancement de l'âge du départ à la retraite, sur la création d'emplois nécessaires non pas pour respecter la voie du « tout-carcéral » choisie par le Gouvernement, mais pour répondre aux besoins de leur travail, que toutes ces revendications restent en suspens.

Le profond malaise que traverse la justice a d'autres causes que l'insuffisance des moyens budgétaires.

L'indépendance constitutionnellement consacrée des magistrats au sein des institutions démocratiques est largement battue en brèche. Leur promotion dépend du pouvoir politique. Doter les magistrats d'un statut leur garantissant une véritable indépendance doit contribuer au fonctionnement démocratique des juridictions et à la transparence des procédures. Leur confier la libre gestion des moyens doit permettre l'élaboration de politiques juridictionnelles concertées.

Pour sauver la justice de la ruine, on ne peut se satisfaire des mesures insuffisantes annoncées dans votre budget. La crise que traverse l'institution judiciaire est intimement liée à la crise de la société tout entière. Il y a urgence à réintégrer la justice dans la cité, au sein des institutions républicaines, sauf à mettre la démocratie en péril.

Bref, monsieur le garde des sceaux, où sont les engagements et les promesses selon lesquels 1991 serait l'année de la justice ? Et comment augurer du plan pluriannuel que vous annoncez, à l'aune d'un budget qui, malgré les quelques créations d'emplois induites par les luttes, ne pourra manquer d'aggraver encore le profond décalage entre les justiciables et la justice ? Car, contrairement à ce qu'avance M. le rapporteur Pezet, je ne pense pas qu'il s'agisse d'un simple malentendu lié à un malheureux effet d'annonce. Oui, décalage il y a. Non seulement votre budget ne sera pas à même d'amorcer une amélioration dans ce domaine, mais, vu l'ampleur des besoins et leur rapide progression, ce décalage ne pourra manquer de s'aggraver.

Pour la justice comme pour l'éducation, comme pour la santé, comme pour les grandes questions de société, notre pays doit quitter les sentiers d'une politique qui doit beaucoup à la droite pour s'engager dans une véritable politique de gauche. Vous n'en avez pas décidé ainsi, monsieur le garde des sceaux, et c'est pourquoi nous repousserons votre budget.

M. François Arenal, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le président. La parole est à M. François Massot.

M. François Massot. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre délégué, on parle beaucoup de la justice en ce moment. « Crise de confiance », dit-on, « justice malade » !

Crise de confiance ? On a toujours critiqué les décisions des tribunaux. Depuis que le monde est monde, la tendance, surtout dans un pays comme le nôtre, est d'accepter difficilement une décision de justice lorsqu'elle est rendue à son encontre. Des électeurs, reprenant les thèses de l'extrême droite, viennent souvent dans nos permanences dénoncer le laxisme de la justice. Mais il nous arrive parfois d'entendre les mêmes électeurs, après la condamnation d'un de leurs fils ou de leurs neveux, reprocher à la justice sa sévérité scandaleuse.

M. Alain Bonnet. C'est vrai !

M. François Massot. Par conséquent, il faut faire la part des choses dans ces campagnes dirigées contre les décisions judiciaires. Dans les procès civils, il y a toujours un gagnant et un perdant. Mais c'est un truisme de dire que si le perdant n'est jamais content, le gagnant ne l'est pas toujours.

M. Pierre Mazeaud. C'est la faute de l'avocat !

M. François Massot. En revanche, il est vrai que la justice est malade. Les orateurs qui m'ont précédé l'ont dit et tout le monde en a conscience.

Certains faits démontrent que, dans notre pays, on n'accorde pas une importance suffisante aux problèmes posés par la justice. L'organisation des travaux, mes chers collègues, ne prouve-t-elle pas que nous accordons nous-mêmes, députés, insuffisamment d'importance à ces questions ? Monsieur le garde des sceaux, le temps consacré au budget de l'agriculture que vous avez défendu l'année dernière était le double de celui accordé cette année à l'examen des crédits de la justice.

M. Pierre Mazeaud. Je l'ai dit tout à l'heure !

M. François Massot. Je suis désolé de ne pas vous avoir entendu, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. Vous êtes arrivé en retard !

M. François Massot. Pour une fois, nous nous rencontrons !

Par ailleurs, j'ai pu constater que la grève des magistrats n'était pas complètement suivie !

M. Jean-Louis Debré. Si, elle est très bien suivie ! D'ailleurs comment le savez-vous ?

M. Pierre Mazeaud. « Madame Soleil » !

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Il a plaidé !

M. Pierre Mazeaud. Il avait mis sa robe !

M. Jean-Louis Debré. A huit heures ce matin, elle n'était pas commencée !

M. François Massot. Je le sais, parce que j'ai plaidé tout à l'heure devant la vingt-neuvième chambre du tribunal de Paris ! J'ai même entendu le réquisitoire de M. le procureur de la République !

M. Jean-Louis Debré. J'espère bien !

M. François Massot. Tout le monde était là : le greffier, les trois magistrats et le procureur !

M. Jean-Louis Debré. La grève ne commence qu'à dix heures !

M. François Massot. Monsieur le garde des sceaux, les protestations des professionnels sont dues, en grande partie, je crois, à une mauvaise présentation de votre budget.

Celui-ci augmente de 6,7 p. 100 et la masse budgétaire dégagée, compte tenu de la fin du plan « 13 000 places pour les prisons », augmente de 12,7 p. 100. Il s'agit d'un effort financier important, le plus fort depuis 1985. Ce que nous vous demandons, monsieur le garde des sceaux, c'est de le maintenir pour les prochaines années.

Ces augmentations budgétaires doivent être utilisées pour améliorer le fonctionnement de la justice. Sur ce point, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, vous présenter quelques suggestions, en sachant bien que je ne saurais - dans le court laps de temps qui m'est imparti - être exhaustif.

En ce qui concerne d'abord les magistrats, il faut savoir qu'ils attendent un plan de restructuration de leur corps, notamment, cela fait l'objet de discussions anciennes, la dissociation du grade et de la fonction. Lorsqu'ils accomplissent remarquablement leur fonction à un poste précis, les magistrats doivent avoir la possibilité de recevoir de l'avancement sans être contraints, pour cela, d'accepter une mutation.

Il faut également éviter, dans la mesure du possible - je sais qu'il s'agit d'une question délicate -, l'affectation des jeunes magistrats sortis de l'école de la magistrature à des postes difficiles, en particulier les postes de juge d'instruction dans les tribunaux où il n'y en a qu'un seul.

Comme les organisations professionnelles le demandent, il convient également d'accentuer l'effort de formation des magistrats. Pour le moment, trois cours ont bénéficié d'actions en la matière et il faut les généraliser, en tenant compte - vous y serez sans doute très sensible, monsieur le garde des sceaux - des nouvelles tâches des magistrats. Ainsi, il est évident que les magistrats n'étaient pas préparés aux nouvelles tâches qui leur ont incombé en raison de l'application de la loi sur le règlement judiciaire agricole que vous avez fait voter l'année dernière en tant que ministre de l'agriculture.

M. Jean-Louis Debré. C'est vrai !

M. François Massot. Je suggère également, monsieur le garde des sceaux, que vous repreniez un texte, déposé il y a longtemps, sur la généralisation de la compétence des tribunaux de commerce.

A l'heure actuelle, plusieurs régions n'ont pas de tribunal de commerce et ce sont les tribunaux de grande instance et leurs greffes qui font fonction de tribunal et de greffe de tribunal de commerce. Les justiciables ne comprennent pas pourquoi, selon l'endroit où se trouve le siège de leur établissement, ils relèvent d'un tribunal de grande instance ou d'un tribunal de commerce. Cette réforme irait dans le sens que vous souhaitez puisqu'elle déchargerait d'autant les tribunaux de grande instance et leurs greffes.

S'agissant du remplacement des magistrats, j'ai été heureux d'apprendre que vous avez déposé un nouveau projet de loi relatif au regroupement des mutations et des nominations à une date limite, ce qui permettra d'éviter des blancs dans les affectations de postes.

De la même façon, j'ai relevé que vous envisagiez d'assouplir les règles du maintien en activité après la retraite, ce qui permettra également de combler certains vides.

En ce qui concerne les personnels vous créez 300 postes de greffiers, cette année. C'est un effort important, car il est évident que la justice ne peut fonctionner que si le personnel des tribunaux et des greffes est en nombre suffisant. Trop souvent, dans nos tribunaux, des jugements sont rendus, mais les grosses ne sont pas adressées aux auxiliaires de justice, ce qui entraîne un très grand retard dans l'exécution des jugements.

De la même façon, je suis certain que le programme de développement de l'informatique améliorera la situation des greffes.

Vous consentez un effort pour la protection judiciaire de la jeunesse, sujet sur lequel d'autres orateurs de mon groupe interviendront. L'actualité montre combien il est indispensable de conforter les services de protection judiciaire de la jeunesse.

Le personnel pénitentiaire effectue un travail qui, aux yeux d'une partie de l'opinion, est considéré comme difficile et quelquefois dévalorisé. Les efforts de formation envisagés permettront certainement une revalorisation de ses fonctions.

Pour les auxiliaires de justice, un texte est en cours d'examen par le Parlement, la fameuse loi sur la nouvelle profession d'avocat. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. Où est-elle ?

M. François Massot. Elle a été fâcheusement repoussée...

M. Pierre Mazeaud. Ben voyons !

M. François Massot. ... par une majorité de circonstance dans cette assemblée. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. C'est la démocratie !

M. Jean-Louis Debré. Le vote impératif est nul !

M. François Massot. Monsieur Mazeaud, vous avez demandé où en était ce texte. Je voulais justement interroger M. le garde des sceaux à ce sujet.

Certes, je crois savoir qu'il est actuellement examiné par la commission des lois du Sénat, mais j'aimerais que vous donniez à notre assemblée quelques indications sur l'état de ce dossier. Où en sont les différents points qui étaient encore en litige ?

M. Jean-Louis Debré. Cela n'a rien à voir avec le budget !

M. François Massot. J'ajoute que la profession d'avocat a beaucoup hésité sur cette réforme. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Louis Debré. Voilà ! C'est parce que le texte n'était pas prêt.

M. François Massot. Pourtant, rarement un texte législatif a fait l'objet d'une aussi complète consultation.

M. Alain Bonnet. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. Non !

M. François Massot. Tous les barreaux de France ont été consultés !

M. Pierre Mazeaud. Seul le barreau de Paris était d'accord !

M. François Massot. Je répète, monsieur Mazeaud, que tous les barreaux de France ont été consultés ! Ils ont réuni leurs assemblées générales.

M. Alain Bonnet. Tout à fait !

M. François Massot. Ils ont émis des avis à la suite desquels le texte a été déposé.

M. Jean-Louis Debré. Le texte du Gouvernement était différent !

M. François Massot. Cependant, s'ils ont donné un avis favorable, c'est parce qu'ils considéraient qu'il était implicite que cette réforme de la profession s'accompagnerait d'une réforme de l'aide légale.

On connaît trop les difficultés que rencontrent à l'heure actuelle tant les avocats que les justiciables pour accéder à l'aide légale.

Pour les avocats, les tarifs sont beaucoup trop insuffisants : 2 250 francs pour un divorce, 1 590 francs pour une affaire plaidée à la cour, cela est notoirement insuffisant seulement pour faire face aux frais de fonctionnement d'un cabinet d'avocat.

M. Pierre Mazeaud. Avec la T.V.A., ça va aller mieux !

M. le président. Monsieur Mazeaud, n'interrompez pas l'orateur !

M. Pierre Mazeaud. Il faudra augmenter les honoraires !

M. François Massot. Quant au plafond pour l'aide judiciaire totale, 3 645 francs, il est ridiculement bas. Dès à présent, monsieur le garde des sceaux, pouvez-vous nous faire quelques propositions en ce qui concerne l'aide judiciaire, nous indiquer quelle réforme vous envisagez et quand elle pourrait être soumise au Parlement ?

M. Jean-Louis Debré. C'est le matin des magiciens !

M. François Massot. J'en arrive aux bâtiments.

C'est un lieu commun de dire que la justice est souvent rendue dans des endroits qui ne soient pas à sa dignité. De nombreux palais de justice sont vétustes, encore que certains soient modernes.

Pour les prisons est engagé le fameux plan « 13 000 places » de l'un de vos prédécesseurs, mais il ne doit pas occulter le fait que soixante-dix-sept établissements pénitentiaires ont plus de cent ans et que, dans certaines régions, en particulier en région parisienne, prévaut une surpopulation pénale tout à fait anormale. Maintenant que des prisons nouvelles ont été créées, il faudrait améliorer les vieilles.

M. Philippe Auberger, rapporteur spécial. Eh oui !

M. François Massot. Enfin, monsieur le garde des sceaux, je traiterai en quelques mots de l'exécution de décisions de justice.

La justice est rendue au nom du peuple français, mais la pratique démontre que, souvent, des décisions rendues contrairement dans de bonnes conditions ne sont pas exécutées.

En ce qui concerne les affaires civiles, une réforme de la procédure des voies d'exécution en matière mobilière est en cours. Il conviendrait, me semble-t-il, d'envisager une réforme des voies d'exécution en matière immobilière, car la procédure de saisie immobilière, telle qu'elle existe à l'heure actuelle, est à la fois trop lourde, trop compliquée ou trop onéreuse et il m'apparaît indispensable de la rectifier.

Dans le domaine pénal, trop de décisions pénales ne font pas l'objet d'une exécution. Tel est d'abord et avant tout le cas des amendes, dont la moitié ne sont pas payées par les contrevenants ou les condamnés. Cela vaut également pour d'autres décisions, dont les peines annexes. Souvent des condamnations à interdiction de séjour, à suppression de permis de conduire ou à suppression de permis de chasse ne sont pas notifiées aux condamnés ; cela arrive même quelquefois pour des peines de prison. Il faut absolument veiller à ce que la justice puisse suivre son cours dans sa totalité, non seulement dans les décisions rendues, mais également dans l'exécution de ces décisions.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, certaines directions dans lesquelles le groupe socialiste vous invite à aller. Bien entendu, mon intervention n'a pu couvrir l'ensemble des questions qui se posent en matière de justice : vie dans les prisons, protection judiciaire de la jeunesse, éducation surveillée...

Nous considérons que votre budget va dans le bon sens.

M. Jean-Louis Debré. Eh bien, vous n'êtes pas difficile !

M. François Massot. Cet effort, qui commence cette année, doit être poursuivi les années suivantes. Ainsi, nous arriverons, monsieur le garde des sceaux, à une justice moderne, dans laquelle les citoyens se reconnaîtront. C'est la raison pour laquelle nous voterons votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Maurice Sergheraert.

M. Maurice Sergheraert. Mon intention, en intervenant, comme chaque année, lors de l'examen du budget de la justice, est non de formuler des critiques systématiques, mais de rappeler, en pratiquant ayant accompli toute sa carrière dans les parquets et greffes des tribunaux, ce qu'il est important d'améliorer et ce que réclament magistrats et fonctionnaires.

Si le Premier ministre n'avait pas déclaré, en février dernier, qu'il entendait faire de 1991 l'année de la justice, je pourrais dire avec vous, monsieur le garde des sceaux, que vous avez un bon budget, par rapport aux autres, puisqu'il est l'un de ceux qui enregistre l'une des plus fortes augmentations : 6,72 p. 100.

M. Alain Bonnet. Cela fait plaisir à entendre !

M. Francis Massot. Voilà quelqu'un d'objectif !

M. Maurice Sergheraert. Cependant le retard est très important, puisque la part de la justice dans le budget national n'est que de 1,41 p. 100 contre 1,38 p. 100 en 1990. Certes il y a eu du changement puisque lorsque j'ai été élu député, il était à moins de 1 p. 100. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

On ne peut vous en faire grief, monsieur le garde des sceaux, puisque vous venez de prendre vos fonctions. D'ailleurs vos déclarations devant la commission des lois témoignent de votre volonté de « poursuivre et amplifier » - ce sont vos paroles - le programme de modernisation, afin de remédier au malaise du citoyen confronté à la justice et à celui des magistrats et fonctionnaires chargés de la rendre.

Déjà, le 21 juin dernier, les 6 000 magistrats français appartenant à toutes les formations syndicales et les fonctionnaires de justice avaient observé un vaste mouvement de protestation et déserté les salles d'audience pour rendre à la justice sa place dans la démocratie. Aujourd'hui, tandis que nous discutons du budget de la justice, ces mêmes magistrats et fonctionnaires ont à nouveau organisé une journée natio-

nale d'action pour faire aboutir leurs revendications. Ils veulent un budget plus conséquent et une réforme garantissant aux justiciables une justice au-dessus de tout soupçon, une amélioration de leur statut et une réforme du conseil supérieur de la magistrature.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez assisté au 38^e congrès du syndicat autonome des fonctionnaires de justice à Strasbourg. Ils vous ont remis une motion qui rappelait leurs principales revendications. Ils souhaitent notamment des résultats positifs à l'étude des métiers de greffe, pour laquelle un groupe de travail avait été créé. Il n'y a pas eu de grandes conséquences jusqu'à présent. Cette étude doit définir et reconnaître les fonctions de chacune des catégories de fonctionnaires - greffiers en chef, greffiers et agents administratifs - avec, en corollaire, les modifications statutaires et indiciaires qui en découlent.

Ils souhaitent, en outre, l'accélération du plan de modernisation incluant une sorte d'augmentation des moyens consacrés à la formation, l'amélioration de la gestion des effectifs, notamment sa gestion prévisionnelle.

Enfin, je voudrais, comme nombre de mes collègues, un relèvement du plafond des ressources en dessous duquel est ouvert le droit à l'aide judiciaire. Établi à 3 645 francs par mois pour l'aide totale, il n'a pas été réévalué depuis 1986 ! Ainsi nous recevons souvent dans nos permanences des personnes auxquelles nous avions conseillé de demander l'aide judiciaire mais qui n'y ont pas eu droit parce que leurs ressources se situaient juste au-dessus du plafond.

M. Alain Bonnet. C'est tout à fait exact !

M. Jean-Louis Debré. M. Alain Bonnet approuve ! Il va donc voter contre le budget !

M. Maurice Sergheraert. Le système actuel ne bénéficie qu'à un nombre très limité de justiciables et décourage une bonne partie des demandeurs potentiels dont les ressources ne leur permettent pas de supporter les frais d'un procès. Relever ce plafond serait beaucoup plus utile, à mon avis, que de soumettre à la T.V.A. l'activité des avocats. En définitive, ce seront encore les justiciables qui supporteront cette taxe, notamment ceux qui, généralement, ont déjà de grandes difficultés à payer.

En conclusion, je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de tout mettre en œuvre pour revoir le statut des magistrats, afin de mieux garantir leur indépendance, d'attirer vers cette profession les juristes de qualité dont la France a besoin, de faire aboutir la réforme statutaire de la profession de greffier et de fonctionnaire de justice, toujours en sommeil. Les dispositions du protocole du 6 janvier 1989 passé entre votre ministère et les organisations syndicales sont loin d'être toutes concrétisées. Pourtant le rôle de la justice est bien de faire respecter les clauses contractuelles passées entre deux parties.

Monsieur le garde des sceaux, je vous ai présenté un exposé objectif. Avec mes collègues, nous vous donnons rendez-vous dans un an. Nous dresserons alors un constat au vu des résultats de vos engagements et des améliorations apportées. Nous espérons qu'elles seront nombreuses. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, je tiens d'abord à me féliciter et à remercier les rapporteurs de la qualité de leurs travaux, de leurs critiques, de leurs interrogations et de leurs questions. J'ai même noté des convergences entre eux dans le diagnostic qu'ils portent sur la situation de notre justice, ainsi que des convergences sur les remèdes qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre.

Je vois dans la qualité de vos interventions respectives un signe positif que je m'efforcerais de consolider, dans la mesure où vous m'y aiderez, car il me semble, après vous avoir entendus les uns et les autres, que ce que nous appelons la crise de la justice est bien fondamentalement un problème de société, que l'insatisfaction exprimée par les citoyens à l'égard de leur justice, que l'insatisfaction exprimée par les magistrats et d'autres personnels et l'égard de leur propre métier, s'adressent à nous tous et que nous avons peut-être des réponses communes à y apporter.

Je vous présente aujourd'hui le budget du ministère de la justice, un budget qui, comme certains d'entre vous l'ont rappelé avec quelque insistance, est entièrement l'œuvre de mon prédécesseur. Rassurez-vous, je ne m'en distinguerai pas parce que, comme l'a très justement rappelé M. Clément, il y a, et j'y tiens beaucoup, la continuité de l'Etat, la continuité gouvernementale. C'est donc avec beaucoup de conviction que je m'apprete à défendre ce budget devant vous. Certes - l'un d'entre vous le faisait remarquer - je suis garde des sceaux de fraîche date, mais je crois que je ne suis pas totalement novice en matière de budgets ministériels et que, à tout prendre, il me semble que celui du ministère de la justice cette année est finalement un bon budget qui offre de véritables possibilités d'action que je développerai dans un instant. Ce sera aussi pour moi, comme vous m'y avez invité les uns et les autres, et plus particulièrement M. Auberger, l'occasion de tracer, pour la première fois devant vous, les grandes lignes de l'action que nous mènerons, Georges Kiejman et moi-même, à la tête de ce grand ministère.

Je n'oublie pas que, pendant que nous discutons comme le veut notre règle, aujourd'hui même, l'ensemble des personnels de la justice ont engagé une journée d'action qui témoigne d'un profond malaise, lequel, de toute évidence - et je rejoins plusieurs d'entre vous sur ce point - dépasse, et de loin, les questions de budget ; l'un d'entre vous parlait de crise morale. C'est ce malaise, latent depuis longtemps, exprimé récemment dans des mouvements de mécontentement, qui fait l'objet de la crise de la justice. C'est d'ailleurs le sens que tous ceux d'entre vous qui viennent de s'exprimer ont donné à leur intervention. Il y a là un appel que nous, responsables politiques, à quelque banc de cette assemblée que nous appartenions, nous devons entendre et dont il nous faut comprendre le sens.

Je crois tout d'abord que nous ne devons pas séparer cette crise de la justice du mouvement d'ensemble de notre société. Elle n'est pas à côté. Elle n'est pas au-dessus. Elle est en son sein. Il est vrai qu'après toutes ces années au cours desquelles nous avons souvent entendu parler de la nécessité de désengager ou d'amoindrir l'Etat, nous devons bien constater, aujourd'hui que, chez nos concitoyens, monte de plus en plus ce que j'appellerai une demande grandissante, croissante de service public, qui s'exprime dans tous les domaines, et parfois sous des formes qui ont de quoi inquiéter.

En ce sens, le cas de la justice rappelle bien la situation de l'enseignement, de la formation et de l'insertion professionnelle, de la santé, du logement et de l'aménagement urbain. Tous nos concitoyens nous disent : « Nous avons besoin d'un Etat, de services publics qui fonctionnent ». Ce développement a pris ces derniers temps une allure si rapide que, reconnaissons-le, l'ensemble du corps social, nous y compris, paraît pris au dépourvu.

C'est vrai qu'un grave retard a été pris pendant toutes ces années où, sous prétexte d'économies budgétaires sans doute nécessaires, on a aussi cessé d'investir suffisamment dans le service public et négligé d'anticiper sur les besoins à venir, même si ces besoins devaient être satisfaits par la négociation avec les membres du service public.

Voilà pourquoi, comme le soulignait très justement à l'instant M. Sergheraert dans son intervention, il nous faut maintenant consentir un effort difficile et prolongé pour rattraper progressivement le temps et le terrain perdus. Il avait bien raison de dire qu'il faudrait du temps.

Mais, pour moi, la justice est au centre de ces problèmes, de cette demande puisque - j'en ai depuis toujours la conviction aussi loin que je remonte dans mon propre souvenir - pour moi la justice constitue la forme la plus haute du pouvoir de l'Etat ; elle est comme l'essence même du service public. Elle doit donc être servie par priorité.

Nos concitoyens, d'ailleurs, le sentent de plus en plus clairement, et n'ont jamais été aussi soucieux de faire valoir leurs droits en justice. Jamais en somme la conception de l'Etat de droit n'a rencontré dans notre pays une adhésion aussi massive. Et nous avons, me semble-t-il, tout lieu de nous en réjouir. C'est en quelque sorte la confirmation, l'approfondissement de notre propre tradition juridique. Aussi, nous ne devons pas - même si la situation, que vous décrivez les uns et les autres, est très difficile - succomber à la tentation bien française, je crois, du catastrophisme : la crise que nous vivons est profonde, oui, mais elle ne signifie pas on ne sait quelle agonie de la justice. Elle signale également la nécessité et la possibilité de mutations fécondes pour l'avenir,

pour peu que nous les recherchions et que nous les négocions. Car si la demande justice n'a jamais été aussi grande, il est clair aussi qu'elle a pris de nouveaux caractères, en raison des mutations profondes que connaissent nos sociétés, notre société.

Les structures communautaires anciennes ont été balayées, qu'il s'agisse du village, du noyau familial. Les mutations économiques, les restructurations industrielles, comme vous l'avez souligné, monsieur Millet, se sont accélérées, et les individus - ceux que nous rencontrons dans nos permanences et dans nos mairies - souvent désorientés, privés de ces repères stables dans lesquels nos ancêtres ont vécu pendant des siècles, éprouvent aujourd'hui des difficultés croissantes à gérer leur propre vie professionnelle, matérielle, personnelle, familiale et se tournent vers la justice à la recherche soit d'une aide soit d'une protection. Oui, quelle belle mission que nos concitoyens accordent à la justice !

Par ailleurs, des contentieux complexes affectant la vie économique se multiplient : des litiges concernant les licenciements, le droit de la concurrence, le droit boursier, le redressement d'entreprises en difficulté, pour ne citer que ces exemples, sont de plus en plus soumis aux juridictions qui doivent rendre des décisions engageant des enjeux essentiels en termes financiers ou d'emplois.

Ainsi, on voit s'effacer la conception traditionnelle, sans doute un peu caricaturale, du juge individualiste investi de la mission de dire, dans la solitude, un droit hors du temps. Face à cette demande, au contraire, on comprend que les magistrats et les autres personnels de la justice éprouvent un sentiment de doute, ou de malaise, parce que leur place dans la structure sociale est en train de changer. Leur indépendance à laquelle ils sont si profondément, si légitimement attachés est en train, me semble-t-il, de s'enrichir de significations nouvelles.

De plus en plus, le juge participe à la vie de la cité. Familier de l'environnement, des problèmes sur lesquels il a à statuer, des enjeux, des litiges, il se rend capable de prendre une décision adaptée et donc efficace.

De même, l'administration pénitentiaire sait que sa mission doit s'étendre bien au-delà du simple enfermement des délinquants et s'articuler aussi au travail de prévention et de réinsertion.

La protection judiciaire de la jeunesse, enfin, enracine de plus en plus profondément son travail dans l'action d'ensemble des collectivités locales, ainsi que dans les actions interministérielles de l'enseignement, de la formation et de l'insertion professionnelles.

Mais je crois que nous avons aussi tout lieu de conserver au fond de nous un brin d'optimisme en constatant, comme j'ai pu le faire depuis mon entrée en fonctions, que cette inquiétude légitime des personnels de la justice concerne la mise à jour de leur action, c'est-à-dire exprime leur volonté d'accomplir leur mission, et cette inquiétude n'est pas faite de passivité et de résignation, tout au contraire.

D'innombrables efforts d'innovation, d'imagination, d'expérimentation se sont, depuis plusieurs années, développés pour répondre aux attentes de la société. Je pense à la petite et moyenne délinquance, à la médiation, à l'emploi des peines alternatives à l'emprisonnement, notamment à ce qui a été fait de ce point de vue dans le domaine de la sécurité routière. Mais j'ai pu déjà voir aussi que les magistrats et les autres services ont su tisser, dans le cadre de la décentralisation, des liens étroits avec les services extérieurs de l'Etat, les administrations, pour mieux maîtriser l'amont de leur action, sans pour autant rien perdre de leur indépendance.

Ces constatations rapides que chacun d'entre vous, mesdames, messieurs les députés, pourrait multiplier ou développer, montrent que la solution aux problèmes de l'avenir de la justice repose avant tout sur la qualité et la motivation de hommes qui l'assurent. Sans ces qualités, sans ces motivations, je crois que - et je sais que vous le pensez comme moi - les moyens budgétaires les plus somptueux que l'on pourrait imaginer ne serviraient à rien. C'est pour cela que je ne peux pas être complètement d'accord avec les critiques de M. Auberger et de M. Asensi sur le budget.

Il est clair que nous ne pourrions nous débarrasser en un tournemain de nos problèmes de personnel : nous avons fait et nous ferons encore en 1991 un important effort de création de postes. Mais à quoi servirait de multiplier aujourd'hui de telles sanctions, alors que nous avons, comme l'ont dit certains d'entre vous, notamment M. Clément, un véritable pro-

blème de recrutement de candidats qualifiés et une formation, une spécialisation beaucoup plus exigeantes et plus pointues qui doivent être mises en place.

Face à cette situation de crise, que je ne nie pas, de quels moyens allons-nous disposer en 1991 pour poursuivre l'action de rénovation engagée par mon prédécesseur ?

Pourrions-nous essayer d'abord, si vous le voulez bien, d'en terminer avec ce que je dois bien appeler la querelle qui s'est élevée concernant les taux de progression du budget de la justice. Je suis bien obligé d'y revenir puisque certains en ont parlé. J'essaierai de le faire avec le plus de transparence possible.

Oui, il est parfaitement clair que le chiffre brut de progression des crédits du ministère de la justice est de 6,7 p. 100.

M. Jean-Louis Debré. Voilà, c'est un aveu !

M. le garde des sceaux. On peut considérer d'ailleurs que, à lui seul, il traduit une priorité gouvernementale, puisqu'il est plus élevé que le taux de progression global qui est de 4,8 p. 100.

M. Jean-Pierre Lapaire. Parfaitement !

M. le garde des sceaux. Dont acte !

Mais, comme vous le savez bien - et M. Auberger l'a précisé dans son propos - ce chiffre brut n'a qu'une signification limitée puisqu'il se rapporte à un budget qui n'a pas, pour 1991, la même structure que le budget précédent.

Cette structure s'est modifiée, d'abord parce que nous ont été transférées les dépenses de fonctionnement et d'équipement des juridictions administratives et que nous ont été soustraits les crédits du fonds d'indemnisation des victimes, mais surtout parce que 1991 doit voir l'achèvement de l'essentiel du programme exceptionnel de construction de prisons, décidé par M. Albin Chalandon, et devenu le « programme 13 000 », que nous avons poursuivi, et plusieurs orateurs l'ont souligné. Du même coup, les crédits budgétaires consacrés à ce programme exceptionnel passent, d'une année sur l'autre, de 1 290 millions de francs à 452 millions de francs.

D'ailleurs, si mes informations sont bonnes - et elles le sont parce que j'ai lu le *Journal officiel* -, monsieur Auberger, vous aviez déploré que l'essentiel de l'effort budgétaire de la justice soit consacré à l'administration pénitentiaire, laissant les autres services du ministère à la portion congrue. Et vous aviez raison.

Aujourd'hui, monsieur le rapporteur spécial, vous avez la satisfaction de voir que ce que vous considérez l'année dernière comme une hypothèque est largement levé. C'est vrai que nous devons avoir quelque reconnaissance à l'égard de M. Pierre Arpaillange d'avoir obtenu que les fonds ainsi dégagés, le « programme 13 000 » s'achevant, soient redéployés au profit d'autres actions. Grâce à quoi, nous disposerons en 1991 de plus de 1,4 milliard de francs pour financer des mesures nouvelles, et ce sans tenir compte du transfert des dépenses afférentes aux juridictions administratives. J'ai calculé que ce montant de dépenses nouvelles, de marge de manœuvre du ministère dépasse de 60 p. 100 en francs constants la moyenne des marges de manœuvre annuelles constatées depuis 1982. Ce n'est sans doute pas suffisant encore.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis. Ce n'est déjà pas mal !

M. le garde des sceaux. Mais avouez que c'est substantiel. Nous aurons donc des moyens, que je peux qualifier d'importants, répartis de manière équilibrée entre les différentes actions du ministère.

Mais je ne vais pas, mesdames, messieurs, vous infliger le détail des données chiffrées de ce budget, qui sont très clairement exposées dans les excellents rapports qui vous ont été soumis et je ne dresserai pas cette liste toujours un peu longue des différentes mesures. Je souligne simplement que je voudrais répartir les crédits du ministère pour l'année 1991 autour de quelques grandes options qui seront autant d'indications sur l'action que nous entendons suivre.

D'abord et avant tout, un effort considérable en faveur des personnels. Plusieurs d'entre vous l'ont souligné : la qualité, la motivation professionnelle de nos personnels, constituent notre atout le plus sûr dans notre entreprise de rénovation du service public de la justice. J'attache, pour cette raison, la

plus grande importance aux légitimes préoccupations qui ont été exprimées par les uns et par les autres à propos de leurs carrières, de leurs rémunérations, de leur statut.

Le volume des créations d'emplois pour 1991 me semble refléter cette priorité en faveur des hommes. En effet, le projet du budget prévoit, hors transfert, la création de 1 216 emplois, soit une progression de 2,3 p. 100, qui nous place sous ce chapitre au premier rang des ministères.

M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas pour autant un motif de satisfaction pour les intéressés !

M. le garde des sceaux. M. Sergheraert faisait tout à l'heure allusion à ma rencontre de Strasbourg. Je lui répondrai que toutes les catégories de personnels sont concernées par cette mesure puisque le personnel des greffes, avec 299 emplois, voit se poursuivre l'effort de redressement qui avait été entrepris l'an dernier. Il y aura aussi trente emplois pour les greffes des juridictions administratives. Pour la première fois depuis des années, il est créé un nombre élevé d'emplois de surveillant - 260 - qui n'est pas lié à l'ouverture des nouvelles places de prison, ce qui indique donc une reprise du mouvement.

Quant à la protection judiciaire de la jeunesse, comme l'a souligné M. le rapporteur pour avis Pezet, elle avait eu particulièrement à souffrir d'une politique de suppression d'emplois et d'interruption des recrutements. Nous reprenons la marche en avant. Elle bénéficiera, je vous le confirme, de 30 créations d'emplois et de 350 recrutements dont 200 éducateurs.

Mais il me semble que, dans le domaine des personnels, des hommes, la réforme la plus significative est, à mon sens, la restructuration des emplois de magistrat, qui s'engage cette année. En effet, à l'amélioration quantitative, elle doit allier le souci d'améliorer qualitativement le fonctionnement des juridictions et de permettre un déroulement de carrière normal dans les juridictions du premier degré pour les magistrats spécialisés.

Je dirai à M. Clément avec beaucoup de force que la restructuration, telle qu'elle est prévue à l'heure actuelle, ne modifie pas les procédures de nomination. D'ailleurs les organisations professionnelles ont bien accueilli le projet tel qu'il est organisé.

Enfin, cette restructuration se situe d'emblée dans un cadre pluriannuel puisqu'elle concernera en cinq ans 1 717 emplois du corps judiciaire, soit près du tiers des effectifs.

Ces mesures concerneront, dès 1991, 326 emplois et seront mises en œuvre après concertation avec les organisations professionnelles, ce qui, monsieur le député, est une garantie supplémentaire.

Parallèlement a été entreprise la revalorisation des situations financières des différentes catégories de personnels, par l'application du protocole Durafour, mesure essentielle dans un ministère dont 62 p. 100 des effectifs sont de catégories C et D, par la majoration des indemnités. Cette dernière mesure concerne particulièrement les magistrats. Je rappelle que leur taux indemnitaire sera augmenté cette année de 3 p. 100, passant ainsi à 31 p. 100 alors qu'en 1987, il n'était que de 19 p. 100.

Enfin, les moyens de formation sont renforcés par la création d'emplois, 50 pour les services judiciaires et l'essentiel des 260 emplois nouveaux de l'administration pénitentiaire ainsi que par la majoration des crédits de fonctionnement.

Cet effort en faveur des hommes devra être bien sûr poursuivi, mais je crois qu'il ne suffirait pas, en tout cas qu'il ne répondrait pas aux questions que se posent les Français, les magistrats, les fonctionnaires, s'il ne s'accompagnait pas d'un effort considérable en matière d'équipement, c'est-à-dire de conditions de travail.

Or, ce budget apporte certaines réponses en ce qui concerne la modernisation des structures des services et de leur fonctionnement. Cela concerne, bien entendu, tous les services. Ainsi l'administration centrale sera-t-elle renforcée. Mais l'effort essentiel portera, et je m'en félicite, sur la déconcentration, c'est-à-dire sur les transferts de responsabilités et de moyens aux responsables de la justice qui sont sur le terrain.

Cette politique se traduit d'abord dans le projet de budget par une globalisation accrue des crédits de fonctionnement de l'ensemble des juridictions, une globalisation totale des

crédits de fonctionnement des services éducatifs et une expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement dans six établissements pénitentiaires.

Ainsi les responsables des services disposeront-ils d'une véritable capacité de choix de priorités donc de dialogue avec leur personnel, puisqu'ils auront cette liberté de manœuvre.

En outre, une déconcentration des crédits informatiques sera expérimentée avec une enveloppe de 38 millions de francs ; 70 millions de francs de crédits d'équipement seront placés sous la responsabilité exclusive des chefs de cour, ce qui leur permettra, par exemple, de décider, eux-mêmes, de travaux de sécurité urgents ou bien de l'organisation matérielle de l'accueil dans les cours et les tribunaux.

Nous poursuivrons aussi le développement des échelons territoriaux judiciaires : douze nouveaux services locaux d'administration de la justice viendront compléter les six services mis en place en 1990.

De même, sera poursuivi le renforcement des échelons locaux des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

J'ajoute que l'année 1991 marque aussi l'achèvement du transfert de gestion des juridictions administratives et ce transfert, qui s'accompagne d'un renforcement des effectifs, permettra au Conseil d'Etat de faire fonctionner un véritable centre de responsabilités.

Vous le voyez, ce programme de déconcentration entrepris par mon prédécesseur est maintenu. J'ajoute même qu'il devra être amplifié pendant plusieurs années pour produire tous ses effets bénéfiques et j'ai bien l'intention de m'y employer par priorité.

J'ajouterai enfin que ce souci de rapprocher la justice du justiciable ne prend tout son sens que si nous parvenons à garantir que chaque citoyen, quel que soit son niveau de ressources, peut avoir un accès égal à la justice. Plusieurs d'entre vous ont insisté sur ce point, avec raison.

Cela pose, bien évidemment, le problème de la réforme de notre système d'aide judiciaire dont chacun d'entre vous a reconnu depuis longtemps l'inadaptation. Oui, nous avons inscrit au budget une provision de 75 millions de francs qui doit permettre, au moins, une revalorisation de l'aide légale. Mais je ne dis pas que cette provision permettra de faire face à l'ensemble des conséquences de la révision de l'aide légale. Il faut que nous poursuivions la réflexion telle qu'elle nous a été proposée par le rapport Bouchet, qui insiste sur un certain nombre de points fondamentaux qu'il nous faudra trancher, en particulier si nous voulons parvenir à une réforme de fond du système, si nous voulons réformer de fond en comble son financement, les conditions d'attribution des aides et leur système de gestion.

Tels sont, me semble-t-il, les points cruciaux qu'il nous faudra résoudre. Mais, vous avez raison de le souligner, cette réforme ne peut pas indéfiniment se faire attendre. C'est pourquoi je veux vous confirmer que le Gouvernement souhaite présenter un projet au Parlement, dès la session de printemps, pour tenir compte des préoccupations que vous avez exprimées. Je veux m'engager, auprès de vous, à faire tout mon possible pour que vous puissiez réformer au printemps prochain le système de l'aide légale. (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Enfin, à côté d'une progression significative des moyens de fonctionnement et informatiques des services et des juridictions, le projet de budget permettra une relance de la politique d'équipement immobilier dont vous avez dénoncé à plusieurs reprises le grand délabrement.

En la matière, vous avez bien raison de dire que les besoins sont considérables. Une première étape sera franchie dès 1991 avec la revalorisation de 57 p. 100 des dotations pour les services judiciaires, et celle de 14 p. 100 en faveur du parc pénitentiaire classique. La protection judiciaire de la jeunesse bénéficiera quant à elle, et je remercie M. Pezet de l'avoir indiqué, d'une majoration de dotation de 22 p. 100. Surtout, les assouplissements obtenus pour la réaffectation du produit des cessions d'établissements lèvent une grande partie des obstacles actuellement rencontrés dans la mise en place de la politique de restructuration du patrimoine immobilier que j'ai l'intention d'accélérer.

J'ai relevé aussi dans vos interventions un accord général sur la nécessité de poursuivre un effort budgétaire prolongé en faveur de la justice. L'un d'entre vous a dit tout à l'heure : nous attendrons l'an prochain pour savoir si cela

continue ; ce n'est peut-être pas suffisant, mais vous êtes dans la bonne direction... Je crois que la volonté que vous avez exprimée témoigne - ce qui n'est peut-être pas si fréquent - d'une reconnaissance unanime des vertus de la dépense publique. Mais, derrière cette reconnaissance, n'y aurait-il pas tout de même entre nous quelque désaccord sur la méthode à suivre ? Nous devons en effet, et vous m'y avez invité, clairement identifier ce que recouvre la généreuse dénomination, voire revendication, de programmation pluriannuelle.

Pour ma part, un engagement pluriannuel doit constituer une démarche essentielle reposant sur trois exigences que je voudrais mettre en perspective devant vous. Je crois en effet que cette démarche va se trouver, dès demain matin si je puis dire, au centre de mes préoccupations et de mon travail.

La première exigence, c'est d'abord d'analyser précisément les besoins tant quantitatifs que qualitatifs. Comme vous le savez, un important travail de mise à plat a déjà été mené par les services de la chancellerie, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse et des inventaires immobiliers, conduits par l'administration pénitentiaire et les services judiciaires. L'enjeu de ce travail est très important : le ministre de la justice souffre encore des conséquences désastreuses des politiques « en dents de scie » menées dans le passé pour le recrutement des personnels ou l'équipement immobilier - je pense au parc pénitentiaire classique.

Il est donc clair qu'on ne fera pas l'économie d'une approche globale dans cette estimation des besoins dont je voudrais pendre deux exemples.

Comment avoir une vue prospective des besoins de création d'emplois sans s'interroger sur les qualifications nécessaires et les capacités de notre appareil de formation ? Plusieurs d'entre vous l'ont souligné !

Il ne s'agit certes pas de poser le primat du qualitatif sur le quantitatif - je ne le ferai jamais - mais de refuser par avance qu'une politique dynamique de gestion des personnels soit exclusivement jugée aux créations d'emplois qu'elle génère. Vous savez très bien que ce n'est pas le seul critère.

Le projet de budget qui vous est soumis me paraît aller dans ce sens et tenter la démonstration qu'un juste équilibre entre ces approches est non seulement nécessaire mais possible. Comme je l'ai précédemment souligné, pour les magistrats, les créations d'emplois décidées s'accompagnent d'un effort pluriannuel de restructuration.

Pour l'équipement, l'approche globale m'apparaît tout aussi nécessaire : peut-on sérieusement mettre en œuvre la programmation pluriannuelle décidée par le Gouvernement sans procéder à une analyse précise de l'organisation des juridictions et de leurs besoins respectifs ? Tout à l'heure, l'un d'entre vous a même dit : il faudrait avoir le courage de revoir les besoins des uns et des autres selon leur situation géographique.

M. René Dosière. Tout à fait !

M. le garde des sceaux. Pourquoi pas ?

M. Pierre Mazeaud. Tout gouvernement responsable connaît les besoins !

M. le garde des sceaux. Cette mise à plat indispensable doit naturellement déboucher sur l'affirmation de priorités. Je n'envisage pas de mener une politique compartimentée de priorités successives en faveur de tel ou tel secteur relevant de mon autorité. Une année, tel secteur, l'autre année, tel autre, non !

Je suis en effet convaincu, et ce projet de budget commence à en apporter la preuve, que l'accroissement des moyens budgétaires doit permettre de mener de front une politique de rénovation bénéficiant aux différents secteurs du ministère de la justice. Mais il faut être clair : se placer dans une perspective pluriannuelle nécessite aussi de ne plus raisonner en termes de « tout, tout de suite ». Ce n'est pas possible.

M. Pierre Mazeaud. Paroles que tout cela !

M. le garde des sceaux. Troisième condition à une politique pluriannuelle : c'est l'obtention - et c'est là bien sûr que vous m'attendrez, comme l'un d'entre vous me l'a annoncé - de moyens budgétaires significatifs...

M. Pierre Mazeaud. Ah !

M. le garde des sceaux. ... qui doit être en effet la traduction logique de la démarche pragmatique que j'entends mener avec les organisations professionnelles.

M. Pierre Mazeaud. Demain ! Et pourquoi pas aujourd'hui ?

M. le garde des sceaux. Mais le ministère de la justice doit également se donner les moyens de parfaire sa capacité de gestion.

Aussi, en matière d'équipement, l'inscription d'autorisation de programme n'a de sens que si elle est accompagnée d'une gestion rigoureuse de la programmation, de la conduite et de la réalisation des opérations.

M. Pierre Mazeaud. Encore des paroles !

M. le garde des sceaux. Vous allez voir, monsieur Mazeaud, que vous ne serez pas mécontent dans un instant, si vous me laissez parler.

J'ai acquis en effet la conviction que le ministère de la justice devra améliorer son savoir-faire. De ce point de vue, la remarquable exécution technique du « programme 13 000 » a constitué pour mon département une expérience importante dont les enseignements devront être tirés.

Mme Nicole Catala. Vive M. Chalandon !

M. Pierre Mazeaud. En effet, il rend hommage à M. Chalandon !

M. le garde des sceaux. De même, s'agissant des emplois, certains d'entre vous se sont inquiétés des vacances constatées dans les juridictions. Cette inquiétude est tout à fait légitime : pourvoir les postes existants est aussi important qu'en créer de nouveaux.

L'exercice 1991 devrait être marqué par des progrès réels : la création d'emplois supplémentaires de magistrats placés auprès des chefs de cour devrait permettre de mieux répondre aux difficultés provoquées par les absences de longue durée et, pour les fonctionnaires des services judiciaires et les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, la reprise des recrutements favorisera la résorption des vacances. Mais des progrès restent à accomplir pour mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs. Je remercie M. Massot d'avoir insisté sur ce point.

Je souhaite en particulier travailler à l'amélioration du mode de recrutement de la magistrature. Le projet de loi organique, récemment adopté par le conseil des ministres, prévoyant le mouvement unique que tout le monde souhaitait, constitue pour moi une première manifestation de ce souci de meilleure gestion.

Vos rapporteurs ont souligné encore la nécessité d'accompagner les réformes législatives d'envergure d'études permettant de préciser en particulier leur incidence sur l'activité des juridictions.

Je ne peux que souscrire à ce souhait même si j'ai conscience que l'effort que vous demandez sera techniquement difficile à mener à bien. Mais il faut, je crois, aller plus loin que l'appréciation préalable des moyens nouveaux nécessaires à la mise en œuvre des réformes.

D'une part, comme nous l'avons fait pour l'application de la loi sur le surendettement ou la loi sur le redressement judiciaire agricole, il faut poursuivre un effort de formation en direction des magistrats et des fonctionnaires appelés à mettre en œuvre ces réformes.

D'autre part, et il s'agit là d'un enjeu à mes yeux très important, des réformes législatives devront également être engagées pour simplifier les procédures et décharger ainsi l'institution judiciaire de certains contentieux de masse tant au pénal qu'au civil. Des efforts ont été menés. Ils devront être poursuivis.

Abordant cet effort de simplification législative, je voudrais, comme plusieurs d'entre vous me l'ont demandé - M. Auberger et M. Massot en particulier - vous dire un mot du programme de réforme législative que Georges Kiejman et moi-même avons l'intention de mettre en œuvre.

Notre action en cette matière s'articulera autour de trois objectifs très simples et sur lesquels il me semble qu'il pourrait y avoir entre nous une certaine convergence.

D'abord, moderniser le droit et la procédure.

Ensuite, moderniser les professions du droit.

Enfin, garantir l'accès de tous à la justice.

Mme Nicole Catala. Qu'attend-on pour déposer le texte sur les successions !

M. Pierre Mazeaud. Un peu de droit privé, monsieur le garde des sceaux !

M. le garde des sceaux. Sur l'accès de tous à la justice, je me suis déjà expliqué tout à l'heure. Il s'agit de la réforme de l'aide légale : je n'y reviendrai pas.

Mais pour ce qui concerne la modernisation du droit et de la procédure, nous voulons d'abord poursuivre et accélérer la réforme du code pénal. Le ministre délégué, Georges Kiejman, en aura particulièrement la charge. Le nouveau code doit être adopté avant la fin de la législature. Jusqu'à présent, seul le Livre 1^{er}, consacré aux dispositions générales de droit pénal, a été examiné. Des points délicats restent en discussion, tels que le champ d'application du nouveau principe de responsabilité pénale des personnes morales...

Mme Nicole Catala. Il faut la supprimer !

M. le garde des sceaux. ... ou bien encore et surtout le régime de la période de sûreté.

Le souhait du Gouvernement est de rechercher en cette matière un accord dans toute la mesure du possible sur ces différents points avant d'engager la discussion du livre II consacré aux infractions contre les personnes.

M. Pierre Mazeaud. S'il vous faut un accord, on n'a pas fini d'attendre !

M. le garde des sceaux. C'est pourquoi nous avons l'intention de vous proposer une rencontre avec vos collègues sénateurs, dans des conditions qui restent à déterminer, afin d'examiner comment les divergences actuelles pourraient être surmontées.

M. Jean-Louis Debré. La C.M.P. avant la première lecture !

M. le garde des sceaux. En deuxième lieu, il nous paraît important de moderniser la procédure civile. Un projet de réforme des voies d'exécution est en cours de discussion. Il a été examiné en première lecture par les deux assemblées et en deuxième lecture par votre commission des lois. Je crois que cette réforme, que plusieurs intervenants ont réclamée, est tout à fait nécessaire. A quoi sert en effet une décision de justice qui ne peut être exécutée ?

M. Jean-Louis Debré. En effet !

Mme Nicole Catala. Pourquoi cette réforme n'a-t-elle pas été inscrite à l'ordre du jour du début de la session ?

M. le garde des sceaux. Or le système actuel d'exécution des décisions civiles pêche par sa complexité. Il est également inadapté à l'évolution de la vie moderne, en particulier à la consistance actuelle des patrimoines. La réforme que vous propose le Gouvernement a donc un triple objet : simplifier, humaniser, moderniser. Je ne me fais pas d'illusion sur les difficultés rencontrées au cours de la discussion parlementaire. Il s'agit notamment des problèmes soulevés par le fonctionnement des agences de recouvrement, par la charge des frais de recouvrement amiable, par la saisie des comptes bancaires et par la création de Clercs habilités à procéder à des constats.

Mme Nicole Catala. C'est difficile !

M. le garde des sceaux. Mais je ne doute pas que sur ces points, comme sur d'autres qui ont été soulevés par Mme Catala, rapporteur du texte - et avec votre aide, madame -, nous puissions trouver des solutions. Je ne souhaite pas entrer plus avant dans le détail de ce texte très complexe. Mais je crois que nous visons les mêmes buts, et nous restons ouverts à toutes vos suggestions.

Un même effort de modernisation doit être aussi accompli pour la procédure pénale. Le sujet est très difficile. Je rappelle que deux réformes de la procédure d'instruction, celle de M. Badinter et celle de M. Chalandon, ont été votées et ne sont jamais entrées en vigueur.

M. Jean-Louis Debré. Je l'avais prévu !

M. le garde des sceaux. Notre souci est donc de concilier deux impératifs. D'abord, garantir l'efficacité de la justice pénale, notamment face aux formes les plus graves de la

délinquance telles que le terrorisme ou le trafic de stupéfiants, mais aussi garantir le plein exercice des droits de la défense et lutter contre la détention provisoire.

Des réflexions très approfondies ont été conduites sur ce sujet depuis quelques années. Je pense notamment au rapport qui a été remis par la commission « Justice pénale et droits de l'homme » qui avait été mise en place par M. Arpaillange. Il nous faut maintenant en tirer des enseignements et dégager des orientations. C'est ce que nous avons l'intention de faire.

Enfin - et je réponds ainsi à la question que m'ont posée M. Pezet et M. Hyst - la législation applicable aux mineurs délinquants sera modernisée.

Un avant-projet de loi qui modifie l'ordonnance du 2 février 1945 a été élaboré à l'initiative de la Chancellerie.

Ce texte de grande ampleur répond à un double souci : faire prévaloir le traitement éducatif sur la peine et renforcer les garanties des mineurs qui font l'objet de poursuites.

Il est actuellement soumis à la concertation. Nous en attendons le résultat avant de saisir le Parlement d'un projet de loi, et je crois que nous tiendrons compte des observations de M. le rapporteur dans la confection du calendrier de la discussion.

Moderniser le droit, moderniser les professions du droit. M. Massot m'a interrogé sur l'état de cette question. Le Parlement est saisi de deux projets de loi. L'un portant réforme de certaines professions juridiques et judiciaires, l'autre relatif à l'exercice des professions libérales réglementées sous forme de sociétés de capitaux.

Le premier a pour objet, d'une part, de rapprocher les professions d'avocat et de conseil juridique et, d'autre part - ce qui est peut-être plus important encore - de réglementer l'exercice du droit.

Cette réforme me paraît nécessaire et urgente compte tenu de l'achèvement du marché unique européen en 1993, et donc de la nécessité de permettre à nos professionnels de faire face à la concurrence étrangère.

Je sais que ce texte, rejeté par votre assemblée, soulève quelques difficultés, et j'ai déjà eu l'occasion de m'en entretenir avec la commission des lois. Je pense notamment à l'instauration du salarial pour la nouvelle profession.

Je souhaite que le Sénat puisse adopter l'un et l'autre textes comme prévu dès le début du mois de novembre, afin que l'Assemblée nationale puisse être rapidement saisie à nouveau.

Par ailleurs nous voulons réfléchir sérieusement au problème du statut des magistrats.

M. Francis Delattre. Vous n'arrêtez pas de réfléchir !

M. le garde des sceaux. Là encore, je mesure pleinement les difficultés de l'entreprise, et M. Clément m'a en quelque sorte prévenu. Je ne crois pas qu'il puisse exister en cette matière un statut idéal, mais nous pouvons améliorer sensiblement la situation.

Le Parlement sera saisi prochainement d'un projet de loi très limité dans son objet, qui apporte cependant certains aménagements techniques aux règles statutaires actuelles, notamment en ce qui concerne le maintien en fonction des magistrats et le départ à la retraite, mais nous souhaitons pouvoir proposer des améliorations significatives dans le cadre d'une approche globale des problèmes statutaires.

M. Pierre Mazeaud. Ne vaudrait-il pas mieux que des jeunes se présentent aux concours ?

M. Michel Sapin, président de la commission des lois. Il ne fallait pas faire ce que vous avez fait ! C'était une proposition Mazeaud !

M. le garde des sceaux. Je crois que, sur ce point, monsieur Mazeaud, nous sommes d'accord. Cela demande cependant une réflexion d'ensemble sur les raisons pour lesquelles les jeunes se présentent moins nombreux aux concours.

Ainsi que vous l'avez remarqué, mesdames, messieurs, dans la vue d'ensemble que je viens de vous proposer, à la fois du budget du ministère de la justice et des orientations que j'entends y faire prévaloir avec M. Georges Kiejman, j'ai fait peu de promesses. Je vous ai suffisamment entendu, en effet, critiquer telle ou telle promesse pour me garder d'en faire exagérément.

J'ai essayé de vous présenter mes orientations fondamentales dans ce domaine de mon action.

Il convient d'abord de tenir compte des hommes parce que, ainsi que vous l'avez dit vous-même, mesdames, messieurs, il faut leur redonner de la motivation et de l'espoir.

Il faut, ensuite, moderniser les équipements parce que, pour que les hommes puissent travailler dans de bonnes conditions, ils doivent avoir les conditions matérielles nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Il faut aussi moderniser la législation car je crois qu'on ne peut améliorer l'efficacité de l'institution judiciaire sans moderniser également ses pratiques et son travail.

Toute cette évolution doit se faire dans un dialogue constant.

Nous avons entendu ceux qui s'expriment, non pas aujourd'hui mais depuis de longues semaines, de longs mois, peut-être même de longues années. Oui, il y a besoin de dialoguer. Oui, il y a besoin de se mettre d'accord sur un certain nombre d'objectifs. Telle sera l'action que nous mènerons au ministère de la justice. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1991 (n° 1593 et lettre rectificative n° 1627, rapport n° 1635 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Justice *(suite)*.

Annexe n° 30. - M. Philippe Auberger, rapporteur spécial ; avis n° 1639, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; tome VII (administration centrale et services judiciaires) de M. François Asensi ; tome VIII (administration pénitentiaire et éducation surveillée) de M. Michel Pezet.

Education nationale, jeunesse et sports : jeunesse et sports.

Annexe n° 17. - M. Gérard Bapt, rapporteur spécial ; avis n° 1636, tome XIII, de M. Georges Hage, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
CLAUDE MERCIER



LuraTech

www.luratech.com