

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

COMPTE RENDU INTÉGRAL

DES SÉANCES DU 19 OCTOBRE 1994



# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	5645
2 <sup>e</sup> séance .....	5671

# JOURNAL OFFICIEL

**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

DÉBATS PARLEMENTAIRES

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10<sup>e</sup> Législature

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995**

**(27<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du mercredi 19 octobre 1994**



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

#### 1. Loi de finances pour 1995 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5647).

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

M. Didier Migaud, rapporteur spécial de la commission des finances.

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

##### BUDGET ANNEXE DE LA LÉGION D'HONNEUR

Adoption des crédits ouverts aux articles 27 et 28.

##### BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION

Adoption des crédits ouverts aux articles 27 et 28.

##### JUSTICE

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial de la commission des finances.

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

M. Jacques Floch, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

MM. Jean-Jacques Hyst, Jean-Pierre Michel, Marcel Porcher, André Gérin, Julien Dray, Philippe Goujon, Philippe Bonnacarrère.

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

Réponses de M. le garde des sceaux aux questions de : MM. Raymond Couderc, Jean-Pierre Philibert, Jean-Gilles Berthonmier, Mme Bernardette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Marsaud, Alain Poyart.

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

#### 2. Ordre du jour (p. 5669).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## LOI DE FINANCES POUR 1995 (DEUXIÈME PARTIE)

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995 (n<sup>os</sup> 1530, 1560).

### 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, de M. Finielz, représentant le général Forray, 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. Didier Migaud, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Didier Migaud, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, garde des sceaux, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord, de saluer la présence du général Simon et de M. le secrétaire général de l'Ordre de la Légion d'honneur, et d'exprimer un salut amical au général Forray auquel j'adresse des vœux de prompt rétablissement.

Les deux projets de budget annexe qui nous sont présentés aujourd'hui comportent des dotations qui, en 1995, vont avoir des évolutions différentes.

En effet, si les crédits de l'Ordre de la Libération augmentent - ce dont on ne peut que se réjouir - ceux de l'Ordre de la Légion d'honneur sont en diminution.

Les crédits de l'Ordre de la Légion d'honneur passeront, en effet, de 120,3 millions de francs en 1994 à 115,2 millions de francs en 1995, soit une diminution de 4,25 p. 100.

Cette évolution est, comme celle en sens inverse de l'année dernière, essentiellement imputable aux crédits de paiement pour dépenses en capital. En effet, dans le budget annexe qui est présenté en équilibre par définition, ce sont les prévisions de dépenses qui conditionnent l'évolution des crédits. La subvention du ministère de la justice qui représente l'essentiel des ressources assure l'équilibre du budget.

Les dépenses en capital diminuent notablement, de 37 p. 100 par rapport à celles de 1994. Mais heureusement, les autorisations de programme augmentent fortement, de 41 p. 100, et permettront la mise en route de nouveaux chantiers auxquels M. le grand chancelier attachait beaucoup d'importance : la restauration de la chapelle des Loges démarre enfin, alors qu'est poursuivie la réhabilitation de la maison d'éducation de Saint-Denis. Mieux encore, le collectif budgétaire de fin d'année pourrait, monsieur le garde des sceaux, comporter l'inscription de crédits pour la rénovation d'un deuxième dortoir à Saint-Denis après celui dont le financement est prévu par le projet de loi de finances pour 1995. Ce sont effectivement des dépenses tout à fait nécessaires.

L'Ordre de la Légion d'honneur devrait ainsi préserver son patrimoine alors que, cette année encore, on est en droit de s'étonner de la modicité de l'aide du ministère de la culture pour la rénovation de la grande chancellerie : 1,5 million de francs.

S'agissant de la chapelle des Loges, son classement au titre de monument historique serait le bienvenu et pourrait permettre, dans le respect des règles régissant les budgets annexes, un abondement de crédits par le ministère de la culture.

L'Ordre de la Légion d'honneur n'échappe pas à la rigueur budgétaire. On peut le regretter car il représente un volume de crédits d'une grande modicité.

Hormis les dépenses de personnel dont l'évolution quasi mécanique est prédéterminée par les règles statutaires applicables aux intéressés, chaque catégorie de dépenses est limitée. Les moyens de fonctionnement sont calculés au plus juste, compte tenu de l'augmentation des effectifs d'élèves. Les crédits d'action sociale sont reconduits à l'identique.

La plus grande source d'économie porte sur les traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires. Le décret du 24 avril 1991 a posé de nouvelles conditions, restrictives, à l'octroi du traitement attaché à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Ce décret a réservé le traitement, pour les nominations et concessions qui se feraient à l'avenir, à celles qui se fondent sur des actes de guerre, de courage ou de dévouement. Cette réforme, en réduisant fortement le nombre des bénéficiaires du traitement, devrait à terme amener une réduction considérable des paiements effectués ; son absence d'effet rétroactif pour ceux qui sont déjà titulaires d'un traitement la rendra toutefois très progressive, et peu sensible les premières années.

Toujours est-il que la régression des dépenses effectuées au titre des traitements des membres de la Légion d'honneur et des titulaires de la médaille militaire s'accroît.

Ces dotations budgétaires calculées sans largesse n'empêchent pas l'Ordre de la Légion d'honneur d'assurer les charges qui lui sont dévolues.

Parmi celles-ci, 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 la deuxième année de BTS de commerce international, et à la Khâgne depuis la rentrée 1993. Elles bénéficient d'un enseignement de très haute qualité - il faut en remercier l'ensemble du corps enseignant et du personnel de direction - qui recueille des résultats entièrement satisfaisants puisque plus de 95 p. 100 des élèves présentées au baccalauréat ont été reçues en 1994. C'est dire la qualité de l'enseignement, de la direction ainsi que des élèves.

Je voudrais maintenant faire état d'un problème qui me semble important, celui des conditions de nomination des anciens combattants dans l'Ordre de la Légion d'honneur.

Au début de cette année, le Président de la République a signé un décret fixant les contingents pour les années 1994 à 1996. J'avais souhaité l'ouverture de deux contingents exceptionnels. Le premier aurait servi à récompenser les combattants des conflits postérieurs à 1945. Il aurait été réservé aux anciens combattants AFN - d'Afrique du Nord - et TOE - théâtre d'opérations extérieures - et assorti de conditions de nomination analogues à celles prévues pour les anciens combattants des deux guerres mondiales. Cette mesure devait s'inscrire dans le cadre de la célébration des mérites de ces anciens combattants qui ont pu fournir les mêmes sacrifices que leurs aînés, sans avoir eu toujours le sentiment que la nation leur était pleinement reconnaissante.

Le deuxième contingent exceptionnel était envisagé en prévision de la commémoration de la libération de la France, dont nous avons célébré cette année le cinquantième anniversaire. Les patriotes, soldats de la France libre et résistants de l'intérieur, méritent un témoignage supplémentaire de notre reconnaissance, eux qui ont non seulement choisi la voie de l'honneur contre celle de la collaboration, mais qui en chassant l'occupant nazi, ont en même temps contribué à éradiquer un système politique dont l'abjection n'est plus à démontrer.

Au-delà de leur célébration, la nation se devait de rappeler les leçons de l'Histoire et de souligner l'abjection du nazisme comme de la collaboration avec l'occupant dont la répulsion doit rester inscrite dans les mémoires. Mes vœux n'ont été que partiellement exaucés.

Les décrets du 7 janvier 1994 ont reconduit, à ma grande satisfaction, les contingents ordinaires et élargi le contingent exceptionnel aux anciens combattants des TOE ou d'AFN, pour la période 1994-1996. Cependant, le nombre de croix de chevalier étant réduit de 450 à 280 par rapport aux trois années précédentes, je m'interroge sur la portée réelle de l'extension du contingent exceptionnel aux anciens des guerres d'Indochine et d'Algérie.

En revanche, l'institution d'un contingent spécial de croix de la Légion d'honneur, de l'Ordre national du Mérite et de la Médaille militaire à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fin de la guerre 1939-1945, pour honorer les anciens combattants particulièrement valeureux, répond tout à fait à mes préoccupations.

L'Ordre de la Libération, alimenté par la subvention des crédits de la justice, atteindra, en 1995, 4 290 773 francs contre 3 843 540 francs en 1994, soit une augmentation de 11,64 p. 100. Cette augmentation traduit l'incidence de l'inscription de 480 000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement d'opérations en capital pour 1995. Il s'agit de poursuivre les

travaux de maçonnerie sur la façade ouest de la Chancellerie alors qu'aucun crédit d'investissement n'avait été ouvert en 1994.

Je regrette que, pour la sixième année consécutive, la dotation affectée aux secours soit maintenue à 409 000 francs. En 1993, cette dotation toujours intégralement consommée avait permis d'attribuer trente-deux secours à des compagnons ou à leur famille et douze secours à des médaillés de la résistance ou à leur famille. La nation pourrait faire un effort particulier lorsque certains de ses enfants, après l'avoir si bien servie, ont besoin de son aide.

Il ne saurait être question, assurément, de ramener à quelques lignes budgétaires l'importance des Ordres nationaux de la Légion d'honneur et du Mérite, l'Ordre de la Libération, la Médaille militaire. Cependant, la pérennité des traditions d'honneur et de service, dont les Ordres nationaux assurent la conservation et la transmission, repose sur la bonne exécution de leurs missions par les grandes chancelleries.

Le budget annexe de la Légion d'honneur disposera en 1995 de ressources limitées comme celui de l'Ordre de la Libération.

Toutefois, compte tenu d'avancées satisfaisantes, et conformément à une tradition établie, la commission des finances a, en témoignage de respect, et sur ma proposition, adopté à l'unanimité les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération, et je vous demande, mes chers collègues, de faire de même. *(Applaudissements.)*

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, monsieur le chancelier de l'Ordre de la Libération, monsieur le secrétaire général, messieurs les députés, je remercie M. le rapporteur de son excellente analyse des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération pour l'année 1995. Et permettez-moi de m'associer au rapporteur pour souhaiter un prompt rétablissement au général Forray, grand chancelier de l'Ordre de la Légion d'honneur.

L'évolution des crédits, rappelée par M. Migaud, est imputable à la réduction des crédits ouverts au titre des opérations en capital qui sont menées dans les maisons d'éducation, dont le programme de rénovation - compte tenu des autorisations de programme - pourra néanmoins se poursuivre selon le rythme initialement prévu.

Les ressources du budget de la Légion d'honneur sont de deux ordres : d'une part, et pour l'essentiel, la subvention inscrite au budget du ministère de la justice, qui s'élèvera à 108,3 millions, soit une réduction de 4,78 p. 100 par rapport à l'année dernière ; mais aussi les recettes propres de l'Ordre de la Légion d'honneur qui complètent pour un montant d'environ 6 p. 100 du budget, cette subvention.

En ce qui concerne les dépenses, si leur montant global prévu pour l'exercice 1995 diminue, les dotations de fonctionnement - 103 millions de francs - sont par contre en progression de 2,05 p. 100. Ces dotations doivent assumer le paiement des traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillées militaires, le fonctionnement des services ainsi que l'action sociale menée par la grande chancellerie.

Les crédits affectés au fonctionnement de l'administration centrale de la grande chancellerie et des maisons d'éducation augmentent de 2,8 p. 100. Ces crédits sont

consacrés pour les deux tiers aux charges de personnel. Ils doivent permettre au titre des actions nouvelles l'ouverture attendue avec impatience par les élèves d'une classe de khâgne. Cette classe pour laquelle cinq emplois d'agrégés sont créés constituera le complément indispensable de la classe d'hypokhâgne précédemment ouverte. Et je salue, comme l'a fait M. Migaud, les excellents résultats des élèves.

L'action sociale, conduite au travers des secours versés aux décorés ou à leurs familles dans le besoin, n'est pas modifiée dans son montant.

Les opérations en capital supportent l'essentiel de l'effet de la réduction des recettes. Si les autorisations de programme sont en augmentation, de 41 p. 100, les crédits de paiement diminuent. Cette réduction des crédits n'affectera pas la poursuite par la grande chancellerie de la Légion d'honneur des travaux de restauration de la maison d'éducation de Saint-Denis, implantée dans l'ancienne abbaye contiguë à la basilique.

La restauration du premier des trois dortoirs pourra s'achever comme prévu en septembre 1995, grâce aux crédits prévus à cet effet, et j'ai noté le souhait du rapporteur que des crédits soient inscrits au collectif pour le deuxième dortoir.

La dotation des crédits de paiement, consacrés en 1995 pour l'essentiel aux maisons d'éducation, permettra également d'engager la restauration de la chapelle des Loges, dont l'accès est interdit en raison de son état depuis plusieurs années. A cet effet, 5 millions en autorisations de programme et 3 millions en crédits de paiement ont été prévus.

Mesdames et messieurs les députés, dans sa mission de gestion de nos deux ordres nationaux, la grande Chancellerie de la Légion d'honneur s'est particulièrement attachée dans ses récompenses, en 1994, à rappeler les mérites de ceux qui s'étaient offerts à notre pays. Les premiers d'entre eux, les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 ont été, cette année comme les précédentes, distingués hors contingent, bénéficiant pour cela d'un régime dérogatoire. Les anciens combattants de la deuxième guerre mondiale ont été décorés sur le contingent spécial créé à cet effet. Enfin, la célébration du cinquantième anniversaire de la libération de notre pays a permis de rendre hommage dans le cadre d'un contingent exceptionnel à ceux qui en avaient été les héros.

La grande chancellerie de la Légion d'honneur a également en charge chaque année l'avenir de près de 1 000 jeunes filles, filles ou petites-filles de légionnaires, qu'elle accueille dans ses deux maisons d'éducation. L'ouverture de la classe de khâgne que ce budget autorisera sera un encouragement de plus à l'excellence que vous donnerez à ces élèves.

J'en viens à une brève présentation du projet de notre autre ordre national, l'ordre de la Libération. Je ne reviens pas sur les chiffres. Les crédits progressent de 11,63 p. 100 par rapport à l'année 1994 parce qu'une ligne de 480 000 francs a été ouverte pour continuer des travaux sur la façade ouest de la Chancellerie, entrepris en 1992. Sur ce total, 409 000 francs sont réservés à ses secours qui, en 1993, ont profité à trente-deux compagnons ou à leurs familles et à douze médaillés et à leurs familles.

Voici, mesdames, messieurs les députés, ce que je peux vous dire de ce budget, après le travail réalisé par son rapporteur.

Cinquante ans après la libération de notre pays, je salue les 243 compagnons de la Libération et les 8 000 médaillés de la Résistance qui vivent parmi nous. Aux jours d'épreuve, ils ont combattu pour la liberté et pour la France. A jamais notre patrie leur doit son honneur. (*Applaudissements.*)

#### 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 27 au titre des services votés, au chiffre de 104 796 453 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 28, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 10 367 000 francs.

(*Ces autorisations de programme sont adoptées.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 28, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 10 480 809 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 27 au titre des services votés, au chiffre de 3 781 196 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 28, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 430 000 francs.

(*Ces autorisations de programme sont adoptées.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 28, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 509 577 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.

#### JUSTICE

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

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

**M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le budget de la justice progressera en 1995. Les effectifs disponibles seront renforcés par un millier d'agents. Les crédits de paiement inscrits s'élèvent à 22 121 millions de francs. Globalement, ils respectent les prévisions du projet de loi de programme voté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Par contre, je ne suis pas persuadé que l'expérience des juges de paix et des conciliateurs, à quelques heures par mois, puisse être concluante. La présence d'un conciliateur ou d'un juge de paix pendant une ou deux heures

dans une commune suburbaine peut difficilement donner de bons résultats. La commission des finances ne méconnaît pas l'intérêt d'une telle mesure, mais elle estime que, si l'objectif est d'assurer une présence effective des conciliateurs et des juges de paix sur le terrain, il est nécessaire de dégager davantage de moyens tout au long de l'application du plan pluriannuel. Peut-être pourrions-nous obtenir sur ce point quelques explications de M. le garde des sceaux.

Une autre observation concerne la consommation des crédits de paiement. En 1993, dernière gestion annuelle connue, elle est de l'ordre de la moitié de la dotation annuelle, hors reports, soit 501 millions, alors que 998 millions de crédits avaient été ouverts par les lois de finances, initiale et rectificatives.

Au bout du compte, on met beaucoup d'argent dans la caisse pour l'équipement judiciaire. On consomme trop lentement cet argent et le Gouvernement est donc tenté d'annuler en cours d'année les crédits non utilisés. C'est ce qui s'est passé à plusieurs reprises.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de programme, la Chancellerie envisageait de regrouper en un seul service les moyens pour la réalisation des investissements immobiliers. Il ne serait pas inutile d'obtenir à ce sujet quelques précisions au cours du débat.

Le plan de cinq ans prévoit la création de 300 emplois de magistrats de l'ordre judiciaire. Le groupe de réflexion réuni en 1987 sous la présidence du professeur François Terré à la demande du garde des sceaux avait évalué à mille emplois l'augmentation nécessaire du nombre des magistrats. Pour obtenir sûrement un bon résultat il faudrait, pendant l'application du plan de cinq ans, créer 600 emplois au lieu des 300 prévus.

L'augmentation du nombre des magistrats ainsi que de celui des employés des greffes est absolument nécessaire, comme le souligne Dominique Vernier, car le droit français, et je l'ai déjà dit l'année dernière, exige que toutes les décisions prises, à l'exception des verdicts d'assises, soient motivées. Les juges doivent écrire les raisons qui justifient leur choix. Ils sont tenus d'articuler les faits sur les textes législatifs qu'ils ont utilisés pour relaxer, condamner ou fixer des dommages et intérêts.

Toutefois, cette règle générale de la motivation, qui a pour but d'éviter le jugement à la tête du client et les décisions en hâte et à la chaîne, souffre de la surcharge de travail dans certaines juridictions. Aujourd'hui, faute de moyens et de temps, les jugements ne peuvent être que très succinctement motivés et parfois même ne sont rédigés que lorsque le justiciable fait appel.

Lors de la discussion de la loi de programme, on avait souligné la nécessité de procéder à des revalorisations catégorielles. Le Gouvernement ne l'ignorait pas mais estimait devoir reporter ses propositions lors du débat sur la loi de finances.

Des mesures statutaires et indemnitaires importantes sont effectivement prévues, d'une part pour l'achèvement du plan de restructuration du corps de la magistrature et, d'autre part, pour l'augmentation du taux indemnitaire moyen des magistrats, qui passe de 33 à 35 p. 100.

Rappelons qu'en 1990 avait été réalisé l'alignement des indemnités des magistrats de l'ordre judiciaire et de ceux de l'ordre administratif. Cette parité n'existe plus. Pour la rétablir, il serait nécessaire de porter l'indemnité des magistrats de l'ordre judiciaire à 38 ou 39 p. 100.

Les crédits de la justice prévoient aussi une revalorisation de la situation des personnels de greffe, avec des transformations d'emploi pour la catégorie C et les greffiers en chef, ainsi que des augmentations indemnitaires.

En matière d'équipement judiciaire, le programme pluriannuel et les opérations de rénovation du patrimoine existant se poursuivent. Pour 1995, sont inscrits 1 187 millions de francs d'autorisations de programme, soit une augmentation de 49 p. 100 par rapport à 1994, et 726 millions de francs de crédits de paiement sont ouverts, soit un accroissement de 10 p. 100.

Pour les juridictions administratives, le projet de loi de finances pour 1995 prévoit la création de vingt-deux emplois de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, de quinze postes de magistrats en surnombre et de quarante-cinq emplois d'agents de greffe.

Pour les investissements, le projet de loi de finances procède à une ouverture en autorisations de programme et en crédits de paiement conforme à l'ordre de grandeur fixé par la loi quinquennale.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les créations d'emplois sont conformes aux prévisions annoncées lors de la discussion de la loi de programme. Cependant, le taux d'encadrement des détenus par les gardiens reste faible. Il est un des plus bas en Europe et il appelle des mesures d'une tout autre ampleur.

Le taux d'encadrement est de trente-quatre gardiens pour 100 détenus en France. A titre de comparaison, il s'élève à 92 p. 100 en Irlande, 88 p. 100 en Suède, 77 p. 100 en Italie, 60 p. 100 en Belgique, 50 p. 100 au Royaume-Uni. Le taux français n'est supérieur qu'à ceux de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. On peut considérer que porter ce ratio à 50 p. 100 comme au Royaume-Uni doit constituer un premier objectif. Pour atteindre cet objectif, il faut améliorer la formation et la rémunération des surveillants afin de donner à ce métier difficile un plus large recrutement.

Quant aux crédits prévus en 1995 pour l'équipement pénitentiaire, ils se maintiennent à un bon niveau en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Il est surtout utile d'accroître les efforts financiers pour améliorer la maintenance des établissements pénitentiaires dont chaque rapport annuel souligne l'extrême médiocrité dans les établissements antérieurs au programme 13 000.

Sur 183 établissements pénitentiaires métropolitains, on peut en considérer 51 comme satisfaisant aux normes habituelles de détention et 132 comme vétustes, dégradés et fonctionnellement inadaptés. Ces derniers ne sont que peu entretenus au motif qu'ils doivent être « un jour » remplacés.

Les sommes consacrées à l'entretien immobilier restent inférieures à 40 francs le mètre carré. A titre d'indication, les premières évaluations montrent que le coût de la maintenance se situe entre 150 et 200 francs le mètre carré pour les établissements du programme 13 000.

Le projet de loi de programme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture en juillet dernier avait prévu d'augmenter de 768 les emplois budgétaires des agents chargés du suivi des condamnés en milieu ouvert. Il avait été indiqué par le Gouvernement que l'échéancier de recrutement prévu était de 250 agents en 1995, 250 en 1996 et 268 en 1997. Or le projet de loi de finances pour 1995 ne prévoit que 130 créations d'emplois pour le milieu ouvert. Il est donc en deçà des objectifs affichés.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, les données du projet de loi de programme sont respectées aussi bien pour les effectifs que pour les investissements.

Mettons simplement en avant que les autorisations de programme pour 1995 et les crédits de paiement augmentent d'une année sur l'autre de 60 p. 100.

Pour l'informatisation des services, la médiocrité des réalisations s'est accompagnée d'une dérive financière, comme nous l'avons indiqué dans le rapport de l'année dernière. L'année 1993 a été une année de transition et de reprise en main au cours de laquelle sont amorcés des choix qui semblent plus réalistes.

L'enveloppe des mesures nouvelles inscrites au budget de 1995, soit 86 millions de francs pour les quatre actions relevant de la Chancellerie, traduit une stabilisation avant l'élaboration d'un nouveau schéma directeur. En 1995, les crédits permettront notamment la poursuite et l'achèvement des développements du nouveau casier judiciaire, de la nouvelle chaîne pénale, de la gestion des personnels du ministère. Des crédits sont aussi réservés aux actions d'initiative locale et au développement des moyens bureautiques à l'administration centrale.

A la discussion sur le projet de budget du ministère de la justice s'ajoute la discussion de l'article 60 de la loi de finances. Cet article revalorise le montant de l'unité de valeur servant à déterminer la dotation affectée à chaque barreau au titre de l'aide juridictionnelle. Cette unité de valeur a été fixée par la loi de finances de 1993 à 128 francs. L'article 60 porte ce montant à 130 francs. Cet article, en proposant de revaloriser de 1,56 p. 100 l'unité de valeur, porte le montant prévisionnel moyen à 140,4 francs pour tenir compte des coefficients correspondant aux différentes procédures.

En conclusion, mes chers collègues, compte tenu des progrès incontestables réalisés par le projet de budget du ministère de la justice pour 1995, la commission des finances, à la majorité, vous propose d'adopter de voter l'article 60 et le projet de budget qui vous sont soumis. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Pasquini, 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. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'avis que j'ai l'honneur de rapporter au nom de la commission des lois fait l'objet d'un rapport important, de quelque soixante-dix pages, qui est proposé à la lecture de ceux qu'il pourrait intéresser. Je me contenterai donc de faire devant vous quelques observations sur ce que ce budget peut inspirer.

Sur le fond, vous avez déclaré, monsieur le garde des sceaux, que ce budget était sérieux. Il l'est. Dans la mesure où il progresse plus vite que le budget de l'État : plus de 4 p. 100 contre 1,9 p. 100. Les moyens de fonctionnement sont renforcés. Le programme pluriannuel que nous avons examiné en juillet dernier est respecté. La situation des personnels est améliorée.

Votre budget figure cette année encore parmi les priorités du Gouvernement. Sans vouloir me livrer à quelque flagornerie que ce soit, je dirai qu'il me semble que c'est sous votre direction, monsieur le garde des sceaux, que le ministère de la justice sortira lentement mais assez sûrement de la situation assez misérable qui était la sienne jusqu'à présent.

Permettez-moi une observation de forme. J'ai l'impression que les commissaires de la commission des lois qui ont une certaine expérience du terrain ne peuvent pas,

monsieur le garde des sceaux, vous apporter un concours suffisamment utile. En effet, vous nous avez présenté votre budget le 12, je l'ai rapporté devant la commission le 13 et nous allons le voter le 19. Je souhaite donc - et c'est un vœu qui ne voudrait ne pas être pieux - qu'il y ait davantage de concertation entre le garde des sceaux et les commissaires de la commission des lois, afin de ne pas se retrouver devant le fait accompli et pouvoir éventuellement présenter suffisamment tôt des suggestions ou des remarques qui pourraient s'avérer utiles dans l'établissement du budget.

Comment se présente le budget de la justice ?

L'évolution générale des crédits traduit un effort certes modeste mais réel dans un contexte de rigueur budgétaire. Le solde net des créations d'emplois augmente sensiblement. Des mesures statutaires et indemnitaires accompagnent la mise en œuvre du programme pluriannuel pour la justice. Les capacités d'engagement en matière d'équipement connaissent une progression exceptionnelle. Les crédits des services judiciaires et des juridictions administratives augmentent sensiblement plus que ceux des autres actions. Ces deux dernières observations traduisent des progrès essentiels dans les domaines concernés. Les engagements sont donc tenus.

Les crédits de paiement sont supérieurs à 22 milliards de francs. Quant aux crédits des quatre actions directement conduites par la justice, ils atteignent également les 22 milliards de francs.

Le solde net des créations d'emplois augmente sensiblement ; à la page 12 du rapport de la commission des lois figure un tableau qui en donne le détail. On notera 6 créations pour l'administration centrale, 88 pour les services judiciaires, 77 pour les juridictions administratives, 550 pour l'administration pénitentiaire, 90 pour la protection judiciaire de la jeunesse et une création pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les mesures indemnitaires se traduisent par une augmentation de deux points du taux indemnitaire moyen des magistrats de l'ordre judiciaire et d'un point du taux moyen indemnitaire des greffiers en chef et des greffiers. Le montant total de l'indemnité spéciale aux fonctionnaires et agents des catégories C est revalorisé. D'une façon générale, si l'on prend également en compte le progrès accompli pour le régime indemnitaire des administrateurs civils, on note une augmentation globale.

Les moyens de fonctionnement et d'intervention sont en légère augmentation. L'enveloppe consacrée à l'informatique est de près de 100 millions, soit quasiment identique à celle de 1994.

Notons que dans le rapport que M. Joxe a remis il y a quelques jours à notre Assemblée, la Cour des comptes a estimé que le ministère de la justice - mais vous n'en étiez pas encore à la tête, monsieur le garde des sceaux - a « cumulé les échecs techniques, la dérive financière et de graves irrégularités en matière de marchés ». Par ailleurs, elle a relevé des « irrégularités nombreuses, graves et continuellement poursuivies pendant trois ans » dans l'exécution des marchés ; à tel point que des fonctionnaires de la Chancellerie font l'objet d'une mise en examen pour répondre de ces irrégularités qui se sont traduites par une perte de 350 millions.

Par ailleurs, les crédits affectés au Conseil d'État et aux juridictions administratives augmentent exceptionnellement de plus de 10 p. 100.

Le budget pour 1993 prévoit la création de cinquante-cinq postes de magistrats : dix au parquet, vingt-trois dans les cours d'appel, six juges d'application des peines, six juges pour enfants.

Une provision de 2,62 millions de francs est prévue pour améliorer l'indemnisation des conciliateurs.

Il est également prévu - l'expérience permettra de juger de cette nouveauté - d'entourer les juges d'équipes d'assistants de justice : une provision de 1,1 million de francs est inscrite au budget à cet effet.

S'agissant du patrimoine immobilier, le budget pour 1995 doit permettre le lancement des travaux de construction des cités judiciaires de Grasse, Melun et Nantes, des travaux d'extension à Epinal, Le Lamentin, Saintes, et des travaux de rénovation et de restructuration à Nice, Béthune, Marseille, Vierzon et Lille; le lancement des études pour la construction des cités judiciaires d'Avignon, de Fort-de-France et de Pontoise et pour les travaux d'extension et de restructuration à Besançon, Caen, Montpellier et Thonon.

Je note que le nombre des emplois de greffiers est augmenté.

Pour réduire les délais de jugement en matière de contentieux administratif, le projet de budget pour 1995 prévoit la création de soixante-sept emplois supplémentaires, dont vingt-deux emplois de magistrats.

Si les délais de jugements sont longs - même si l'on observe un raccourcissement de ceux-ci -, cela tient, bien sûr, à l'inflation des contentieux : la Cour de cassation, qui jugeait un peu plus de 19 000 affaires en 1990, en juge aujourd'hui plus de 20 000 ; les cours d'appel, qui traitaient 167 000 affaires en 1990, en traitent maintenant près de 200 000 ; les tribunaux de grande instance, qui examinaient 488 000 affaires en 1990, en examinent maintenant 535 000 et les tribunaux d'instance - c'est un record - qui jugeaient 537 000 affaires en 1990, en jugent aujourd'hui 617 000. L'augmentation du contentieux est absolument générale.

Un phénomène m'inquiète plus que d'autres, c'est le délai pour être jugé par une cour d'assises en matière criminelle : il est d'au moins quarante mois. Ce délai m'apparaît beaucoup trop long. Les présidents de cour d'assises siègent en permanence tandis que, autrefois, ils siégeaient une fois par trimestre.

J'en viens au recrutement des magistrats.

Je voudrais insister sur un point essentiel, la féminisation du corps des magistrats. En effet, à la dernière promotion de l'École nationale de la magistrature, la proportion des femmes était de 64,2 p. 100. Et tout permet de penser que cette proportion ira en s'accroissant puisque les étudiants en droit sont à près de 70 p. 100 des filles.

Alors vous, ou vos successeurs, aurez à faire face à un problème. Certes, et cela a été souligné par certains, les femmes font leur travail aussi bien que les hommes, mais elles sont soumises à des sujétions que les hommes n'ont pas : quand dans un même tribunal - et j'en connais au moins un - les deux juges d'instruction sont enceintes en même temps, vous imaginez les problèmes que cela peut poser.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** C'est leur droit !

**M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis.** De tels problèmes se renouvelleront. Il convient d'y faire d'autant plus attention que la part des femmes dans la magistrature, qui était de 29 p. 100 en 1982, atteignait 45,3 p. 100 au 30 mars 1994. Très rapidement, la proportion des femmes magistrats risque d'être supérieure à celle des magistrats hommes. A l'heure actuelle, il n'est pas rare, comme je l'ai indiqué en commission des lois voilà quelques jours, qu'un avocat plaide devant une juridiction où les trois juges sont des femmes, où le greffier

est une femme et où le représentant du parquet est également une femme. Voilà donc un problème qui, je le pense, mérite que l'on y réfléchisse.

*Quid du juge d'application des peines ?*

Je trouve qu'il est regrettable que, dans un quart des cas, les fonctions de juge de l'application des peines soient occupées par les magistrats dont c'est le premier poste. En effet, le juge d'application des peines a une importance considérable car il peut à lui seul prendre une position inverse de celle adoptée par une formation collégiale de trois juges. S'il n'a que vingt-cinq ans, comme c'est parfois le cas, c'est grave. Je ne dis pas pour autant qu'il faille élaborer un statut spécial pour le juge de l'application des peines, mais il y a là aussi matière à réflexion.

Vous avez mené à bien, monsieur le ministre, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et celle du code de la nationalité. D'autres réformes sont en cours, notamment celle relative au filtrage des recours en cassation, sur laquelle je m'attarderai un instant.

En 1993, bien que la Cour de cassation ait rendu 24 714 décisions, 36 209 affaires restaient à juger au 31 décembre ! La tâche est impossible ! En dix ans, le nombre des pourvois reçus en cassation a augmenté de 60 p. 100. Vous envisagez donc de faire procéder à un filtrage par une juridiction liminaire. J'indique par ailleurs que le fait de solliciter l'assistance judiciaire a pour effet de bloquer l'inscription d'un pourvoi.

A mon avis, une réflexion d'ordre général sur les cours d'assises devrait être engagée.

Si le jury est une conquête de la Révolution et s'il n'y a pas lieu, bien entendu, d'y toucher, un certain nombre d'éléments doivent tout de même être revus dans les cours d'assises. Elles font trop souvent parler d'elles dans un mauvais sens pour que l'on n'envisage pas une réforme, des exemples assez récents que vous connaissez aussi bien que moi l'ont montré.

De la même façon, depuis vingt ans, je me plains, j'exprime des doléances sur la fonction de juge d'instruction. Qui pourrait nier aujourd'hui que les juges d'instruction ont pris une importance considérable, alors qu'ils remplissent les pages de tous les quotidiens ? Cela va quelquefois beaucoup trop loin, surtout lorsqu'il s'agit des rapports avec les médias ou de violation du secret professionnel.

Or, fréquemment, le juge d'instruction est un jeune homme à peine sorti de l'école, qui a moins de trente ans, qui connaît pas grand chose de la vie et peu de droit, et qui peut faire des dégâts : c'est arrivé trop souvent pour que je ne le rappelle pas. Des solutions, monsieur le garde des sceaux, vous en avez dix, parmi lesquelles celles qui consistent à ne pouvoir être juge d'instruction que quand on a quarante ans, ou quand on est vice-président, ou lorsque l'on a déjà passé cinq ans dans une juridiction collégiale pénale.

Si le secret de l'instruction n'est plus respecté, la présomption d'innocence ne l'est pas davantage. Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur le garde des sceaux, que si la présomption d'innocence est inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme et dans la Convention européenne des droits de l'homme, elle ne l'est pas dans le code pénal. Peut-être serait-ce une réforme extrêmement heureuse que celle qui consisterait à faire inscrire définitivement et solennellement la présomption d'innocence dans le code pénal.

**M. Gérard Léonard.** Très bien !

**M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis.** Pour terminer, je voudrais appeler l'attention sur le nombre de violations du secret professionnel au moyen d'écoutes téléphoniques. C'est un phénomène très grave. Il y a quelques années, on comptait environ 5 000 écoutes téléphoniques officielles ; à l'heure actuelle, il y en a près de 11 000 ... pour celles qui sont connues !

Je vous engage donc, monsieur le garde des sceaux, à engager une réflexion sur la violation du secret de l'instruction, sur la présomption d'innocence, sur les écoutes téléphoniques et sur les rapports des juges avec les médias. Vous prévoyez l'institution de porte-parole des juridictions, mais je ne pense pas que cette réforme aille bien loin. Autrefois, on reprochait aux avocats de violer le secret professionnel ; à l'heure actuelle ce sont certains juges qui sont accusés de le faire : autant le dire du haut de cette tribune et essayer d'y remédier. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Floch, 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 la protection judiciaire de la jeunesse.

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, pour la deuxième année consécutive, j'ai l'honneur de vous rapporter l'avis de la commission des lois sur les crédits de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Monsieur le garde des sceaux, M. le rapporteur de la commission des finances a dit grand bien de vos propositions, du respect de la loi programme, des créations d'emplois prévues, qu'il s'agisse des personnels de surveillance, de ceux de l'administration ou des personnels socio-éducatifs, des mesures de restructuration ou de création de foyers d'hébergement, et de l'ouverture de nouvelles places de prison pour lutter contre la surpopulation carcérale.

Certes, tout cela se traduit par des crédits, qui permettront sans doute d'améliorer la situation de cette partie importante de votre département ministériel. Mais je me dois d'apporter la vision la plus exacte possible - tout au moins celle que je ressens - de ce qu'est la prison aujourd'hui dans notre pays.

Même si l'on éprouve les plus grandes difficultés à en convaincre l'opinion publique et ses élus, les lieux d'enfermement font partie du paysage, si je puis dire, de notre civilisation. Depuis que l'homme a organisé la société, il a aussi pris en compte les déviances aux règles qu'il s'était édictées. Ce faisant, il lui arrive de féliciter et de récompenser ceux qui respectent la loi, mais aussi de punir les autres, c'est-à-dire ceux qui la viole : et en dehors des punitions corporelles - qui n'existent heureusement plus - allant jusqu'à la privation de la vie, il a inventé la privation du plus grand bien, la privation de liberté.

La prison est vieille comme le monde, le rejet de la prison aussi. La prison, c'est la poubelle de la société et ceux qui en assurent la gestion n'en sont que le couvercle.

Le respect de la dignité humaine dans nos prisons n'est pas le premier des soucis dans notre société. Rappellerai-je cette célèbre apostrophe à propos de la peine de mort : « Que messieurs les assassins commencent » ? Que

ceux qui ne respectent pas la loi n'exigent pas le respect de leur dignité, ai-je encore lu ce matin dans un grand quotidien de l'Ouest de la France.

C'est pour cela que j'insiste dans mon rapport écrit sur le fait que, si la notion d'incarcération n'est pas dissociable de celle de privation, privation non seulement de la liberté mais aussi de certains éléments qui font le confort de la vie de tous les jours, elle ne l'est pas non plus de l'idée du respect de la dignité humaine. Et puisque j'ai été autorisé, au nom de la commission des lois, à visiter des établissements pénitentiaires - et je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, d'avoir facilité ces visites, que j'ai bien l'intention de poursuivre cette année -, je dirai que si j'ai pu constater le professionnalisme et la grande conscience des directeurs, des surveillants et des personnels administratifs et techniques, j'ai également noté des manquements au principe du respect de la dignité humaine.

Aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, les prisons françaises vont mal. Elles sont « surutilisées ». Elles ont, si je puis dire, un taux de surcharge de 20 p. 100, dû à l'abus de la détention préventive - il y a aujourd'hui 21 000 prévenus, même si ce chiffre a tendance à stagner depuis une dizaine d'années - et aussi à l'abus des condamnations à des petites peines de moins de six mois : 65 000 par an.

Il faut donc mener une vraie réflexion sur les peines de substitution, qui doivent être mieux comprises par les magistrats. Une petite peine de prison peut satisfaire une partie de l'opinion publique, mais que de dégâts cette punition d'un autre âge cause à la société tout entière ! Combien de récidivistes sont issus des rangs des condamnés à un court séjour en prison ?

Les places dans les établissements font cruellement défaut. Mais faut-il pour cela construire d'autres places, toujours et encore, jusqu'à quand et jusqu'où ? A-t-on besoin de 50 000, 60 000, 75 000 places, et pourquoi pas 100 000 comme je l'ai lu dans un rapport ?

A-t-on dit à nos concitoyens, à qui l'on explique que cette situation coûte beaucoup d'argent, combien coûte un séjour en prison ? Savent-ils qu'une journée de détention coûte en moyenne 250 francs, soit 15 p. 100 de plus qu'en 1988 ? Savent-ils que le coût moyen d'investissement par place dans une nouvelle prison est en moyenne de 338 000 francs, le record étant atteint par la nouvelle prison d'Arles où ce coût a été de 743 000 francs, comme a pu le relever la Cour des comptes, soit le prix d'un pavillon dans ma ville ?

Le citoyen de base sait-il que la mise en fonctionnement des nouvelles prisons a posé de telles difficultés qu'il en a coûté au ministère de la justice la modeste somme de 195 millions de francs, soit près de 17 p. 100 du budget d'investissement consacré cette année aux services judiciaires ?

Certes, pour présenter souvent des budgets, je sais que l'on peut se livrer à des comparaisons abusives en fonction de la démonstration que l'on veut faire. Aujourd'hui, mes chers collègues, je veux vous convaincre que nous avons un rôle éminent à jouer pour trouver des alternatives à l'incarcération. Nous reparlerons sinon chaque année des réserves - c'est le moins que l'on puisse dire - des personnels pénitentiaires, de la faible progression des crédits, même s'il y a progression, de l'insuffisance des créations d'emplois, même s'il y a des créations d'emplois, de l'absence de mesures indemnitaires satisfaisantes, même si certains ont vu leurs mesures indemnitaires augmenter cette année, et nous reparlerons chaque année de la santé des détenus. A ce sujet, monsieur le

garde des sceaux, je vous remercie de l'engagement que vous avez pris à titre humanitaire de proposer à M. le Président de la République de gracier tous les détenus malades du sida en phase terminale, afin qu'ils puissent mourir hors de prison.

De même, nous serons chaque année obligés de rappeler l'ensemble des problèmes posés par la protection judiciaire de la jeunesse ; je pense notamment aux créations d'emplois soumises aux aléas des gels de postes.

Voire rapporteur, mes chers collègues, assez familier des chiffres de par son ancienne profession, a beaucoup de mal à comprendre les mécanismes utilisés par la chancellerie pour s'y retrouver dans la réalité des effectifs des fonctionnaires à son service, et la protection judiciaire de la jeunesse n'échappe pas à cette observation. Monsieur le garde des sceaux, il doit pourtant être simple de savoir qui énarque chaque mois auprès de l'agent comptable du ministère de la justice ! Il y a des créations de postes, des gels de postes, des postes remis en fonction, et il est difficile de s'y retrouver dans cette arithmétique. Je souhaiterais connaître la réalité du nombre des fonctionnaires du ministère de la justice, des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans les mois qui viennent, nous devons trouver une solution au problème des effectifs, en particulier à celui des effectifs des surveillants des services pénitentiaires, car nous allons être confrontés à deux difficultés. La première est liée à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, notamment dans les territoires d'outre-mer ; la seconde est due au fait que l'administration pénitentiaire est chargée des transferts de détenus, à la suite des dispositions que vous avez votées il y a quelques jours, et que l'on ne sait pas exactement combien de personnels supplémentaires cette charge nécessitera ; on peut néanmoins évaluer que cela représentera au minimum 10 à 15 p. 100 des effectifs de surveillants d'établissements pénitentiaires. On n'a jamais vu une telle augmentation du nombre des fonctionnaires dans cette administration ; nous devons faire un effort de réflexion et, vraisemblablement, créer des emplois.

La protection judiciaire de la jeunesse doit de plus en plus faire face à des problèmes et à des situations qui ne sont pas seulement d'ordre éducatif. C'est devenu une véritable pluridiscipline, qui demande de nombreux professionnels de qualité. Mais d'autres expérimentations sont nécessaires car la protection et la punition de la jeunesse en difficulté ou déjà délinquante, ainsi que la prévention, représentent un problème majeur que chacun de nous doit prendre en compte. Je rappelle que 125 000 jeunes passent chaque année par ces structures. Ce chiffre évolue peu ; nous devons savoir pourquoi.

La commission des lois a écouté très attentivement M. le garde des sceaux nous présenter le budget de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, monsieur. Elle a entendu mon analyse et ma réflexion personnelle l'engageant à émettre un avis défavorable, ce qu'elle a refusé de faire. Je renouvelle cette demande à l'Assemblée car, après avoir entendu les représentants des personnels qui vivent chaque jour sur le terrain les réalités du monde carcéral et de la protection des jeunes en extrême difficulté, j'estime qu'il est de mon devoir de lui faire cette proposition, et celle-là seulement.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** Très bien !

**M. le président.** Pour le groupe UDF, la parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le garde des sceaux, vous avez souligné, lors de la présentation de votre budget, que, dans le contexte de rigueur budgétaire de 1995,

le ministère de la justice et la justice en général bénéficiaient d'une priorité tout à fait exceptionnelle, et c'est vrai. On le constate au travers des chiffres, puisque 38 p. 100 des créations nettes d'emplois de l'Etat sont réservées au ministère de la justice et que la progression réelle du budget de la justice est de 4,7 p. 100, et de 6,4 p. 100 en engagements de dépenses nouvelles ; c'est considérable, si l'on se rappelle que le budget général n'augmente que de 1,9 p. 100. Malgré les efforts consentis l'an passé pour la justice dans un certain nombre de domaines, jamais le Gouvernement ne lui avait reconnu une telle priorité. Il est en effet important que la justice, mission essentielle de l'Etat, soit privilégiée. Nous le disons depuis des années et les rapporteurs l'ont rappelé : la justice est sinistrée et elle a d'énormes difficultés à assurer ses missions. Nos concitoyens éprouvent un sentiment d'injustice, du fait de la lenteur des procédures et du défaut de jugement, aussi injustes, d'ailleurs, pour les délinquants que pour les victimes.

**M. Pierre Mazéaud, président de la commission des lois.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest.** M. le rapporteur a parlé tout à l'heure d'un jugement en Cour d'assises intervenu après quarante mois. Il ne nous paraît pas sain que les procédures durent aussi longtemps.

Certes, on peut, après les rapporteurs, souligner l'insuffisance de cet effort du fait de la montée du contentieux civil et administratif, auquel on attache parfois moins d'importance. Il faut également accorder une priorité à ce secteur, car l'augmentation de la délinquance a pour résultat que, en dépit des efforts, la situation ne s'améliore pas. Nous ne pouvons donc qu'être extrêmement inquiets. Il est vrai que le monde politique ne s'est souvent intéressé que de manière anecdotique à la justice. La critiquant ou la servant, selon les temps et les saisons, on a souvent laissé ses acteurs désabusés, sinon révoltés.

Mais, au-delà des moyens matériels, sur lesquels je reviendrai tout à l'heure, la première priorité de la politique entreprise depuis dix-huit mois par le Gouvernement était de rendre son indépendance à la justice, à faire en sorte que tous les citoyens, quelles que soient leurs responsabilités, soient traités de façon égale. Les importantes réformes votées à votre initiative par le Parlement, monsieur le garde des sceaux, qu'il s'agisse de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de la création de la Cour de justice de la République ou de la politique de la Chancellerie vis-à-vis des parquets, témoignent de la volonté de rendre son indépendance à l'autorité judiciaire.

Mais, et M. Pasquini a insisté sur ce point, s'il faut totalement respecter cette indépendance, il faut aussi que la présomption d'innocence et le secret de l'instruction soient respectés. Nous n'en sommes pas là aujourd'hui, et c'est un vrai problème.

On ne peut, en effet, alors que des poursuites sont engagées sur la base d'éléments entre les mains des magistrats et relevant de leur responsabilité, et lire les comptes rendus d'audition dans la presse, le lendemain.

**M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis.** Absolument !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Une telle situation ne peut être longtemps tolérée, à moins que nous ne changions de système, comme certains le préconisent. Nous ne devons pas agir à chaud, il faut attendre que les choses se calment, mais nous devons résoudre ce problème difficile.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Il s'agit du respect du secret de l'instruction en général ! Les magistrats ne sont pas seuls concernés ! Beaucoup d'autres le sont !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Effectivement : sont visés par ma remarque non seulement les magistrats, mais aussi l'ensemble des acteurs de la justice.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission saisie pour avis.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le garde des sceaux, vous appliquez le plan quinquennal par anticipation, sauf peut-être dans un domaine. L'effort d'équipement prévu en faveur de l'administration pénitentiaire ne se traduit pas dans le projet de budget pour 1995, si ce n'est avec la rénovation d'un certain nombre de prisons, comme celles de Fleury-Mérogis, des Baumettes, de Rouen et de Poissy, mais cela se comprend puisque ce plan ne peut être mis en œuvre qu'à partir de 1996.

Je me livrerai maintenant à quelques réflexions sur la délinquance des mineurs. Nous réclamons depuis longtemps la révision de l'ordonnance de 1945. Nous devons mener une réflexion approfondie en ce domaine car force est de constater que les délinquants sont de plus en plus jeunes. Il faut les réinsérer le plus vite possible, mais aussi que la sanction soit appliquée. Il convient, en effet, de ne pas perdre de vue l'exemplarité de la sanction et le fait que, si ces jeunes sont remis dans leur milieu d'origine, ils ne pourront évoluer favorablement.

Plus généralement, nous devons réfléchir à la protection judiciaire de la jeunesse, qui, je le note, a bénéficié de moyens. Là aussi, il faudra peut-être clarifier les politiques.

Monsieur le garde des sceaux, nous avons déjà longuement discuté de tous ces points à l'occasion de l'examen de la loi quinquennale et de toutes les mesures que vous nous avez proposées en vue de permettre un meilleur fonctionnement de la justice. Dans certains ressorts, il faut accroître le nombre des juges, mais aussi - et vous avez fait des propositions en ce sens - rendre au juge sa fonction, qui consiste à juger, et non l'encombrer de tâches qui ne relèvent pas de sa mission. Le problème réside peut-être moins dans l'insuffisance du nombre des juges que dans leur mauvaise utilisation.

Pour terminer, je dirai que nous n'échapperons pas à une révision de la carte judiciaire ; là aussi, nous devons faire un effort car certaines juridictions sont absolument saturées. Certes, les cours d'appel peuvent placer des juges, et d'autres possibilités existent également, mais il faut bien reconnaître que la charge de travail des juges n'est pas partout la même, ce qui est regrettable pour la justice et pour l'efficacité de cette institution à laquelle nous sommes très attachés.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il faut au demeurant féliciter tous ses acteurs car la tâche des juges est particulièrement difficile dans une société en pleine évolution et souvent en plein désarroi moral. Ceux-ci doivent avoir l'impression que le monde politique s'intéresse à la justice non pas quand il est concerné mais pour leur rendre leur dignité et leur autorité. Ce budget est conforme à cet objectif en prévoyant des mesures en faveur des magistrats, des personnels des greffes et de l'ensemble de la justice : c'est pourquoi le groupe UDF le soutiendra. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** Pour le groupe République et Liberté, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez dit que vous étiez satisfait de votre budget. Tous les ministres disent cela et, apparemment, vous pouvez être content puisque votre budget augmente de 4,02 p. 100. Mais il convient de nuancer cette satisfaction.

Première observation : la priorité apparente accordée à la justice n'est que relative. En 1995, l'augmentation du budget de la justice sera moins forte qu'en 1993, où elle était de 6,85 p. 100, et comparable à celle de 1994, où elle était de 4,01 p. 100. En outre, les crédits affectés à la justice ne représentent que 1,49 p. 100 du budget de l'Etat, ce qui est très peu eu égard à l'importance de l'institution judiciaire.

Je ferai une seconde observation. L'augmentation de vos crédits correspond, comme vous l'avez souligné en commission des lois, à la mise en place de la programmation pluriannuelle, qui n'a pas encore été adoptée par le Parlement, sur les décisions duquel vous anticipez un peu. Or certaines mesures sont fortement contestées et le Sénat revient sur des suppressions ; on ne voit donc pas le bout de cette affaire et nous ne savons pas ce qui en sortira. Or, dans votre budget, vous financez par avance des institutions dont la création n'a pas encore été décidée.

Si l'on regarde rapidement les principaux chapitres, on s'aperçoit, que, une fois encore, l'administration pénitentiaire se taille la part du lion avec 500 créations de postes sur 800 ; je ne m'étendrai pas sur ce sujet puisque je crois savoir qu'un de mes collègues fera porter l'essentiel de son intervention sur ce point.

La situation, en ce qui concerne la protection de la jeunesse, est catastrophique car, même si vous créez des postes, vous ne rattrapez pas le gel de 255 postes au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Au surplus, on sait que cela se passe parfois fort mal sur le terrain. Vous ne pouvez ignorer la situation dramatique du tribunal pour enfants de Bobigny, deuxième tribunal pour enfants de France pour le nombre des affaires traitées, qui est actuellement au bord de la rupture. Sur dix magistrats, deux ou trois ne sont toujours pas remplacés, il manque des greffiers et des crédits pour que les mesures demandées par les juges soient exécutées. Ce tribunal est au bord de la cessation de fonction puisqu'une note a été envoyée à tous les personnels ainsi qu'aux magistrats pour qu'ils s'occupent uniquement des dossiers urgents ; ainsi, les 6 000 dossiers relatifs à la protection de la jeunesse ainsi que les dossiers civils ne seront pas traités. La situation est absolument dramatique alors même que ce tribunal - le deuxième de France, je le répète - est situé dans un département particulièrement sensible du point de vue de la délinquance juvénile.

La discussion budgétaire est un moment privilégié pour évaluer la politique générale mise en œuvre dans un secteur concerné. Aujourd'hui, la justice est au cœur du débat public, pour des raisons qui ne tiennent d'ailleurs pas à l'institution judiciaire ; tout le monde parle de la justice et des juges. Les journaux en parlent en première page, avec des titres racoleurs, mais le fond des articles est inexistant, car que dire de neuf sur un sujet sans cesse rebattu ? Je suppose que cela fait plaisir à l'opinion publique, et les chaînes de télévision ne patlent que de ça.

J'aborderai deux problèmes importants auxquels vous ne pouvez pas échapper, monsieur le garde des sceaux.

Premier point, dont on parle beaucoup actuellement : le secret de l'instruction.

Vous avez, cédant en cela, je le suppose, à l'impatience de la majorité qui vous soutient, très rapidement modifié la loi sur la procédure pénale - elle l'a été une fois de plus. Or on s'aperçoit que ce qui a été fait ne sert strictement à rien et que l'on a, cette fois encore, laissé passer le coche. Je suis pour ma part de plus en plus convaincu que notre système, c'est-à-dire le système inquisitoire, n'est plus adapté au monde dans lequel nous vivons. Peut-être était-il un bon système à une époque où il y avait moins de médias et où l'information allait moins vite, mais il n'est plus adapté aujourd'hui. On relève une contraction flagrante entre le système inquisitoire et la médiatisation de l'opinion publique. N'avez-vous pas reconnu, lors d'une interview, d'ailleurs intéressante, à un grand journal du soir, qu'on ne pouvait rien faire car on porterait sinon atteinte à la liberté de la presse ?

En réalité, on peut faire quelque chose : changer le système, voilà tout !

Le système actuel est d'une hypocrisie complète. Qu'est-ce que la présomption d'innocence ? Une présomption de culpabilité, tout le monde le sait ! Je relève au passage que M. le Premier ministre encourage cette interprétation en posant, comme une jurisprudence constante le principe que, lorsqu'un ministre est mis en examen, il doit démissionner. Mais pour quelle raison ? Est-il coupable ? Il est pourtant présumé innocent !

Tous les PDG d'entreprise et les médecins-chefs des hôpitaux mis en examen doivent-ils démissionner de leur poste ? Cela n'a strictement aucun sens. Ou plutôt si : cela prouve que nous sommes dans un système qui ne tient plus la route car il n'est plus adapté aux conditions dans lesquelles nous vivons.

Nous devons donc trancher et en venir progressivement à un système accusatoire, en s'inspirant des conclusions de la commission Delmas-Marty.

Le débat à l'instruction doit être public !

Le secret de l'instruction a volé en éclats, il n'existe plus. Pourquoi veut-on conserver une pseudo-institution, un pseudo-secret qui n'a plus de réalité ? C'est encore pire ! Les informations sont filtrées, et elles le sont par des gens qui y ont intérêt, qui ne filtrent que ce qui les intéresse. Les informations sont ainsi tronquées et rapportées dans la presse soit à l'avantage, soit au détriment de la personne mise en examen, selon leur source.

L'instruction doit donc donner lieu à un débat public, sauf nécessité de l'enquête - recherche de preuves, par exemple. En huit ou quinze jours, le juge d'instruction pourra boucler l'affaire.

L'un de vos anciens collègues, pour qui tout le monde a beaucoup de sympathie, a déclaré lui-même que, lorsque l'affaire ira devant la chambre d'accusation, il demandera que le débat soit public. Écrivons-le donc dans la loi ! Pourquoi le débat, au moins devant la chambre d'accusation, ne serait-il pas public ? Cela permettrait de remettre les choses en place.

Je ne veux pas m'étendre davantage là-dessus, mais je crois que vous n'éviterez pas une telle réforme. Vous me rétorquerez que c'est peut-être un peu tard, alors qu'une élection présidentielle va avoir lieu prochainement, pour voter une autre loi réformant la procédure pénale. Soit ! Mais je suis convaincu que vous devriez rouvrir le chantier et reprendre les intéressants documents dont vous disposez à votre ministère.

Nous devons sortir du système hypocrite actuel, qui est le pire qui soit car il est totalement inadapté. Je rappelle, au passage que l'un de vos prédécesseurs, M. Peyrefitte,

avait essayé d'y toucher - je sais de quoi je parle puisque j'avais rédigé le texte. Or, ici même, à l'Assemblée nationale, au début de la discussion, le texte a été retiré devant le tollé des journalistes et des patrons de journaux. Ceux-ci, préalablement convoqués à une table ronde, avaient manifesté initialement leur accord mais, lorsque le texte est venu en discussion, ils n'étaient plus d'accord du tout !

Deuxième point : la population pénitentiaire.

Un problème très grave se pose : qui va en prison aujourd'hui ? Pour les deux tiers, il s'agit de jeunes qui ont entre dix-neuf et vingt-cinq ans et qui sont étrangers.

Il faut prendre un certain nombre de moyens forts pour réduire cette population pénitentiaire car on ne peut pas indéfiniment, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires, mais aussi pour des raisons de société et d'équilibre, accroître le nombre de places dans les prisons, en s'adonnant à une espèce de course contre la montre. On crée des places, on accueille un nombre supérieur de personnes, on manque de places, on en crée de nouvelles, et ainsi de suite, ce qui fait que la population carcérale est de plus en plus importante. Cela ne peut plus durer !

D'abord, il y a beaucoup trop de détenus provisoires. Cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Des lois successives ont essayé d'interdire la détention provisoire pour un certain nombre de délits. Cela me semble la meilleure façon de procéder. Le juge d'instruction ne pourrait pas, dans certains cas, mettre en détention provisoire. Il s'arrangerait autrement...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** « Autrement » ?

**M. Jean-Pierre Michel.** Sinon, on pourra dire tout ce qu'on voudra, mais cela continuera comme avant.

J'en viens aux objecteurs de conscience.

Dans les établissements pénitentiaires, il y a, selon les mois, une dizaine, une vingtaine ou une trentaine de jeunes gens qui sont, pour la plupart, des Témoins de Jéhovah et qui refusent la loi sur l'objection de conscience. Ils sont condamnés à plus d'un an de prison. Ils en font six ou huit. Bien sûr, durant leur emprisonnement, ils sont très appréciés : ils s'occupent de la bibliothèque ou font la comptabilité. Mais, franchement, qu'ont-ils à faire en prison ?

Je sais que des négociations sont engagées entre votre ministère et celui de la défense. Il demeure que le problème doit être résolu car la situation paraît aberrante à notre époque.

S'agissant des toxicomanes, là aussi, l'hypocrisie est complète. Le ministère de la santé prône l'échange de seringues, ce qui est totalement illégal car cela revient à une complicité d'usage.

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Michel.** Vous êtes donc obligé d'adresser une circulaire aux procureurs de la République pour leur demander de ne pas s'opposer aux échanges de seringues ni aux ventes de kits dans les pharmacies.

Il faut revoir la loi de 1970, cela ne fait pas l'ombre d'un doute non plus ! En ce qui me concerne, je pense que la seule solution juridique pour faire valoir une stratégie de réduction de risques consiste à dépénaliser l'usage des stupéfiants en retenant simplement un système d'interdit administratif ou de simple suivi sanitaire.

Je sais que le débat est difficile, et je connais les enjeux symboliques qu'il comporte. Mais cette évolution est, à terme, inéluctable. Elle est d'ailleurs inscrite dans le nouveau code pénal de 1994. En effet, tout ce qui concernait

la toxicomanie se trouvait auparavant dans le code de la santé publique; maintenant, tout ce qui est relatif à la drogue se trouve dans le code pénal et seule demeure dans le code de la santé publique la pénalisation de l'usage. Il faudra donc désormais expliquer à partir de quels impératifs de santé publique l'usage de la drogue est réprimé pénalement, ce qui sera particulièrement compliqué, surtout dans les « années sida ».

Face à cette difficulté, qui est une difficulté politique, une évolution progressive est nécessaire. Pour cela, il faut modifier les textes et, dans un premier temps, ne pas considérer le délit d'usage comme constitué si l'utilisation d'un produit ou le port d'une seringue résulte d'une prescription ou d'une action sanitaire.

Ce premier pas doit, à mon avis, entraîner d'autres. Mais on ne sortira pas de la situation si l'on ne prend pas, pardonnez-moi d'utiliser cette expression, le taureau par les cornes !

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les quelques réflexions que je voulais faire.

En cette période de rigueur budgétaire, la justice tire apparemment bien son épingle du jeu, mais il ne faut pas pour autant se fier aux apparences. Les principales avancées répondent à des rattrapages de coupes claires effectuées l'année dernière, notamment au détriment des greffes et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans votre budget, le meilleur est encore la poursuite du plan Nallet de 1992 en faveur de la modernisation des juridictions et l'effort qui est, enfin, consenti dans le secteur socio-éducatif et que nous avons demandé depuis longtemps.

Malgré cela, je ne pourrai pas le voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Vous n'irez pas jusqu'à le voter, mais vous faites un premier pas !

**M. le président.** Monsieur Michel, vous avez consommé par anticipation les deux minutes qui vous étaient imparties pour poser votre question.

La parole est à M. Marcel Porcher, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

**M. Marcel Porcher.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, parmi les obligations que nous avons contractées en 1993 et qui nous intéressent aujourd'hui, trois doivent être distinguées.

Première obligation : réduire le déficit budgétaire ; deuxième obligation : restaurer l'Etat dans ses fonctions régaliennes, dont la fonction essentielle de la justice ; troisième obligation : assurer l'indépendance de la magistrature, condition *sine qua non* d'une véritable séparation des pouvoirs et garantie d'une saine démocratie.

Sur la réduction du déficit budgétaire, je serai nécessairement bref car d'autres mieux habilités, en tout cas sûrement beaucoup plus savants que moi, sont intervenus à la tribune ces derniers jours.

Je me bornerai donc à rappeler que le déficit budgétaire, qui était de 30 milliards de francs en 1981, est passé à 330 milliards de francs en 1993, malgré une forte réduction générée par le gouvernement conduit par Jacques Chirac entre 1986 et 1988.

La priorité était donc là : réduire le déficit. C'est donc dans cette perspective, monsieur le garde des sceaux, qu'il nous faut analyser votre budget - en disant cela, je réponds aux observations formulées il y a quelques instants par mon collègue Jean-Pierre Michel.

Pourtant, que de choses sont à faire pour la justice ! L'état de l'institution judiciaire, telle qu'elle vous a été remise en 1993, n'était pas digne d'un Etat moderne et appelait immédiatement des efforts budgétaires très importants. Il vous souviendra que, au nom du groupe du RPR, j'avais l'an passé, dans le même rôle et à cette même tribune, salué l'effort consenti par le Gouvernement en faveur du budget de la justice de 1994, qui augmentait déjà deux fois plus que le budget de l'Etat.

Depuis lors, nous avons, en première lecture, voté le programme pluriannuel pour la justice. Le texte est sur le métier du Sénat et il reviendra bientôt sur le nôtre. Je suis sûr que c'est un bon texte qui sortira de ces débats.

Le budget de 1995 que vous nous présentez en est une première application, une application nécessairement prématurée puisque le programme pluriannuel n'est pas définitivement voté. Mais il nous faut bien commencer et la justice ne peut pas attendre !

Le signe est fort, autant que l'effort est sensible.

Le budget de l'Etat augmentera de 1,9 p. 100 alors que celui de la justice augmentera, avec 22,2 milliards de francs, de 4,02 p. 100, et de 4,80 p. 100 si l'on tient compte des transferts de charge.

Vos objectifs sont clairs.

Vous souhaitez, d'abord accélérer le cours de la justice. Ainsi, 294 magistrats et greffiers seront recrutés, dont 250 seront affectés à ce que vous me permettrez d'appeler les « points noirs ». Il s'agit déjà d'une mise en forme de la modification de la carte judiciaire puisque les magistrats seront prioritairement affectés aux endroits où on en a le plus besoin.

J'ajoute que 4 millions de francs sont prévus pour les juges de paix. Seront-ils utilisés ? Nous verrons ce qu'il en sera à l'issue de notre discussion. On sait que la question semble posée au Sénat.

De plus, 1,1 million sera consacré aux assistants de justice, ce qui répond à une forte demande de nos magistrats, qui souhaitent être assistés dans la préparation des décisions, et 2,26 millions seront consacrés à la conciliation.

Vous voulez éviter la surpopulation pénale. Pour cela, des achats de terrains pour la construction de centrales sont prévus. Les frais d'étude seront financés pour la construction de deux centrales à petits effectifs et les achats de terrain pour dix centres de semi-liberté sont prévus. En outre, 130 postes d'agent de probation de semi-liberté seront créés.

Vous souhaitez, par ailleurs, accroître l'efficacité des services de la chancellerie par la création de 23 emplois pour constituer des cellules de gestion des cours d'appel, ce qui répond à une forte demande de ces cours. Deux magistrats seront recrutés pour l'inspection - on aura là l'embryon d'un réel service d'inspection du ministère. Je me souviens d'ailleurs qu'une demande en ce sens avait été formulée par notre excellent collègue Alain Marsaud lors de la discussion du programme pluriannuel.

Les services judiciaires seront aussi renforcés et modernisés. Pour la construction de cités judiciaires à Grasse, à Melun et à Nantes, 722 millions sont prévus et, pour les rénovations concernant Béthune, Marseille, Nice et Vierzou, il s'agit de 283 millions, soit un total de 1 117 millions, ce qui n'est pas rien !

Des extensions intéresseront Epinal, Le Lamentin et Saintes. Des études seront réalisées pour Avignon, Fort-de-France et Pontoise - juridiction qui me tient particulièrement à cœur -, ainsi que pour Caen, Toulon et Montpellier.

L'amélioration des services pénitentiaires s'illustre par la création de 550 emplois et par la programmation de 148 millions pour la rénovation des établissements de Rouen, de Poissy, de Melun, de Fleury-Mérogis et des Baumettes.

Quant au renforcement des services de protection de la jeunesse, c'est le poste qui augmente le plus fortement dans votre projet de budget, puisque sa progression atteint 5 p. 100.

Bien sûr, tout n'est pas là. L'effort sera d'ailleurs réparti sur cinq ans : cinq ans au moins seront nécessaires pour porter remède à la crise financière de la justice ; car ce n'est qu'une crise financière.

Cela dit, permettez-moi de regretter que l'on ait peut-être insuffisamment pensé à la justice administrative.

**M. Pierre Mazeaud** *président de la commission des lois.*  
C'est vrai !

**M. Marcel Porcher.** C'est là un sujet qui tient particulièrement à cœur à M. le président de la commission des lois et à moi-même. Nous regrettons que deux points très importants ne se trouvent ni dans la loi de programme - le Gouvernement peut toujours y porter remède, mais pas nous - ni dans le présent budget.

Il s'agit d'abord du coût du programme informatique des juridictions administratives. Le financement du fameux projet Skipper-M. Toubon me pardonnera cette référence anglophone...

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois.*  
C'est le nom du projet !

**M. Marcel Porcher.** ... qui avait pour objet d'équiper toutes les juridictions administratives a été insuffisamment financé. Cinq ou six juridictions pourront être équipées alors que onze devaient l'être initialement.

Il en est de même du financement des frais de fonctionnement, qui n'a pas suivi les créations d'emplois. Les quatre-vingt-douze emplois créés, ce qui donne satisfaction, au moins partiellement, aux juridictions administratives, généreront un surcoût de fonctionnement de 3,9 millions de francs. Or, dans votre budget, les dépenses de fonctionnement sont diminuées de 200 000 francs, alors qu'elles avaient diminué de 3,5 millions entre 1993 et 1994. Il faut faire attention, monsieur le garde des sceaux, à ne pas déshabiller Paul pour habiller Arthur.

Troisième obligation : mieux assurer l'indépendance de la magistrature. Un certain nombre de collègues, et sans doute de nos concitoyens, ont déjà oublié que nous nous sommes réunis à Versailles le 27 juillet 1993 pour modifier l'article 65 de la Constitution, en d'autres termes pour réformer le Conseil supérieur de la magistrature.

Nous avons modifié le mode de nomination des membres de ce conseil, qui est désormais composé de dix membres.

Trois de ces membres sont nommés respectivement par le Président de la République, par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat. Les sept autres sont élus parmi leurs pairs, à savoir : un conseiller d'Etat et, pour ce qui concerne la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, un magistrat du parquet et cinq magistrats du siège. Pour ce qui concerne la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, il s'agit, en plus du conseiller d'Etat, d'un magistrat du siège et de cinq magistrats du parquet.

Ainsi, nous avons très fortement renforcé l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature. Mais nous avons aussi singulièrement renforcé ses pouvoirs puisqu'il

intervient désormais pour proposer les nominations des présidents des tribunaux de grande instance et qu'il émet un avis conforme pour la nomination des autres magistrats - il s'agit d'un avis simple, on le comprend bien, pour les membres du parquet.

Par ailleurs, les instructions désormais données au parquet sont écrites et versées au dossier. Ce ne sont plus des communications téléphoniques, telles que nous en avons beaucoup trop connu dans le passé.

La magistrature est enfin plus indépendante, ce qui n'est, après tout, que la réalisation d'une promesse que nous avons formellement faite devant nos électeurs. Nous avons entendu de hauts personnages de l'Etat, en poste depuis fort longtemps, affirmer qu'ils n'étaient jamais intervenus auprès des magistrats. Je veux bien croire qu'ils ne soient jamais intervenus eux-mêmes. (*Sourires.*)

Désormais, grâce à vous, monsieur le garde des sceaux, grâce au Gouvernement et à sa majorité, le problème ne se pose plus. La conséquence en est que les affaires sortent mieux. Qui est coupable et qui ne l'est pas, ce n'est évidemment pas à nous de le dire, mais à la justice, à l'issue d'une instruction complète, sereine, respectueuse des droits de la défense, de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction. Il faudra d'ailleurs mieux y veiller car les magistrats ne sont pas non plus au-dessus des lois.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, je dirai que vous nous présentez un bon projet de budget, que le groupe du RPR votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Gérin, pour le groupe communiste.

**M. André Gérin.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, s'il y a une crise de la justice - et elle existe bel et bien - c'est dans la marginalisation qu'il faut en rechercher les racines. La pauvreté de moyens, réelle, brandie en étendard, n'en est qu'un appendice, une conséquence consentie, sinon organisée par les pouvoirs publics.

Depuis la fin de l'Ancien Régime, la France s'est toujours méfiée de ses juges : « La justice n'a le plus souvent intéressé le politique que dans les circonstances où elle pouvait rendre service », explique l'avocat et professeur de droit Jean-Denis Bredin.

Comment ne pas être inquiet devant les affaires qui jettent le discrédit sur la vie politique et les partis ? Afin de ne pas laisser un goût amer à nos concitoyens qui, par millions, essaient de survivre, il serait temps de légiférer pour que la vie publique soit soustraite à la domination de l'argent et pour que justice soit faite avec sévérité et sérénité, en dehors de tout spectacle et de toute hypocrisie.

L'année 1995 serait enfin l'année de la justice : c'est ce que M. le garde des sceaux nous a laissé entendre, c'est ce que le projet de loi quinquennale pour la justice annonçait également dans son exposé des motifs. Allons-nous enfin rendre la justice plus juste et lui donner les moyens de l'être ? Malheureusement, au mois de juillet dernier, les députés communistes ont été obligés de condamner votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, car il remet en cause, selon nous, la fonction essentielle de garantie des droits et d'égalité d'accès des citoyens à la justice.

En réalité, vous voulez, en matière de justice, un renforcement de la répression. Vous ne laissez que la portion congrue à la prévention et à la réinsertion. Si des doutes

subsistent quant à la réalité de vos intentions, nous pouvons relire le texte du projet de loi sur la sécurité intérieure. Tous ces textes sont sous-tendus par une idéologie sécuritaire. Et il en va de même pour les choix budgétaires.

Il s'agit pour le Gouvernement, comme vous l'avez déclaré dans votre conférence de presse, « d'appliquer la loi quinquennale sur le rééquilibrage des finances publiques, de diminuer le déficit, de contenir les dépenses ». Vous dites même que votre « politique de rigueur commence à porter ses fruits ».

D'un côté, cinq millions de personnes qui vivent avec 1 800 francs par mois - on pourrait citer d'autres chiffres - et, de l'autre, le spectacle désolant d'affaires qui emportent ministres et dirigeants d'entreprises. C'est l'argent qui pollue tout, l'argent facile, l'argent fainéant qui ne va ni au travail ni à l'économie.

Les gens en ont assez de ce mépris. Nos concitoyens sont en droit de demander la clarté des comptes et la transparence de l'utilisation de leur argent par l'Etat. Tout cela fait partie aussi de la justice !

Le projet de budget que vous nous proposez sera-t-il à la hauteur de vos ambitions ? Peut-on espérer que le manque de moyens et de personnels, la lenteur des décisions de justice, la surpopulation carcérale, la vétusté des locaux et l'inégalité devant la justice appartiendront au passé ? Que la prévention, la réinsertion et l'indépendance de la justice seront envisagées pour demain ?

Si effectivement, avec 22,1 milliards de francs, l'enveloppe budgétaire consacrée au ministère de la justice enregistre une progression de 4 p. 100 en volume, mais de 2,3 p. 100 compte tenu de l'inflation, il convient d'examiner de plus près les orientations que vous préconisez et les conséquences qu'elles ne manqueront pas d'engendrer.

Votre projet de budget prévoit la création nette de 654 emplois. Force est de constater que cette croissance concerne peu le personnel des tribunaux, dont les effectifs ne progressent que de 0,3 p. 100, bien qu'ils soient de l'avis de tous, manifestement insuffisants.

Par contre, avec 423 créations nettes d'emplois pour le personnel pénitentiaire, puisqu'il faut bien tenir compte de la suppression de 127 emplois liée à la réforme de la prise en charge sanitaire des détenus, vous exprimez clairement votre option en faveur du « tout carcéral » comme solution à la crise et aux phénomènes qu'elle engendre.

Le renforcement des moyens ainsi accordés aux établissements pénitentiaires ne fait que traduire les nécessaires adaptations liées au problème crucial de la surpopulation carcérale. Faut-il rappeler que, dans les prisons françaises, sont incarcérés plus de 57 000 détenus, chiffre le plus élevé depuis 1852 ?

En se fixant pour objectif de construire 4 180 nouvelles places dans les cinq ans à venir, le Gouvernement montre que l'enfermement reste son choix politique pour résoudre certains problèmes de société.

Par contre, pour ce qui est de la prévention, de la réinsertion, des alternatives à la détention, c'est d'une véritable stagnation, voire d'une régression qu'il s'agit.

Permettez-moi à ce propos, monsieur le ministre d'Etat, de vous lire la motion votée hier, à l'unanimité, toutes sensibilités politiques confondues, par le conseil général de Seine-Saint-Denis :

« Depuis des mois, trois postes de juge pour enfants sont vacants au tribunal de Bobigny. Les sept juges présents ne peuvent assurer le suivi des mille dossiers qu'ils ont chacun à charge.

« La pauvreté des services judiciaires est par ailleurs telle qu'aujourd'hui 400 mesures ordonnées restent non exécutées.

« Le conseil général n'admet pas que les dysfonctionnements de la justice mettent en danger la santé, voire la vie de certains enfants.

« Il est intolérable que la mission de protection de l'enfance qui incombe au conseil général soit ainsi bafouée par le ministère de la justice.

« De la même façon, le conseil général refuse l'absence de réponse judiciaire rapide et adaptée aux mineurs délinquants.

« Réuni en séance ce 18 octobre 1994, le conseil général exige la nomination immédiate de tous les magistrats, greffiers et secrétaires manquants au tribunal pour enfants de la Seine-Saint-Denis. »

La même logique répressive sous-tend les orientations budgétaires en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Les 89 emplois créés dans ce service vont dans le sens des missions que vous lui avez assignées en priorité dans votre plan pluriannuel. En définissant la « réparation pénale » comme une sanction, vous faites appel, disons-le, au « dressage » plutôt qu'à la réinsertion, à l'éducation et à la formation du civisme. Heureusement, le mouvement des magistrats et avocats spécialisés, soutenus par le personnel d'éducation et de prévention, ainsi que l'action déterminée du Syndicat national de l'éducation surveillée ont empêché la mise en place du « Jet junior ».

Le gel des postes des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, vous voulez l'étendre à toutes les catégories de personnel. Une preuve de plus que vous ne voulez pas dégager les moyens nécessaires pour une action éducative de qualité.

Quand 50 p. 100 des jeunes confiés aux centres de séjour sont en rupture d'obligation scolaire, quand 80 p. 100 d'entre eux ont un niveau scolaire inférieur au cours moyen première année, quand 30 p. 100 ne savent ni lire, ni écrire, ni compter, ne devrait-on pas considérer que l'intérêt du mineur doit primer sur l'ordre public ? C'est déjà en ces termes que je vous interrogeais, monsieur le garde des sceaux, au mois de juillet dernier.

Votre projet de budget, en s'inscrivant dans le droit-fil de la politique du ministre de l'intérieur, le sécuritaire et le répressif, suit la pente naturelle du Gouvernement.

Où est le respect des principes fondamentaux du droit, tels que la gratuité de la justice, l'égal accès au droit pour tous, l'égalité des citoyens devant la loi, les droits de la défense ?

Que vont penser les Français quand ils constateront que votre projet de budget ne prévoit aucun réajustement pour remédier à l'insuffisance des crédits alloués à l'aide juridictionnelle ? En refusant de donner toute sa portée financière et sociale à la loi sur l'aide juridique et juridictionnelle du 10 juillet 1991, vous pénalisez les justiciables les plus modestes.

Comment osez-vous encore prétendre que votre but est de réconcilier nos concitoyens avec la justice de leur pays, quand tout, dans ce budget, concourt à ce que les valeurs républicaines de démocratie, de solidarité, de service public, d'intérêt général, de promotion de l'économie et du social, soient remises en cause ?

Il est indéniable que votre projet de budget pour 1995 est en tous points conforme aux orientations que vous vous êtes fixées au mois de juillet dernier. En cela, vous êtes fidèle à vos convictions.

Les députés communistes se prononceront contre un projet de budget qui créera une situation inadmissible pour la justice et les justiciables, contre un texte où la démocratie, l'équité et le respect de l'homme n'ont pas droit de cité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Julien Dray, pour le groupe socialiste.

**M. Julien Dray.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le budget de l'administration pénitentiaire est bien souvent l'objet de discussions, voire de polémiques entre les représentants du personnel de cette administration et le ministre de tutelle. Le scénario est bien rôdé. Dans les jours qui précèdent l'examen du budget à l'Assemblée nationale, une attention particulière est accordée à ce personnel, beaucoup de louanges lui sont adressées pour son dévouement, mais, finalement, peu de crédits sonnants et trébuchants lui sont octroyés. Le budget voté, on oublie les prisons, le personnel et les détenus.

Ainsi, ce budget ne serait qu'une « chicane » à passer, la prison étant toujours considérée comme une oubliette, qui ne revient au bon souvenir de la société qu'à l'occasion de faits divers dramatiques ou lorsque son personnel, n'en pouvant plus, se révolte.

Il m'apparaît pourtant essentiel d'être à l'écoute des agents administratifs qui travaillent dans les prisons. A l'écoute de leurs revendications en matière de conditions de travail et de rémunération, j'y reviendrai, mais aussi de leur témoignage sur l'état des prisons, et sur ce qu'elles révèlent des graves dysfonctionnements de notre corps social.

Elu d'une circonscription où se trouve l'une des plus grandes maisons d'arrêt d'Europe, Fleury-Mérogis, j'entretiens constamment ce dialogue qui m'a permis de constater à quel point la société considère la prison comme l'extrémité d'une chaîne où aboutissent tous les problèmes. Non, il n'y a point de hasard si les dix dernières années ont vu le nombre de personnes incarcérées augmenter de plus de 31 p. 100 et si les peines de plus de cinq ans sont en augmentation de 245 p. 100.

Certes, et c'est là une tautologie, il y a plus de prisonniers parce qu'il y a plus de délits. Certains pourraient même y voir, *a priori* une amélioration de la justice, qui condamnerait plus et plus sévèrement.

Mais les statistiques cachent souvent la réalité. A l'écoute du personnel pénitentiaire, on se rend compte que cette augmentation est aussi le fruit de la marginalisation d'une fraction plus importante de la population et de l'incapacité des travailleurs sociaux et des services sociaux débordés à assurer la fonction de réinsertion. Eh oui, la misère, le chômage, ce que, désormais, on appelle pudiquement l'exclusion, remplissent les prisons !

Le traitement de la petite délinquance en est l'illustration. Depuis quelques années, le législateur a mis au point des peines dites de substitution, comme les travaux d'intérêt général, conscient de l'impasse que peut représenter l'incarcération pour certains délinquants, pour les jeunes en particulier. Force est de constater que ces dispositions sont peu utilisées, en partie, certes, parce que certains juges d'application des peines y sont pour diverses raisons défavorables, mais surtout parce que la mise en place de ces peines demande un véritable investissement humain et financier. Il faut de longues démarches pour trouver des associations ou des entreprises prêtes à accueillir les condamnés et surtout à participer au suivi social. Or les comités de probation chargés de cette tâche manquent cruellement de moyens, et les

éducateurs sont débordés par le nombre des dossiers qui leur incombent. En moyenne, chacun d'eux doit assurer le suivi de près de quinze jeunes.

Il apparaît donc plus facile d'envoyer systématiquement en prison plutôt que d'organiser ce suivi. On laisse alors à la prison et à son personnel le soin de gérer ce que d'autres ne veulent ou ne peuvent plus faire. Les témoignages du personnel du centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis illustrent parfaitement cette nouvelle fonction « sociale » de la prison, qui aboutit au paradoxe suivant : des jeunes détenus trouvent en prison, au travers des loisirs, du sport, du suivi médical, ce qu'ils ne trouvent pas chez eux. La prison n'est plus simplement le lieu où l'on sanctionne ceux qui ont fauté, c'est désormais le lieu où échouent tous ceux que la société refuse de prendre en charge.

A cet égard, je ne m'étendrai pas sur les problèmes de la drogue, ayant eu l'occasion, lors du débat sur la sécurité, d'exprimer mon point de vue sur l'impasse de la politique actuelle. Mais il me faut tout de même rappeler, après Jean-Pierre Michel, dont je partage les conclusions, que le trafic de stupéfiants est à l'origine de la moitié des actes de délinquance, donc de la moitié des incarcérations. De plus, la prison ne peut être le lieu de traitement de la toxicomanie. Enfin, l'incarcération de toxicomanes sans structures adéquates ne fait qu'aggraver leur état de santé et multiplie les risques pour le personnel pénitentiaire.

Quant au problème du sida, il reste traité comme un point marginal, alors qu'il est devenu une des questions sanitaires essentielles dans les prisons.

Vous le constatez, monsieur le ministre d'Etat, l'opposition des représentants syndicaux du personnel pénitentiaire à votre budget n'est pas due qu'à la volonté, d'ailleurs fort légitime, de voir les rémunérations augmenter. Ils considèrent que ce budget n'est pas bon parce qu'il ne prend aucunement en compte l'ampleur des dysfonctionnements actuels, pas plus que les véritables attentes de ceux qui travaillent dans les prisons.

Et sans doute est-ce au regard de la situation que je viens d'exposer que ceux de la « pénitentiaire » sont nombreux à considérer que les 43 centimes d'augmentation horaire des primes de dimanches et jours fériés et les 22,91 francs d'indemnité pour poste difficile sont plus proches de l'aumône que de l'effort substantiel attendu de l'Etat. Mais vous ne proposez rien de plus, vous appuyant sur la vieille rengaine libérale selon laquelle, dans le secteur privé, on estime qu'il faut choisir entre le niveau de rémunération et le maintien de l'emploi. Triste réponse au personnel de l'administration pénitentiaire !

Et pourtant la situation dans les prisons rend le travail du personnel de plus en plus difficile. On ne peut poursuivre indéfiniment la politique de l'autruche. Les prisons françaises vont mal. Les tribunaux condamnent plus souvent à une peine de prison et pour des durées plus longues. Les prisons sont donc surpeuplées. Ainsi, de 1984 à 1994, on a assisté à une augmentation de 31,34 p. 100 du nombre de personnes incarcérées.

Certes, l'administration pénitentiaire française dispose de 183 établissements offrant 49 403 places de détention ; en théorie, le taux d'occupation est donc de 117 p. 100. Mais ce pourcentage ne reflète pas la réalité, les établissements du parc classique étant de fait occupés à 128 p. 100 de leur capacité, sans parler du véritable scandale que constitue la maison d'arrêt de Cayenne, occupée à 486 p. 100.

Concrètement, dans une prison française occupée à plus de 200 p. 100 de sa capacité - et il en existe -, les cellules prévues pour deux détenus en hébergent quatre ou cinq. C'est alors la sécurité des surveillants qui est remise en cause, les prisonniers étant prêts à tout pour mettre fin à certaines situations invivables. De plus, ce contexte de grande promiscuité favorise l'amplification et la propagation du moindre incident. L'apparition du plus petit foyer d'agitation provoque la plus vive inquiétude des directeurs de prison, car ils savent qu'il peut à tout moment évoluer vers la mutinerie.

Face à ce problème de surpopulation, il est, vous en conviendrez, mes chers collègues, urgent de réagir.

Vous annoncez, monsieur le garde des sceaux, la création de 5 380 places supplémentaires sur cinq ans. Mais attention ! il ne doit pas s'agir là d'une échappatoire. Vous admettez vous-même que ces constructions prendront du temps. La perspective de nouvelles prisons ne règle donc pas, pour le moins à court terme, les problèmes dus à l'augmentation de la population carcérale. On assiste à une détérioration des conditions de surveillance des détenus. Pour les améliorer, il faut créer des emplois. Or les mesures budgétaires que vous nous proposez restent largement insuffisantes ; elles ne peuvent enrayer le processus auquel nous sommes confrontés.

Les organisations syndicales considèrent qu'il manque à l'administration pénitentiaire environ 2 500 agents, tous corps confondus. Les 550 créations d'emplois prévues ne sont donc qu'un filet d'eau. Sur les 350 emplois créés pour le personnel de surveillance, par exemple, la quasi-totalité sera absorbée par l'ouverture de deux centres, aux Antilles et à Moulins. Cela montre bien qu'en 1995 la situation restera inchangée dans la grande majorité des prisons françaises.

De plus, la nouvelle loi sur la sécurité prévoit de transférer aux surveillants la charge des extractions de détenus et la surveillance statique dans les hôpitaux. Ils sont déjà en flux tendu dans leur fonction actuelle. Pour assumer ces tâches nouvelles, il faudra donc prévoir de nouveaux postes. Vous l'avez promis. Nous serons vigilants ! Je sais que ces engagements nécessiteront de votre part un suivi particulier.

Soutenir l'administration pénitentiaire, c'est aussi se soucier des conditions de travail dans les prisons, en particulier celles des surveillants. Confrontés aux difficultés que j'ai décrites, ce personnel est aujourd'hui le plus exposé au danger et son dévouement à assumer les tâches que lui confie la nation devrait être payé en retour par un soutien particulier dans le travail quotidien.

C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, je veux vous faire part de l'inquiétude des surveillants de Fleury-Mérogis suite à la découverte d'amiante dans certaines parties de la prison. Même si certains experts se sont pressés de relativiser les dangers encourus, il est urgent que des travaux soient entrepris pour garantir la sécurité des gardiens et des prisonniers. L'immobilisme ou la lenteur des services ne sont pas admissibles dans une telle situation. De véritables efforts doivent être accomplis pour soutenir ce personnel, qu'il s'agisse de ses activités de surveillance ou de ses conditions de vie.

C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le logement. De nombreux gardiens de prison sont dans l'incapacité d'accéder à un logement social compte tenu des plafonds de ressources déterminés par les offices d'HLM. Si leurs revenus sont supérieurs à ce plafond, c'est en partie à cause des primes dont ils bénéficient en raison des dangers auxquels ils sont exposés. Comme ils ne peuvent accéder au logement social, ils perdent de la main gauche

les avantages qu'on leur a consentis dans la main droite. Peut-être pourrait-on étudier un système dérogatoire permettant l'accès aux HLM pour tous les gardiens de prison, ce qui ne serait que justice au regard de leurs sacrifices professionnels.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, votre budget pour l'administration pénitentiaire se situe en deçà des attentes du personnel, mais surtout en deçà des besoins réels des prisons. La méthode Coué que vous utilisez pour convaincre de vos efforts fera certainement plaisir à votre majorité, mais je doute qu'elle suffise à rassurer ceux qui sont en charge de nos prisons. Leur mission est de surveiller ceux que la société a condamnés à l'enfermement, mais aussi, dans une certaine mesure, d'aider à leur réinsertion. Les conditions de travail qui leur sont proposées ne leur permettent plus de tenir ces engagements. Le travail de réinsertion n'est plus possible ; la récurrence devient le lot commun pour un nombre grandissant de condamnés : près de 65 p. 100 des détenus de Fleury-Mérogis y sont condamnés.

Vos crédits, monsieur le garde des sceaux, ne permettront pas de répondre à ces problèmes. Ils n'autoriseront qu'une gestion prudente de la situation actuelle. L'administration pénitentiaire et les personnels pouvaient attendre mieux de vous, compte tenu des déclarations que vous aviez faites lorsque vous étiez dans l'opposition. Voilà pourquoi nous ne pourrions pas adopter votre projet de budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Goujon.

**M. Philippe Goujon.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en 1993, nos concitoyens doutaient de leur justice et la justice elle-même doutait de l'Etat, soucieuse de la remise en cause fréquente de son statut matériel et moral, et inquiète de l'insuffisance chronique des moyens de son fonctionnement.

Dans ce domaine aussi, nous devons restaurer la confiance et assumer pleinement l'une des missions régaliennes les plus éminentes de l'Etat.

Le budget que nous examinons aujourd'hui témoigne de la réalité de cet engagement. Hormis les dépenses sociales, il réalise la plus forte progression ministérielle.

L'un des objectifs de la nouvelle politique mise en œuvre par la Chancellerie est de lutter contre la surpopulation pénale en apportant des réponses diversifiées à la délinquance.

Chacun le sait, et cela a été souvent rappelé, les capacités d'hébergement des établissements pénitentiaires sont largement dépassées avec 49 000 places pour près de 55 000 détenus d'ici à la fin de l'année et 60 000 à la fin de 1995, d'après notre rapporteur.

Imagine-t-on la situation explosive que nous connaissons aujourd'hui sans le programme 13 000 décidé par Albin Chalandon ?

Monsieur le garde des sceaux, nous ne pouvons donc qu'appuyer votre démarche qui vise à rechercher toutes les solutions tendant à soulager l'administration pénitentiaire.

L'une d'entre elles est actuellement étudiée par notre collègue Dell'Agnola. Parlementaire en mission, il réfléchit aux procédures d'exécution des peines des détenus étrangers dans leurs pays d'origine, sur la base d'accords internationaux, dans le respect des droits de l'homme et avec l'exigence de conditions normales de détention dans les Etats concernés.

Un autre moyen de lutter contre cette surpopulation carcérale, outre les solutions classiques et inévitables d'aménagement et de construction d'établissements pénitentiaires ou les peines de substitution insuffisamment utilisées, consiste à développer les centres de semi-liberté. L'achat de terrains pour dix d'entre eux est d'ailleurs prévu dans le cadre de ce budget. Monsieur le garde des sceaux, ne faudrait-il pas accentuer cet effort et favoriser ce mode d'exécution, notamment pour les courtes peines d'emprisonnement, inférieures ou égales à six mois ?

Nombre de juridictions en limitent volontairement le prononcé, faute d'établissements adaptés et géographiquement proches. Plus grave encore, beaucoup de ces courtes peines ne sont pas mises à exécution par les parquets qui, confrontés à des situations personnelles et familiales délicates, et même souvent dramatiques, considèrent alors que le remède, c'est-à-dire l'incarcération de type classique, serait pire que le mal, l'infraction commise.

Parfaitement adaptée à certains délits, la semi-liberté permet de maintenir les liens du délinquant avec le monde extérieur, notamment ses liens professionnels, et de ne pas le conduire à une éventuelle marginalisation par la perte de son emploi.

Les centres de semi-liberté qui existent actuellement ne sont pas répartis idéalement - c'est le moins qu'on puisse dire - sur l'ensemble du territoire. Certains ne sont pas suffisamment occupés et d'autres sont trop éloignés des juridictions. Ces dernières années, nombre de petites maisons d'arrêt vétustes, dont les critères de sécurité étaient devenus largement insuffisants, ont été fermées. A l'heure actuelle, certaines sont désaffectées, alors même que des travaux de réfection importants y avaient été engagés. Ne pourrait-on pas envisager, après une étude précise de la situation, qu'elles puissent devenir demain des centres de semi-liberté ?

Enfin, dans ce budget, vous avez prévu d'accorder une priorité au renforcement des hébergements destinés aux mineurs délinquants. La loi de programme a d'ailleurs envisagé la création de 500 places supplémentaires. Le placement de ces mineurs dans des centres constitue une solution intermédiaire souvent adaptée entre les mesures d'assistance éducative et l'incarcération.

Il faut donc encourager le recours aux expériences qui ont déjà prouvé leur efficacité. A cet égard, celle de l'association JET - jeunes en équipes de travail - est significative. Concernant des détenus majeurs arrivant en fin de peine, cette association a pour vocation d'aider, grâce à des personnels du ministère de la défense, l'administration pénitentiaire dans sa mission de réinsertion sociale des jeunes détenus. Quatre centres de ce type et un foyer fonctionnent déjà et l'un d'entre eux est à même, depuis peu, d'accueillir des mineurs de seize ans.

Monsieur le garde des sceaux, l'excellence des résultats obtenus depuis 1986 - contrairement, d'ailleurs, à ce que dit notre rapporteur -, première année de fonctionnement, ainsi que l'utilité sociale incontestable de ces centres, incitent à favoriser le développement de telles structures, avec le concours et la participation du ministère de la défense.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, votre budget est sérieux. Il va dans la bonne direction et respecte le programme pluriannuel dont notre justice a tant besoin. Socle de l'ordre démocratique et facteur essentiel d'adhésion au contrat social, l'exigence de justice, dans tous ses aspects, est pour nous un impératif et un défi majeur. Ce défi, nous sommes en train de le relever.

*(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Bonnecarrère.

**M. Philippe Bonnecarrère.** Monsieur le garde des sceaux, je l'avoue, je suis plus convaincu par votre projet de budget pour 1995 que je ne l'avais été par le texte de modernisation de la justice. Si les programmes pluriannuels sont en effet séduisants, par tradition, je préfère raisonner en termes de crédits de paiement plutôt qu'en termes d'autorisations de programme.

Vous avez raison de qualifier votre budget de sérieux. Vous avez fait la preuve de votre capacité à mobiliser les crédits pour la justice. Je vous en donne acte, ainsi qu'au Gouvernement qui a arbitré en ce sens. La hausse de 4 p. 100 manifeste, en effet, un soutien de bon aloi à notre système judiciaire.

Lors de votre conférence de presse de présentation du budget, vous avez fait observer que la hausse du budget de la justice n'avait de comparaison que dans les budgets sociaux. C'est vrai, mais la hausse des moyens en matière d'emploi est largement subie ou provoquée par la persistance des difficultés économiques alors que celle du budget de la justice a été voulue.

Parmi les points favorables, je citerai l'effort persistant et justifié à l'égard de l'administration pénitentiaire avec une inflexion intéressante sur le domaine socio-éducatif.

Le renfort de la protection judiciaire de la jeunesse, l'expérimentation des assistants de justice, le soutien aux juridictions administratives vont aussi dans le bon sens.

Vous m'autoriserez, en revanche, à conclure par une interrogation, une petite critique et une suggestion.

L'interrogation porte sur vos négociations avec le ministère de l'intérieur à propos du transfèrement des prisonniers. Il est vrai que le temps de travail passé à assurer le transport de prisonniers est important notamment pour la police nationale. Vous avez évoqué en commission l'ouverture prochaine de ces négociations. Je souhaiterais en connaître le calendrier prévisionnel.

La petite critique concerne les affectations complémentaires de magistrats auprès des chefs de cour. Si je comprends bien votre choix d'assurer une déconcentration de votre administration au niveau des cours d'appel, je voudrais être sûr que ne se constitueront pas ainsi des sortes d'états-majors de cour. Cela aboutirait en effet à retirer des magistrats du rôle juridictionnel direct et serait en contradiction avec la volonté générale de réduction des délais.

La suggestion porte sur un sujet d'actualité: le lien hiérarchique entre le garde et le parquet. A cet égard, vos déclarations ont été très prudentes. Il n'est certes pas recommandé de légiférer sous la pression ou dans la passion. Mais je crois, monsieur le garde des sceaux, que nous sommes arrivés à un moment où le gué doit être franchi.

Vous avez eu raison d'annoncer que vos instructions seraient écrites et versées au débat. Mais dès lors que, et peu importe que cela plaise ou non, le secret de l'instruction n'existe plus guère dans notre pays, je ne vois pas très bien ce que vous donne le pilotage des parquets. Il devrait être possible de concilier une plus grande indépendance au quotidien des parquets avec la détermination de la politique pénale dans ses principes, dans ses orientations. Monsieur le garde des sceaux, les principes et les

orientations vous appartiennent et doivent vous rester. Laissons, en revanche, faire la justice pour la gestion courante des dossiers.

Je terminerai en soulignant que nous avons toujours voulu recentrer l'Etat sur ses missions prioritaires, ce que certains ont appelé ses missions régaliennes. Constatant que, tant pour le budget de l'intérieur que pour celui de la justice, la loi de finances pour 1995 va bien dans ce sens, je tenais, monsieur le garde des sceaux, à vous en remercier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai beaucoup apprécié la qualité des rapports et des différentes interventions. M. Marcellin et de M. Jean-Pierre Michel ont bien posé les problèmes précis auxquels nous devons faire face. Je ne m'attarderai donc pas sur l'exposé que j'avais préparé pour m'attacher plutôt à répondre aux différentes questions qui ont été posées.

Auparavant, compte tenu du contexte, je voudrais faire une réflexion. Dans la plupart des ministères, il n'y a pas d'acte plus important que le vote du budget. Celui-ci définit en effet la politique que le Gouvernement entend mener, scelle l'accord entre le Gouvernement et le Parlement et constitue un engagement devant le pays. A cet égard, j'ai bien conscience que le ministère de la justice constitue une exception. De fait, sa mission dépasse infiniment la pâle traduction qu'en donnent les documents budgétaires.

Lorsque l'opinion publique s'intéresse à la justice, elle veut savoir si les lois sont respectées, si les hommes qui les ont faites s'y soumettent, si les magistrats sont indépendants, si un article dans la presse vaut jugement. Pour tout dire, elle s'interroge et nous avons à répondre à ses interrogations. C'est dans ce contexte, et après que des réformes importantes ont été faites - Conseil supérieur de la magistrature, Cour de justice de la République et surtout modification de l'action publique - que s'insère ce projet de budget pour 1995. Certes, celui-ci, et ainsi que l'a fort justement souligné M. Bonnacarrère, ne résout pas tous nos problèmes. Il permet néanmoins de travailler sérieusement et particulièrement sur les pistes et les priorités que vous avez vous-mêmes définies en matière de personnel et d'équipement.

M. Marcellin a souligné que ce projet de budget était dans ses orientations conforme aux prévisions de la loi de programme et que les progrès étaient incontestables. Certains ont estimé que le projet était insuffisant tout en notant cependant qu'il était tout de même significatif, ne serait-ce que par le doublement des postes pour les services judiciaires par rapport aux cinq années précédentes. M. Pasquini a déclaré que c'est lentement mais assez sûrement que la justice sortira de la situation actuelle. Il a par ailleurs souhaité que les rapporteurs puissent travailler plus en amont avec le ministre de la justice sur les choix budgétaires. Monsieur Pasquini, je me propose de vous donner satisfaction l'an prochain.

Venons-en aux chiffres. La comparaison de budget à budget est toujours difficile. Disons que, à structure constante, compte tenu du transfert de certaines responsabilités dans les secteurs pénitentiaire et hospitalier, les

augmentations des crédits de paiement et des crédits d'engagement sont respectivement de 4,76 p. 100 et de 6,26 p. 100. Certes, c'est insuffisant au regard des besoins. Mais n'oublions pas que nous sommes tenus de maîtriser la dépense publique pour des raisons liées à la politique de l'emploi. C'est dans ce contexte que doit être apprécié l'effort consenti. Ce dernier, d'ailleurs, sera d'autant plus important dans les prochaines années que l'Etat se recentrera, comme l'a dit M. Marcellin, sur ses fonctions régaliennes.

Après les chiffres, les choix. En 1995, et compte tenu des différents transferts qui rendent la lecture budgétaire difficile et sur lesquels je reviendrai, 985 postes seront créés. Ainsi que l'a fait observer un intervenant, cela représente 37 p. 100 des postes supplémentaires créés par l'Etat en 1995.

Dans les services judiciaires, sont prévus la création de soixante emplois de magistrats, le recrutement net de vingt-trois fonctionnaires et la levée de 185 mises en réserve, qui pose d'ailleurs d'autres problèmes, s'agissant surtout des fonctions régaliennes de l'Etat. Au total, 284 postes temps plein sur les 1 400 que comporte la loi de programme. A titre de comparaison, j'indique que, de 1990 à 1994, les emplois n'avaient augmenté que de 734 dont 131 magistrats seulement.

D'aucuns diront que cet effort est insuffisant et qu'il n'est pas à la hauteur de l'augmentation du contentieux. A cet égard, les études qu'a menées le comité de réorganisation et de déconcentration ont confirmé l'inégale répartition des emplois. Le prochain décret de localisation des emplois, au-delà de la création nette des emplois de magistrats et de greffiers, modifiera l'affectation de plusieurs dizaines de postes de magistrats. Si cette politique vigoureuse de redéploiement est maintenue plusieurs années, nous pourrions faire face à la croissance du contentieux tant il est vrai que le nombre de postes par juridiction est extraordinairement différent.

Dans le secteur pénitentiaire, 550 emplois seront créés. De 1990 à 1994, 1 818 emplois hors ceux nécessaires au « programme 13 000 » avaient été ouverts. En l'absence de constructions nouvelles - et je réponds ainsi à quelques orateurs - ces emplois remplissent deux finalités. Ils visent tout d'abord à renforcer la surveillance. Ils visent ensuite, ainsi que l'ont souligné les rapporteurs, à améliorer le taux d'encadrement du milieu ouvert qui est inférieur en France aux moyennes européennes. A ce titre, 130 postes sont créés alors que l'effectif global des agents affectés à cette mission est de 768. C'est là une innovation importante tant il est vrai que nous avons un choix difficile à faire en matière de création de places de prison. En effet, si nous avons suivi l'évolution des dernières années - évolution européenne d'ailleurs -, nous aurions été amenés à construire 7 000 à 8 000 places de prison supplémentaires dans les sept ou huit ans à venir. Mais l'administration pénitentiaire ayant prélevé une grande partie des moyens budgétaires des dix dernières années, une telle décision aurait fatalement eu des répercussions sur le fonctionnement des services judiciaires. En outre, et comme cela a été rappelé dans cette enceinte, il y a une alternative à la prison pour les petites peines. J'en suis pour ma part convaincu. Le problème posé est donc aussi celui de l'encadrement des alternatives à la prison. C'est la raison pour laquelle, dans ce projet de budget, nous avons également mis l'accent sur les centres de semi-liberté et les postes d'encadrement en milieu ouvert, tout en consentant un effort très important en faveur des centres d'hébergement pour la protection judiciaire de la jeunesse. Je me félicite que cet effort ait été souligné par beaucoup.

J'en arrive aux juridictions administratives, auxquelles, je le sais, le président Porcher et le président Mazeaud sont très sensibles. (*Sourires.*)

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, et M. Marcel Porcher.** Tout à fait, monsieur le garde des sceaux.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Sachez, messieurs, que 92 postes seront créés dans les juridictions administratives dont 10 correspondent à un transfert de charges du ministère de l'intérieur, soit, à structure constante, 82 emplois dont 15 de magistrat en sur-nombre.

Les emplois budgétaires comprennent vingt-deux postes d'emplois de magistrats. Là encore, il s'agit d'un peu mieux que du cinquième de la loi de programme qui est de quatre-vingts simplement et du double de la moyenne des cinq dernières années qui était de quarante créations.

S'agissant des moyens de fonctionnement matériel, les crédits informatiques s'élèvent à 24 millions de francs - soit une augmentation de 2,8 p. 100 - à répartir entre quatorze projets. Le projet Skipper qui porte sur la gestion informatisée des pouvoirs dans les tribunaux administratifs remplacera progressivement un système ancien. Testé en 1994 dans deux juridictions, Skipper sera étendue à six sites en 1995.

Ainsi, avec 10,3 p. 100, la croissance du budget des juridictions administratives est la plus forte de tous les secteurs de la justice. Je reconnais toutefois l'importance du retard et la nécessité de le combler progressivement.

Quant aux investissements, je n'entrerai pas dans le détail. Disons simplement que cette année la croissance des autorisations de programme, qui s'élève à 34 p. 100, est totalement conforme au plan pluriannuel. Cette année, la priorité a été donnée aux services judiciaires qui recevront 1 772 millions de francs soit 50 p. 100 de plus qu'en 1994.

L'essentiel de cette somme ira aux constructions neuves dont je ne rappelle pas la longue liste, non plus que celle des extensions et améliorations.

L'administration pénitentiaire bénéficiera de 312 millions de francs d'autorisations de programme et, pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous prévoyons de réaliser, dès la première année, 93 des 500 places d'hébergement prévues. Par ailleurs, l'effort envisagé en faveur des juridictions administratives portera sur le relogement des tribunaux administratifs de Lille, d'Amiens et sur la rénovation du Conseil d'Etat.

Je n'évoquerai pas les mesures hors loi de programme, sinon pour indiquer à M. Marcellin que nous avons accompli en deux ans un peu plus de la moitié du rattrapage, pour porter les primes au niveau de celles accordées aux magistrats des tribunaux administratifs.

En ce qui concerne les améliorations indemnitaires et statutaires, il faut savoir que l'évolution de la masse salariale a été importante pour la fonction publique au cours des trois dernières années. Ceux qui gèrent des collectivités locales savent que, à effectifs constants, elle a été en moyenne supérieure à 4 p. 100 alors que le taux d'inflation n'était que de 1,8 p. 100.

Eh bien, compte tenu des engagements pris par le Premier ministre à cette tribune quant à la légitime revalorisation, de ceux qui travaillent dans le secteur de la justice, nous avons été au-delà pour les améliorations statutaires ; elles auront ainsi représenté, en deux ans, 260 millions de francs. J'ai notamment obtenu l'achèvement du plan de restructuration du corps des magistrats, la fin du plan des

transformations d'emplois de catégorie C en emplois de greffier, la restructuration du corps des greffiers en chef et de celui des conseillers d'insertion et de probation.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, quelques-unes des orientations de ce projet de budget que je voulais rapidement résumer avant d'en venir aux questions posées par les intervenants.

Monsieur Floch, monsieur Jean-Pierre Michel, je tiens d'abord à indiquer que nous n'avons pas abordé le problème des prisons et solution de tout-carcéral. Les mesures relatives aux effectifs et les choix opérés le démontrent.

Un dossier sensible a été évoqué par MM. Jean-Jacques Hyst, Pasquini et Jean-Pierre Michel : le secret de l'instruction.

La journée de réflexion organisée par la commission des lois du Sénat a souligné la complexité du problème. Tout à l'heure, le président Mazeaud a interpellé un orateur en disant que toutes les parties présentes à une affaire n'étaient pas astreintes au respect du secret de l'instruction. Il est donc très difficile de savoir, lorsque des actes d'instruction sont mentionnés dans la presse, quelle en est l'origine d'autant que, depuis la loi de janvier 1993, le journaliste n'est pas obligé de communiquer ses sources. Depuis l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale et le Sénat, les armes juridiques manquent pour poursuivre la presse. En la matière, d'ailleurs, celle-ci est d'une très grande sensibilité, estimant qu'elle a, au cours des dix dernières années, joué un rôle d'investigation qui a permis de redonner à la justice sa juste place.

En tout état de cause, l'équilibre entre l'exigence d'information et la protection des droits de la personne est un sujet extraordinairement délicat.

Parmi les solutions radicales envisageables figure la possibilité de passer du système accusatoire au système inquisitoire. Cependant, chacun comprend bien que l'on ne peut traiter le dossier en six mois. Certains y réfléchissent, à l'Assemblée comme au Sénat, mais j'appelle votre attention sur le fait que la plupart des pays qui ont suivi cette évolution sont loin d'en être satisfaits. Il suffit de voir les problèmes qui se posent actuellement en Italie et dans certains autres pays.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Ils veulent revenir en arrière !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Au terme du débat ouvert par la commission des lois du Sénat, deux possibilités sont envisageables : soit certains responsables des associations professionnelles de magistrats sensibles à l'exercice serein de la justice et appuyés par une partie de la presse présentent des propositions tendant à assurer un nouvel équilibre en la matière ; soit le Sénat ou l'Assemblée nationale traite ce problème sur le plan législatif, après concertation avec les diverses parties. D'ailleurs des amendements sur ce sujet ont été déposés au Sénat ; ils seront examinés dans la cadre de la discussion du plan pluriannuel pour la justice.

Sachez en tout cas, monsieur Pasquini et ceux qui ont abordé cette question, qu'elle est au centre des problèmes que pose aujourd'hui la justice.

La réflexion relative à l'adoption de la carte judiciaire dont a traité Jean-Jacques Hyst a été menée au sein du comité de réorganisation et de déconcentration présidé par Jean-François Carrez. Tout le monde reconnaît que le travail accompli par ce comité a été extrêmement sérieux.

Au terme de ses travaux, ce comité a formulé plusieurs recommandations : déconcentration au niveau des cours d'appel de l'aménagement de la carte judiciaire, extension des emplois de magistrat placé - ce serait l'une des réponses au problème posé par la féminisation des corps - très large déconcentration et spécialisation des tribunaux de grande instance dans certains contentieux, développement de certaines audiences foraines.

Cette carte, qui est aujourd'hui à la disposition des chefs de cour, peut constituer la base d'un travail progressif étant entendu, monsieur Fanton, qu'il y a une extraordinaire sensibilité dans les villes moyennes quant à la présence de la justice.

**M. André Fanton.** Certes !

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois.* Ah oui !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** On ne peut donc envisager qu'une évolution progressive et une certaine spécialisation qui permettront de concilier les besoins d'une justice de proximité et l'aménagement du territoire.

**M. André Fanton.** Il faudra en faire part aux chefs de cour parce qu'ils ne sont pas sensibles à cette sensibilité ! *(Sourires.)*

**M. Alain Marsaud.** Très bien !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** On peut envisager des incitations, mais n'oublions pas certaines réalités.

Ainsi l'existence des cours d'assises, avec un jury populaire, est une conquête révolutionnaire. En matière pénale, il s'agit de l'une des seules juridictions où le citoyen est associé à l'œuvre de justice, ce qui correspond aux orientations que j'entends donner à l'organisation judiciaire.

Les critiques émises à l'encontre du fonctionnement des cours d'assises à propos de quelques affaires bien médiatisées ne doivent pas faire oublier la qualité reconnue de la plupart des décisions rendues par cette juridiction populaire. Certes, une réforme peut toujours être envisagée ; cependant, elle exige au préalable la concertation de l'ensemble des partenaires de justice, et celle des citoyens qui la composent en majorité.

Monsieur Pasquini, vous avez posé le problème de l'augmentation du nombre des écoutes judiciaires.

**M. Pierre Pasquini,** *rapporteur pour avis.* Il a doublé !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Ce nombre a effectivement progressé, mais, pour tenir compte de la jurisprudence européenne, le Parlement est intervenu très récemment sur cette question en fixant un cadre extrêmement strict au pouvoir des juges d'instruction en la matière. Il semble toutefois difficile de concevoir une limitation du nombre des écoutes pratiquées dans la mesure où il s'agit d'un acte qui relève de la seule appréciation du juge, sous le contrôle de la chambre d'accusation. Seule une étude détaillée de l'ensemble des écoutes ordonnées permettrait de dégager l'éventuelle nécessité de déterminer de nouvelles restrictions au pouvoir des juges. Je compte bien l'engager.

**M. Pierre Pasquini,** *rapporteur pour avis.* Très bien !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Vous avez également abordé la question de la proportion de jeunes magistrats parmi les juges d'application des peines. Elle vaut d'ailleurs pour toutes les catégories de juges spécialisés, 150 magistrats environ sortant chaque année de l'Ecole nationale de la magistrature.

La moyenne d'âge des juges d'application des peines est de trente-neuf ans, mais, quel que soit le poste pris à la sortie de l'école, le nouveau magistrat a des responsabilités importantes à assumer. En 1973, sur 167 auditeurs de justice, 6 ont été nommés juge d'application des peines, c'est-à-dire 3,5 p. 100 d'une promotion. On peut penser qu'après une formation de trente et un mois, survenant à la suite de six années d'études supérieures et d'un concours difficile, les intéressés sont, dans la plupart des cas, en mesure de maîtriser l'ensemble des problèmes.

Si j'ai traité de certaines questions, telles celle des juges de paix ou la participation du monde extérieur au fonctionnement de la justice, c'est parce que je pense que, dans les tribunaux d'instance ou de grande instance, il serait parfois nécessaire d'introduire des forces de jugement complémentaires provenant du milieu extérieur.

A propos des juges de paix, M. Marcellin a estimé qu'il serait préférable d'accroître le nombre des conciliateurs et des médiateurs, en leur donnant davantage de moyens. Je lui indique que le projet de loi de finances renforce la présence des conciliateurs et des médiateurs pour lesquels est prévu cette année un crédit de mesures nouvelles de 2,6 millions de francs. Je suis parfaitement conscient du fait que les conciliateurs pourraient rendre beaucoup plus de services, mais ils ne sont généralement pas assez intégrés dans les juridictions de base. Un effort d'intégration et une amélioration de la qualité dans les choix devraient nous permettre d'avoir une justice de proximité plus proche et plus capable de répondre aux interrogations de nos compatriotes.

La création de juges de paix répond à une autre attente et je la considère comme une expérience. Elle n'a pas toutes les vertus. Acceptons l'expérience et sachons que de très nombreuses cours sont prêtes à accepter cette expérimentation, pour laquelle nous avons environ deux cents candidats à ces postes de juge de paix.

Quant à la parité entre les indemnités des magistrats de l'ordre judiciaire et celles des magistrats des tribunaux administratifs, j'y ai déjà répondu. Cette année, deux points supplémentaires sont prévus, ce qui représente un montant de 27 millions de francs.

Le taux de consommation des crédits de paiement a été l'objet de critiques, adressées au ministère de la justice. Si elles étaient justifiées, elles le sont de moins en moins puisque ce taux a connu, depuis 1992, une très nette amélioration. Alors qu'il était de 58 p. 100, nous sommes passés à 67 p. 100 en 1993 et l'on prévoit 90 p. 100 pour 1994.

Cette montée en puissance - même si certains peuvent considérer qu'elle est encore trop lente - tient au fait que les opérations liées au plan pluriannuel d'équipement ont été beaucoup mieux étudiées, ainsi que la programmation immobilière.

S'agissant de la maintenance des installations pénitentiaires, le budget de 1995 prévoit une mesure nouvelle de 5 millions de francs, mais je reconnais que cela est encore insuffisant tant les besoins sont énormes.

Enfin, vous avez pu lire certains commentaires sur l'informatique. Je tiens à préciser que les faits relevés par la Cour des comptes remontent à la période 1989-1992. Il est néanmoins indéniable que des infractions au code des marchés publics ont été commises ; j'ai moi-même saisi la cour de discipline budgétaire et financière, car il faut gérer cette responsabilité.

Je pense que le nouveau système informatique mis en place, beaucoup plus décentralisé, répondra aux besoins des services judiciaires.

Pour ce qui est de la féminisation, la solution est d'augmenter le nombre de magistrats placés auprès des chefs de cour pour renforcer ponctuellement les juridictions où se produisent des vacances de postes liées aux contraintes de la féminité. A cet égard, le projet de budget prévoit la création de huit postes.

Telles sont, mesdames, messieurs, les quelques réflexions que je voulais vous présenter. J'aurai l'occasion de répondre sur les problèmes de Bobigny cet après-midi lors des questions d'actualité. Vous connaissez donc les traits caractéristiques du projet de budget que le Gouvernement vous soumet. Il respecte les engagements de la loi de programme et permet d'amorcer une politique nouvelle malgré les circonstances économiques. Il accroît les moyens du ministère. C'est un budget sérieux qui appelle à la rigueur, mais qui permettra de travailler dans de bonnes conditions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous en arrivons aux questions en commençant par celles du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

Comme le débat a avancé un peu plus rapidement que certains collègues auraient pu le penser et que les commissions continuent de siéger, je donnerai d'abord la parole à ceux qui sont présents.

La parole est à M. Raymond Couderc.

**M. Raymond Couderc.** Monsieur le garde des sceaux, vous ne manquez jamais de rappeler, chaque fois que vous le pouvez, qu'il ne peut y avoir de bonne justice sans un environnement matériel favorable, notamment sans locaux adaptés. Dans cette logique, vous avez inscrit près de 1,2 milliard de francs d'autorisations de programme pour la modernisation des bâtiments.

A ce propos je tiens à appeler votre attention sur les conditions dans lesquelles travaillent les personnels des juridictions de Béziers et les conditions d'accueil qu'y trouvent les justiciables.

L'arrondissement judiciaire de Béziers couvre dix-neuf cantons et sa population a augmenté de 15,5 p. 100 entre 1982 et 1990, ce qui ne doit pas être le cas de beaucoup d'arrondissements judiciaires en France, pour atteindre près de 250 000 habitants. Les juridictions de Béziers, qui traitent près de 30 p. 100 des affaires du département de l'Hérault sont installées sur trois sites éclatés. Certes, le site principal, celui du palais de justice, a pu être en partie rénové par des travaux d'entretien réalisés dans le secteur occupé par le tribunal de grande instance, mais cela impose toutefois des contraintes et présente des inconvénients majeurs quant aux aspects fondamentaux que sont leur distribution et leur accessibilité, notamment pour assurer les fonctions et services dits de contrôle social.

En revanche le tribunal d'instance, s'il est près du TGI, dispose de moins de 250 mètres carrés, dans des locaux particulièrement inadaptés. Quant au conseil des prud'hommes, il est situé à l'écart, dans un bâtiment en location auquel les handicapés ne peuvent pas accéder. Enfin, le tribunal de commerce est éclaté en deux sites : 244 mètres carrés au palais et 109 mètres carrés, pour le greffe, à quelque distance, dans un bâtiment lui aussi en location où l'accès des handicapés n'est pas assuré.

Dès le mois de mai 1993, j'ai appelé votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur la nécessité de regrouper les juridictions en utilisant le bâtiment acquis par votre ministère grâce aux inscriptions de crédits que vous aviez opérées, lequel jouxte le palais de justice actuel. Dans un courrier du mois de juillet 1993 vous m'avez

indiqué que les études se poursuivaient et que la réalisation devrait normalement être engagée en 1995. Je souhaite que vous puissiez m'apporter aujourd'hui confirmation de cette information.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Alain Marsaud.** Pour une réponse plus courte !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Pour le tribunal de Béziers, un immeuble a été récemment acheté à proximité de l'actuel bâtiment judiciaire, à titre de réserve foncière. La réflexion indispensable, je le reconnais, devrait être programmée dans le cadre des arbitrages à rendre sur l'ensemble des opérations immobilières déconcentrées. Si je ne peux vous affirmer que les travaux seront engagés en 1995, je suis convaincu que le lancement des études le sera.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Philibert.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Monsieur le garde des sceaux, je crains que vous n'entamiez le long chemin de la déshérence des tribunaux français. Je voudrais vous alerter sur la situation de celui de Saint-Etienne.

**M. André Fanton.** Quelle surprise ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Philibert.** Ce n'en est pas une quand on sait que, depuis vingt ans, notre tribunal est dans un état de délabrement tel qu'un membre de la commission de sécurité s'en est inquiété et d'abord pour la sécurité de ceux qui ont à y travailler : planchers qui menacent de se rompre, humidité, infiltrations, dangerosité de l'installation électrique. En outre, le conseil des prud'hommes est installé dans des locaux éloignés du palais de justice, et pour lesquels est payé un loyer de 250 000 francs par an. Une école désaffectée, qui se trouvait dans les locaux du tribunal, a été remise par la ville de Saint-Etienne à la disposition du ministère de la justice, à la demande de celui-ci, mais elle n'est toujours pas occupée faute de moyens pour l'aménager.

A cela, on ajoutera - je me réfère toujours au rapport de la commission de la sécurité - l'éloignement du dépôt et du petit dépôt ; les justiciables doivent emprunter des couloirs et des escaliers ouverts au public, les cabinets d'instruction lui sont également totalement accessibles et il n'existe aucun lieu d'attente !

Dans ces conditions, monsieur le garde des sceaux, je ne peux que vous demander si, au-delà du plan de réhabilitation d'un certain nombre de tribunaux, dont j'imagine que la déshérence devait être encore plus grande que la nôtre puisqu'ils y figurent, il n'est pas possible de prendre rapidement des mesures permettant à nos magistrats, comme à tous ceux qui y ont à faire, de pouvoir travailler au tribunal de Saint-Etienne dans des conditions dignes de l'institution que vous avez l'honneur de représenter devant nous.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Monsieur le député, 20 millions de francs de travaux seront engagés en 1995 pour les travaux de sécurité à Saint-Etienne.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Très bien !

**M. le président.** Question brève, réponse encore plus brève. (*Sourires.*)

La parole est à M. Jean-Gilles Berthommier.

**M. Jean-Gilles Berthommier.** Je souhaiterais vous interroger, monsieur le garde des sceaux, sur le problème de la contrainte pat corps, et tout particulièrement sur le cas des individus insolubles.

La contrainte par corps est censée garantir le paiement des amendes pour contrebande en prolongeant jusqu'à deux ans au maximum la peine de prison initiale. Je ne parlerai pas du problème de droit que soulève cette question qui place la France en contradiction avec la Cour européenne des droits de l'homme. Je ne rappellerai pas le jugement de la chambre criminelle de la cour de cassation du 18 décembre 1989 qui a estimé que la justification par un condamné de son insolvabilité interdit d'exécuter la contrainte par corps. Je me contenterai d'évoquer les aspects budgétaires du problème.

En effet, monsieur le garde des sceaux, à un moment où vous engagez un effort sans précédent depuis Michel Debré pour la modernisation de l'appareil judiciaire, il apparaît possible de réaliser des économies en mettant fin à la contrainte par corps. D'une part, cela permettrait de libérer des places dans les prisons; d'autre part, les sommes économisées par l'administration pénitentiaire seraient beaucoup plus importantes que celles actuellement récupérées par le Trésor. Celui-ci ne peut espérer que quelques milliers de francs par individu, alors que le coût journalier du maintien en prison est estimé aux alentours de 300 à 400 francs par jour, c'est-à-dire 300 000 francs pour les deux ans.

Aussi, monsieur le garde des sceaux, je vous propose de mettre fin à ce système de la contrainte par corps, suivant en cela les conseils du ministre du budget qui, dès 1961, préconisait « de ne pas hésiter à renoncer à cette pratique dont l'emploi se révèle plus onéreux que profitable ».

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Monsieur le député, la contrainte par corps est un système de recouvrement forcé des amendes qui a été largement humanisé par des réformes intervenues au cours des dernières années. Sa durée est maintenant, sauf en matière de trafic de stupéfiants, d'un maximum de quatre mois. Elle ne peut être prononcée contre les personnes insolvables. La procédure de contrainte par corps ne peut donc maintenant guère être assouplie si l'on veut qu'elle continue à inciter au paiement. De plus, la volonté de renforcer l'efficacité du recouvrement des amendements exige que cette mesure de contrainte, même si elle est peu appliquée, soit conservée comme une menace à l'encontre des mauvais payeurs. Et la tentation des mauvais payeurs serait grande si rien n'existait.

Voilà, monsieur le député, la réponse simple et rapide que je fais à une question qui est, en effet, importante.

**M. le président.** La parole est à Mme Bernadette Isaac-Sibille.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** Monsieur le garde des sceaux, j'ai deux brèves questions à vous poser.

Quel est l'avenir du Palais de Roanne aussi cher au cœur des Lyonnais que le Parlement de Bretagne l'est au cœur des Bretons puisque la justice y est rendue depuis le XII<sup>e</sup> siècle?

D'autre part, pourquoi les juges pour enfants décident-ils non seulement du placement des enfants - ce qui est leur droit le plus strict, et même leur devoir - mais aussi du lieu de ce placement, ce qui est tout à fait de la compétence du président du conseil général d'après la loi? Quel est l'avis sur ce sujet du garde des sceaux qui est aussi président d'un conseil général?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Concernant Roanne, il s'agit d'une des nombreuses opérations immobilières soumises à l'arbitrage, pour les petites inter-

ventions déconcentrées au niveau des cours d'appel. La justification du maintien de la totalité des services judiciaires à Roanne est de plus en plus faible...

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** Monsieur le garde des sceaux, le palais de Roanne est le nom du palais de justice de Lyon!

**M. Jean-Pierre Philibert.** Il ne s'agit pas du département de la Loire!

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Aussi m'étonnerais-je de votre question!

Nous avons engagé une négociation avec les collectivités locales du département du Rhône, en particulier avec le conseil général, dont le président est ici. J'ai accepté les demandes présentées par les collectivités locales et par l'ensemble des magistrats, à condition que le coût n'en soit pas majoré pour l'Etat. J'attends donc des précisions financières des collectivités locales pour répondre positivement à votre question.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** Et la deuxième question, monsieur le ministre d'Etat?

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** J'y répondrai par écrit, si vous le voulez bien.

**M. le président.** Nous passons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. Didier Julia.

**M. Didier Julia.** Monsieur le garde des sceaux, je tiens à appeler votre attention sur l'ensemble d'une région. Je représente la grande couronne d'Ile-de-France, qui était jadis une région rurale et qui a connu la plus importante explosion démographique de France. La population du secteur du tribunal de Meaux a augmenté de plus de 52 p. 100 de 1975 à 1990 et celle du département de plus de 20 p. 100 dans les dix ans séparant deux recensements. De plus, des villes nouvelles se sont développées, comme Marne-la-Vallée et Melun-Sénart.

Les services de la justice n'ont pas pu suivre! D'autant qu'au titre de la politique de la ville, trois des nôtres ont été désignées comme des secteurs à risques. La genèse des contentieux judiciaires, leur multitude et leur ampleur sont telles qu'elles ne peuvent plus être maîtrisées par les juridictions.

Je ne vous fatiguerai pas avec des chiffres car vous les connaissez. J'ai consulté les rapports qui vous ont été transmis. Au tribunal de Fontainebleau, premier tribunal à une chambre de France, chaque magistrat est chargé de 340 affaires, à Meaux, de 370 affaires, et à Melun, de 329.

Je ne me contenterai donc pas de dire qu'il faut un juge d'instruction et des fonctionnaires de greffe à Fontainebleau, ainsi que des postes des magistrats du siège et du parquet à Melun et à Meaux. Je soulignerai surtout qu'on ne peut plus laisser un secteur du territoire, qui appelle des efforts particuliers du Gouvernement au titre de l'aménagement du territoire, de la lutte contre la délinquance et de la politique de la ville, rester une zone d'ombre en matière de justice. En effet, l'augmentation extraordinaire des charges de ces juridictions ne leur permet plus, quel que soit le dévouement de leurs fonctionnaires et de leurs magistrats, de faire face à leurs missions de service public.

Je terminerai en ajoutant, ce qui ne figure pas dans vos rapports, qu'au tribunal de Melun, qui est la préfecture, les magistrats du siège sont appelés à participer à vingt-quatre commissions départementales compétentes pour l'aide sociale, le séjour et l'expulsion des étrangers, les

expropriations, entre autres. Ces tribunaux manquent de personnels et de magistrats et la justice ne peut donc plus y être instruite.

Il s'agit, par conséquent, d'un problème d'ordre public. Il y va de la présence et de la dignité de la justice, et de la représentation de l'Etat. Que pensez-vous faire pour y remédier rapidement ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Monsieur le député, je me suis rendu moi-même en Seine-et-Marne et je sais que ce département a le taux de croissance démographique sinon le plus rapide, du moins l'un des plus rapides de France, ce qui pose des problèmes redoutables non seulement en termes d'effectifs, mais également en termes d'équipements.

Ce département sera l'un de ceux où les investissements seront les plus importants. Quant aux postes et aux moyens disponibles, l'effectif budgétaire localisé dans les trois tribunaux de grande instance de ce département est passé de soixante-cinq magistrats en 1989 à soixante-dix en 1994. Cet effort sera poursuivi et accentué dans le cadre d'actions de redéploiement dont j'ai parlé tout à l'heure. Il est prévu d'affecter par exemple trois emplois supplémentaires à Meaux. Pour les fonctionnaires des greffes, l'effectif des emplois localisés dans les tribunaux de grande instance et les conseils de prud'hommes, qui était de 236 en 1993, a été porté à 244. En outre, certaines juridictions bénéficient actuellement d'une affectation en surnombre, comme les tribunaux de grande instance, par exemple, et le tribunal d'instance de Meaux.

L'ensemble du département de la Seine-et-Marne a donc bénéficié en 1994 d'un réel effort qui sera prolongé et accentué en 1995. Il en sera de même pour des moyens budgétaires en matière d'investissements pour faire face à ce qui constitue, en effet, une véritable explosion du contentieux.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Marsaud.

**M. Alain Marsaud.** Monsieur le garde des sceaux, je ne vous parlerai pas du tribunal de grande instance de Limoges, mais je ferai référence à ce que j'ai dénoncé lors du débat sur la loi de programmation « justice » qui nous a réunis ici il y a quelques mois. Je vous avais alors rappelé les conditions dans lesquelles on avait pu constater, au cours des années passées, au sein du ministère de la justice, ce que je qualifierai de fautes de gestion, pour ne pas parler de malversations, commises dans le cadre de la mise en place d'un programme informatique « justice ».

A cette occasion, je vous ai dit qu'il manquait peut-être à votre ministère un véritable centre de contrôle de gestion, composé d'administrateurs qui sachent gérer et d'une sorte d'inspection générale des services qui puisse vérifier dans quelles conditions fonctionnent vos services.

Vous avez pris l'engagement, parce que cela relevait du règlement, de mettre en œuvre un dispositif de ce genre. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Cela devient d'autant plus urgent que la mise en place de la chaîne pénale informatique au tribunal de grande instance de Paris donne lieu, semble-t-il, à quelques maladroites ou imprudences.

Toujours sur le même sujet, lorsque le ministre de l'intérieur est venu, il y a peu, nous parler de la loi de programmation sur la sécurité, il nous a indiqué qu'on allait décharger la police de certaines charges indues, notamment des transfèrements judiciaires. Or vous n'avez rien prévu dans votre loi quinquennale sur la justice pour y procéder. Il semble qu'il n'y ait pas eu de concertation entre les deux ministères. Pouvez-vous nous rassurer ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** S'agissant des transfèrements, nous avons commencé à travailler avec le ministère de l'intérieur, mais nous ne ferons pas de transfèrements s'il n'y a pas de transferts de poste. Les transfèrements intéressent le milieu pénitentiaire, et particulièrement le personnel, car c'est un élément de promotion. Mais il a toujours été entendu avec le ministère de l'intérieur que cela se ferait par un transfert de postes vers la justice. Tout le problème - et les négociations seront dures - est de savoir de combien de postes il s'agit : 1 200, 1 500 ou 2 000 ? Mais nous n'en sommes pas encore là aujourd'hui.

Quant à l'inspection générale, à la suite de votre intervention remarquable - vous connaissez bien le dossier ! - lors du débat sur le programme pluriannuel sur la justice, la chancellerie a travaillé et prépare une réforme de l'inspection générale des services judiciaires, l'actuelle n'étant plus adaptée, trente ans après sa création, aux besoins de contrôle et d'évaluation d'un ministère dont les activités complexes et diversifiées sont en forte progression et dont la gestion de moyens de plus en plus importants est en voie en même temps de large déconcentration.

Inspirés par les conclusions du rapport Carrez, les décrets en cours d'élaboration conserveront à l'inspection générale son champ de compétence qui s'étend à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire, Cour de cassation exceptée, et à tous les organismes et services relevant du garde des sceaux, à qui elle restera directement rattachée. Mais son rôle de coordination des inspections auxquelles procèdent notamment les missions de contrôle, dites « inspections techniques », dont disposent certaines directions de l'administration centrale - services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse - sera affirmé et organisé.

Contrairement à d'autres grandes inspections auxquelles on accède à la sortie d'une grande école et où l'on peut faire carrière, on a préféré à la création d'un corps celle d'un service à statut d'emploi dans lequel seront détachés durant un certain temps des personnes justifiant dans leur domaine d'une expérience et d'une compétence incontestables, ce qui permettra en outre de favoriser l'alternance entre fonctions opérationnelles et fonctions d'inspection. Cependant, et c'est une innovation qui mérite d'être soulignée, la nouvelle inspection générale sera ouverte à des fonctionnaires appartenant à des corps recrutés par la voie de l'ENA, et même à des fonctionnaires des services de la justice - directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire, greffiers en chef - d'un niveau hiérarchique élevé. On attend de cette ouverture un apport de compétences pour aborder la diversité des problèmes souvent techniques et spécifiques auxquels l'institution judiciaire est confrontée. La nouvelle inspection sera également plus ouverte aux magistrats qui pourront y être nommés en avancement, et en provenance tant de l'administration centrale, sous réserve d'une expérience juridictionnelle, que des juridictions elles-mêmes. Cela étant, les magistrats conserveront une part prépondérante dans la nouvelle inspection et l'inspecteur général, chef du service, demeurera un magistrat hors hiérarchie.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Poyart.

**M. Alain Poyart.** Monsieur le ministre d'Etat, il y a un an, dans les mêmes circonstances, je vous interrogeais sur le devenir de la cité judiciaire d'Avesnes-sur-Helpe. Votre réponse, que vous aviez vous-même qualifiée de précise, fut la suivante : réalisation de la programmation architecturale et technique au cours du deuxième semestre de 1994, lancement du concours d'architecture au début de

1995, puis réalisation des études et, enfin, construction d'un nouveau palais de justice à Avesnes-sur-Helpe en 1996. J'ai été satisfait de cette réponse ainsi que les élus et la population d'Avesnes.

Cependant, un certain scepticisme demeurerait, scepticisme nourri par les déceptions accumulées sur ce dossier depuis un quart de siècle. Pire, des rumeurs ont commencé à circuler sur une possible disparition de cette juridiction dans le cadre du redécoupage de la carte judiciaire. Elles ont pris une telle ampleur que le barreau même d'Avesnes s'en est ému.

Afin de rétablir la vérité, je vous interroge donc à nouveau aujourd'hui sur le même dossier, en vous demandant d'être encore plus précis et de m'indiquer notamment le montant des crédits prévus en 1995 pour la concrétisation du calendrier prévisionnel que vous avez annoncé l'an dernier.

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

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Monsieur le député, il n'est pas question de suppression. Je sais qu'il y a eu des bruits, mais l'opération prévue a simplement pris du retard, car, si elle est prioritaire à l'intérieur du département du Nord, elle ne se place toutefois qu'au second rang dans le ressort de la cour d'appel de Douai après l'opération d'extension du tribunal de grande instance de Béthune.

Je confirme donc ici que l'opération d'Avesnes-sur-Helpe sera bien lancée, mais dans la seconde tranche du programme pluriannuel pour la justice, après Béthune; car compte tenu de l'enveloppe globale, il a bien fallu faire des choix.

**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 quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995, n° 1530.

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 1560).

Justice et article 60 (*suite*) :

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan (annexe n° 32 au rapport n° 1560).

Administration centrale et services judiciaires.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 1564, tome VII).

Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse.

M. Jacques Floch, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 1564, tome VIII).

Coopération :

M. Jean-Pierre Thomas, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 11 au rapport n° 1560).

M. Henry Jean-Baptiste, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères (avis n° 1562, tome VI).

M. Michel Voisin, rapporteur pour avis au nom de la commission de la défense et des forces armées (avis n° 1563, tome II).

Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures trente.*)

Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT

